

N° 9

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **dématérialiser l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale** (procédure accélérée),*

Par M. Olivier BITZ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie, *vice-présidents* ; M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, *Françoise Gatel* (2), Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 779 (2025-2026) et 10 (2026-2027)

(2) Mme Françoise Gatel a été nommée membre du Gouvernement le 12 octobre 2025.



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                   | <u>Pages</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>L'ESSENTIEL.....</b>                                                                                                                           | <b>5</b>     |
| <b>I. DÉMATÉRIALISER L'ÉTAT CIVIL DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE, UN ENJEU D'EFFICACITÉ ET D'AMÉLIORATION DU SERVICE .....</b> | <b>6</b>     |
| A. L'OFPPA, « MAIRIE DES RÉFUGIÉS » .....                                                                                                         | 6            |
| B. UNE ACTIVITÉ TRÈS DYNAMIQUE, QUI SE TRADUIT PAR DES COÛTS ET DES DÉLAIS D'ÉTABLISSEMENT ET DE DÉLIVRANCE ÉLEVÉS.....                           | 6            |
| <b>II. LA PROPOSITION DE LOI : CRÉER UN REGISTRE DE L'ÉTAT CIVIL ÉLECTRONIQUE ET PERMETTRE UNE DÉLIVRANCE DÉMATÉRIALISÉE.....</b>                 | <b>7</b>     |
| <b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION .....</b>                                                                                                    | <b>9</b>     |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>                                                                                                                  | <b>11</b>    |
| • <i>Article 1<sup>er</sup></i> Dématérialisation de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides .....        | 11           |
| • <i>Article 2</i> Intégration dans le registre de l'état civil électronique des actes de l'état civil établis antérieurement.....                | 19           |
| • <i>Article 3</i> Entrée en vigueur .....                                                                                                        | 21           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>                                                                                                                  | <b>23</b>    |
| <b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT .....</b>                     | <b>31</b>    |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>                                                                           | <b>33</b>    |
| <b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>                                                                                                               | <b>35</b>    |



## L'ESSENTIEL

Déposée par David Margueritte et plusieurs de ses collègues, la proposition de loi n° 779 (2025-2026) *visant à dématérialiser l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale* a pour objet la dématérialisation de l'activité d'état civil de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

Il revient en effet à l'Ofpra, dans le cadre de sa mission de protection administrative et juridique des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides, de leur délivrer les actes d'état civil et les pièces en tenant lieu.

Conformément au droit commun de l'état civil, l'établissement, la conservation, la mise à jour et la délivrance des actes de l'état civil doivent en principe avoir lieu sous format « papier ».

La dématérialisation de l'état civil a pour objectif d'améliorer le service rendu aux personnes protégées, en réduisant le délai d'envoi et de réception des actes d'état civil. Il s'agit également de renforcer la traçabilité des actes et la lutte contre la fraude. Outre les économies directes (estimées par l'Ofpra à 500 000 euros par an pour le seul affranchissement), la dématérialisation devrait permettre à terme de redéployer des agents de l'office sur des missions prioritaires. Cette mesure s'inscrit également dans un chantier plus large de modernisation des relations entre l'Ofpra et les personnes dont elle assure la protection et, à terme, entre l'office et les autres administrations.

La commission a adopté des amendements visant à garantir la cohérence juridique du dispositif et à renforcer la sécurité du registre et des actes d'état civil électroniques. Elle a également reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2029 la date d'entrée en vigueur de la loi en l'absence d'un décret publié avant cette date.

Elle a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

## I. DÉMATÉRIALISER L'ÉTAT CIVIL DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE, UN ENJEU D'EFFICACITÉ ET D'AMÉLIORATION DU SERVICE

### A. L'OFPRA, « MAIRIE DES RÉFUGIÉS »

L'article 25 de la convention de Genève relative au statut des réfugiés fait obligation aux États partie de délivrer aux réfugiés établis sur leur territoire les documents d'état civil qui leur seraient normalement fournis par les autorités de leur pays d'origine.

En vertu de l'article L. 121-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), **l'Ofpra est donc compétent pour établir les actes d'état civil des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides**, pour la durée de leur protection.

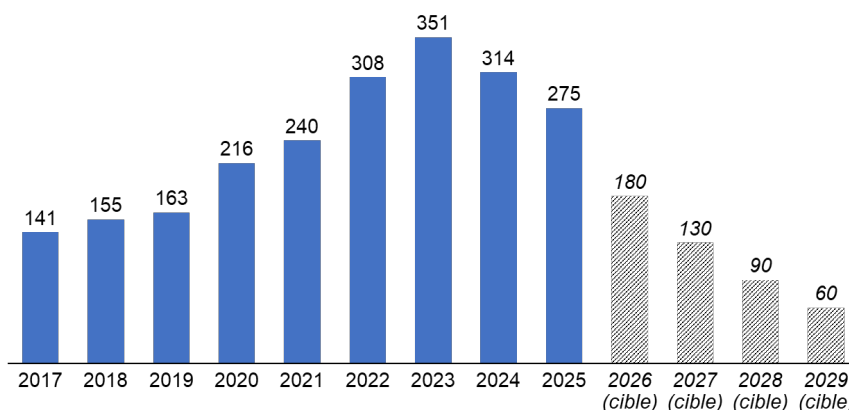
**Cette activité est soumise aux règles de droit commun** de l'état civil en ce qui concerne **l'établissement et la délivrance des actes**. Or, il résulte de l'article 40 du code civil que si **les actes de l'état civil** peuvent être rédigés selon des procédés informatisés par l'intermédiaire de logiciels de l'état civil, **ils doivent être établis sur support papier** et inscrits sur des registres tenus en double exemplaire. En outre, en vertu de l'article 101-1 du même code, **la délivrance des actes, par l'envoi de copies ou d'extraits, doit également avoir lieu en format papier**.

### B. UNE ACTIVITÉ TRÈS DYNAMIQUE, QUI SE TRADUIT PAR DES COÛTS ET DES DÉLAIS D'ÉTABLISSEMENT ET DE DÉLIVRANCE ÉLEVÉS

L'activité d'état civil de l'Ofpra connaît une **forte dynamique**, qui est la conséquence de **l'augmentation du nombre de personnes protégées** : au 31 décembre 2025, elles étaient **plus de 736 000 personnes** (soit plus de 1 % de la population), contre 455 295 en 2020.

En 2025, **l'Ofpra a édité 79 000 actes d'état civil et réalisé près de 400 000 copies et extraits** ; environ 55 000 dossiers de fixation d'état civil étaient en attente. En dépit de moyens importants (135 ETP affectés au pôle protection, soit 13 % des effectifs de l'Ofpra), **les délais d'établissement des actes d'état civil demeurent à des niveaux très élevés**, pénalisant l'insertion des personnes protégées.

### Délai moyen d'établissement d'un premier acte de l'état civil par l'Ofpra (jours)



Source : Ofpra et documents budgétaires

Le recours au format papier **contribue à ces délais** et se traduit par des **coûts importants** - les **frais d'affranchissement** de l'Ofpra s'élèvent à près de **700 000 euros** en 2025. **L'envoi des copies et extraits par voie postale se révèle également inadapté au public visé**, les personnes protégées changeant très régulièrement de domicile. De nombreux actes ne sont ainsi pas reçus par leurs destinataires.

## II. LA PROPOSITION DE LOI : CRÉER UN REGISTRE DE L'ÉTAT CIVIL ÉLECTRONIQUE ET PERMETTRE UNE DÉLIVRANCE DÉMATÉRIALISÉE

Le dispositif proposé s'inspire de celui prévu pour l'expérimentation, par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de la dématérialisation de l'état civil des Français de l'étranger<sup>1</sup>. Cette expérimentation a donné lieu à la pérennisation de la délivrance par voie électronique des actes de l'état civil établis par le ministère (article 101-1 du code civil).

L'**article 1<sup>er</sup>** prévoit, dans un nouvel article L. 121-9-1 du Ceseda, que **l'établissement**, la **conservation** et la **mise à jour** des actes de l'état civil relevant de l'Ofpra sont réalisés **sous forme électronique**, et que l'office tient à cet effet un **registre des actes de l'état civil électronique**. Ce registre est mis en œuvre dans des conditions « *garantissant l'intégrité et la confidentialité ainsi que l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité du registre et des actes qu'il contient* ». L'article 1<sup>er</sup> précise également les conséquences d'une défaillance du système informatique.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, les actes de l'état civil établis par l'Ofpra seraient ainsi édités et signés sous forme électronique. La signature de l'agent, sur délégation du directeur général de l'office, serait apposée sous la forme d'une signature électronique, selon un procédé qui devra empêcher toute modification ultérieure.

L'article 1<sup>er</sup> permet enfin la **délivrance sur support électronique** des actes. Le caractère facultatif de cette disposition vise à ménager le cas des personnes qui ne pourraient pas recourir à un procédé électronique.

L'Ofpra a indiqué envisager un double système de vérification de l'authenticité des copies électroniques d'actes : d'une part, par la vérification cryptographique de la signature de l'agent et du cachet électronique de l'Ofpra qui sera apposé lors de l'édition de la copie et, d'autre part, par un QR code ou un identifiant apposé sur l'acte et renvoyant vers un portail de vérification.

#### **Une extension du recours aux comptes numériques des personnes protégées**

Les demandeurs d'asile disposent d'un espace numérique personnel sécurisé, par lequel sont notifiées les convocations aux entretiens de l'Ofpra ainsi que ses décisions (article R. 531-17 du Cesda). L'utilisation de ce compte numérique est aujourd'hui limitée à la seule instruction de la demande d'asile : une fois la personne protégée, les correspondances avec l'Ofpra se font - à l'exception de certains téléservices - par des procédures « papier ».

L'Ofpra envisage que la délivrance numérique des actes de l'état civil ait lieu sur cet espace numérique personnel sécurisé, qui est un canal de communication bien connu des bénéficiaires de la protection internationale

**L'article 2** prévoit que les actes de l'état civil établis sur support papier avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi peuvent faire l'objet d'un double numérique dans le registre électronique. Cette reprise des actes de l'état civil établis antérieurement à la création du registre électronique demeurerait une simple possibilité, dont la mise en œuvre sera subordonnée à sa faisabilité technique.

**L'article 3** prévoit que les dispositions de la proposition de loi entreront en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1er janvier 2028.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a **approuvé l'objectif d'une dématérialisation de l'état civil** des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides

**Une telle mesure présente un intérêt notable**, tant au regard de l'amélioration du service rendu aux usagers, notamment la réduction prévisible des délais de traitement et de délivrance des actes d'état civil, que de la lutte contre la fraude et des économies attendues.

Les récentes cyberattaques ayant touché des systèmes d'information de l'État appellent toutefois **une vigilance particulière quant à la sécurité du registre d'état civil électronique et des actes qu'il contient**. Outre le caractère très sensible des données d'état civil, dont il est nécessaire de garantir l'intégrité sur de très longues durées, les données des réfugiés présentent un enjeu de confidentialité important, eu égard aux menaces dont ils peuvent faire l'objet.

Ces considérations ont mené à la commission à adopter, à l'initiative de son rapporteur, un amendement prévoyant que **les conditions permettant d'assurer l'intégrité, la confidentialité, l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité du registre électronique et des actes qu'il contient devront être précisées par décret**. L'intervention du pouvoir réglementaire permettra notamment d'y associer l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (Anssi). Par conséquent et afin d'éviter toute mise en œuvre précipitée, la commission a également **différé d'un an, au 1er janvier 2029, la date à laquelle la loi**, sans intervention du pouvoir réglementaire, **entrera en vigueur**.

\*

\* \*

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



## EXAMEN DES ARTICLES

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

#### **Dématérialisation de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides**

L'article 1<sup>er</sup> prévoit que, par dérogation au droit commun de l'état civil, sont réalisés sous forme électronique l'établissement, la conservation et la mise à jour par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) des actes de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale - réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire - et des apatrides. Il crée à cet effet un registre électronique des actes de l'état civil tenu par l'office. Il permet également la délivrance sur support numérique des copies intégrales ou des extraits d'actes de l'état civil.

Afin de garantir un niveau de sécurité élevé et conforme à la sensibilité particulière des données de l'état civil, la commission a prévu qu'un décret déterminera les conditions garantissant l'intégrité, la confidentialité, l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité du registre et des actes qu'il contient. Elle a adopté l'article ainsi modifié.

### **1. Le droit en vigueur**

#### *a) L'état civil des réfugiés et des apatrides, une compétence de l'Ofpra*

En vertu de l'article 25 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, les autorités du pays d'asile délivrent aux réfugiés « *les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales* » et que ces documents « *remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales [...] et feront foi jusqu'à preuve du contraire* ». Cette mission résulte de l'impossibilité pour les réfugiés de s'adresser à cet effet aux autorités de leur pays d'origine. Le 1<sup>er</sup> de l'article 12 de la même convention prévoit que « *le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence* ».

L'article L. 121-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) dispose que l'Ofpra « *exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire* ». L'article L. 121-9 du même code l'habilite donc « *à délivrer aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou du statut d'apatride, après enquête s'il y a lieu, les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'actes d'état civil.* » Il précise également que son directeur général « *authentifie les actes et documents qui lui sont soumis. Les actes et*

*documents qu'il établit ont la valeur d'actes authentiques.* » Cette mission est également consacrée à l'article L. 561-5 du même code, relatif à la réunification familiale des bénéficiaires de la protection internationale<sup>1</sup> et, en ce qui concerne les apatrides, à son article L. 582-4<sup>2</sup>.

L'article R. 121-35 du Ceseda précise que le directeur général est notamment habilité à certifier l'état civil des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides, tels qu'ils résultent d'actes passés ou de faits ayant eu lieu avant l'obtention du statut et, le cas échéant, d'événements postérieurs les ayant modifiés.

Cette activité recouvre la délivrance, d'une part, de pièces tenant lieu d'actes d'état-civil constatant un événement survenu (naissance, mariage, etc.) antérieurement à l'arrivée en France<sup>3</sup> et, d'autre part, d'actes de l'état civil relatifs aux événements survenus sur le territoire français.

La circulaire n° 84/5 du 8 janvier 1985 relative à l'état civil renvoie au droit commun de l'état civil en ce qui concerne notamment le contenu des actes et les conditions dans lesquelles ils sont établis et mis à jour. Ces actes font foi et ne peuvent être contestés que dans les mêmes conditions que les actes de l'état civil dressés par un officier de l'état civil communal. Les autorités à qui ils sont produits doivent en tirer les mêmes conséquences que celles qu'elles déduiraient de l'acte de l'état civil qu'ils remplacent<sup>4</sup>.

*b) Un recours au support papier imposé par le code civil*

(1) Une obligation prévue par le code civil

Aux termes du premier alinéa de l'article 40 du code civil, « ***les actes de l'état civil sont établis sur papier et sont inscrits, dans chaque commune, sur un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire*** ».

Par conséquent, **si les actes de l'état civil peuvent être rédigés selon des procédés informatisés**, au moyen de logiciels dédiés<sup>5</sup>, **ils doivent être établis in fine sur support papier**. L'article 5 du décret n° 2017-890

---

<sup>1</sup> Aux termes du second alinéa de cet article : « En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de l'article L. 121-9 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs. »

<sup>2</sup> Aux termes de cet article : « L'Office français de protection des réfugiés et apatrides exerce la protection juridique et administrative des apatrides [...]. Il est habilité à délivrer aux apatrides les pièces nécessaires pour leur permettre d'exécuter les divers actes de la vie civile et à authentifier les actes et documents qui lui sont soumis, dans les conditions prévues à l'article L. 121-9. »

<sup>3</sup> L'article 99-2 du code civil fait référence aux « certificats tenant lieu d'acte de l'état civil » établis par l'Ofpra.

<sup>4</sup> Conformément à l'instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999, par. 666.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article 5 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil : « Les actes de l'état civil sont établis selon des procédés manuels ou informatisés ».

du 6 mai 2017 relatif à l'état civil impose la signature manuscrite de l'officier de l'état civil, qui participe à l'authentification de l'acte.

Cette obligation concerne également les trois autres composantes du traitement des actes de l'état civil, à savoir leur mise à jour, leur conservation et leur délivrance.

L'usage du **format papier** est la règle pour **leur mise à jour**, par le biais des avis de mention envoyés à l'officier de l'état civil dépositaire de l'acte, qui appose la mention en marge de cet acte (article 49 du code civil et article 8 du décret du 6 mai 2017), **ainsi que pour leur conservation**, l'article 40 du code civil imposant l'établissement de registres annuels tenus en double exemplaire<sup>1</sup>.

En ce qui concerne **la délivrance** des actes de l'état civil, sous la forme de copies intégrales ou d'extraits, il résulte de l'article 101-1 du code civil qu'elle doit avoir lieu sur support papier<sup>2</sup>. Il n'est prévu d'exception que pour les actes établis par le ministère des affaires étrangères (cf. *infra*).

#### **Une procédure de vérification numérique des données d'état civil**

Le quatrième alinéa de l'article 101-1 du code civil permet la mise en œuvre d'une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil.

Mise en service en 2010, la plateforme d'échanges sécurisés de données de l'état civil Comédéc, prévue par l'article 43 du décret du 6 mai 2017, permet de substituer à la délivrance papier, pour certaines administrations et professionnels, une vérification informatisée des données d'état civil. Depuis 2018, sa mise en œuvre est obligatoire pour les communes disposant ou ayant disposé sur leur territoire d'une maternité<sup>3</sup>.

Par conséquent, pour l'instruction de leurs dossiers et dès lors qu'ils sont fondés à requérir des actes de l'état civil, les administrations, services et établissements publics de l'État ou des collectivités territoriales, les caisses et organismes gérant des régimes de protection sociale peuvent faire procéder à la vérification des données de l'état civil fournies par l'utilisateur auprès des officiers de l'état civil dépositaires de ces actes. Cette procédure peut également être mise en

<sup>1</sup> L'article 40 du code civil prévoit une dispense à l'obligation d'établir des registres en double exemplaire au profit des communes dont les traitements automatisés de données de l'état civil satisfont à des conditions et à des caractéristiques techniques fixées par décret. Ces dispositions ne sont toujours pas applicables, faute d'adoption des textes réglementaires nécessaires : en effet, si l'article 11 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil renvoie à un arrêté du garde des sceaux le soin de définir les « conditions techniques de sécurité, d'intégrité, et de confidentialité » des systèmes de traitement des données de l'état civil et de leur hébergement mis en œuvre par les communes, cet arrêté n'a toujours pas été pris. Le dernier alinéa de l'article 40 du code civil étend également cette dispense au ministère des affaires étrangères.

<sup>2</sup> Il en va de même pour le livret de famille, en vertu de l'article 101-2 du code civil, de l'article 29 du décret du 6 mai 2017 et du décret n° 74-449 du 15 mai 1974 relatif au livret de famille et à l'information des époux et des parents sur le droit de la famille.

<sup>3</sup> En vertu du dernier alinéa de l'article 101-1 du code civil, introduit par l'article 53 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

œuvre par les notaires ou les officiers de l'état civil ainsi que par les personnes habilitées à exercer les fonctions d'officier de l'état civil auprès de l'Ofpra.

En application de l'article 8 du décret du 6 mai 2017, la plateforme Comédéc permet également des échanges dématérialisés d'avis de mentions à apposer en marge des actes de l'état civil et d'instructions aux fins d'apposition de telles mentions.

Si cette procédure dispense les usagers de la production, à l'appui de certaines de leurs démarches, de la copie intégrale ou de l'extrait d'acte de l'état civil sous format papier et de dématérialiser les échanges de données de l'état civil, elle ne constitue pas pour autant une dérogation au principe de délivrance sur support papier des actes de l'état civil. Elle ne dispense pas davantage d'établir, de mettre à jour ou de conserver de manière dématérialisée les actes de l'état civil.

- (2) Un recours au papier chronophage et coûteux, peu adapté à la population des bénéficiaires de la protection internationale

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'absence de procédure dématérialisée oblige l'Ofpra, à imprimer 79 000 actes d'état civil et à expédier près de 400 000 copies par an.

Outre les coûts qui en résultent (personnel chargé de l'impression et de l'envoi des courriers et frais d'affranchissement), le recours au support papier est, selon l'Ofpra, peu adapté aux caractéristiques particulières de la population des bénéficiaires de la protection internationale, dont il est fréquent qu'ils changent régulièrement de domicile, omettant souvent d'en informer l'office. Ainsi, 25 % environ des courriers reçus chaque jour par l'Ofpra seraient des courriers non remis, qui reviennent avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée » en raison de changements d'adresse non ou mal signalés. L'office souligne que *« le problème d'adressage des courriers papiers génère un cercle vicieux : un allongement des temps de procédures car les envois de la protection n'arrivent pas, des réitérations de demandes des [bénéficiaires de la protection internationale] qui ne reçoivent pas leurs copies d'actes, un surcroît de travail pour les agents et des coûts d'affranchissement inutiles »*<sup>1</sup>.

Plus généralement, l'absence de dématérialisation de la correspondance avec les usagers ralentit l'instruction des demandes et contribue aux délais de délivrance très importants (9 mois en moyenne en 2025, contre plus de 11 mois en 2023).

Ce constat avait d'ailleurs conduit le législateur, en 2018<sup>2</sup>, à instituer un mécanisme visant à pallier les conséquences de ces délais de traitement (désormais codifié à l'article L. 561-16 du Ceseda), en permettant au réfugié ou au bénéficiaire de la protection subsidiaire, « dans l'attente de la fixation

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire adressé par le rapporteur.

<sup>2</sup> Article 14 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

définitive de son état civil », de solliciter le bénéfice des droits sociaux qui leur sont ouverts au moyen d'une attestation relative à la composition familiale délivrée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ou du gestionnaire du lieu d'hébergement, sur présentation de la décision de protection (article D. 561-12 du Ceseda). C'est au regard de ce mécanisme<sup>1</sup>, mais également de la « la difficulté inhérente aux missions qu'exerce l'OFPRA, en particulier dans l'établissement des justificatifs d'état civil des personnes protégées », que le Conseil d'État a rejeté, par une décision du 30 janvier 2025 (n° 495916), la requête formée par plusieurs associations tendant à enjoindre à l'Ofpra et au ministre de l'intérieur de prendre les mesures nécessaires afin de réduire les délais de délivrance de ces actes.

La réduction de ces délais n'en constitue pas moins un objectif prioritaire de l'Ofpra : les documents budgétaires fixent comme cible la réduction progressive du délai de délivrance des premiers documents d'état civil, pour atteindre 90 jours en 2028 (180 jours en 2026, et 130 en 2027)<sup>2</sup>.

*c) Une dématérialisation expérimentée pour l'état civil des Français de l'étranger*

En vertu de l'article 48 du code civil, pour les Français de l'étranger ou pour des Français qui ont connu à l'étranger un événement d'état civil (naissance, mariage, etc.), les fonctions d'état civil sont exercées par les chefs de mission diplomatique et chefs de poste consulaire et par le service central d'état civil (SCEC) de Nantes.

L'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi « ESSOC », a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Elle a été mise en œuvre par l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères, pour une durée initialement fixée à trois ans et portée par la suite à cinq<sup>3</sup> puis huit ans<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans ses conclusions sur cette décision, la rapporteure publique relevait néanmoins que « certains droits continuent de ne pouvoir être exercés par les intéressés dans l'attente de la délivrance de leurs documents d'état civil et par suite de leur titre de séjour. C'est le cas du droit de se voir délivrer un document de voyage. C'est aussi le cas des droits civils, tels que le mariage, le divorce, l'adoption, ou encore la disposition de biens mobiliers et immobiliers. »

<sup>2</sup> Indicateur 3.1. du projet annuel de performances du programme 303 « Immigration et asile », annexe au projet de loi de finances pour 2026, p. 13.

<sup>3</sup> Article 167 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, qui a également ratifié l'ordonnance.

<sup>4</sup> Article 2 de la loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Ses quinze articles précisent les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation, qui recouvre en réalité deux volets distincts.

Le premier est la délivrance des copies et extraits d'actes, dont la dématérialisation a été effective dès mars 2021 et pérennisée en 2024<sup>1</sup>. Elle est désormais permise à l'article 101-1 du code civil<sup>2</sup>.

Le second est la dématérialisation de l'établissement, de la conservation et de la mise à jour des actes, par la création d'un registre de l'état civil électronique. Ce chantier a connu un retard significatif qui a conduit aux prorogations successives de l'expérimentation. Il s'est heurté à de nombreuses difficultés techniques, liées notamment à la reprise des données depuis les applications historiques et celles produites par les postes diplomatiques. D'autres furent d'ordre organisationnel, si bien que l'établissement d'un premier acte de l'état civil nativement électronique n'est intervenu que début 2024, après cinq ans d'expérimentation.

Le déploiement d'une première version du registre de l'état civil électronique est annoncée pour la fin de l'année 2026, sur un périmètre fonctionnellement limité (actes de naissance uniquement) et dans un nombre de postes diplomatiques restreint.

Si le MEAE estime à 1,5 million d'euros par an les économies (essentiellement liées aux frais d'affranchissement et de mise sous pli) permises par l'expérimentation depuis 2021, son coût s'est révélé très supérieur aux estimations initiales (5 millions d'euros) : au 31 août 2026, il s'élève à 14,6 millions d'euros ; 3,8 millions d'euros supplémentaires seraient demandés pour 2027 afin d'achever les développements et d'assurer la fin du déploiement progressif dans le réseau diplomatique.

## **2. La proposition de loi**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi crée un registre des actes de l'état civil électronique aux fins de permettre l'établissement, la conservation, la mise à jour et la délivrance sous forme électronique des actes de l'état civil de l'Ofpra. Il fixe également les conditions d'établissement de ces actes en cas de défaillance informatique.

L'article 1<sup>er</sup> crée à cet effet un nouvel article L. 121-9-1 du Cesda, dont le I fixe le principe de la réalisation sous forme électronique de l'établissement, de la conservation et de la mise à jour des actes de l'état civil.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 2024 précitée.

<sup>2</sup> Les éléments recueillis auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères font état de plus de 5 millions de documents délivrés sur support électronique, d'un taux d'adhésion des usagers de 96 % et d'une réduction des délais d'obtention des actes : s'élevant à 10 jours en moyenne en France métropolitaine et de 15 à 30 jours à l'étranger (selon les pays) avant la dématérialisation, il s'élève désormais à 4 jours en moyenne depuis 2024 ; au mois de juin 2026, ce délai était inférieur à 48 heures.

Son II prévoit que l'Ofpra met en œuvre un registre des actes de l'état civil électronique, « *dans des conditions garantissant l'intégrité et la confidentialité ainsi que l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité du registre et des actes qu'il contient* ». Il s'agit d'une reprise des conditions fixées par l'article 3 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 pour l'établissement, par le MEAE, d'un registre des actes de l'état civil électronique.

Le III précise les conséquences d'une défaillance du système électronique qui empêcherait l'établissement d'un acte de l'état civil électronique. Ces dispositions reprennent, en les adaptant, celles de l'article 8 de l'ordonnance du 10 juillet 2019.

Il prévoit que dans cette hypothèse, l'acte est établi sur support papier et qu'il appartient à l'Ofpra, dès que le système informatique est rétabli, de l'intégrer « *sans délai* » dans le registre électronique. L'acte ainsi établi sur support papier est conservé par l'office et ne peut plus être exploité ; mention de la défaillance électronique doit être portée dans l'acte.

Enfin, le IV permet la délivrance des copies intégrales ou des extraits des actes de l'état civil sur support électronique.

À la différence de la mise en œuvre du registre électronique, il s'agit d'une simple faculté, afin de ménager le cas des bénéficiaires de la protection internationale qui ne disposeraient pas d'un espace numérique ou qui solliciteraient la délivrance d'une copie intégrale ou d'un extrait d'acte sous format papier.

### **3. La position de la commission**

La commission a approuvé la dématérialisation de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides, tant en ce qui concerne la délivrance sur support numérique des copies et extraits d'acte que la création d'un registre électronique de l'état civil.

Elle a relevé l'intérêt de cette mesure au regard des objectifs poursuivis : améliorer le service rendu aux usagers, notamment en facilitant les échanges avec l'Ofpra et, par conséquent, en contribuant à la réduction des délais d'établissement et de délivrance des actes de l'état civil ; renforcer la traçabilité des actes et la lutte contre la fraude ; générer des économies de fonctionnement, estimées par l'Office à un demi-million d'euros par an, tout en permettant à terme le redéploiement d'agents sur des missions prioritaires.

Une telle réforme ne se heurterait à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Ni l'article 25 de la convention de Genève ni l'article 25 de la convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides n'impose de support particulier aux documents d'état civil par les autorités de l'État de résidence.

La mesure pourra également bénéficier des retours d'expérience de l'expérimentation de la dématérialisation de l'état civil du ministère des affaires étrangères, dont la commission avait approuvé le principe et les prorogations successives<sup>1</sup>. Le choix de ne pas recourir à une expérimentation s'explique par la moindre complexité technique de la dématérialisation des actes d'état civil de l'Ofpra : contrairement au ministère des affaires étrangères, dont la mission d'état civil est réalisée dans son réseau diplomatique et consulaire, celle de l'office est entièrement centralisé. L'office dispose, sous format de données numériques, de toutes les informations nécessaires à l'établissement des actes d'état civil des personnes protégées.

En outre, la présente proposition de loi s'inscrit dans un chantier plus large de modernisation des relations entre l'Ofpra et les bénéficiaires de la protection internationale. Cette modernisation passerait par l'extension du recours à l'espace personnel numérique sécurisé, dont l'utilisation est aujourd'hui limitée à la seule instruction des demandes d'asile<sup>2</sup>, ce qui contraint l'office à revenir à une correspondance sous format papier dès la protection accordée. Elle devrait également s'accompagner, à plus long terme, d'une automatisation des échanges d'information avec les autres administrations publiques, ce qui permettrait de limiter les cas dans lesquels il est exigé des bénéficiaires de la protection internationale qu'ils fournissent des copies ou des extraits d'actes de l'état civil ou des pièces en tenant lieu.

Eu égard aux risques inhérents à la dématérialisation d'actes de l'état civil (d'autant plus importants que les réfugiés peuvent faire l'objet de menaces spécifiques), le rapporteur a estimé nécessaire de prévoir, par l'**amendement COM-2**, que les « *conditions garantissant l'intégrité et la confidentialité ainsi que l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité du registre et des actes qu'il contient* » devront être précisées par voie réglementaire, afin de déterminer, avec le concours de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), les exigences techniques garantissant un niveau de sécurité adéquat.

---

<sup>1</sup> [Rapport n° 577](#) (2023-2024) de M. Christophe-André Frassa sur la proposition de loi visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, au nom de la commission des lois du Sénat, mai 2024.

<sup>2</sup> L'espace personnel numérique sécurisé des demandeurs d'asile correspond au « procédé électronique » prévu par l'article R. 531-17 du Cesda ; ses caractéristiques sont précisées par l'arrêté du 8 juillet 2020 relatif aux caractéristiques et exigences techniques du procédé électronique mentionné à l'article R. 723-19 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dont l'article 9 prévoit qu'il est désactivé dans un délai maximal d'un an à compter de la notification de la décision de l'Ofpra. Ne sont pas concernées les demandes d'asile déposées en Guyane (où l'application est envisagée fin 2026 - début 2027), à Mayotte, en rétention ou en détention, ou par des mineurs non accompagnés. L'utilisation du compte numérique n'est pas imposée au demandeur qui établit qu'il n'est pas en mesure d'y accéder ou pour des considérations tirées de sa situation personnelle ou de sa vulnérabilité.

Afin de laisser un temps suffisant à la détermination de ces exigences et aux développements informatiques qu'elles impliquent, le rapporteur estime qu'il convient de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2029, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2028, la date à laquelle la proposition de loi entrerait en vigueur sans intervention du pouvoir réglementaire (**amendement COM-5** à l'article 3).

La commission a également adopté deux amendements rédactionnels présentés par son rapporteur.

|                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------|
| La commission a <b>adopté</b> l'article 1 <sup>er</sup> <b>ainsi modifié</b> . |
|--------------------------------------------------------------------------------|

## *Article 2*

### **Intégration dans le registre de l'état civil électronique des actes de l'état civil établis antérieurement**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>L'article 2 prévoit que les actes de l'état civil établis sur support papier avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi peuvent faire l'objet d'un double numérique dans le registre de l'état civil électronique et que l'acte ainsi établi fait foi jusqu'à inscription de faux.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>La commission a adopté un amendement de son rapporteur supprimant le second alinéa de l'article 2, relatif à la force probante du double numérique, qui tendait à conférer au double numérique une force probante supérieure à celui de l'acte originel.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### **1. La proposition de loi**

L'article 2 a trait au sort des actes de l'état civil établis par l'Ofpra antérieurement à la mise en service du registre de l'état civil électronique.

Son premier alinéa prévoit que les actes de l'état civil établis sur support papier avant l'entrée en vigueur de la loi peuvent faire l'objet d'un double numérique dans le registre électronique.

Il s'agit ainsi d'une simple faculté pour l'office, dont la faisabilité devra être évaluée : si elle n'était pas mise en œuvre, coexisteraient un registre électronique pour les actes établis à compter de sa mise en œuvre et, pour les actes établis antérieurement, un registre papier<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Une copie des actes étant d'ores et déjà conservée, en parallèle, de manière dématérialisée sur la base de données « Inrec » de l'office.

Son second alinéa prévoit que l'acte ainsi établi sur support électronique, soit le double numérique, fait foi jusqu'à inscription de faux.

Les dispositions de l'article 2 reprennent celles de l'article 9 de l'ordonnance du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères. Elles n'en divergent qu'en omettant une phrase précisant les modalités d'élaboration du double numérique, aux termes de laquelle l'officier de l'état civil « *reproduit à l'identique le contenu des énonciations et mentions de l'acte puis appose la date et sa signature électronique.* »

## 2. La position de la commission

La commission a adopté l'**amendement COM-4** du rapporteur supprimant le second alinéa de l'article 2, qui prévoit que l'acte établi sur support numérique fait foi jusqu'à inscription de faux.

En effet, cette disposition pourrait être interprétée comme modifiant la force probante attachée aux énonciations des actes établis par l'Ofpra.

Si les actes établis par l'Ofpra ont, en vertu de l'article L. 121-9 du Cesda, valeur d'actes authentiques, la force probante attachée à leurs énonciations obéit, sauf disposition légale y dérogeant<sup>1</sup>, aux règles de droit commun<sup>2</sup>.

Il résulte de l'article 1371 du code civil que seules les énonciations portant sur des faits personnellement constatés par l'officier public dans l'exercice de ses fonctions font foi jusqu'à inscription de faux. En revanche, la véracité des faits qui ont été déclarés à l'officier de l'état civil ne fait foi que jusqu'à preuve contraire. L'application de ces principes aux actes de l'état civil et aux pièces en tenant lieu délivrés par l'Ofpra a été rappelée par la Cour de cassation dans un arrêt du 15 mars 2023 (1<sup>ère</sup> civ., n° 22-18.147, Bull.).

Dès lors qu'il n'apparaît pas justifié de donner au double numérique d'un acte établi par l'Ofpra une force probante supérieure à celle de l'acte originel, l'amendement supprime le second alinéa de l'article 2.

|                                                                  |
|------------------------------------------------------------------|
| La commission a <b>adopté</b> l'article 2 <b>ainsi modifié</b> . |
|------------------------------------------------------------------|

---

<sup>1</sup> Tel est le cas des actes établis par l'Ofpra dans le cadre de la réunification familiale, pour lesquels l'article L. 561-5 du Cesda dispose qu'ils font foi jusqu'à inscription de faux (sur la portée de ces dispositions, voir : CE, 2 septembre 2019, n° 418842, T.).

<sup>2</sup> Le paragraphe 3 de l'article 25 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 stipule à cet égard que les documents ou certificats délivrés par les autorités de l'État de résidence « remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales ou par leur intermédiaire, et feront foi jusqu'à preuve du contraire ».

*Article 3*  
**Entrée en vigueur**

L'article 3 prévoit une entrée en vigueur de la loi à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

La commission a repoussé cette dernière date au 1<sup>er</sup> janvier 2029.

L'article 3 renvoie à un décret la détermination de la date d'entrée en vigueur des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la proposition de loi ; à défaut de la publication de ce décret, ses dispositions entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

La commission a adopté l'**amendement COM-5** du rapporteur repoussant cette dernière date au 1<sup>er</sup> janvier 2029. En cohérence avec l'ajout d'un renvoi, à l'article 1<sup>er</sup>, au pouvoir réglementaire visant à préciser les exigences techniques permettant de garantir la sécurité du registre et des actes qu'il contient, il s'agit de donner au Gouvernement et à l'Ofpra le temps nécessaire pour la détermination et la mise en œuvre de ces exigences.

La commission a **adopté** l'article 3 **ainsi modifié**.



## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 7 octobre 2026

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous passons à l'examen du rapport d'Olivier Bitz sur la proposition de loi visant à dématérialiser l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale.

**M. Olivier Bitz, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, déposée par notre collègue David Margueritte et cosignée par plusieurs d'entre nous, la présente proposition de loi a, comme son intitulé l'indique, un objet simple : permettre à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) de dématérialiser l'état civil dont il a la charge.

En effet, l'article 25 de la convention de Genève fait obligation aux États parties de délivrer aux réfugiés établis sur leur territoire les documents d'état civil qui leur seraient normalement fournis par les autorités de leur pays d'origine – et auxquelles il leur est évidemment impossible de s'adresser.

En vertu de l'article L. 121-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), l'Ofpra est compétent pour établir les actes de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale et des apatrides, pour la durée de la protection dont ils bénéficient. Cette protection recouvre, pour les événements survenus avant l'arrivée sur le territoire français, l'authentification des documents produits et la délivrance de certificats tenant lieu d'actes de l'état civil ; l'Ofpra établit également des actes de l'état civil en bonne et due forme pour les événements – naissance et mariage – survenus en France.

Cette activité est très dynamique du fait de l'importante augmentation du nombre de personnes protégées : au 31 décembre 2025, elles étaient plus de 736 000, soit plus de 1 % de la population française. En 2025, l'Ofpra a édité 79 000 actes d'état civil et réalisé près de 400 000 copies et extraits ; environ 55 000 dossiers de fixation d'état civil demeuraient en attente. En dépit de moyens conséquents – 13 % des effectifs de l'Office –, les délais d'établissement des actes d'état civil sont particulièrement longs, ce qui pénalise l'insertion des personnes protégées. En 2025, le délai moyen d'établissement d'un premier acte de l'état civil s'élevait à 275 jours, soit un peu plus de neuf mois : en 2023, il s'élevait à quasiment un an !

L'activité d'état civil de l'Ofpra est soumise aux règles de droit commun en ce qui concerne notamment les conditions d'établissement et de délivrance des actes. Or il résulte de l'article 40 du code civil que les actes de l'état civil, s'ils peuvent être rédigés sur des logiciels dédiés, doivent être établis sur support papier – avec une signature manuscrite – et inscrits sur

un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire. En outre, en vertu de l'article 101-1 du même code, la délivrance des actes, par l'envoi de copies ou d'extraits, doit également être effectuée en format papier. Par conséquent, l'ensemble des dimensions du traitement de l'état civil – l'établissement, la mise à jour, la conservation et la délivrance des actes – doivent avoir lieu sur un support papier.

Cela présente de nombreux inconvénients pour l'Ofpra, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, et comme son directeur général a pu le confirmer.

L'obligation de délivrer les documents d'état civil sous format papier paraît inadaptée aux caractéristiques particulières de la population des bénéficiaires de la protection internationale, dont il est fréquent qu'ils changent de domicile, souvent sans en informer l'Office. Ainsi, un quart environ des courriers reçus par l'Ofpra sont des courriers non remis en raison de changements d'adresse non ou mal signalés. L'Office souligne que ce problème génère un cercle vicieux : un allongement des temps de procédures, car les documents n'arrivent pas, des demandes réitérées et un surcroît de travail pour les agents, auxquels s'ajoutent des frais d'affranchissement inutiles. L'envoi postal des copies et extraits d'actes de l'état civil contribue à l'inflation des frais d'affranchissement supportés par l'Ofpra, qui s'élevaient en 2025 à 700 000 euros, et est également chronophage pour les agents chargés d'imprimer, de signer et d'expédier les documents. Tout cela contribue également à l'engorgement du pôle « Protection » de l'Office, et donc aux délais d'établissement et de délivrance des actes.

Ces constats ont mené les auteurs de cette proposition de loi à prévoir la dématérialisation de l'état civil de l'Ofpra.

L'idée n'est pas entièrement nouvelle, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) menant un chantier analogue. En effet, la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « Essoc », a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue d'une expérimentation de la dématérialisation de l'état civil des Français de l'étranger, qui relève du MEAE. Si la dématérialisation de la délivrance des documents a été un succès, ce qui a conduit à sa pérennisation en 2024, il n'en est pas allé de même en ce qui concerne celles des autres dimensions de l'activité d'état civil : l'établissement, la mise à jour et la conservation des actes.

La création d'actes d'état civil nativement numériques et d'un registre électronique de l'état civil s'est heurtée à de nombreuses difficultés techniques et organisationnelles, si bien qu'il a été nécessaire de proroger à deux reprises l'expérimentation – prorogations qui ont été accordées avec l'assentiment de notre commission.

Le texte n'envisage pas de procéder par expérimentation, au motif de la moindre complexité technique de l'entreprise. Contrairement

au ministère des affaires étrangères, dont l'activité d'état civil est réalisée dans son réseau diplomatique et consulaire, celle de l'Ofpra l'est de manière entièrement centralisée. L'Office dispose déjà, sous forme numérique, de toutes les informations nécessaires à l'établissement des actes de l'état civil des personnes protégées. Il possède enfin un logiciel, nommé INEREC, qui permet de réaliser de manière dématérialisée l'ensemble des dimensions de l'activité d'état civil et qui constitue ainsi une forme d'embryon de registre de l'état civil électronique.

L'Ofpra regarde également cette dématérialisation comme participant d'un chantier plus vaste de modernisation de ses relations avec les bénéficiaires de la protection internationale. Cette mesure s'accompagnerait ainsi de l'extension du recours aux comptes numériques, aujourd'hui réservés à l'instruction des demandes d'asile : une fois la protection accordée, ils ne peuvent plus être utilisés. À plus long terme, l'Office envisage également une automatisation des relations avec les autres administrations, avec pour objectif de limiter les cas dans lesquels il est exigé la fourniture d'une copie ou d'un extrait d'acte de l'état civil.

J'en viens au contenu même de la proposition de loi, qui s'inspire fortement de l'ordonnance qui régit l'expérimentation menée par le ministère des affaires étrangères.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit que l'établissement, la conservation et la mise à jour des actes de l'état civil relevant de l'Ofpra sont réalisés sous forme électronique, et que l'Office met en œuvre, à cet effet, un registre électronique. Il impose que ce registre soit mis en œuvre dans des conditions « garantissant l'intégrité et la confidentialité, ainsi que l'inaltérabilité et la préservation de la lisibilité du registre et des actes qu'il contient » – j'y reviendrai. Les conséquences d'une défaillance du système informatique sont également précisées.

L'article 1<sup>er</sup> permet aussi la délivrance des actes sur support électronique. Concrètement, il s'agirait d'un document sous format électronique, mis à disposition sur un espace numérique sécurisé, qui comporterait un double système de vérification de son authenticité. Le caractère facultatif de cette délivrance ménage la situation des personnes qui ne pourraient pas recourir à un tel procédé électronique.

L'article 2 prévoit que les actes de l'état civil établis sur support papier avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi peuvent faire l'objet d'un double numérique dans le registre électronique. Cette reprise des actes de l'état civil établis antérieurement à la création du registre électronique demeurerait une simple possibilité, dont la mise en œuvre sera subordonnée à sa faisabilité technique.

L'article 3 prévoit que les dispositions de la proposition de loi entreront en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

La dématérialisation de l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale me paraît présenter un intérêt à plusieurs égards : il s'agit d'améliorer le service rendu aux usagers, en contribuant à réduire les délais d'établissement et de délivrance des actes de l'état civil ; de renforcer la traçabilité des actes et la lutte contre la fraude ; de générer des économies de fonctionnement, estimées par l'Office à un demi-million d'euros par an, tout en permettant à terme le redéploiement d'agents sur des missions prioritaires.

La sécurité du dispositif appelle toutefois une vigilance particulière, à la suite des cyberattaques qui ont touché un grand nombre d'administrations de l'État. Si les données d'état civil sont, par nature, très sensibles, celles des réfugiés présentent un enjeu de confidentialité important, compte tenu des menaces dont ils peuvent faire l'objet.

Après avoir interrogé notamment l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), je vous propose un amendement visant à prévoir l'intervention d'un décret pour déterminer les exigences techniques du registre, ainsi que les conditions qui permettront de garantir l'intégrité, la confidentialité, l'inaltérabilité, ainsi que la préservation de la lisibilité du registre et des actes qu'il contient. L'Anssi pourra être associée à l'élaboration de ce décret, et ainsi veiller à ce qu'un haut niveau de sécurité soit garanti.

Par conséquent, afin de donner le temps nécessaire à la réalisation des développements informatiques et d'éviter toute mise en œuvre précipitée, je vous proposerai de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2029 la date à laquelle la proposition de loi entrerait en vigueur, hormis si un décret devait être pris à cet effet avant cette date.

Je vous présenterai également quelques autres amendements qui ont vocation à apporter des précisions ou des corrections au dispositif proposé.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter le texte ainsi modifié.

**M. David Margueritte, auteur de la proposition de loi.** – Ce texte résulte des nombreuses auditions que nous avons menées au sujet de l'immigration, et notamment en ce qui concerne l'application du pacte sur la migration et l'asile. De bon sens, il permet de répondre à une préoccupation simple, à savoir l'accélération des procédures. Un quart des courriers reviennent ainsi à l'Ofpra comme n'ayant pas de destinataire et le coût de l'affranchissement est considérable.

Le texte va aussi dans l'intérêt des demandeurs et devrait faire consensus, notamment au regard des modifications proposées par le rapporteur, auxquelles je souscris pleinement.

**Mme Olivia Richard.** – Je remercie notre rapporteur et suis assez fière que les Français de l'étranger puissent être une source d'inspiration : certes,

ils ont essuyé les plâtres, mais au profit de la simplification d'une démarche courante pour nos administrés, partout dans le monde. Merci d'avoir mis en valeur l'administration des Français de l'étranger et le service central d'état civil à Nantes, qui est la première mairie de France en nombre d'actes délivrés.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cette proposition de loi va dans le bon sens aux yeux de notre groupe : elle prévoit de gérer les actes d'état civil des réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire dans un registre électronique sécurisé, tandis qu'une procédure au format papier est prévue en cas de panne.

Le dispositif prévu devrait simplifier les démarches et réduire les délais comme les frais postaux, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2028 – le 1<sup>er</sup> janvier 2029 si l'un des amendements du rapporteur est adopté.

Notre groupe se joint donc au consensus et votera en faveur de cette proposition de loi. J'en profite pour adresser mes félicitations à notre rapporteur et à Mme la présidente.

**Mme Audrey Linkenheld.** – À l'unisson des collègues qui viennent de s'exprimer, notre groupe souscrit à l'objectif fixé par cette proposition de loi, à savoir la dématérialisation des actes d'état civil. Cela répond à une forte attente de l'Ofpra lui-même, le rapporteur ayant justement rappelé les impacts en termes de coût et de temps pour ses personnels. Il s'agit également d'une bonne nouvelle pour les bénéficiaires.

Nous ne voyons donc pas de raison de nous opposer à ce texte, mais j'ai néanmoins quelques interrogations : tout d'abord, même si le chantier est d'une moindre complexité que le précédent, le délai de mise en œuvre de douze à quinze mois vous paraît-il raisonnable au regard des échanges que vous avez pu avoir ?

Qu'en est-il, ensuite, de la sécurité informatique, compte tenu des événements estivaux qui ont de nouveau touché des administrations centrales ? Ces derniers nous incitent à faire preuve de la plus grande prudence en matière de cybersécurité : si le stockage des données d'état civil dans un fichier est une bonne chose, il rend aussi l'ensemble extrêmement vulnérable. Dans nos mairies, la tenue d'un double registre et le maintien d'un format papier sont utiles pour tous ceux qui subissent des cyberattaques. De quelles garanties disposez-vous afin d'éviter que la référence à une défaillance informatique ne se transforme en malheureuse réalité ?

Enfin, avez-vous une idée des économies recherchées en termes de ressources humaines ? Je ne voudrais pas que l'on supprime plus d'effectifs que nécessaire dans une administration qui en a bien besoin.

**M. Guy Benarroche.** – Nous ne nous opposerons pas à cette proposition de loi, qui va dans la bonne direction en permettant de résoudre une partie des problèmes qui ont été exposés. Bien trop longs, les délais d'obtention des documents dépendent aussi des enquêtes qui sont menées :

s'ils ont progressé durant les deux dernières années, les moyens alloués à celles-ci restent – d'après l'Ofpra même – notoirement insuffisants.

Je pense que nous ne pourrions faire l'économie d'un débat sur les moyens qu'il convient d'accorder à l'Ofpra et je compte sur vous, monsieur le rapporteur – ainsi que sur l'auteur de la proposition de loi – afin que nous lui donnions les moyens financiers et humains nécessaires pour réduire ces délais.

En outre, le Gouvernement s'est engagé à remédier aux dysfonctionnements permanents de la plateforme Administration numérique pour les étrangers en France (Anef), sur lesquelles sont déposées les demandes tendant à obtenir ou à renouveler un certain nombre de titres de séjour : l'échéance était fixée au mois d'octobre 2026, mais je n'ai pas constaté d'évolutions à ce stade.

Nous voterons donc en faveur de ce texte, mais en rappelant qu'il ne s'agit que d'une première étape.

**M. Olivier Bitz, rapporteur.** – Un consensus se dégage autour de l'orientation générale consistant à dématérialiser, même si – je tiens à le préciser – nous conservons la possibilité d'avoir un format papier : il ne s'agit pas de complexifier l'accès aux procédures pour ceux qui auraient des difficultés d'accès par voie numérique.

Deux amendements concernent directement la sécurité, qui a été pour moi un point de vigilance essentiel compte tenu de l'actualité estivale. L'un vise à déterminer par décret les conditions visant à assurer la sécurité du registre et des actes, ce qui permet d'intégrer l'Anssi dans leur élaboration. Cette évolution devant mener à un allongement des délais, je propose aussi de décaler l'entrée en vigueur du texte au 1<sup>er</sup> janvier 2029. Les auteurs du texte ont été un peu trop ambitieux et nous trouvons plus raisonnable de retarder l'entrée en application du texte, même si l'Ofpra nous a dit penser être prêt pour le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

L'expérimentation menée par le Quai d'Orsay pour les Français de l'étranger a été très concluante et nous nous en sommes largement inspirés.

Je vous rappelle également qu'une mission inter-inspection travaille actuellement à la dématérialisation de l'état civil communal. Il s'agit là d'un chantier d'une tout autre ampleur.

Monsieur Benarroche, nous sommes bien évidemment attentifs aux moyens de l'Ofpra, dont nous rapportons les crédits avec David Margueritte. Sachez que 77 équivalents temps plein (ETP) ont été créés en 2025 et en 2026 : c'est évidemment insuffisant, mais la dynamique est là. L'adoption de ce texte permettrait en outre une économie directe de 500 000 euros de frais d'affranchissement ; à terme, l'Ofpra indique qu'une trentaine d'ETP pourraient être réaffectés vers des missions prioritaires. L'idée n'est évidemment pas d'envisager une baisse des moyens.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Nous proposons de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les règles relatives à l'état civil des personnes placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Olivier Bitz, rapporteur.** – L'amendement COM-1 est un amendement rédactionnel.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

M. Olivier Bitz, rapporteur. – L'amendement COM-2 renvoie à un décret la détermination des conditions garantissant la sécurité du registre et des actes de l'état civil. Comme je l'évoquais précédemment, les nombreuses cyberattaques qui ont touché récemment les administrations de l'État appellent une vigilance particulière.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. Olivier Bitz, rapporteur.** – L'amendement COM-3 est un amendement rédactionnel.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

##### *Article 2*

**M. Olivier Bitz, rapporteur.** – L'amendement COM-4 vise à supprimer une précision relative à la force probante du double numérique d'un acte d'état civil. L'alinéa concerné tendait à donner au double numérique une force probante supérieure à l'acte originel, ce qui n'est pas souhaitable.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

##### *Article 3*

**M. Olivier Bitz, rapporteur.** – L'amendement COM-5 vise à reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2029 la date d'entrée en vigueur du texte.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

*Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

| <b>Auteur</b>                 | <b>N°</b> | <b>Objet</b>                                                                                        | <b>Sort de l'amendement</b> |
|-------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b> |           |                                                                                                     |                             |
| <b>M. BITZ</b>                | 1         | Amendement rédactionnel                                                                             | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. BITZ</b>                | 2         | Renvoi à un décret des conditions garantissant la sécurité du registre et des actes de l'état civil | <b>Adopté</b>               |
| <b>M. BITZ</b>                | 3         | Amendement rédactionnel                                                                             | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 2</b>              |           |                                                                                                     |                             |
| <b>M. BITZ</b>                | 4         | Suppression d'une précision relative à la force probante du double numérique d'un acte d'état civil | <b>Adopté</b>               |
| <b>Article 3</b>              |           |                                                                                                     |                             |
| <b>M. BITZ</b>                | 5         | Report au 1er janvier 2029 de la date d'entrée en vigueur                                           | <b>Adopté</b>               |

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

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

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

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

---

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

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

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

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

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 7 octobre 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 779 (2025-2026) visant dématérialiser l'état civil des bénéficiaires de la protection internationale.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait les règles relatives à l'état civil des personnes placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.**

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

### **Office français de protection des réfugiés et apatrides**

**M. Alain Espinasse**, directeur général

**M. Mathieu Mugnier**, secrétaire général

**Mme Émilie Seffray**, secrétaire générale adjointe

### **Direction des affaires civiles et du sceau**

**M. Emmanuel Germain**, adjoint à la cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille

**Mme Élise Luciani-Boudin**, rédactrice au bureau des droits des personnes et de la famille

**Mme Stéphanie Soler**, chargée de mission à la sous-direction du droit civil

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

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

## **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Direction générale des étrangers en France (DGEF)**

**Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)**

### **Associations**

**France terre d'asile**

**La Cimade**

**Coordination française pour le droit d'asile**

**Ligue des droits de l'homme**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/leg/pp125-779.html>

