



INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES

N°371/INS

INSPECTION GENERALE
DE
L'ADMINISTRATION

N°PAM 07-019-01

INSPECTION GENERALE
DES
SERVICES JUDICIAIRES

N°32/07

CONSEIL GENERAL DES
TECHNOLOGIES
DE L'INFORMATION

N°VI-1-3-2007

Mission d'audit de modernisation

R A P P O R T

sur

la transmission dématérialisée des actes d'Etat civil conservés par le Ministère des Affaires étrangères et européennes

Etabli par

DENIS BARBET
Inspecteur
des
Affaires étrangères

OLIVIER DIEDERICHS
Inspecteur
de
l'administration

NICOLE VERGER
Inspectrice
des
Services Judiciaires

JEAN CUEUGNIET
Ingénieur Général
des
Télécommunications

FRANÇOISE VALLON
Inspectrice
des
Affaires étrangères

DANIEL SANSAS
Contrôleur Général
des
Télécommunications

Octobre 2007

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

Périmètre physique

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre (en 2006)	Commentaires
SCEC à Nantes		
Fonds d'actes conservés	15 millions	Dont 50 % sont numérisés ce qui correspond à 96 % des demandes de délivrance. Les actes correspondant aux 4% restants sont numérisés au fur et à mesure des demandes.
Nombre de copies et d'extraits d'actes délivrés par an	1,7 million	Environ 7.000 par jour. 75 % des demandes sont effectuées par Internet et 25 % sur papier. 100 % des réponses sont effectuées sur papier et expédiées par courrier.
Avis de mentions apposés par an	160 000	
Duplicata et mises à jour de livrets de famille par an	47 000	
Nombre d'actes établis, conservés et mis à jour pour les naturalisés par décret et français par mariage par an	150 000	Dont 107.000 par décret de naturalisation, 35.000 par mariage et 22.500 livrets de famille établis.
Inscription au Répertoire civil et au Répertoire civil annexe par an	16 000	
Transcriptions judiciaires en 2006	4 800	
Reconstitution en 2006 d'actes manquants pour certaines personnes nées en Algérie avant 1962	2 800	
Consulats : nombre d'actes établis en 2006	115.507	

Périmètre financier (en 2006)

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Dépenses annuelles du SCEC	15,1	
- dont : dépenses de personnel	13,6	
- dont : dépenses de fonctionnement	1,5	- dont plus d'1M€ de frais d'affranchissement - le coût des locaux, postes de travail et infrastructure informatique sont pris en charge par le Programme 105

Effectifs concernés (en 2006)

Nombre d'agents (en ETP)	Service	Commentaires
TOTAL : 358 dont titulaires : 326 dont vacataires : 32 (= 479 mois vacataires)		La cellule Etat Civil Algérie (26 agents) a été directement rattachée, en 2007, au SCEC mais sans augmentation concomitante du budget de fonctionnement du service.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

.../...

Numéro	Recommandations	Pages du rapport	Responsable (s) de mise en œuvre	Echéance de mise en oeuvre
1	Modification des dispositions du décret n°65-422 du 1 ^{er} juin 1965 autorisant la transmission dématérialisée des données d'état civil entre le SCEC et les notaires	p.24	Min Justice	Fin 2007
2	Modification du décret n°62-921 du 3 août 1962 autorisant la transmission de données d'état civil	pp. 24-25	Min Justice	Mars 2008
3	Permettre aux 2000 mairies en charge de la délivrance des passeports biométriques d'échanger des données d'état civil entre elles et avec les notaires	p. 24	Min Intérieur	MIOCT 2008
4	Finaliser le projet Mathéo d'échange d'avis de mentions	p. 25	MAEE	Fin 2007
5	Dresser le bilan de l'expérience de la transmission dématérialisée des demandes de copies ou d'extraits d'actes entre le SCEC et les 4 départements pilotes	p. 13	MAEE et communes des 4 départements concernés	Fin 2007
6	Dresser une liste précise et publique des organismes cités à l'art 11.1 du décret de 1962 et autorisés à demander au préalable une copie ou un extrait d'acte d'état civil	p. 15	DGME MIOCT JUSTICE	2008
7	Prévoir l'interopérabilité des systèmes d'échange par voie électronique entre les officiers d'état civil, ainsi qu'entre ces derniers et les organismes habilités à les obtenir par le nouveau décret	p. 16	MIOCT- DGME	2008

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations	Principaux bénéficiaires			
		Citoyen	Usager	Communes	Etat
Amélioration de la qualité du service apporté par le SCEC	1, 2, 4, 5	x	x	x	x
Anticipation du risque de saturation du SCEC par un accroissement prévisible des demandes	1, 2	x	x	x	x
Réduction des délais de traitement et de transmission des actes/copies d'actes	1, 2	x	x	x	
Simplification du travail des communes	2, 3, 7			x	
Amélioration de la qualité et de la rapidité de communication entre le SCEC, les administrations et les organismes demandeurs	1, 2, 4		x	x	x
Sécurisation et amélioration de la lutte contre la fraude documentaire	2, 3	x		x	x
Réalisation d'économies budgétaires (réduction des frais de correspondance)	1, 2	x		x	x

S O M M A I R E

1. Le cadre de l'audit

1.1 Le constat

1.1.1 Des demandes en croissance continue avec des moyens stables

1.1.2 Une menace de saturation

1.2 Les enjeux d'une transmission dématérialisée de l'état civil et les impacts attendus

2. Un contexte juridique et institutionnel qui ne facilite pas la dématérialisation de la transmission des actes d'état civil

2.1 Un cadre juridique inachevé

2.1.1 Le cadre général posé par la loi du 13 mars 2000

2.1.2 La particularité des actes authentiques d'état civil

2.1.2.1 Les actes authentiques : une catégorie spécifique d'actes juridiques

2.1.2.2 Les actes d'état civil : une catégorie spécifique d'actes authentiques

2.2 Les difficultés à résoudre pour dématérialiser l'acte d'état civil

2.2.1 La signature électronique

2.2.2 La conservation des actes électroniques d'état civil

2.3 Les difficultés à résoudre pour dématérialiser la transmission en matière d'état civil

2.3.1 Les difficultés à résoudre pour transmettre les actes d'état civil

2.3.2 Les difficultés à résoudre pour transmettre les données d'état civil

2.3.3 Le périmètre de la dématérialisation

2.3.4 L'information et le droit des personnes

2.3.5 La sécurité des données transmises

2.3.6 Les difficultés liées à un état civil décentralisé

2.4 Des initiatives diverses et balbutiantes de transmission dématérialisée des données d'état civil

2.4.1 Les transmissions des bulletins d'état civil vers l'Insee

2.4.2 Les échanges d'avis de mentions de communes à communes via la norme Matheo

2.4.3 L'expérimentation des Deux Sèvres de vérification de la validité d'un état civil

2.4.4 Les portails de la DGME ou des mairies permettant de demander des extraits ou des copies d'acte d'état civil

2.5 L'expérimentation de transmission directe des actes d'état civil à la mairie où est effectuée la demande de CNI/ Passeport

3. Des actions politiques et administratives en matière de dématérialisation qui ne sont pas coordonnées

3.1 Le programme ACTES a favorisé la création de Tiers de Télétransmission (TDT) non compatibles entre eux

3.2 Le projet HELIOS ne s'intéresse qu'aux collectivités territoriales les plus importantes

3.3 Les e-régions (e-Bourgogne, e-megalis) : des initiatives intéressantes mais difficilement généralisables

3.4 Le programme INES et le projet CNI/Passeports : l'ambiguïté entre le régalien et le communal

3.4.1 *Un rappel historique sur les évolutions de structure initiées par le ministère de l'Intérieur*

3.4.2 *L'exercice d'une compétence étatique par des collectivités territoriales à l'origine d'un contentieux : dissociation dans l'urgence des passeports et des cartes nationales d'identité et présentation d'un projet de loi au Parlement*

4. A défaut de pouvoir tout régler, il faut saisir les opportunités qui se présentent

4.1 La nécessité de compléter le cadre juridique

4.1.1 *La dématérialisation des transmissions entre le SCEC et les notaires*

4.1.2 *Une indispensable réflexion à mener sur la dématérialisation de la transmission des données en provenance de l'ensemble des officiers d'état civil*

4.2 La finalisation du projet Mathéo du SCEC

4.3 Les CNIe/passeports : l'échéance européenne du 8 juin 2009 représente une opportunité à saisir pour la dématérialisation

4.4 La modification souhaitable du décret n° 62-921 du 3 août 1962

LISTE
DES
ANNEXES

- 1/ Lettre de mission.
- 2/ Liste des personnes rencontrées.
- 3/ Les liens de transmissions (Tiers De Télétransmission) et les conditions de l'interopérabilité.

1. Le cadre de l'audit

Le service Central de l'Etat civil (SCEC) du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) conserve les actes d'état civil de l'ensemble des français nés, reconnus, mariés ou décédés à l'étranger ainsi que les actes des personnes naturalisées correspondant à un évènement d'état civil ayant eu lieu à l'étranger. A ce titre, ce service constitue la mairie la plus importante de France : il détient en effet 15 millions d'actes dont la moitié a été numérisée ou scannerisée par l'application SAGA (Système Automatisé de Gestion des Actes), soit un peu moins de 10 % de l'ensemble des actes d'état civil du territoire français qui en compte 160 millions au total. Le réseau consulaire français a établi, en 2006, 115.507 actes, lesquels sont intégrés en temps réel dans le fichier central du SCEC par l'application GRECO (Gestion en Réseau de l'Etat civil Consulaire). Dans le cadre de la mise à jour des actes, le SCEC procède aussi à l'apposition d'une moyenne de 160.000 mentions par an.

Enfin, le SCEC délivre des extraits ou copies d'actes (1.726.628 en 2006). La demande annuelle provient très majoritairement de particuliers (60 %), des 7.000 notaires (20 %) et, pour une moindre part, des 36.685 mairies françaises (dont 600 d'entre elles représentent à elles seules 90 % du flux des demandes d'extraits ou de copies d'actes de naissance soit parce qu'une maternité est implantée sur leur territoire ou encore parce qu'elles sont mairies de résidence et demandent au SCEC des actes concernant des personnes nées à l'étranger). La grande majorité de ces demandes est formulée afin d'obtenir la délivrance de documents par des administrations comme les cartes nationales d'identité (5 millions par an) ou les passeports (3,3 millions/an).

1.1. Le constat

1.1.1 Des demandes en croissance continue avec des moyens stables

La demande d'actes ou de copies d'actes ne fait que croître. C'est ainsi que depuis 1996, elle a été multipliée par deux et qu'elle a enregistré une augmentation de 19 % entre 2005 et 2006. Le SCEC est parvenu à absorber une partie de cette hausse des demandes : le nombre des copies et extraits délivrés a en effet augmenté de 11 % mais cet effort s'est accompagné d'un allongement des délais d'acheminement (initialement de 5 jours, ils sont passés à 8/10 jours, alors que le délai de traitement est de 2 à 3 jours seulement à compter de la réception de la demande) ainsi que d'une accumulation des retards dans d'autres secteurs (par exemple 5.000 avis d'apposition de mention et 8.500 mises à jour et duplicata de livrets de famille sont en attente).

1.1.2 Une menace de saturation

Le risque de saturation du SCEC et celui de l'allongement des délais sont d'autant plus réels que le lancement, au printemps 2006, du nouveau passeport électronique avec la nécessité de produire une copie intégrale de son acte d'état civil comme préalable à l'établissement de ce document va provoquer mécaniquement une nouvelle hausse des demandes adressées au SCEC. La future mise en service de la Carte Nationale d'Identité électronique (CNIe) aura des effets identiques et cumulatifs sur le fonctionnement du service. Or, aujourd'hui, 75 % des demandes parviennent au SCEC par Internet (saisie du formulaire en ligne sur le site « France diplomatie » du MAEE) mais 100 % des réponses sont acheminées à leurs destinataires par courrier, en raison de l'actuelle impossibilité juridique (cf infra) d'adresser par ce moyen un acte « dématérialisé » ayant une force probante suffisante.

1.2. Les enjeux d'une transmission dématérialisée de l'état civil et les impacts attendus

Dans le cadre d'un effort plus large de simplification des démarches administratives des usagers, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, à l'origine de la demande de l'audit, observe que la pratique des administrations et des divers organismes habilités qui consiste à demander aux usagers de se procurer eux mêmes les actes d'état civil nécessaires directement auprès de la mairie concernée, se révèle très contraignante pour le public. Elle présente aussi l'inconvénient, pour l'administration, de laisser place à la fraude et de générer une perte de temps non négligeable du fait de courriers mal libellés ou insuffisamment renseignés et de multiples relances intempestives. Dans ces conditions, il souhaite accélérer la modernisation de la gestion de l'état civil dont il a la responsabilité. A cette fin, la procédure en vigueur doit être revue afin que les échanges avec les administrations et organismes demandeurs les plus importants (mairies, préfectures, notaires...) se généralisent et puissent s'effectuer dans le cadre d'un processus direct et dématérialisé, sur le modèle de la liaison sécurisée et fiable que le MAEE a mise en place avec son réseau consulaire à l'étranger (application GRECO puis mise en œuvre de l'application « deliceweb »). Une telle évolution technique vise à atteindre plusieurs objectifs dont le principal est d'améliorer la qualité du service apporté à l'utilisateur :

- prévenir le risque de saturation du SCEC, qui emploie 358 agents (en ETP, dont 326 titulaires) face à l'accroissement régulier du flux des demandes qui lui sont adressées à la suite du lancement du passeport électronique (+34 % entre mai 2006 et mai 2007) et de la carte nationale d'identité électronique (CNIe) ;
- résorber le retard accumulé par le SCEC dans d'autres secteurs (mentions, mises à jour des livrets de famille, etc.) afin de répondre prioritairement aux demandes d'actes ;
- maîtriser le coût d'acheminement des copies et extraits d'actes d'état civil actuellement adressés uniquement par voie postale. Ce coût (au tarif unitaire de 0,49 € le courrier) a presque atteint 1,1 M€ en 2006 et devrait atteindre 1,3 M€ en 2007, avec une prévision de 1,7 M€ en 2008 ce qui correspondrait à une augmentation de 50 % en 3 ans ;
- réduire les délais d'acheminement des copies et extraits d'actes d'état civil à destination des administrations qui les requièrent ;
- simplifier les démarches à accomplir et raccourcir les délais d'obtention des documents au profit des usagers ;
- améliorer le service apporté par le SCEC aux autres administrations, ainsi qu'aux requérants privés ;
- réduire le risque de fraude documentaire par une transmission directe et sécurisée des actes aux administrations destinataires, puisque le processus actuel fait circuler des extraits ou copies d'actes susceptibles d'être altérés, sans porter atteinte aux libertés publiques.

Depuis la loi du 13 mars 2000¹, les actes authentiques peuvent être établis sur support électronique (cf 2.1.1 et s.). Une première étape de modernisation de l'activité de délivrance de copies ou d'extraits d'actes du SCEC est, de fait, en cours pour ce qui concerne la demande d'actes adressée par les notaires dans le cadre de leur activité : une liaison sécurisée a été techniquement mise en place mais elle implique une modification du décret n° 62-921 du 3 août 1962 relatif aux actes d'état civil, modification actuellement à l'étude au ministère de la Justice (cf. 2.1.2.2).

Dans un second temps, il conviendra d'étendre cette nouvelle procédure à d'autres acteurs « institutionnels » du SCEC, à savoir aux mairies chargées du recueil des demandes de passeports et de CNI électroniques. S'agissant des mairies, qui constituent aujourd'hui le cœur de cible d'une transmission

¹ Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique.

dématérialisée mais qui, lorsqu'elles sont de petite taille, ne sont pas informatisées, une expérimentation a été menée durant le premier semestre 2007 entre le SCEC et quatre départements (Bas-Rhin, Ille et Vilaine, Val d'Oise, et Guadeloupe) : elle a consisté, pour les mairies, à se substituer aux usagers pour traiter les demandes de copies et d'extraits d'actes directement auprès du SCEC. Dans ce cadre, les demandes étaient effectuées via Internet mais les copies et extraits d'actes étaient adressés par voie postale. Le bilan de cette expérimentation n'a pas encore été tiré. La mission n'a, par conséquent, pas pu en prendre connaissance.

2. Un contexte juridique et institutionnel qui ne facilite pas la dématérialisation de la transmission des actes d'état civil

2.1. Un cadre juridique inachevé

La loi du 13 mars 2000 a posé le cadre juridique de la dématérialisation des actes authentiques, mais la particularité de chaque acte authentique, et, notamment, celle des actes de l'état civil, est telle que les difficultés à résoudre pour les dématérialiser demandent des solutions spécifiques.

2.1.1 Le cadre général posé par la loi du 13 mars 2000

La loi du 13 mars 2000, transposant partiellement une directive européenne de 1999², introduit dans notre code civil le principe de la reconnaissance juridique du document électronique. Ce texte est en grande partie issu de la réflexion d'un groupe de travail constitué par le GIP « droit et justice » à l'initiative du ministère de la Justice, afin de réfléchir aux incidences des nouvelles technologies informatiques et télématiques sur le droit de la preuve.

La loi consacre d'abord la valeur probante de l'écrit électronique, en redéfinissant la notion de preuve littérale. Les règles de preuve contenues dans le code civil reposent sur la prééminence de la preuve par écrit. Jusqu'alors, l'écrit était confondu avec le support papier sur lequel il était apposé. Le nouveau texte donne, pour la première fois, une définition de l'écrit qui devient indépendant de son support. L'écrit sur support électronique a désormais la même force probante que l'écrit sur support papier³.

Le principe de la signature électronique est ensuite posé. Ses fonctions sont définies et les conditions que cette signature doit remplir pour se voir reconnaître une valeur juridique sont précisées, en des termes généraux, de manière à pouvoir s'adapter aux évolutions techniques. Une présomption de fiabilité est instituée en faveur des signatures électroniques répondant à des conditions à définir par décret en Conseil d'Etat⁴.

La loi reconnaît, enfin, la possibilité d'établir un acte authentique dématérialisé, dressé sur support électronique, établi et conservé dans des conditions à préciser par décret en Conseil d'Etat⁵. Contrairement à celles qui précèdent, ces dispositions, votées à l'initiative du Sénat, n'ont pas fait l'objet de la réflexion en amont initiée par le groupe de travail.

2.1.2 La particularité des actes authentiques d'état civil

² Directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

³ Articles 1316 à 1316-3 du Code civil.

⁴ Article 1316-4 du Code civil.

⁵ Article 1317, alinéa 2 du Code civil.

La dématérialisation des actes d'état civil pose des difficultés particulières liées d'une part à leur nature juridique d'acte authentique, d'autre part, à leur spécificité d'actes d'état civil.

2.1.2.1 Les actes authentiques : une catégorie spécifique d'actes juridiques

La particularité des actes authentiques tient à leur force probante : émanant d'officiers publics⁶, ils constituent le plus haut échelon en matière de preuve écrite. La preuve contraire n'est pas admise contre les mentions qu'ils contiennent. Il ne peut être prouvé contre eux que par la mise en œuvre de la procédure d'inscription de faux⁷.

Il est donc nécessaire d'assurer leur intégrité dans le temps en prenant des précautions particulières pour leur établissement et leur conservation. Il en va de la sécurité juridique et de la conservation de notre mémoire collective. L'authenticité doit être perpétuelle.

La forme électronique ne doit pas remettre en cause les garanties particulières dont l'acte authentique est revêtu. Le nouveau formalisme électronique doit se substituer aux exigences actuelles liées au support papier et les procédés de conservation à long terme de documents signés électroniquement ne doivent pas retirer à l'acte sa nature d'original.

2.1.2.2 Les actes d'état civil : une catégorie spécifique d'actes authentiques

Les actes d'état civil sont des actes authentiques et entrent dans le champ d'application de la loi du 13 mars 2000.

L'état civil est régi principalement par les dispositions du titre deuxième du livre premier du code civil, le décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes d'état civil, le décret n° 65-422 du 1^{er} juin 1965 portant création d'un service central de l'état civil et l'instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999 modifiée par l'instruction du 29 mars 2002.

Selon le décret du 3 août 1962, l'acte papier, revêtu de la signature manuscrite⁸ de l'officier d'état civil et conservé sur registre en mairie, est le seul à avoir force légale. L'article 1^{er}, modifié par le décret n° 97-852 du 16 septembre 1997, reconnaît aux officiers de l'état civil la faculté d'utiliser des systèmes informatisés pour la tenue de l'état civil⁹, mais les actes doivent toujours être dressés sur papier, mis à jour et conservés dans des registres, selon les règles prévues en la matière.

Les données d'état civil contenues dans la mémoire d'un ordinateur, n'ont, en l'état des textes, aucune valeur authentique.

Le registre papier doit être établi en double original. L'un des registres est conservé à la mairie, le second au greffe du tribunal de grande instance. Seul le premier est tenu à jour par l'officier d'état civil par l'apposition de mentions marginales. Par extension, la valeur authentique reconnue aux actes d'état civil est reconnue aux registres dans lesquels ils sont inscrits.

⁶ La qualité d'officier public est conférée aux personnes qui ont le pouvoir d'authentifier des actes (ex : le maire, en tant qu'officier de l'état civil, le notaire...).

⁷ La procédure d'inscription de faux est prévue par les articles 303 et s. du nouveau code de procédure civile.

⁸ L'article 1^{er} du décret de 1962 exige la signature manuscrite des actes d'état civil. Le SCEC dispose d'une signature numérisée, mais qui n'a pas la valeur d'une signature électronique au sens de la loi du 13 mars 2000 et du décret du 30 mars 2001.

⁹ La CNIL, habilitée, en vertu de son pouvoir réglementaire à édicter des normes simplifiées concernant certains traitements automatisés d'informations nominatives a pris une délibération n° 04-067 du 24 juin 2004 modifiée par la délibération n° 2005 du 12 mai 2005 concernant les traitements automatisés d'informations nominatives mis en œuvre par les communes pour la gestion de l'état civil.

La consultation directe des registres datant de moins de cent ans est interdite¹⁰. C'est pourquoi la publicité des actes est assurée par la délivrance de copies ou d'extraits. Dressés en original par l'officier d'état civil, ils ont la même force probante que l'acte authentique lui-même¹¹. La délivrance des copies ou extraits obéit à des conditions très strictes énoncées aux articles 9 à 11-1 du décret de 1962.

2.2 Les difficultés à résoudre pour dématérialiser l'acte d'état civil

L'acte d'état civil électronique ne deviendra réalité qu'avec la parution des décrets d'application de la loi du 13 mars 2000. Ce texte renvoie par deux fois à des décrets en Conseil d'Etat, pour la signature électronique d'une part, et pour la dématérialisation des actes authentiques d'autre part.

Les difficultés à résoudre ne sont pas toutes spécifiques à l'acte d'état civil. C'est le cas, notamment, pour la signature électronique. En revanche, les difficultés liées à la conservation des actes d'état civil sont singulières en raison de la tenue décentralisée de notre état civil.

2.2.1 La signature électronique

Un décret du 30 mars 2001¹² a défini les critères que les procédés de signature doivent respecter pour bénéficier de la présomption de fiabilité prévue par l'article 1316-4 du Code civil et précisé le cadre dans lequel doit s'exercer l'activité des prestataires de services de certification.

Ce texte n'a pas abordé la question des actes authentiques et d'autres décrets spécifiques à chaque catégorie d'acte authentique sont donc nécessaires pour la rendre effective.

La signature électronique des actes authentiques est d'ores et déjà possible pour les actes établis par les huissiers et les notaires depuis la publication des deux décrets du 10 août 2005¹³, qui renvoient aux dispositions du décret de 2001.

Ce n'est pas encore le cas pour les actes d'état civil. La mise en œuvre de la signature électronique nécessite dans ce cas des modifications textuelles non seulement des décrets de 1962 et de 1965, mais encore des dispositions du code civil relatives aux actes d'état civil. Le ministère de la justice n'a pour l'instant pas élaboré de projet d'ensemble sur ce point.

La question de la signature n'est pas détachable de celle de la conservation des actes électroniques.

2.2.2 La conservation des actes électroniques d'état civil

Les difficultés liées à la conservation des actes d'état civil sont en revanche réellement spécifiques à la structure de notre état civil et à sa tenue décentralisée. Les 36.685 communes restent concernées par l'état civil, même si c'est dans des proportions très variables. Si seulement une petite partie d'entre elles dresse des actes de naissance parce qu'une maternité est implantée sur son territoire, les autres continuent à dresser des actes de mariage, de décès ou de reconnaissance. Or, les conditions de conservation doivent assurer une sécurité identique de l'acte, quelle que soit la quantité des actes dressés et détenus.

¹⁰ Sauf pour les agents de l'Etat habilités à cet effet et les personnes munies d'une autorisation écrite du procureur de la République. La consultation des registres de plus de cent ans est libre, en application de l'article 7-3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

¹¹ Article 13 du décret de 1962.

¹² Décret n° 2001-272 du 30 mars 2001, pris pour l'application de l'article 1316-4 du Code civil relatif à la signature électronique.

¹³ Décrets n°2005-972 du 10 août 2005 modifiant le décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice et 2005-973 du 10 août 2005 modifiant le décret n° 71-941 du 26 novembre 1971 relatif aux actes établis par les notaires.

La dématérialisation des actes authentiques établis par les huissiers et les notaires a abouti grâce à la création d'un minutier central contrôlé par les instances supérieures de chaque profession¹⁴. La centralisation des données est apparue comme un élément indispensable du dispositif mis en place par les décrets du 10 août 2005. Le mode traditionnel d'archivage par chaque professionnel ne présentait pas de garanties suffisantes.

Si la conservation centralisée des actes d'état civil va de soi pour ceux détenus par le SCEC, en revanche, il en va différemment pour les actes dressés et conservés en mairie. Le maintien de notre système décentralisé d'état civil démultiplie à l'évidence la difficulté.

La création d'un fichier central a été envisagée, mais elle n'est pas sans poser de problèmes, pour des raisons tenant à notre passé, mais aussi au coût et à l'organisation à mettre en place pour sa tenue et sa gestion¹⁵.

Le ministère de la Justice a élaboré un avant-projet de modification du décret de 1962, au début de l'année 2007, qui prévoyait la dématérialisation de l'un des registres et la possibilité pour les officiers d'état civil de transmettre une copie dématérialisée. Ce projet n'est pour l'instant plus à l'ordre du jour, compte tenu, notamment, des observations de la Direction des Archives de France sur l'absence de garanties suffisantes de conservation des données. Elle estime que la réflexion n'est pas aboutie et demandera encore du temps.

2.3 Les difficultés à résoudre pour dématérialiser la transmission en matière d'état civil

2.3.1 Les difficultés à résoudre pour transmettre les actes d'état civil

Une transmission dématérialisée des actes suppose résolu le problème de leur conservation. S'y ajoute la nécessité de respecter des impératifs de sécurité suffisants. La transmission d'un acte authentique doit en effet revêtir des conditions de garantie exceptionnelles et donc des procédures difficiles à mettre en place en raison de la dispersion des détenteurs d'actes.

C'est pourquoi, la dématérialisation peut ne porter que sur la transmission des données contenues dans l'acte conservé en mairie ou au SCEC. C'est dans cette voie que s'engage le ministère de la Justice.

2.3.2 Les difficultés à résoudre pour transmettre les données d'état civil

Une modification des décrets du 3 août 1962 et du 1^{er} juin 1965 est dans ce cas nécessaire, car la seule publicité des actes d'état civil aujourd'hui admise par les textes, est celle effectuée à l'aide des copies ou extraits, datés et revêtus de la signature et du sceau de l'autorité qui les délivre et qui ont valeur authentique. Le décret de 1962 ne permet pas la vérification des données de l'état civil, qu'elle soit dématérialisée ou non, auprès d'un officier de l'état civil.

La force probante attachée aux données transmises par voie électronique serait moindre que celle attachée à la copie ou à l'extrait papier signé de l'officier d'état civil par l'article 13 du décret de 1962. Les données ne vaudraient que jusqu'à preuve contraire.

¹⁴ Le conseil supérieur du notariat pour les actes notariés et la chambre nationale des huissiers de justice pour les actes d'huissiers.

¹⁵ En 2005, la mission chargée de l'évaluation technique, juridique et budgétaire du projet de dématérialisation et de centralisation de l'état civil communal avait étudié la possibilité de création d'un registre national de l'état civil numérisé centralisant toutes les données d'état civil, mais le coût très important et la question du rattachement de ce service ont été dissuasifs.

Le niveau de sécurité de la transmission nécessite certes la mise en place de garanties, mais d'un niveau inférieur à celui exigé pour la transmission des actes authentiques eux-mêmes.

Le ministère de la Justice a indiqué à la mission qu'il avait étudié, en 2005, la possibilité d'insérer, dans le décret du 3 août 1962, une disposition permettant de faire vérifier, après de l'officier de l'état civil, l'exactitude des données d'état civil dont une administration a pu être destinataire. L'officier d'état civil aurait répondu par oui ou par non. Le projet n'a pas eu de suite, notamment parce que le fichier du SCEC, en grande partie scanné, ne se prêtait pas à cette technique.

Les difficultés à résoudre sont cependant encore nombreuses. La mission en a identifié un certain nombre qui ont trait au périmètre de la dématérialisation, à l'information et au droit des personnes, à la sécurité des données transmises, aux difficultés liées à l'état civil décentralisé.

2.3.3 Le périmètre de la dématérialisation

L'article 11-1 du décret de 1962 modifié par le décret du 29 octobre 2004¹⁶ permet aux administrations, services, établissements publics, organismes ou caisses contrôlés par l'Etat, en charge de l'instruction d'un dossier administratif, de demander directement aux officiers d'état civil dépositaires des copies ou extraits d'actes, s'ils sont légalement fondés à les requérir, sous réserve d'en informer préalablement l'utilisateur.

En l'état du droit, deux organismes paraissent habilités à bénéficier de dispositions légales ou réglementaires : les officiers d'état civil pour la célébration des mariages et les préfetures pour la délivrance des cartes d'identité et des passeports¹⁷, auxquels il convient d'ajouter les greffiers pour les questions relatives à la nationalité française et pour l'enregistrement des déclarations de pacte civil de solidarité.

Les autres organismes, comme par exemple les débiteurs de prestations sociales ou de pensions ne peuvent en principe pas obtenir directement de l'officier d'état civil des copies ou extraits d'actes, ni demander la vérification des données des personnes dont ils instruisent le dossier¹⁸.

Le décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil prévoit, par principe, qu'une simple photocopie d'un document attestant de l'identité, de l'état civil, de la situation familiale ou de la nationalité doit suffire quand une disposition législative ou réglementaire exige une telle information.

Ces organismes disposent d'une possibilité de contrôle a posteriori en cas de doute sur les informations transmises par l'utilisateur¹⁹. Or, ils n'appliquent pas ce texte et exigent systématiquement des personnes une copie ou un extrait de leur acte d'état civil pour instruire le dossier. Cette pratique est à l'origine d'une circulation accrue de documents papiers et, partant, de fraudes.

¹⁶ Décret n° 2004-1159 du 29 octobre 2004 portant application de la loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 modifiée relative au nom de famille et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil.

¹⁷ Lettre du 26 septembre 2005 adressée par le Directeur des Affaires civiles et du Sceau au Président de la CNIL.

¹⁸ Les extraits sans filiation sont du domaine public et peuvent être demandés directement à l'officier d'état civil par les organismes en question. Cependant, ces organismes font souvent pression sur l'utilisateur pour que celui-ci leur présente une copie intégrale, alors qu'un extrait sans filiation serait, la plupart du temps, suffisant.

¹⁹ Article 3 du décret du 26 décembre 2000 : en cas de doute sur la validité de la photocopie produite ou envoyée, les administrations peuvent demander de manière motivée par lettre recommandée avec une demande d'avis de réception la présentation de l'original.

Dans une délibération du 5 juillet 2005 portant avis sur le projet de téléservice « demande d'acte de naissance »²⁰ de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE), la CNIL, rappelant les principes posés par le décret du 26 décembre 2000, a demandé à l'ADAE de diffuser sur le site Internet du téléservice la liste des organismes seuls habilités à demander une copie ou un extrait d'acte de naissance. Cette liste n'a pas été établie à ce jour.

La CNIL a par ailleurs accepté, par délibération du 8 décembre 2005²¹, la mise en œuvre d'un dispositif expérimental « FAST-Etat civil » entre deux organismes sociaux et cinq communes du département des Deux Sèvres. Il avait pour objet de dématérialiser leurs échanges de correspondance, destinés à vérifier l'exactitude de certaines des informations fournies par les demandeurs de prestations à l'appui de leurs demandes.

La CNIL a, à cette occasion, relevé qu'en l'état du droit, aucune disposition législative ou réglementaire n'habilitait les organismes débiteurs de prestations familiales ou sociales à obtenir directement des services de l'Etat civil des copies intégrales ou des extraits d'actes d'état civil concernant leurs allocataires ou à mettre en œuvre un dispositif d'interrogation automatique des fichiers de gestion de l'état civil²².

La question de savoir si la dématérialisation de l'échange de simples données d'état civil doit se faire dans le cadre de l'actuel article 11-1 du décret de 1962 ou doit être ouverte à d'autres organismes dans un but de lutte contre la fraude documentaire se posera inévitablement lors des travaux de modification de ce décret.

2.3.2.2 L'information et le droit des personnes

La place faite au droit d'opposition ou à l'information des intéressés sera également à déterminer. Le droit positif distingue deux situations.

L'article 11-1 du décret de 1962 prévoit une simple information préalable de l'utilisateur des destinataires des copies ou extraits d'actes demandés directement aux officiers d'état civil dépositaires des actes dès lors que le demandeur, en charge de l'instruction d'un dossier administratif est légalement fondé à le requérir.

Dans les cas où les administrations ne sont pas légalement fondées à demander un acte d'état civil, elles ne peuvent mettre en œuvre l'article 11-1 précité, et ce sont les articles 9 à 11 du décret qui s'appliquent. Seules les personnes visées par ces textes peuvent accéder aux copies ou extraits selon les modalités définies. Les administrations ou services assimilables demanderont alors directement à l'utilisateur de produire une copie ou un extrait d'acte.

Le décret devra définir la place laissée à l'utilisateur dans le nouveau cadre.

2.3.2.3 La sécurité des données transmises

La dématérialisation des transmissions des données d'état civil nécessite un dispositif de sécurisation des moyens de transmission. A titre d'exemple, le dispositif mis en place pour la transmission vers les préfectures des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité prévoit que le système de

²⁰ Délibération 2005-183 du 5 juillet 2005 portant avis sur le projet d'arrêté du Premier ministre créant un traitement de données à caractère personnel mettant en place le téléservice « demande d'acte de naissance ».

²¹ Délibération 2005-300 du 8 décembre 2005 portant autorisation de mise en œuvre d'un dispositif expérimental baptisé « FAST-Etat civil » entre la caisse d'allocations familiales et la mutualité sociale agricole du département des Deux Sèvres, d'une part, et les communes de Bressuire, Niort, Parthenay, Saint-Maixant et Thouars, d'autre part.

²² L'article L 583-3 du CSS et l'article L 723-1 du code rural constituent le seul fondement juridique des échanges aux fins de vérification entre organismes sociaux et communes.

télétransmission doit faire l'objet d'une homologation dans des conditions fixées par arrêté, homologation elle-même subordonnée au respect des prescriptions contenues dans un cahier des charges. Le système doit permettre de s'assurer de l'identification et l'authentification de l'émetteur et du destinataire, de l'intégrité des flux de données transmises ainsi que de leur sécurité et de leur confidentialité²³.

Le décret devra, de la même façon, prévoir des normes de sécurité de façon à garantir la fiabilité et l'intégrité des données transmises.

2.3.5 Les difficultés liées à un état civil décentralisé

L'échange dématérialisé des données d'état civil devra pouvoir s'opérer entre l'ensemble des officiers d'état civil, soit entre les 36.685 communes et le SCEC, et entre les officiers d'état civil et les administrations ou organismes habilités à les obtenir pour l'instruction d'un dossier, dans le cadre à définir par le décret.

Or, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'équipement informatique des communes, laissé à l'initiative de ces dernières, s'est fait ou non, et ce, de manière totalement libre, et sans aucun souci d'interopérabilité, ce qui rend, en l'état, très difficile la mise en place d'un système compatible de télétransmission.

Le système d'échange dématérialisé ne trouvera pourtant une efficacité pleine et entière que si sa généralisation à l'ensemble des officiers d'état civil est effective, quand bien même, dans un premier temps, il pourrait ne concerner que les communes qui connaissent les flux les plus importants.

Cependant, il n'existe pour l'instant aucune norme en matière d'interopérabilité. L'ordonnance du 8 décembre 2005, relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives²⁴ qui prévoit des dispositions relatives à l'interopérabilité des services offerts par voie électronique, dont l'élaboration d'un référentiel général d'interopérabilité (RGI) établi après consultation des collectivités publiques et des parties intéressées, n'a pas inclus, dans son champ d'application, les officiers d'état civil.

La question de la nécessité de définir une norme d'interopérabilité est donc posée.

2.4 Des initiatives diverses et balbutiantes de transmission dématérialisée des données d'état civil

2.4.1 Les transmissions des bulletins d'état civil vers l'Insee

Un audit de modernisation dit de la vague 6 a étudié, fin 2006, les échanges de données d'état civil entre les mairies et l'Insee²⁵, pour alimenter le RNIPP²⁶ (avis de naissance, de mariage, de décès, reconnaissances d'enfants). Ces flux représentent environ 2 000 000 de bulletins par an, dont 80% sont déjà dématérialisés (seuls 1 à 2% relatifs à des naissances ne le sont pas) suivant des procédures diverses : 1 100 000 environ par le système ancien Tedeco basé sur la norme X25, 500 000 par le portail Insee Aireppnet (qui n'utilise pas de certificats mais une identification par login et mot de passe) et le reste par des disquettes ou des cassettes. Le rapport de la mission préconisait un accroissement de la dématérialisation à hauteur de 90%

²³ Le dispositif ACTES est prévu par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le décret n°2005-324 du 7 avril 2005, l'arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation du cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité.

²⁴ Ordonnance n° 2005-1516 prise en application de l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui a habilité le gouvernement à prendre par ordonnance, plusieurs types de mesures concernant les échanges électroniques entre les usagers et l'administration et entre les administrations.

²⁵ La valeur authentique n'est pas attachée aux bulletins d'état civil transmis à l'INSEE.

²⁶ Répertoire National d'Identification des personnes physiques.

en augmentant la part de Aireppnet, et en faisant appel aux nouveaux opérateurs de Tiers de télétransmission (et éventuellement à des protocoles Peer to Peer de type Mathéo ou Presto). Les discussions pour normaliser le format des échanges et homologuer des Tiers de télétransmission sont en cours mais n'ont pas encore abouti.

2.4.2 Les échanges d'avis de mention de communes à communes via la norme Mathéo

L'informatisation de l'état civil est assez avancée en France puisque la majorité des communes dispose d'un logiciel de gestion de l'état civil. Néanmoins, un éditeur spécialisé dans les communes de petite taille signale que seules 7% des communes concernées disposent d'un outil d'export de données (condition nécessaire mais non suffisante pour aller vers une transmission dématérialisée). En fait il apparaît une segmentation du marché entre :

- les communes les plus peuplées (les 1000 communes de plus de 10 000 habitants représentant 50% de la population) qui sont pour l'essentiel équipées de logiciels Arpège, Digitech et Logitud ;
- les communes les moins peuplées pour lesquelles une dizaine d'éditeurs se partagent le marché.

Dans le domaine restreint des 1.000 communes de plus de 10.000 habitants, il n'y a pas d'enjeu commercial à partager un fichier client qui est implicitement connu de tous, et les éditeurs Arpège et Digitech se sont entendus sur une norme commune d'échange d'avis de mention, dénommée Mathéo et basée sur des échanges de courriels signés avec des pièces jointes chiffrées, ainsi que sur un annuaire commun des identifiants et clefs de signature des communes. Cette procédure a représenté un volume encore faible en 2006 (10 000 avis de mention échangés) mais un développement est en cours, qui devrait permettre au MAEE/ SCEC d'utiliser cette procédure avec les communes équipées des logiciels Arpège ou Digitech à partir du 1^{er} janvier 2008. Compte tenu de différentes pondérations ²⁷, il y a là un potentiel d'environ 2 000 000 échanges par an susceptibles d'être dématérialisés : les prévisions de la société Arpège font état d'environ 300.000 avis dématérialisés à échéance de deux ou trois ans. Néanmoins, la question d'un annuaire des communes reste posée, car il est peu envisageable que les sociétés Arpège et Digitech, à l'origine de la norme Mathéo, gèrent un annuaire de l'ensemble des communes. Il conviendrait que la DGME prenne ce rôle en charge, et qu'elle officialise à cette occasion l'abandon par Arpège/ Digitech de tous droits sur la norme Mathéo (abandon que la société Arpège indique avoir déjà effectué).

2.4.3 L'expérimentation des Deux Sèvres de vérification de la validité d'un état civil

A la suite d'un accord de la CNIL, une expérimentation a eu lieu en 2005 dans les Deux Sèvres avec la société FAST²⁸, pour des échanges entre des communes voisines sur des extraits d'actes. Le demandeur transmet à la commune de naissance les éléments supposés de l'acte, et la commune concernée répond par Oui/ Non sur la conformité des informations par rapport à l'acte authentique. Les échanges sont sécurisés.

2.4.4. Les portails de la DGME ou des mairies permettant de demander des extraits ou des copies d'actes d'état civil

Un certain nombre de mairies ont ouvert des sites Web qui permettent à leurs administrés (ou aux personnes nées sur leur territoire) de demander par Internet des extraits ou copies d'actes de naissance. Ce cas de figure, qui est d'ailleurs celui du SCEC (dont 75 % des demandes viennent d'Internet), n'est pas à

²⁷ Il y a en France, environ 50 000 000 échanges en matière d'état civil par an entre mairies, dont 6% d'avis de mention (3 millions). Le SCEC représente 15% de l'état civil français, et, compte tenu de la part de marché Arpège/ Digitech et de la concentration des extraits de naissance dans les communes à maternités, 70% des extraits de naissances viennent de communes équipées Arpège/ Digitech.

²⁸ Voir note n° 20.

proprement parler une dématérialisation puisque le retour du document vers le citoyen se fait par courrier papier par la Poste. Seule la demande d'acte est dématérialisée.

La DGME a ouvert un site « acte-de-naissance.fr » qui fédère ces initiatives, dans la mesure où elle gère la liste des communes qui ont un site et sert d'interface avec ces communes pour les demandes d'extraits d'actes.

2.5 L'expérimentation de transmission directe des actes d'état civil à la mairie où est effectuée la demande de CNI/ Passeport

Une expérimentation a eu lieu pendant le premier semestre 2007 dans 4 départements (Ille et Vilaine, Val d'Oise, Bas Rhin, Guadeloupe) consistant, pour la mairie où est effectuée la demande de CNI/ Passeport, à demander elle-même la copie ou l'extrait d'acte de naissance auprès de la mairie de naissance de l'individu au lieu de demander à l'intéressé de fournir lui-même ce document. Cette procédure permet à la mairie de s'assurer de la véracité de l'acte, et donc assure une meilleure protection contre la fraude qu'un document transmis par le demandeur qui peut être tenté de le falsifier²⁹. Elle ouvre en outre (même si cela n'a pas été mis en œuvre dans l'expérimentation) la voie vers une dématérialisation des échanges d'extraits ou de copies d'actes qui serait possible entre deux mairies alors qu'elle n'est guère concevable d'une mairie vers un particulier. En revanche, elle oblige la mairie où est effectuée la demande de CNI à stocker cette demande sans la traiter pendant plusieurs semaines, le temps que l'extrait d'acte de naissance lui revienne. Ceci est mal perçu par les administrés qui constatent parfois que leur dossier n'a pas avancé au bout d'un mois et se proposent alors d'aller chercher eux mêmes l'extrait d'acte demandé. Le bilan de cette expérimentation n'était pas encore connu lorsque la mission a déposé son rapport.

3. Des actions politiques et administratives en matière de dématérialisation qui ne sont pas coordonnées

3.1. Le programme ACTES a favorisé la création de Tiers de Télétransmission (TDT) non compatibles entre eux

Dans le cadre du contrôle de légalité, les communes transmettent à leur préfecture ou sous préfecture un certain nombre de documents (délibérations, pièces justificatives de certains actes...). Cette transmission se fait actuellement par papier, souvent par porteur qui attend un accusé de réception de l'huissier de la sous préfecture. Le ministère de l'Intérieur a mis en place dans le cadre du projet ACTES³⁰, à la fois une norme sur le format des documents à transmettre, et une norme sur le mode de transmission, qui consiste à faire appel à un certain nombre d'opérateurs privés, appelés Tiers de Télétransmission (TDT), homologués par le Ministère. Ils garantissent l'authenticité de l'émetteur, l'intégrité de la transmission, la traçabilité de l'envoi (horodatage) grâce à des certificats électroniques. A ce jour, une dizaine de TDT sont homologués (CDC-FAST, Omniklès, SRCI, Adullac, ...) et moins de 1.000 communes sont équipées. Le ministère de l'Intérieur ne s'étant intéressé qu'à l'aspect « transmission de la commune vers la préfecture » puisque le contrôle de légalité est exercé par le préfet sur les actes administratifs des collectivités territoriales, les TDT ne sont pas compatibles entre eux. Une mairie équipée par un TDT A ne peut échanger avec une mairie équipée avec un TDT B pour des échanges autres que ACTES (comme par exemple les échanges de données d'état civil).

3.2. Le projet Hélios ne s'intéresse qu'aux collectivités territoriales les plus importantes

²⁹ Néanmoins les interlocuteurs rencontrés par la mission ont tous souligné que les transmissions directes entre administrations représentaient certes une meilleure protection contre la fraude documentaire -falsification du document proprement dit-, mais qu'elle ne permettait pas en soi de lutter efficacement contre la fraude à l'identité.

³⁰ Voir note n° 21.

Les collectivités territoriales sont également tenues de transmettre leurs pièces comptables à la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP). Ceci concerne plus de 117.000 collectivités ou établissements publics (mairies, hôpitaux, HLM, associations, syndicats d'électrification...), qui, à ce jour, transmettent parfois ces données par courriel ou en transmission de données (VPN), mais le plus souvent par l'envoi manuel de disquettes ou CD ROM.

Dans le cadre du projet Hélios, la DGCP a normalisé un Protocole d'échange sécurisé (PES V2) qui définit le format des données à transmettre. Pour la transmission, elle prévoit d'homologuer un certain nombre de TDT (comme pour ACTES) et d'offrir en outre une passerelle gratuite d'accès (avec sécurisation par certificats délivrés par la DGCP) pour les communes qui ne souhaiteraient pas recourir à un TDT payant.

L'objectif de la DGCP est d'aller vite sur l'adaptation du réseau DGCP à Hélios (un tiers des 3000 postes comptables sont aujourd'hui compatibles, et l'essentiel des postes est visé pour fin 2008), mais les prévisions de déploiement dans les collectivités locales restent limitées : 200 collectivités en 2008 et 500 en 2009 sur un total de plus de 100 000.

En outre, les relations entre ACTES et Hélios restent modestes, et il n'y a pas de coordination interministérielle pour assurer à une commune qui prend un TDT pour ACTES que ce même TDT lui offrira une prestation adaptée pour Hélios. Il n'existe pas suffisamment d'impulsions interministérielles pour formaliser un vrai programme de suivi sur la dématérialisation entre administrations d'Etat et collectivités territoriales en général.

3.3 Les e-régions (e-Bourgogne, e-megalis) : des initiatives intéressantes mais difficilement généralisables

Des initiatives régionales (Bourgogne, Bretagne) ou départementales (Conseil général de l'Aube), voire intercommunales (syndicats de communes) ont eu lieu pour fédérer des communes, et leur offrir des prestations d'assistance et des services de type TDT dans le cadre de l'adhésion à leur association. Les Conseils régionaux ou généraux ont ainsi pu fédérer près de la moitié des communes de leur zone, et négocier des tarifs de gros avec des TDT, voire devenir elles mêmes TDT agréés. Les applications visées concernaient jusqu'ici plutôt les marchés publics mais pourraient s'étendre à ACTES et Hélios. Ces initiatives régionales sont intéressantes car elles font progresser la dématérialisation mais elles ne sont pas généralisables car elles sont largement tributaires des affinités politiques sur le terrain.

3.4. Le programme INES et le projet CNI/ Passeports : l'ambiguïté entre le régalien et le communal

Le ministère de l'Intérieur a adapté ses structures depuis 2004 afin de gérer la contrainte européenne en matière de documents de voyage, ce qui a abouti à la création de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) en 2007. Néanmoins, ces adaptations de structure ne règlent pas les difficultés juridiques soulevées par l'exercice d'une compétence d'Etat par des collectivités territoriales dans le cadre des procédures en matière de passeports et de carte nationale d'identité (CNI). La solution actuelle consiste donc à dissocier les passeports des CNI afin de remplir, dans l'immédiat, nos obligations européennes et à demander au législateur de clarifier définitivement la situation face au contentieux né de cette situation.

3.4.1. Un rappel historique sur les évolutions de structure initiées par le ministère de l'Intérieur

- Une contrainte européenne

La France est soumise à une contrainte européenne par le règlement européen du 13 décembre 2004 concernant les documents de voyage (passeports). Ce règlement comporte deux volets qui se succèdent dans le temps : un premier volet prévoyant une puce dans laquelle est stockée la photo numérisée du titulaire pour avril 2006 et un deuxième volet prévoyant que seront stockées également les empreintes digitales de deux doigts pour un déploiement effectif au plus tard en juin 2009 (passeport dit « biométrique »). Comme la France avait de toute façon déjà du retard en matière de cartes d'identité électroniques (CNIe, nos voisins européens délivrent déjà 12 millions de cartes électroniques), le gouvernement a articulé les deux projets sous forme d'un projet de loi relatif à la protection de l'identité qui n'a pas vu le jour en raison des changements politiques.

- Le programme « Protection de l'identité »

Le programme « Protection de l'Identité » a succédé au programme INES fin 2005 afin d'initier une meilleure transversalité au sein de l'administration qui avait tendance à agir en ordre dispersé, chaque ministère, voire chaque direction concernée au sein d'un même ministère, ayant eu des difficultés à s'accorder sur des principes communs. Ce programme s'inspirait des conclusions de la commission des lois du Sénat sur la nouvelle génération du document d'identité et la fraude documentaire. Néanmoins, le programme était une simple structure de coordination qui continuait à buter sur des problèmes de doctrine entre services concernés. Au sein même du ministère de l'Intérieur la question du lieu de réception des demandes de titre et de leur délivrance physique à l'utilisateur (mairies, dans la logique de la Directive Nationale d'Orientation (DNO), ou retour vers les préfectures, rompant avec la DNO) a continué à être l'objet d'un débat³¹ qui ne fut définitivement tranché qu'à l'été 2007, en faveur du maintien de la mairie comme lieu de constitution du dossier et de remise du titre.

- L'Agence Nationale des Titres Sécurisés

Afin de se doter d'une structure directement opérationnelle regroupant les acteurs concernés (MIOMCT, MAEE en premier lieu) , permettant ainsi d'harmoniser les points de vue et d'agir efficacement, l'Etat a créé (décret 2007-240 du 22 février 2007) l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS) sous forme d'un établissement public administratif jouissant donc de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ses missions concernent, notamment, la définition des normes techniques et des dispositifs correspondants, le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes et réseaux informatiques permettant la gestion des titres sécurisés et la transmission des données correspondantes, l'achat (donc la capacité juridique à lancer des marchés publics ce qui est essentiel en termes opérationnels) pour le compte des administrations d'Etat des titres eux-mêmes, l'acquisition et la mise à disposition des administrations intéressées des matériels et équipements nécessaires à la gestion et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés, ainsi que leur maintenance.

L'Etat crée ainsi son propre opérateur de conception et d'exécution sur le plan technique concernant les titres. Il met en commun des compétences et des équipes issues des administrations concernées : les outils nécessaires au plan interministériel sont alors mis en cohérence, l'ANTS devenant le pôle d'expertise dont l'Etat avait besoin.

Les missions de l'ANTS ne s'arrêtent au demeurant pas aux seuls CNIe et passeports biométriques. Elles incluent les titres de séjour, les visas et les cartes grises. Toutefois, l'exercice de ses compétences a été graduellement étalé dans le temps : dès mars 2007 pour le passeport électronique (premier volet du règlement européen), juin 2007 pour le passeport biométrique (second volet) et la CNIe,

³¹ Essentiellement entre la DLPAJ, en faveur d'un contrôle accru par les préfectures pour des raisons de sécurité, et la DMAT. (secrétariat général), en faveur d'un maintien de la situation actuelle (« déguichetisation » des préfectures et sous-préfectures dans la ligne de la DNO).

septembre 2008 pour le système d'immatriculation à vie des véhicules ; enfin, pour les titres de séjour et les visas, l'agence attend les arbitrages définitifs des autorités politiques.

3.4.2. L'exercice d'une compétence d'Etat par des collectivités territoriales est à l'origine d'un contentieux qui a conduit le ministère à dissocier les passeports des CNI face à l'urgence de la situation et à soumettre au législateur un projet de loi résolvant les problèmes en suspens.

Le ministère de l'Intérieur a confié aux maires la réception des demandes (CNI, passeports), la constitution des dossiers et la délivrance physique du titre à l'utilisateur, au terme de la procédure. Cette démarche s'inscrit dans le mouvement de « déguichetisation » des préfectures dans le cadre de la DNO du ministère. Mais cette évolution a abouti à un contentieux devant les juridictions administratives qui illustre l'am
celle-ci est une compétence non décentralisée, en l'occurrence l'état civil³².

- Rôle des mairies et jurisprudence dite « Versailles » : la nécessité de trouver un vecteur législatif

Le décret n° 2001-185 CNIe/passeports prévoit que les dossiers sont « déposés en mairie », la préfecture assurant l'instruction et le contrôle du dossier. Elle délivre ensuite l'ordre de fabrication du titre, le préfet étant l'autorité de délivrance du titre. L'utilisateur est enfin convoqué à la mairie pour retirer physiquement le titre acheminé par la préfecture. Cette situation a déclenché un conflit juridique et financier lorsque la ville de Versailles a attaqué le volet passeport du décret, considérant que l'Etat lui imposait des charges indues sans fondement légal, même si l'état civil est une compétence d'Etat exercée entre autres par les maires.

Le Conseil d'Etat (compétent en premier ressort pour le contentieux relatif aux décrets) a donné raison à la commune de Versailles dans un arrêt du 5 janvier 2005. Dans les motivations de ce jugement, le Conseil d'Etat considère en effet qu' « aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi. », autrement dit, le gouvernement aurait du prévoir un vecteur législatif pour imposer aux mairies d'être les points d'entrée et de sortie du dispositif passeport. Un décret ne pouvant prévoir ce type de transfert de charges au regard de la hiérarchie des normes du droit public français, cette disposition a été annulée par le Conseil d'Etat.

Le volet passeport du décret étant ainsi annulé, les collectivités locales se sont engouffrées dans la brèche, en attaquant de nombreuses fois l'Etat en pleine juridiction devant les tribunaux administratifs (effet « boule de neige » du Conseil d'Etat statuant en excès de pouvoir sur le volet passeport du décret) pour obtenir des dédommagements financiers et ont quasi systématiquement obtenu gain de cause, tendance d'ailleurs confirmée par le Conseil d'Etat saisi pour avis deux années plus tard.³³ Il s'est ainsi accumulé un « stock indemnitaire » pour plus de 20 millions € à la charge de l'Etat depuis la jurisprudence Versailles. De surcroît, la plus haute juridiction administrative, dans cet avis, incluait également les CNI.

Les rationalisations de structures opérées par l'Etat en créant l'ANTS doivent donc s'accompagner d'une action législative pour sécuriser juridiquement les nouveaux processus visant à respecter la contrainte européenne et la date butoir de juin 2009 pour les passeports.

Toute la difficulté de l'exercice, outre le coût du contentieux indemnitaire qui constitue un problème distinct, est donc de trouver le vecteur législatif approprié dans un droit quasi-exclusivement réglementaire jusqu'à présent. Depuis les débuts de la Vème République, l'essentiel des dispositions en matière de délivrance de titres est fixé par voie réglementaire, aussi n'existe-t-il pas de point d'entrée pour un ajout ou une modification par le législateur. Ce problème concerne d'ailleurs aussi l'apurement

³² Le maire est officier d'état civil, ce qui fait de lui un agent de l'Etat quand il exerce cette compétence (mariages, naissances etc.).

³³ Avis du CE *Commune de Poitiers*, 6 avril 2007.

du contentieux indemnitaire, car le gouvernement ne pouvait recourir à un simple cavalier budgétaire pour régler la question en l'absence de lois existantes.

- Les conséquences de cette jurisprudence sur le déploiement du nouveau dispositif.

Face aux obligations européennes en matière de passeport biométrique (mais la problématique reste la même quoique retardée dans le temps pour la CNIe), l'Etat avait imaginé une solution résolvant l'extrême éclatement communal de notre pays avec ses 36.685 municipalités en limitant le nombre de stations d'acquisition biométriques (qui sont devenues nécessaires pour établir un passeport puisque la puce de celui-ci doit inclure une photo et deux empreintes digitales selon la norme européenne) déployées sur le territoire.

Ainsi, il avait été négocié avec l'Association des Maires de France en mai 2006 que l'Etat financerait l'achat (et les charges afférentes, formation, entretien etc.) de ces stations d'acquisition biométriques qui seraient installées dans les 2.000 communes les plus importantes représentant à elles seules plus des deux tiers (70 %) du flux de demandes de CNI/Passeports. Les citoyens des communes plus petites où il n'est pas rentable³⁴ d'installer une station se rendront dans la grosse commune équipée la plus proche. L'Etat verserait une dotation à ces 2.000 communes pour la surcharge de travail en termes d'ETP que représente l'accueil du tiers restant de la population issue des communes non équipées. Comme il a été précisé précédemment dans le présent rapport, les 2.000 communes incluent les 600 communes avec maternités réparties sur le territoire, les implantations de maternité étant évidemment le facteur principal générateur de demandes d'extraits d'actes de naissance par les usagers.

Or la jurisprudence « Versailles » rend évidemment cet accord caduc même s'il n'a pas été formellement dénoncé par l'AMF. Il fallait donc que la nouvelle Agence des Titres trouve une solution dans l'urgence pour respecter les délais imposés par l'Union Européenne pour le déploiement du passeport biométrique (juin 2009 au plus tard).

- La dissociation du passeport et de la CNIe (décret passeports) pour parer à l'urgence comme solution provisoire

Un premier projet de loi avait été transmis pour avis en octobre 2006 à la CNIL mais n'a pas eu de suite en raison des changements politiques consécutifs à l'élection présidentielle. Le gouvernement prépare donc un nouveau projet de loi sur la protection de l'identité qui serait présenté au parlement au printemps 2008.

Mais parallèlement, afin de respecter les délais pour le passeport, en particulier la nécessité pour l'ANTS de pouvoir lancer ses marchés publics le plus rapidement possible³⁵ (fabrication de la puce, architecture réseaux, dispositifs de signature et de cryptage, conception, réalisation et entretien des serveurs etc.), le ministère de l'Intérieur a préparé un projet de décret modifiant le décret n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports électroniques (qui succède au volet passeport annulé de l'ancien dispositif) qui devrait être publié au plus tard au mois de décembre 2007.

Il a donc été décidé, face à l'urgence, de dissocier juridiquement les deux dispositifs passeport/CNIe pour pouvoir tenir les échéances. Parallèlement, est préparée une loi « protection de l'identité »³⁶ visant à résoudre les problèmes juridiques (et financiers) évoqués ci-dessus. Toutefois, il convient de préciser que la loi reste nécessaire également pour les passeports car il n'y a pas d'étanchéité juridique entre la procédure passeport et la procédure CNIe. Seul un vecteur législatif permettra en définitive de créer un tronc commun aux deux procédures (la question des charges nouvelles imposées

³⁴ Selon les études réalisées par le ministère de l'Intérieur, le seuil a été paramétré de sorte que les flux constatés les années précédentes correspondraient à un minimum de deux opérations d'acquisition biométriques par jour.

³⁵ L'ANTS se fixe la fin du mois de janvier 2008 comme date butoir pour notifier les marchés si elle veut respecter le calendrier de déploiement.

³⁶ Projet de loi « protection de l'identité » (PLPI) qui devrait être transmis à la CNIL en décembre 2007 et déposé au parlement en avril 2008.

aux collectivités constituant un élément important de ce socle) et au système d'information. Le socle législatif est également nécessaire pour régler les questions afférentes au stockage de certaines données à caractère personnel (photo, empreintes digitales...), le projet de décret ne pouvant inclure le stockage de ces données. Enfin la définition et les conditions d'accès des services de l'Etat comme police et gendarmerie à ces données nécessitent eux aussi, outre l'avis de la CNIL, un fondement législatif qui dépasse le champ réglementaire.

Il en résulte un effet de ciseaux sur le plan de la sécurité pendant la période où le passeport sera régi par les dispositions réglementaires jusqu'à ce qu'intervienne la validation législative. Le décret « d'urgence » pour débloquer la procédure passeports ne saurait en effet couvrir tous les éléments.

Notamment, au regard du sujet principal du présent rapport, le décret ne peut pas imposer la transmission obligatoire des données d'état civil entre la mairie de naissance et le service demandeur du titre. De même, la création d'une base de données biométriques ainsi que l'accès au traitement par les services de police et de gendarmerie ne sont pas couverts par le projet de décret en cours de rédaction.

La problématique reste donc entière et la solution choisie est d'ordre provisoire afin de respecter tence juridiquement régalienn e mais impliquant pratiquement les collectivités locales et encadrée par les libertés publiques en matière de traitement automatisé de l'information dont la CNIL est la garante.

- La transmission des données d'actes dans le nouveau projet CNI/ Passeports

La méthode de transmission des données d'état civil n'était pas encore arrêtée à la date de remise du rapport, en raison des incertitudes juridiques qui pèsent à la fois sur le processus CNI/ Passeports et sur la modification du décret 69-921 du 3 août 1962. Le marché en préparation prévoit une étude de faisabilité et d'impact afin de déterminer la meilleure solution. Sans exclure un processus manuel dans un premier temps à cause des délais tendus, l'ANTS a évoqué le principe d'une architecture centralisée au niveau du Ministère de l'Intérieur, dans laquelle les mairies de naissance (averties par les mairies de délivrance) déposeraient les extraits d'actes dans une base centrale. La préfecture vérifierait la conformité des différentes pièces et validerait le dossier. La mairie de délivrance n'aurait pas forcément connaissance de l'extrait de naissance du citoyen concerné. Sur le plan des transmissions elles mêmes, l'ANTS envisage la constitution d'un réseau privé virtuel (VPN) reliant les 2.000 mairies. Ce schéma pose la question de savoir si les officiers d'état civil des 2.000 mairies font partie du système d'information fermé du ministère de l'Intérieur ou font partie du système d'information de leur mairie.

4. A défaut de pouvoir tout régler, il faut saisir les opportunités qui se présentent

4.1 La nécessité de compléter le cadre juridique

En juillet 2007, le ministère de la justice a fait une nouvelle proposition qui concernait d'une part la modification du décret de 1962 pour permettre la transmission dématérialisée de données d'état civil entre les officiers d'état civil et les administrations qui sont habilitées à les demander dans le cadre de l'instruction d'un dossier, et, d'autre part, le décret de 1965 pour permettre la transmission dématérialisée entre le SCEC, les officiers publics (notaires) et les administrations habilitées à les demander.

Si la dématérialisation des transmissions entre le SCEC et les notaires semble pouvoir trouver une solution à court terme, en revanche les questions soulevées par la modification du décret de 1962 ne sont pas tranchées.

4.1.1 La dématérialisation des transmissions entre le SCEC et les notaires

La dématérialisation des transmissions entre le SCEC et les notaires qui ne nécessite qu'une modification du décret du 1^{er} juin 1965, peut trouver une solution rapide. Les deux parties disposent, pour le premier, d'un système informatisé permettant l'export des données d'état civil, pour les seconds, d'un réseau de communication dont le niveau de sécurité garantit l'intégrité des données transmises.

Le ministère de la Justice devrait présenter très prochainement un projet de décret en ce sens. La force probante attachée aux données transmises serait moindre que celle attachée par l'article 13 du décret du 3 août 1962 à la copie ou à l'extrait papier signé de l'officier d'état civil ³⁷, mais en contrepartie, la sécurité du système de télétransmission donnerait des garanties sur l'identification de l'émetteur, du destinataire et sur la fiabilité et l'intégrité des données. L'accès du notaire aux données d'état civil de ses clients se ferait dans le seul cadre du mandat donné par ceux-ci. Il existe un consensus sur ce point qui devrait permettre la dématérialisation rapide des 20 % d'actes transmis vers les notaires (soit environ 340.000 actes par an).

4.1.2 Une indispensable réflexion à mener sur la dématérialisation de la transmission des données en provenance de l'ensemble des officiers d'état civil

S'agissant de la modification du décret du 3 août 1962, une récente réunion au ministère de la justice³⁸ a permis de constater que les difficultés d'ordre technique et juridique n'étaient pas encore résolues et que le dispositif envisagé ne pouvait faire l'économie d'un développement sur les moyens à mettre en œuvre en vue de favoriser une interopérabilité des systèmes d'échange entre les mairies et d'assurer la sécurisation des transmissions de données.

La mise en place d'un groupe de travail est apparue nécessaire pour mener à bien le projet de modification du décret de 1962, en suivant le calendrier d'avancement des travaux relatifs au passeport et à la protection de l'identité.

La mission recommande de distinguer les transmissions effectuées dans le cadre de l'article 11-1 de ce décret et les autres demandes (telles celles de l'Insee, qui est habilité à demander ces informations, ou celles de certains organismes sociaux comme ceux impliqués dans l'expérimentation FAST Deux Sèvres.

- a. Pour les premières (mairie à mairie, préfecture, notaires), la mission estime que le ministère de la Justice devrait définir en modifiant le décret de 1962, quelle est la sécurité minimale exigée pour que les données d'état civil transmises puissent faire foi, ceci en référence au Référentiel Général de Sécurité (RGS), ou en attendant sa parution, à la Politique de référencement intersectoriel de Sécurité (PRIS) V2.

Dans le cadre d'une transmission par Internet, la certification de l'officier d'état civil par un certificat X509 de niveau 1 sur un document sur lequel la date est mentionnée en plus des données d'état civil paraît être un niveau suffisant. Dans le cas d'un réseau fermé, la procédure peut sans doute être simplifiée mais comporter au moins l'existence d'un certificat électronique, éventuellement collectif comme dans le cas du SCEC. En revanche, aussi bien

³⁷ Le SCEC dispose d'une signature numérisée mais qui n'a pas valeur de signature électronique au sens du décret de 2001. L'original, la copie ou l'extrait d'acte n'ont valeur authentique que lorsqu'ils sont établis sur support papier. La copie transmise électroniquement ne peut valoir comme acte authentique.

³⁸ 24 septembre 2007, en présence de représentants du ministère de l'Intérieur (DGCL, DLPJ), de la direction des Archives de France, de l'Agence des titres, du ministère des affaires étrangères et européennes, du SGDN et de la DGME.

la procédure de transmission (protocoles type Services Web ou SMTP –courriel- ou TCP/IP...) que le schéma des données (longueur des champs nom, prénom...) n'ont pas lieu d'être définis par le décret modificatif du décret de 62.

- b. Pour les secondes (Insee, organismes sociaux et universités...), il convient de noter que l'INSEE ne demande pas des extraits ou copies d'actes mais de simples bulletins avec un niveau de sécurité qu'elle définit en fonction de son besoin et pour lequel elle a demandé l'accord de la CNIL.

Cette procédure pourrait être étendue, par exemple aux organismes sociaux ou aux universités, qui ne sont pas forcément autorisés à demander de telles informations, mais le font en pratique. S'engager sur cette voie reviendrait de fait à remettre en question la simplification des démarches administratives, et, partant, l'esprit du décret du 26 décembre 2000.

- soit ils ne sont pas autorisés à exiger des extraits d'actes, et il conviendrait que leurs ministères de tutelle le leur rappellent fermement,
- soit l'on considère qu'ils le font à juste titre, en raison de la fraude potentielle, et que le décret du 26 Décembre 2000 doit être modifié. Dans ce cas, leurs ministères de tutelle devraient indiquer quelles sont les données dont ils ont besoin et dans quel cadre ils sont autorisés à les demander. Ce pourrait être la délivrance d'une copie ou d'un extrait d'acte à l'utilisateur ou l'autorisation par ce dernier de demander directement les données nécessaires à la mairie de naissance.

4.2 La finalisation du projet Mathéo du SCEC

Le SCEC souhaite pouvoir échanger des avis de mention avec les mairies équipées des logiciels Arpège & Digitech en utilisant le protocole Mathéo basé sur l'échange de courriels sécurisés (cf. annexe). Ce projet, qui devrait être mis en service à la fin de l'année 2007 ne constitue pas un gain notable pour le SCEC mais est susceptible de donner un élan nouveau à ce type de dématérialisation d'avis de mention entre mairies.

L'adaptation de la base de données du SCEC (SAGA) a été réalisée pour un coût de 30 K€ et le coût d'exploitation devrait être, en sus d'un abonnement annuel de 350 € de 0,435 € par transaction pour les 2.000 premières transactions (coût dégressif au delà). Dans l'ensemble, ce coût est légèrement supérieur ou équivalent aux frais d'affranchissement correspondants mais le gain se situera au niveau de la limitation des manutentions de documents papier. A échéance de 2 ou 3 ans, la société Arpège vise un potentiel de 200.000 transmissions d'avis de mention par an (donc environ 20.000 pour le SCEC).

S'agissant de l'annuaire des communes et de Mathéo : contrairement à d'autres systèmes (comme les Web Services qui imposent une compétence informatique dans la mairie), la norme Mathéo est très souple d'emploi et assure un bon niveau de sécurité puisqu'elle est basée sur l'usage du courriel associé à un certificat électronique. Sa généralisation à d'autres clients que les mairies Arpège ou Digitech est souhaitable mais n'est envisageable que si la DGME accepte de créer l'annuaire des communes (projet RITA) et négocie en échange l'abandon des droits de la société Arpège sur cette norme. L'annuaire des communes est en outre une quasi nécessité pour les échanges de communes à communes via des TDT ou Presto.

4.3. Les CNIe/ Passeports : l'échéance européenne du 8 juin 2009 représente une opportunité à saisir pour la dématérialisation

La mission s'était interrogée dans un premier temps sur l'opportunité d'installer en préfecture un logiciel d'échange de données d'état civil avec le SCEC plutôt que dans les mairies.

La première réponse du ministère de l'Intérieur a été que depuis plusieurs années, dans le cadre de la DNO, les préfectures et sous-préfectures étaient engagées dans un mouvement de « déguichetisation » et que la plupart des titres ne requéraient plus la présence physique de l'utilisateur en préfecture/sous-préfecture, à l'exception des titres de séjour. En accord avec les associations d'élus locaux, ce sont déjà les mairies qui rassemblent les pièces du dossier dans le cadre des procédures CNI/Passeports avant de les transmettre à la préfecture pour instruction et autorisation/refus de délivrance.

Cette position était conforme à l'opinion de la mairie de Garges les Gonesses, consultée par la mission dans le cadre de l'expérimentation précitée. La mission n'a pas approfondi ce point qui avait à nouveau été soulevé au sein du ministère de l'Intérieur lorsque s'est engagée la réflexion sur les nouvelles procédures concernant le passeport biométrique (cf. 3.4. ci-dessus) dans la mesure où le ministère a confirmé le maintien du système actuel lors d'un arbitrage récent au niveau du secrétariat général et que de toute façon un accord avait été négocié avec l'AMF sur l'équipement de 2.000 mairies avec les stations d'acquisition. Il était par conséquent logique que ces mairies conservent l'intégralité de la tâche de constitution du dossier, à l'exception des procédures d'urgence comme c'est le cas actuellement.

La délivrance des CNIe et passeports biométriques constitue une opportunité unique pour la dématérialisation de l'échange de données l'état civil. En effet, outre l'autorisation réglementaire qui fait défaut dans l'attente des décrets d'application de la loi de mars 2000, cette dématérialisation bute aujourd'hui sur :

- l'absence de norme de transmission des données d'état civil,
- l'éclatement du pouvoir de décision puisque chacun des 36.685 maires détenteur de son état civil est libre de décider de se doter ou non d'un outil de télétransmission.

Le deuxième effet se conjugue avec le premier pour rendre très difficile la mise au point d'une norme de transmission des données d'état civil acceptée de tous. La nouvelle organisation relative à la délivrance des titres (CNIe/ Passeports biométriques) prévoit que seules 2.000 communes seront dotées de stations d'acquisition biométriques. Elle prévoit aussi qu'elles seront les seuls points d'entrée pour la constitution du dossier³⁹ et la remise du titre, et qu'elles le feront au nom de l'Etat, dans des conditions pratiques définies par lui. Les délivrances de CNIe/ Passeports représentent près de 10 millions de demandes par an. Plus de 90 % des demandes de documents d'état civil pourraient être dématérialisées grâce au choix intelligent permettant d'inclure, dans les 2.000 communes celles où est implantée une maternité (environ 600).

Comme indiqué au chapitre précédent, la stratégie exposée par l'Agence nationale des titres consiste à prévoir (après une demande de la mairie de délivrance du titre à la mairie de naissance, qui ne présente pas de difficulté de sécurité) que l'extrait d'acte sera envoyé de la mairie de naissance à la préfecture, qui instruira le dossier. Cette procédure court-circuite la mairie de délivrance du titre sur ce sujet⁴⁰ et aboutit à des transmissions qui n'auront lieu qu'entre les mairies et le système d'information du ministère de l'Intérieur.

Le ministère de l'Intérieur ayant fait le choix d'un réseau privé virtuel (VPN) pour le système d'information reliant les préfectures et les mairies dans le cadre des procédures CNIe et passeports, la question du choix de l'outil de transmission ne se pose plus. Néanmoins, la mission s'est interrogée sur l'opportunité qu'il y aurait eu à choisir la formule du TDT et donc d'une transmission par internet car,

³⁹ Les communes plus petites ne constitueront plus les dossiers CNI/Passeports. Environ 30% des citoyens devront se rendre dans la « grosse » mairie la plus proche de leur commune de résidence pour le renouvellement ou la délivrance d'une CNe ou d'un passeport. Les 2000 communes qui seront équipées représentent environ 70% de la population, l'extrême éclatement communal explique ces chiffres dans notre pays.

⁴⁰ Il n'appartient pas à la mission de juger ce choix, mais les contacts pris avec les mairies semblaient indiquer que les mairies souhaitaient disposer de cet extrait d'acte pour vérifier que le demandeur était bien celui qu'il prétendait être.

compte-tenu du volume d'échanges des données d'état civil (20 % des flux concernent en effet les demandes deCNIe/passeports), ceci aurait un effet d'entraînement sur l'harmonisation des normes techniques en matière de TDT.

La mission préconise que le système d'information développé par le ministère de l'Intérieur prévoit la possibilité pour les 2.000 mairies concernées :

- d'échanger entre elles des données d'état civil pour leurs besoins propres ;
- d'échanger des données d'état civil avec la plateforme technique de la chambre des notaires grâce à une passerelle.

En admettant que le décret de 1962, une fois modifié, autorise la télétransmission, la question reste posée de savoir si les organismes sociaux seront autorisés ou non à demander des extraits d'actes pour le compte des bénéficiaires.

Même si les chiffres SCEC sont différents en terme de répartition des demandes, le précédent audit de modernisation sur l'Insee avait fourni des ordres de grandeur de 40 à 50 millions de demandes d'actes par an au niveau national, les CNI/ Passeports en représentant environ 10 millions, les notaires 16 millions, et le reste (organismes sociaux, universités et échanges de mairies à mairies) environ 20 millions. Le potentiel de dématérialisation est donc le suivant dans chaque hypothèse :

Choix transmission retenu par le MI/ Type de modification du décret de 1962	Transmissions autorisées pour les seules administrations et notaires (suivant l'art 11-1 actuel)	Transmission autorisée pour les organismes sociaux
Réseau fermé VPN entre les 2.000 mairies pour les seuls besoins CNI/passeports	Cas 1 : 10 millions d'actes	Cas 1 bis : 11 millions
Réseau VPN avec les 2.000 Mairies autorisant les échanges entre mairies et de mairies à notaires	Cas 2 : 19 millions d'actes	Cas 2 bis : 23 millions
Hypothèse non retenue par le ministère de l'Intérieur de systèmes Internet (TDT, Mathéo...) en « N à N »	Cas 3 : 21 millions actes	Cas 3 bis : 30 millions

- Cas 1 et 1 bis : Une procédure autorisant les seuls échanges entre mairies et préfectures permettrait la dématérialisation d'un million de transmissions par an pour le SCEC (CNI et notaires) Au niveau national, la dématérialisation représenterait 8 millions de transmissions (80 % des 10 M de demandes CNI/ Passeport), plus une faible proportion des flux notaires en raison de l'absence de normes (2 millions de transmissions). Malgré une percée commerciale modeste des TDT, quelques communes importantes pourront établir des liens avec des organismes sociaux si cela est autorisé par le décret.
- Cas 2 et 2 bis : Si le ministère de l'Intérieur définit une norme d'échange à l'intérieur de son VPN entre les 2.000 mairies et met en place une passerelle avec la plateforme des notaires, la dématérialisation touchera en outre 60 % des flux notaires (car les 2.000 mairies représentent 60 % de la population et les notaires sont pratiquement tous équipés grâce à leur plateforme), plus quelques échanges de mairie à mairie, soit environ 11 millions de transmissions hors CNI. Certains organismes sociaux centralisés peuvent également réaliser des passerelles (cas 2 bis).
- Cas 3 et 3 bis : Dans l'hypothèse un temps envisagée par le ministère de l'Intérieur mais apparemment non retenue de transmission des données d'état civil par Internet via des protocoles sécurisés « n à n » (mairie à mairie ou mairie à préfecture), la dématérialisation aurait pu s'étendre au

.../...

delà des 2.000 mairies, avec une cible de 5.000 communes environ (70 % population) comme cela a été convenu pour l'Insee, en raison de l'effet d'entraînement de la norme de fait imposée par le ministère de l'intérieur. Néanmoins, ce scénario ne porterait réellement ses fruits que s'il est accompagné d'une modification du décret de 1962 autorisant les télétransmissions entre organismes quelconques : dans ce cas plus de la moitié des organismes sociaux et universités pourraient à leur tour s'adresser à 70 % de leurs communes interlocutrices de manière dématérialisée. Le total (CNI, notaires, organismes sociaux) représente de l'ordre de 30 millions d'actes par an.

La mission n'a pu faire une analyse de coût détaillée. Néanmoins, les éléments recueillis auprès des communes ayant mené l'expérimentation (Garges les Gonesses) laissent à penser que le surcoût d'une demande manuelle d'extrait ou de copie d'acte représente plusieurs minutes (plutôt de l'ordre de la dizaine de minutes) par dossier, par rapport à une demande dématérialisée. Sachant qu'une minute d'agent coûte environ 0,5 € les valeurs ci dessus atteignent la centaine de M€

Le tableau ci dessus montre l'enjeu que représente le degré de souplesse qu'aura le système d'information mis en place par le ministère de l'Intérieur. En effet, ce système d'information dépasse largement la seule problématique de délivrance des titres puisque les flux de données d'état civil en matière de CNIe/passeports ne représentent que 20 % du total.

4 4. La modification souhaitée du décret 62-921 du 3 août 1962

La mission appuie la démarche de création d'un groupe de travail piloté par le ministère de la Justice et réunissant l'ensemble des acteurs concernés. Elle estime que la modification du décret du 3 août 1962 devrait porter sur la sécurité de la transmission et la définition des organismes habilités à demander des données d'état civil, mais non sur les normes de transmission.

La sécurité des transmissions devrait être définie en référence à la PRIS V2 de la DGME, en exigeant un certificat de type X 509 de niveau 1 pour les transmissions sur Internet.

Des normes d'échanges pour les protocoles de transmission sont souhaitables mais elles ne relèvent pas du même vecteur réglementaire. Il appartiendra à la DGME de définir ces normes dans un cadre différent qui est celui du RGI. En outre, le travail du ministère de l'Intérieur (projet CNI/ passeports) et celui de l'Insee (transmission des bulletins d'état civil vers l'Insee) vont entraîner une normalisation de fait du format des données échangées pour l'état civil (il est indispensable que le ministère de l'Intérieur et l'Insee se concertent pour avoir le même schéma XML des données) et probablement aussi une normalisation des protocoles d'échange.

Enfin la mission relève qu'actuellement les organismes demandeurs (comme les organismes sociaux, les mutuelles...) ne sont pas autorisés à demander des données relatives à l'état civil ce qui constitue un frein à la dématérialisation. Celui-ci pourrait être levé, si on le jugeait utile, selon les modalités suivantes : soit en autorisant ces organismes à le faire après avoir obtenu l'accord écrit des requérants, soit en autorisant ces organismes à procéder à une vérification par une procédure de oui/non permettant de confirmer l'état civil invoqué soit, enfin, en établissant une liste limitative et publique des organismes autorisés à procéder à ce type d'échange dématérialisé. En tout état de cause, il conviendra de clarifier la situation créée par le décret du 26 décembre 2000 qui a conduit en pratique, et en complète contradiction avec son objectif, à remplacer la fiche d'état civil, facile à obtenir, par une demande d'extrait ou de copie d'acte, laquelle constitue en définitive une procédure plus lourde.

Ce rapport a été établi par :

DENIS BARBET
Inspecteur
des
Affaires étrangères

Denis

Barbet

OLIVIER DIEDERICHS
Inspecteur
de
l'administration

Diederichs

NICOLE VERGER
Inspectrice
des
Services Judiciaires

Verger

JEAN CUEUGNIET
Ingénieur Général
des
Télécommunications

Cueugnet

FRANÇOISE VALLON
Inspectrice
des
Affaires étrangères

Vallon

DANIEL SANSAS
Contrôleur Général
des
Télécommunications

Sansas

Octobre 2007

OBSERVATIONS DES MINISTÈRES ET REPONSES DE LA MISSION

OBSERVATIONS DES MINISTÈRES	REPONSES DE LA MISSION
<p>1/ Pour le Ministère de la Justice <i>La direction des affaires civiles et du sceau</i></p> <p>Je vous remercie de nous avoir transmis votre avant projet de rapport qui contient des éléments importants notamment sur la nature juridique des actes d'état civil et sur la « non application » à leur sujet de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Vous trouverez ci-dessous quelques observations qui visent à préciser quelques points afin qu'ils ne puissent ultérieurement, à l'occasion d'une lecture rapide ou en diagonale, prêter à confusion. Je saisis cette occasion pour vous remercier également des échanges que nous avons pu avoir sur ce sujet.</p> <p><u>Page 11</u> (7^{ème} paragraphe): Par hypothèse, les ordinateurs ne me paraissent pas contenir de copies informatisées d'un registre de l'état civil. Les actes sont dressés sur informatique et c'est à partir de ces éléments conservés que les officiers de l'état civil, établiront les extraits ou délivreront les copies imprimées sur papier pour leur conférer en l'état une valeur authentique.</p> <p><u>Page 12</u> (9^{ème} paragraphe) : Si seulement une petite partie des communes dresse des actes de naissance parce qu'une maternité est implantée sur son territoire, toutes ont vocation à établir des actes de mariages, de décès ou de reconnaissance d'enfants nés hors mariage.</p> <p><u>Page 14</u> (4^{ème} paragraphe) : En l'état du droit, deux organismes paraissent habilités à bénéficier de dispositions légales ou réglementaires: les officiers de l'état civil pour la célébration des mariages et les préfectures pour la délivrance des cartes d'identité et des passeports. Il faut également ajouter les greffiers pour les questions relatives à la nationalité française et également pour l'enregistrement des déclarations de pactes civils de solidarité.</p> <p><u>Page 15</u> (4^{ème} paragraphe): L'article 11-1 prévoit une simple information préalable de</p>	<p><i>La mission a pris en compte les remarques dans leur ensemble et a modifié le rapport en ce sens.</i></p>

l'usager des destinataires des copies ou extraits d'actes demandés directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes dès lors que le demandeur en charge de l'instruction d'un dossier administratif est légalement fondé à le requérir.

Dans les autres cas, l'autorisation préalable de l'usager est nécessaire : cette réponse me paraît devoir être nuancée. Si les administrations ne sont pas "habilitées" à demander un acte de l'état civil, elles ne peuvent mettre en œuvre l'article 11-1 et dans ce cas, on revient au dispositif prévu par le décret de 1962. Ce sont les dispositions des articles 9 à 11 du décret de 1962 qui s'appliquent. Seules les personnes visées par ces textes peuvent accéder aux copies ou extraits selon les modalités ainsi définies par ces textes. Les administrations ou services assimilables demanderont à l'usager de produire une copie.

Page 17: s'agissant de l'expérimentation conduite dans les Deux Sèvres, elle ne repose sur aucun fondement juridique et n'était pas a priori avalisée par la Chancellerie. Il s'agissait d'une procédure de vérification. Or, la communication d'information d'état civil ne peut se faire que dans le cadre de copies ou d'extraits (+ livret de famille constitué d'extraits). Il n'y a donc pas de support juridique pour asseoir cette procédure de vérifications de données d'état civil contraire aux textes. Il ne semble donc pas possible d'indiquer que le principe des réponses " Oui/Non " correspond à la position du ministère de la Justice en 2005 et qui a été abandonné depuis. Ce dernier avait effectivement envisagé un diapositif de vérifications comme il a été rappelé précédemment mais sans qu'aucune expérimentation ne soit mise en œuvre à son initiative ou soutenue de son fait.

La mission a pris acte de la remarque et supprimé la référence au ministère de la Justice.

2/ Pour le Ministère des Affaires étrangères et européennes

Le service central de l'état civil

Sur le fond, ce rapport me paraît très complet et aller parfaitement dans le sens souhaité.

Quelques remarques de détail :

Sur la synthèse et le rapport :

1/ le SCEC ne conserve pas les actes de toutes les personnes naturalisées mais seulement ceux qui correspondent à des événements d'état civil ayant eu lieu à l'étranger (par exemple, l'acte de naissance d'une personne née étrangère en France et ultérieurement naturalisée est établi et conservé par la Mairie du lieu de naissance).

2/ les demandes de particuliers sont plutôt de l'ordre de 60 %, le chiffre de 41 % correspond aux demandes liées à un dossier passeport/CNI, et présentées soit par des particuliers, soit directement par des mairies.

3/ la mise en circulation du passeport électronique remonte au printemps 2006 (circulaire d'avril 2006 du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, exigeant la présentation d'une copie intégrale de naissance, alors que la présentation du passeport périmé suffisait généralement) et non pas à juin 2007.

Page 11 (§2) : après « il en va de la sécurité juridique », il serait utile d'ajouter « des personnes concernées ».

Page 11 (2.1.2.2, § 4) : ce n'est pas tant le fait que les copies informatisées n'aient aucune valeur authentique : en soi, elles sont inertes, et c'est l'officier d'état civil qui, en apposant sa signature, leur confère une valeur authentique... là se pose le problème : il n'y a pas de fondement, pour l'état civil, à la notion d'acte électronique authentique, il peut être considéré authentique sous sa forme papier, revêtu de la signature de l'OEC qui l'a délivré, mais sa transmission sous forme électronique ne permet pas, en l'état des textes, de conserver cette valeur authentique. C'est pourquoi la loi peut et doit évoluer : les actes notariés ou d'huissiers conservent leur valeur authentique sous forme électronique (v. art. 1108-1 et 1317 du Code civil ou encore le décret du 26.11.71 modifié).

p. 14 : (2.3.2.1 § 3) à noter que les extraits sans filiation sont du domaine public et peuvent être demandés directement à l'officier d'état civil par les organismes en question; le problème, c'est que ces organismes font souvent pression sur l'utilisateur pour que celui-ci leur présente une copie intégrale, alors qu'un extrait sans filiation serait, la plupart du temps, suffisant.

La mission a pris en compte ces trois remarques et a modifié le rapport en ce sens.

La mission souscrit à la remarque, mais estime que la sécurité juridique concerne tant les personnes que les actes juridiques et que l'expression est donc à prendre au sens large.

L'ensemble de ces éléments figure dans le rapport (voir notamment p 11, n° 2.1.2.2., §3 et 6, p 12, n° 2.2, 2.2.1, p 13, n° 2.3.2).

Les données informatisées conservées sur support électronique, certes inertes, posent problème lorsque la mairie ne tient pas par ailleurs le registre papier prévu par les textes et ayant seul valeur légale.

La mission prend acte de la remarque et fait un ajout au rapport en ce sens (note n°18).

3/ Pour l'Agence Nationale des Titres Sécurisés de l'Etat.

1/ Le rapport souligne la difficulté rencontrée en matière de transmission des actes de l'état civil du fait des exigences que pose leur conservation dans le temps. Les difficultés rencontrées aujourd'hui pour dématérialiser la conservation de ces actes, conduit le rapport à conclure que la dématérialisation ne peut porter actuellement que sur la transmission des données de l'état civil.

L'ANTS ne partage pas cette analyse.

Il convient en effet de distinguer la problématique du ministère de la Justice en tant que garant de l'état civil, et la problématique des autres administrations en tant qu' « utilisateur » d'actes de l'état civil.

Certes, les règles de conservation des actes d'état civil supposent d'assurer une pérennité à cette conservation qu'à ce jour seul le papier semble être en mesure d'assurer, au stade actuel des travaux tant juridiques que techniques. Ceci explique les difficultés rencontrées depuis plusieurs années par les travaux portant sur la dématérialisation des registres de l'état civil, qui remplaceraient les actuels registres papier.

Du point de vue de l'ANTS, ceci ne fait néanmoins pas obstacle à ce que, pour les démarches administratives le nécessitant, soient transmis sous forme dématérialisée des actes d'état civil ayant valeur d'acte authentique, même s'ils sont par ailleurs conservés dans les registres d'état civil « papier » des mairies.

En outre, le projet de décret « passeport biométrique » bleui par Matignon en septembre dernier prévoit une durée de conservation des dossiers dématérialisés de demande de passeport et de cartes nationales d'identité de 15 ans. Cette durée est compatible avec l'état de l'art au plan technique et ne pose pas de difficultés particulières.

2/ Le rapport préconise de se limiter dans un premier temps à la transmission des données de l'état civil, et non des actes d'état civil.

Sur les observations n° 1 et 2 :

Lors de ses travaux, la mission a été particulièrement sensibilisée à deux problèmes : d'une part, la difficulté de dématérialiser rapidement l'état civil dans son ensemble, d'autre part, la nécessité de mettre en place une procédure sécurisée de délivrance des futurs CNIe et passeports biométriques. C'est pourquoi, afin de mettre fin à la circulation de copies ou extraits d'actes d'état civil « papiers » dans le cadre de l'instruction des dossiers, elle préconise de ne transmettre par voie électronique, dans un premier temps, que les seules données d'état civil et non pas l'acte authentique lui-même, transmission qui supposerait résolu le problème de la signature électronique. Or, si la mission convient que la transmission dématérialisée des actes d'état civil est tout à fait possible, elle rappelle que la mise en œuvre de la signature électronique de ces actes nécessite une modification des dispositions du code civil (voir rapport, § 2.2.1) qui lui a semblé difficilement compatible avec le calendrier contraint par les obligations européennes.

La transmission par voie électronique des données d'état civil permet de mettre fin à la présentation par le demandeur d'un acte papier. Si la force probante de ces données n'est pas celle attachée à un acte authentique, en contrepartie, la sécurité apportée au système de télétransmission donne des garanties sur l'identification de l'émetteur, du destinataire et sur la fiabilité et l'intégrité des données (voir rapport § 4.1.1).

Toutefois, si le ministère de l'Intérieur estime que le seul niveau d'exigence pertinent est l'acte authentique, la mission ne peut qu'en prendre acte.

L'ANTS précise que cela ne répond pas aux besoins exprimés par le ministère de l'Intérieur en matière de délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité.

Dans le cadre du décret « passeport biométrique » et du projet de loi « protection de l'identité » inscrit à l'ordre du jour des travaux du gouvernement qui porte notamment sur la CNIE (carte nationale d'identité électronique), le Ministère de l'intérieur met en place un nouveau dispositif basé sur la dématérialisation des dossiers de demandes de titres et sur la sécurisation des données produites pour obtenir ce titre.

Pour répondre aux exigences européennes relatives à l'insertion de données biométriques sur les passeports, au plus tard en juin 2009, 2.000 mairies vont être chargées de l'enregistrement des demandes de titre d'identité et de « mise en état » de ces demandes.

L'intégralité du dossier fera l'objet d'une **transmission dématérialisée et sécurisée entre les mairies et les préfectures chargées de l'instruction de ces demandes.**

Or un maillon s'avère manquant dans ce nouveau dispositif : la transmission dématérialisée des actes d'état civil.

Maintenir la présentation par le demandeur d'un acte papier ne permet pas de sécuriser les données fournies en laissant perdurer le risque de falsification des extraits d'acte de naissance.

En effet, vu l'enjeu (délivrer une pièce d'identité) qui plus est, avec des **données biométriques**, la **signature électronique** conférant **valeur d'acte authentique** à un acte de naissance dématérialisé, est un niveau d'exigence pertinent exprimé par le ministère de l'Intérieur, dans la mesure où la délivrance d'un titre engage la responsabilité des préfets en tant qu'autorité de délivrance.

La transmission dématérialisée des actes de l'état civil est techniquement possible, et l'ANTS entend doter les services chargés des demandes de passeports biométriques et de CNIE des outils de signatures électroniques et des réseaux de

transmissions nécessaires.

3/ Le rapport estime que la dématérialisation de la transmission des actes de l'état civil bute sur l'absence de texte réglementaire permettant de transmettre un acte d'état civil dématérialisé ayant valeur d'acte authentique.

Or, l'article 6 de l'Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 « relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives » précise :

« Lorsqu'une personne doit, en vertu d'un texte législatif ou réglementaire, communiquer à une autorité administrative une information contenant **des données à caractère personnel** la concernant et que cette information émane d'une autre autorité administrative, cette communication peut, à condition que l'intéressé l'ait préalablement accepté de manière expresse, **être directement opérée par voie électronique par l'autorité dont émane l'information.** [...] ». ».

Cette ordonnance ne cite pas les officiers d'état civil. Le rapport en conclut qu'ils se trouvent exclus de son champ d'application du fait du terme « autorité administrative ».

Du point de vue de l'ANTS, cette interprétation peut sembler trop restrictive.

Rien ne permet de penser que le ministère rédacteur de ce texte (MINEFE/DGME) souhaitait exclure les données d'état civil en utilisant le vocable « données à caractère personnel » et donc le domaine d'intervention des officiers d'état civil, bien au contraire.

De la même façon, les actes authentiques ne sont pas cités dans le décret du 30 mars 2001 relatif à la signature électronique et se trouveraient ainsi exclus de son champ d'application.

Du point de vue de l'ANTS, cette interprétation semble trop restrictive.

Quoi qu'il en soit, le projet stratégique relatif aux titres sécurisés, s'inscrit dans le cadre des grands chantiers mettant en œuvre la réforme de l'Etat.

Sur l'observation n° 3 :

La mission maintient que l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 n'a pas inclus dans son champ d'application les officiers de l'état civil. En effet, ces derniers interviennent en tant qu'officiers publics désignés par la loi pour recevoir, dresser et conserver les actes de l'état civil et en délivrer des copies ou extraits. Ils établissent des actes authentiques rédigés suivant une procédure bien particulière, transcrits sur des registres et conservés selon des règles précisées par la loi. L'exercice de leur fonction se caractérise par l'impossibilité de prendre en compte des considérations d'opportunité : ils se bornent à constater des faits ou des actes juridiques se rapportant à l'état des personnes, prises en leur qualité de citoyens et non en qualité d'habitants de la commune. Lorsque les officiers d'état civil agissent dans ce strict cadre, comme lorsqu'ils délivrent une copie ou un extrait d'acte d'état civil, ils agissent en tant qu'officier public, et non en tant qu'autorité administrative.

Quant au décret n° 2001-272 du 30 mars 2001, la mission ne dit pas que les actes authentiques se trouvent exclus de son champ d'application, puisqu'elle constate au contraire que les deux décrets du 10 août 2005 permettant la dématérialisation des actes authentiques établis par les notaires et les huissiers y font référence (voir rapport, § 2.2.1).

Elle précise tout au plus que ce décret n'a fait que définir les critères que les procédés de signature doivent respecter pour bénéficier de la présomption de fiabilité prévue par l'article 1316-4 du code civil, et que d'autres décrets sont nécessaires pour rendre la signature effective pour chaque catégorie d'acte authentique, dont les actes d'état civil.

Il est donc **urgent et nécessaire d'obtenir la garantie au plan juridique que les actes d'état civil dématérialisés ayant acte authentique pourront être adressés par les mairies de naissance, dans le cadre de la demande de passeport biométrique et de CNIe, quitte à ce que les textes existants soient adaptés si cela s'avère impératif.**

4/ Par ailleurs, l'ANTS souhaite préciser que la norme sémantique relative à l'identité des personnes est déjà largement élaborée par les travaux de l'UN-CEFACT (notamment la « Core Component Library ») et du CEN (comité européen de normalisation). Ces normes sont reprises par la DGME (Modèle de Données Communes) et intégrées au RGI (référentiel général d'interopérabilité) en instance de publication. Il en est de même des normes techniques comme le Protocole standard d'échange ouvert (PRESTO). L'ANTS qui est d'ailleurs présente dans plusieurs de ces groupes de travail de normalisation pilotés par la DGME, entend adopter ces normes.

De la même façon, les schémas XML publiés par l'INSEE sur la structure des messages relatifs aux actes d'état civil sont étudiés dans le cadre des groupes de travail sur l'interopérabilité auxquels participe également l'ANTS.

5/ Enfin, l'ANTS souhaite apporter les précisions suivantes.

Un décret relatif au passeport biométrique est en cours d'adoption par anticipation au projet de loi « protection de l'identité » en raison du calendrier très serré que pose le 2^{ème} volet du règlement européen du 13 décembre 2004, sans que cette question ait un lien avec le contentieux existant entre les mairies et l'Etat, lié à l'absence de vecteur législatif.

A propos de ce contentieux, il convient de mentionner qu'il a été élargi aux CNI, suite à l'avis du Conseil d'Etat du 6 avril 2007 « commune de Poitiers ».

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

TRANSMISSION DÉMATÉRIALISÉE DES ACTES D'ÉTAT-CIVIL

Ministères concernés

Affaires étrangères
Justice
Intérieur
Économie et Finances
Outre-Mer

Programme concerné

Français à l'étranger et étrangers en France

Contexte de l'audit

La pratique actuelle des administrations, des mairies, des organismes sociaux consiste à demander aux usagers de justifier de leur état civil par la production de copies ou extraits d'actes d'état civil.

Cette pratique présente un double inconvénient :

1/ **Elle est contraignante pour les usagers** : ceux-ci doivent solliciter les services d'état civil pour la délivrance de copies et extraits d'actes pour ensuite remettre les documents obtenus à l'administration demanderesse.

2/ **Elle laisse place à la fraude**, les documents délivrés pouvant ensuite être modifiés et/ou dupliqués sans que cela soit, la plupart du temps, détecté.

La transmission directe des copies et extraits d'actes aux administrations et organismes habilités à requérir ce type de documents de la part des usagers, est expressément prévue par la réglementation (décret 62-921 du 3 août 1962 modifié par décret 2004-1159 du 29 octobre 2004 article 11-1).

Objectifs de l'audit

Les objectifs de l'audit sont de :

- **préciser la faisabilité d'une généralisation d'une transmission directe** des copies et extraits d'actes aux administrations et organismes ;
- **étudier la faisabilité d'une extension aux particuliers** ;
- faire ressortir les **avantages en termes de qualité de service et d'économies budgétaires** ;
- établir un **plan de mise en œuvre**.

Il conviendra pour cela notamment d'identifier les éventuelles modifications législatives ou réglementaires qui seraient nécessaires.

Modernisation de l'État – le 13/04/2007

Les bénéfices attendus sont :

une simplification d'importance pour les usagers ;

la suppression d'un moyen de fraude ;

une réduction des coûts pour les services d'état civil

Composition de l'équipe d'audit

- Inspection générale des affaires étrangères
- Inspection générale de l'administration
- Inspection générale des services judiciaires
- Conseil général des technologies de l'information

ANNEXE 2

Personnalités rencontrées

- Géraldine AUVOLAT, Ministère de la Justice, DACS, bureau du droit de la famille et des personnes
- M. François BARRY-DELONGCHAMPS, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, directeur des Français à l'Etranger et des Etrangers en France
- Mme Françoise BANAT-BERGER, Ministère de la Culture et de la Communication – Archives Nationales
- Me Etienne BLANCHET, Conseil Supérieur du Notariat
- M. Raphaël BARTOLT, directeur général de l'Agence Nationale des Titres sécurisés de l'Etat
- M. André BORS, MAEE, DFAE, sous-direction de l'état civil et de la nationalité, Service Central d'Etat Civil
- Mme Agnès BRELURUT, Agence Nationale des Titres sécurisés de l'Etat
- M. Daniel CHELET, MAEE, DFAE, chef du bureau des Affaires juridiques au Service Central d'Etat civil
- Mme Marie-Christine CORNEC, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, DLPAJ, chef du bureau de la nationalité
- Colonel Eric DARRAS, CICI, conseiller technique
- M. FAIVRE-D'ARCIER, Ministère de la Justice, Direction des Archives, responsable du service des Archives
- M. François HAMET, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, DMAT, chef du bureau du fonctionnement des préfectures
- Mme Christelle HILPERT, Ministère de la Justice, Direction des Affaires Civiles et du Sceau, chef du bureau du droit des personnes et de la famille
- M. Didier LEFEBVRE, Conseil Supérieur du Notariat, directeur des systèmes d'information
- M. Sylvain LEMOSQUET, MAEE, DFAE, conseiller en informatique et en organisation
- M. Olivier LESOBRE, CNIL, chef du service de gestion des sanctions et du contentieux
- M. Philippe MELCHIOR, président de l'Agence des Titres sécurisés de l'Etat
- M. Jean-Pierre MONTAGNE, MAEE, DFAE, sous-direction de l'état civil et de la nationalité, chef du Service Central d'Etat civil
- M. Jean-François de MONTGOLFIER, Ministère de la Justice, DACS, chef du bureau du droit des personnes et de la famille
- M. Yves MOSSE, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, directeur de projet SIV au Secrétariat général
- Mme Sophie PLANTE, Agence Nationale des Titres sécurisés de l'Etat, adjointe au directeur de l'ANTS
- Mme Valérie SIMIL, Mairie de Garges-lès-Gonesse, responsable de l'état civil, des élections et des affaires générales
- M. Emmanuel SPINAT, ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, responsable du pôle national de dématérialisation, projet Hélios
- M. Jean-Etienne SZOLLOSZY, Ministère de la Justice, DLPAJ, chef du bureau du contentieux
- M. Laurent VALADIE, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, adjoint au chef du bureau de la nationalité
- M. Philippe VRIGNAUD, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi – DGME, projet « dématérialisation »
- M. Jean-Louis ZOEL, MAEE, chef du service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire à la DFAE

ANNEXE 3

1. Les Tiers de Télétransmission (TDT) sont aujourd'hui « n à 1 » (mairies vers Préfectures) mais pourraient (devraient) devenir « n à n » (mairie à mairie)

1.1. Caractéristiques générales

Les TDT expliquent leur présence sur le marché des télétransmissions du fait de la combinaison de deux besoins à satisfaire, relatifs aux fonctions de hub s'agissant de flux reliant entre eux potentiellement de l'ordre de 120.000 organismes (services d'Etat, collectivités, notaires, secteur social...), et de tiers de sécurité s'agissant d'échanges de données touchant aux personnes, et à ce titre protégées.

Les TDT assurent un service de transmission et de mise en forme des fichiers avec une conversion de format si nécessaire, ainsi que diverses autres fonctions d'administration (garantie d'acheminement, sécurisation par signature et chiffrement, horodatage, gestion d'annuaires des droits d'utilisation...).

Les données relatives au contenu sont d'abord formatées selon les normes métiers. La transmission utilise un protocole défini par l'administration qui pilote le domaine. C'est ainsi qu'il y a un protocole ACTES pour le projet MI relatif aux échanges de données touchant au contrôle de légalité, et un autre, apparemment très voisin, mais pas identique (le PES V2) pour le projet Hélios en matière de flux comptables.

Le TDT gère la relation avec la mairie (assistance notamment), libérant l'administration réceptrice de ce contact lourd avec les collectivités. Il gère la relation avec le tiers de certification (tels Certinomis ou Chambersign) s'agissant des certificats électroniques, et se charge notamment de la gestion des droits d'accès des agents désignés et accrédités par l'autorité administrative. Enfin il sert fréquemment d'interface avec les éditeurs de logiciels métier, pour assurer la cohérence technique, la production de fichiers, la transmission.

Les TDT mettent donc en avant :

- l'étendue des services qu'ils rendent aux communes, tenue d'annuaires, relation fournisseurs de logiciels... ;
- les synergies entre divers e-services; lorsqu'une mairie a choisi un TdT pour le contrôle de légalité, la procédure est nettement simplifiée pour ajouter d'autres services comme la comptabilité, l'état civil ou la tenue du fichier électoral ;
- la sécurité et la commodité des échanges avec les autres organismes susceptibles d'utiliser le même TdT (administrations d'Etat, autres communes, notaires, organismes sociaux,...).

D'autres acteurs soulignent cependant une faiblesse du recours aux TdT : outre les questions de coût et la nécessité dans laquelle se trouveraient les communes d'être en situation de mono fournisseur de TdT pour amortir sur plusieurs applications la charge représentée, ceux-ci ne sont pas compatibles entre eux. En effet une mairie utilisant un TdT ne peut pas communiquer avec une mairie en utilisant un autre.

Ceci, qui est exact en l'état actuel du marché, pose un important problème dans le cadre des échanges d'état civil entre les communes entre elles ou avec d'autres organismes (notaires, secteur social par exemple), qui, au total représentent de l'ordre de 50 millions d'actes par an. La norme PRESTO éditée par la DGME vise à permettre cette interopérabilité (cf ci après).

1.2. Les TDT homologués et en cours d'homologation.

Les tiers de transmissions suivants sont, dès à présent, homologués par le ministère de l'Intérieur dans le cadre du projet ACTES :

- FAST, premier opérateur déclaré de télétransmission, a lancé plusieurs expérimentations en Bourgogne, à Issy les Moulineaux, à Parthenay/Deux sèvres. Dans ce dernier cas, la commune gestionnaire de l'état civil répond par Oui/ Non sur le fait que les informations proposées sont exactes. FAST a publié un dossier de presse le 12 juillet 2006 présentant ses prestations et notamment une grille tarifaire publique. La société propose son offre en principe à l'ensemble des 36.000 communes mais en pratique devrait dans un premier temps intéresser surtout les communes de plus de 20.000 habitants.

- Omniklès

- SRCI

- Adullact qui est une association loi de 1901 qui promeut l'usage des logiciels libres chez les collectivités, sur un spectre d'applications métiers a été homologuée en décembre 2006.

- X Légal.

- ATEXO ,spécialisé sur le créneau « marchés publics », mais qui devrait étendre son champ de services (notamment dans le cadre de Mégalis) à ACTES ou Hélios.

- etc. ...

1. 3. Eléments de tarification.

Les tarifs issus des entretiens avec les TdT et avec leur clients donnent les estimations suivantes (coût hors formation mais en amortissant les investissements de type licence sur 3 ans). Ces chiffres sont à prendre avec beaucoup de réserves car les sociétés testent en ce moment la sensibilité du marché au prix ; ils sont plutôt relatifs au coût total du TDT (mais la comparaison est difficile compte tenu des politiques tarifaires différentes). Enfin, la plupart des acteurs s'accordent à penser que les tarifs proposés sur le terrain par FAST sont trop élevés et que ces coûts devraient baisser dans les mois qui viennent :

- 250 € pour une commune de 500 habitants

- 1.000 € pour une commune de 3.000 habitants

- 3.800 € pour une commune de 20.000 habitants

- 6.500 € pour une commune de 50.000 habitants

2- Les systèmes d'échange « n à n ».

2.1 Le protocole MATHEO pour les échanges de courriers électroniques sécurisés

Les sociétés Arpège et Digitech, désireuses de proposer des solutions de transmission électronique, se sont unies pour mettre au point un protocole de transmission concernant les échanges des avis de mention entre mairies. MATHEO est un système propriétaire basé sur l'envoi de courriers électroniques sécurisés, signés avec des pièces jointes chiffrées. Il assure la traçabilité, la garantie de réception, les ré-essais de transmission en cas d'échec, sans atteindre toutefois le niveau offert par un tiers de télétransmission (horodatage par exemple). Il s'appuie sur un annuaire des communes géré par Arpège et Digitech.

Le protocole MATHEO ne nécessite pas de serveur dans la commune, il prend la forme d'un simple logiciel installé in situ à la commune, que les éditeurs Arpège et Digitech sont d'ailleurs prêts à donner, voire à adapter si l'administration le souhaite.

Une expérimentation est en cours depuis quelques années entre communes de la région de Nantes, et elle devrait s'étendre au MAE/ SCEC fin 2007/ début 2008.

Tarifs : Les coûts Mathéo indiqués lors de l'audit Insee allaient de 900 €/an à 1.500 €/an pour des communes de 3.000 à 20.000 habitants en incluant la formation initiale. Ces montants restent néanmoins

.../...

faibles (de l'ordre du pour-cent) par rapport aux coûts de personnels (une demi douzaine d'agents sur l'état civil dans le cas de St Germain en Laye pour une tarification TDT envisageable de 5.000 €)

2.2 Les futurs Web Services utilisant le protocole PRESTO de la DGME

Dans un cadre un peu plus général, la DGME a normalisé le protocole PRESTO. Dès lors que les éditeurs de logiciel se conforment à cette norme et que les communes utilisent les Web services, les relations de communes à communes deviendront possibles sur la base de PRESTO, sans l'utilisation de TDT. Ces deux initiatives (MATHEO et Web services avec PRESTO), sans être rigoureusement incompatibles, résultent donc de logiques de transmission différentes (peer to peer Web pour PRESTO, messagerie pour MATHEO).

L'INSEE pourrait avoir un rôle de catalyseur de la dématérialisation des échanges entre communes en acceptant les échanges en Web services suivant la norme PRESTO, ainsi que les échanges suivant le protocole MATHEO. Dans ce dernier cas, il conviendrait néanmoins de poser certaines conditions préalables : renonciation aux droits sur le protocole par Arpège/ Digitech, acceptation de la norme par d'autres éditeurs, accord des éditeurs pour utiliser l'annuaire RITA, accord de la CNIL.

3 - Les conditions de l'interopérabilité :

3.1- Le référentiel général d'interopérabilité (RGI)

Il existe actuellement un *Cadre Commun d'Interopérabilité*, élaboré dans les années 2001-2003, dont l'objectif est de faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information publics.

Un *Référentiel général d'interopérabilité* (RGI) est en phase d'intégration des contributions reçues lors de la consultation publique d'appel à commentaires qui s'est terminée le 20 septembre dernier. Défini par l'ordonnance n° 2005-1516 du 8/12/2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre ces dernières, le RGI, a vocation à spécifier l'ensemble des règles qui devront s'imposer pour faciliter les échanges. Il convient de noter que l'ordonnance prévoit une durée de trois ans pour une mise en conformité des télé services. Un décret RGI mettant en place une commission a été signé début 2007, mais il n'existe toujours aucune norme technique publiée.

3. 2 Le Protocole d'échange standard ouvert (PRESTO)

La nécessité de mettre en place un protocole standard a été identifiée dans le plan stratégique de l'administration électronique. Le projet a été lancé début 2005, a fait l'objet la même année d'un appel à commentaires auprès des professionnels.

Sur ces bases, un groupe composé de membres de l'administration, de la sphère sociale et des industriels a pu rendre le résultat de ses travaux en juin 2006, sous forme d'un protocole nommé PRESTO (protocole qui sera inclus au RGI, en tant qu'élément « obligatoire » des échanges entre les autorités administratives).

La norme PRESTO concerne essentiellement la couche intermédiaire (transport) et n'impose pas le protocole de plus haut niveau utilisé. En théorie, le choix reste donc ouvert concernant l'utilisation de http (échanges Web) ou SMTP (messagerie), voire FTP (transferts de fichiers). Néanmoins, le protocole http s'impose car PRESTO s'appuie sur les Web Services qui sont des échanges en http entre ordinateurs (via Internet, ou à l'intérieur d'un réseau privé), ce qui nécessite que l'ordinateur distant avec lequel on veut échanger soit allumé et correctement configuré. Le principe de l'échange n'est donc pas du tout celui de la messagerie et l'encapsulation d'enveloppes PRESTO dans des mails est possible mais complexifie inutilement le processus. Quant à l'usage de FTP, il est déconseillé par la DGME en raison du faible nombre de solutions disponibles.

La DGME travaille avec les éditeurs de logiciels métier pour les convaincre d'utiliser Presto. Une telle approche permet à la fois la compatibilité entre mairies de logiciels métier différents (échanges n à n), et la souplesse de choix d'un TDT par une commune : dès lors que l'échange entre la commune et le TDT se fait via PRESTO ce dernier est donc normalisé, la commune peut assez facilement faire jouer la concurrence et changer de TDT.

Néanmoins, l'utilisation des Web services est une contrainte technique pour les communes petites et moyennes et un éditeur comme Arpège estime que l'utilisation d'un protocole de type MATHEO aurait été plus simple pour les communes.

Le protocole d'échange PRESTO vient seulement d'être défini et n'est pas encore publié. En conséquence les TDT utilisent encore aujourd'hui des normes propriétaires qui ne sont pas compatibles entre eux, ce qui fait qu'une commune équipée du TDT A ne peut pas échanger des données d'état civil avec une commune équipée du TDT B. Les opérateurs TDT et les principaux éditeurs de logiciels ont indiqué à la DGME et à la mission leur intention de collaboration, mais estiment que 12 à 18 mois leur seront nécessaires pour intégrer ce protocole, dans le cadre du plan de migration mis sur pied en collaboration avec les promoteurs de PRESTO.

La norme PRESTO pourrait être rendue obligatoire fin 2008, après la publication d'un arrêté d'application du RGI, qui devra faire l'objet d'une concertation avec la commission européenne. Après quoi, la norme sera imposée pour les nouveaux services, et les services déjà ouverts auront de un an (services venant d'ouvrir comme HELIOS) à 3 ans (services plus anciens comme ACTES) pour se mettre en conformité.

Le MIOCT/ ACTES n'a pas imposé l'utilisation de PRESTO et il réalise l'interfaçage nécessaire pour se rendre compatible avec les TDT qu'il agréé (FAST, SRCI, OMNIKLES...). La DGCP ne prévoit pas l'usage de PRESTO avant au moins un an, après la publication du RGI.

3. 3 L'annuaire des communes (projet RITA)

Comme dans la plupart des systèmes informatiques, l'annuaire est un élément fondamental. Les communes ne pourront communiquer entre elles que s'il existe un annuaire commun accessible par tous. Cela est rigoureusement indispensable pour les échanges "n à n", mais cela reste souhaitable même si on utilise des TDT ou des portails administration (sinon chaque TDT et chaque administration gère son annuaire et les communes qui ont une modification d'adresse doivent le signaler à chacun des acteurs).

A ce jour, le MIOCT/ ACTES et les TDT homologués ont sans doute créé leur propres annuaires. Dans le cadre de leurs échanges "n à n" de type MATHEO, Arpège et Digitech gèrent un annuaire accessible à toutes les communes utilisant leurs logiciels. Néanmoins, le fait qu'Arpège et Digitech gèrent cet annuaire a conduit la société Magnus à ne pas adhérer à l'initiative MATHEO car cela aurait conduit cette société à donner son fichier client à ses concurrents. Ces problèmes d'annuaires pourraient être résolus par la DGME dans le cadre du projet RITA d'annuaire des communes, la gestion par un organisme étatique levant les problèmes de confidentialité commerciale des données d'annuaire. Néanmoins, ce projet a été plusieurs fois reporté car jugé non prioritaire par les ministères.

3. 4. *Le référentiel général de sécurité (RGS)*

En matière de sécurité, il existe également un cadre de référence (RGS) qui définira les niveaux de sécurité nécessaires pour tel ou tel service. Le RGS, comme le RGI, n'est pas encore publié, mais un document ayant une valeur juridique moindre, la PRIS V2 (Politique de Référencement Intersectorielle de Sécurité) fait office de RGS, dans la mesure où la plupart des acteurs sont demandeurs d'un minimum de normalisation.