

Paris, 21 décembre 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n°2018-308

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Très régulièrement saisi de réclamations relatives aux délais de transcription d'actes d'état civil dans les registres de l'état civil français ;

Considère que les délais de traitement des demandes de transcription, qui peuvent atteindre jusqu'à 4 années, portent une atteinte excessive aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Considère que ces délais portent atteinte à la vie privée et familiale des usagers et à l'intérêt supérieur des enfants concernés.

Rappelle que les procédures de vérification d'acte d'état civil étranger ne doivent pas avoir un caractère systématique mais être circonscrites aux situations dans lesquelles un acte a été dressé dans un pays dont l'état civil ne présente pas un degré suffisant de fiabilité, ou aux actes dans lesquels des irrégularités créant un doute sur l'état civil et l'identité de la personne y sont immédiatement constatées.

En conséquence, le Défenseur des droits :

- Recommande au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de rappeler aux postes consulaires la nécessité d'engager les procédures de vérification d'acte d'état civil dès qu'ils sont saisis d'une demande de transcription, et ce dans les seules situations précitées ;
- Recommande la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer l'information des usagers sur l'existence des procédures engagées et sur l'état des diligences entreprises par les autorités consulaires, et ce à tout instant de la procédure ;
- Rappelle que des délais anormalement longs d'instruction imputables aux officiers d'état civil sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat et recommande que soient mises en œuvre des procédures d'indemnisation dans les hypothèses dans lesquelles une faute de l'Etat serait caractérisée.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

---

**Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique  
n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

## **EXPOSE DES FAITS**

L'attention du Défenseur des droits est régulièrement appelée sur les délais d'instruction des demandes de transcription d'acte d'état civil étranger dans les registres de l'état civil français.

Il a notamment été saisi de la situation de Monsieur X qui indiquait rencontrer des difficultés pour obtenir la transcription de l'acte de naissance de sa fille née à Madagascar et qui, en octobre 2016, date à laquelle il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits, restait sans nouvelle de sa demande déposée en décembre 2014.

Interrogé sur ce dossier par les services du Défenseur des droits, le service central d'état civil (SCEC) a répondu par un courriel du 9 novembre 2016 que le poste consulaire de Tananarive allait « *vérifier l'authenticité de l'acte auprès des autorités locales du village d'Ambanja mais, à défaut de service postal fiable, (devait) se rendre sur place* ». Il a ajouté : « *Pour le moment le poste n'a pas les moyens de programmer une mission à court terme, d'autant que ce village est sur la côte nord-ouest, loin de Tananarive. Ces vérifications in situ sont également très dépendantes des conditions climatiques et de l'état des routes ainsi que de la coopération des autorités locales. Plusieurs mois peuvent donc être nécessaires avant d'obtenir un résultat. Compte tenu du taux élevé d'actes faux ou non conformes à la législation à Madagascar, c'est malheureusement un préalable nécessaire* ».

Le Défenseur des droits a également été saisi de la situation de Monsieur Y qui avait sollicité en 2014 la transcription des actes de naissance de ses enfants et auquel le consul de France au Togo a indiqué en septembre 2017 avoir « *donné instruction à (ses) agents de prévoir dans leur prochaine tournée consulaire une vérification des registres* » concernés. En octobre 2018, le poste consulaire a fait savoir au Défenseur des droits que les actes allaient être transcrits mais que les enfants étant « *devenus majeurs depuis le dépôt du dossier en 2014, ils devront comparaître à l'ambassade pour compléter quelques documents* ».

Madame Z a elle aussi saisi le Défenseur des droits en juillet 2018 de la demande de transcription de son acte de naissance déposée en novembre 2015 auprès du poste consulaire français à Yaoundé (Cameroun) et dont elle demeurait sans nouvelle. Son acte a finalement été transcrit dans les registres de l'état civil le 20 septembre 2018, soit près de trois ans après l'introduction de sa demande.

Le Défenseur des droits est encore intervenu dans le dossier de Monsieur W, qui a été informé le 26 octobre 2017 par le bureau des transcriptions pour le Maghreb (BTM) du SCEC, lequel est compétent pour instruire les demandes de transcription des actes établis en Algérie, au Maroc et en Tunisie, que l'issue de sa demande de transcription, déposée le 6 janvier 2017, dépendait « *de la diligence des autorités locales et peut occasionner des délais parfois fort longs* ».

A l'issue de l'intervention du Défenseur des droits, le SCEC a répondu le 7 juin 2018 qu'il allait être procédé à la transcription des actes. Il a précisé que le BTM « *avait estimé nécessaire de subordonner ces transcriptions à la vérification préalable de l'acte de naissance étranger de l'épouse qui ne comporte pas de date d'établissement. Les autorités algériennes n'ont pas apporté de réponse (leur délai est généralement de 18 mois environ), mais le BTM estime que l'acte de naissance de l'intéressée n'est, en tout état de cause, pas apocryphe* ».

## L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Dans le cadre de l'instruction des réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits interroge le SCEC du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur l'état d'instruction des dossiers.

Il résulte des réponses qui lui sont transmises que la durée d'instruction est pour l'essentiel liée à la durée des procédures de vérification des actes d'état civil étrangers engagées par les postes consulaires dans le cadre de l'article 47 du code civil.

Néanmoins, il apparaît dans certains dossiers, comme dans celui de Monsieur X ou de Monsieur Y, que la demande de vérification n'a été engagée que plusieurs années après le dépôt de la demande de transcription, et dans le cas de Monsieur X seulement après que le Défenseur des droits a sollicité des informations sur l'état d'instruction du dossier. Il résulte pourtant de la réponse transmise par le SCEC que cette vérification était, à son sens, rendue nécessaire comme pour tous les actes malgaches en raison du taux de fraude ou d'irrégularité constaté.

Dans d'autres dossiers comme dans celui de Monsieur W, il apparaît que les vérifications diligentées n'étaient en revanche pas nécessaires et qu'elles ont retardé d'autant l'issue de la procédure.

Compte tenu des difficultés recensées auprès des réclamants, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au ministère de l'Europe et des affaires étrangères le 4 septembre 2017.

Il était indiqué que la durée anormalement longue d'instruction des demandes de transcription était susceptible de porter une atteinte excessive aux droits des usagers au respect de leur vie privée et familiale et à l'intérêt supérieur des enfants concernés, tels que protégés par les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 3§1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Par courrier du 11 décembre 2017, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a fait part de ses observations. Il a indiqué que « *si les officiers d'état civil consulaires n'ignorent pas que l'établissement des actes dont ils ont la responsabilité doit être effectué, sous le contrôle du procureur de la République, dans un délai raisonnable, selon les termes de l'article 34 du code civil, ils restent néanmoins fondés, en particulier là où la fraude et les irrégularités ne sont pas rares, à effectuer « toutes vérifications utiles » visées à l'article 47 du code civil* ».

## DISCUSSION

### **1. Le cadre juridique applicable aux procédures de vérification des actes d'état civil étrangers dans le cadre des procédures de transcription**

L'article 34-1 du code civil confie aux officiers d'état civil le soin d'établir les actes de l'état civil, sous le contrôle du procureur de la République.

Aux termes des dispositions de l'article 47 du code civil : « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ».

En vertu de ce texte, les actes d'état civil dressés à l'étranger selon les formes usitées dans le pays bénéficient d'une présomption de régularité<sup>1</sup>.

Si les officiers d'état civil des services consulaires ont cependant la faculté de procéder à des vérifications, avec le concours des autorités locales ou par des déplacements *in situ* d'agents consulaires français, celles-ci doivent être limitées aux cas dans lesquels l'acte a été dressé dans des « *pays dont l'état civil ne présente pas un degré suffisant de fiabilité* », ou « *si des anomalies créant un doute sur l'état civil et l'identité de la personne y sont immédiatement constatées* »<sup>2</sup>.

Ainsi, les procédures de vérification doivent être circonscrites aux hypothèses dans lesquelles l'autorité consulaire a un doute sur le caractère apocryphe d'un acte et ne doivent pas présenter de caractère automatique sauf à ce que l'acte provienne d'un pays dans lequel il est établi que l'état civil ne présente pas de fiabilité. Dans cette dernière hypothèse, la procédure doit être engagée sans délai de sorte que les résultats en soient connus le plus rapidement possible et que l'issue du dossier n'en soit pas retardée.

Dans les dossiers de Messieurs X et Y précités, il apparaît que les procédures de vérification ont été engagées tardivement, plus de deux et trois ans après le dépôt de la demande de transcription. Les difficultés évoquées pour la mise en œuvre de la procédure ne semblaient en outre pas réellement établies, notamment dans le dossier de Monsieur Y, alors qu'il s'agissait en l'espèce de se déplacer de la ville de Lomé à celle d'Aného (Togo) située à 45 kilomètres, soit en un trajet de moins de 40 minutes en voiture.

S'agissant par ailleurs de la situation de Monsieur W, il résulte des informations transmises par le SCEC que la vérification diligentée était superfétatoire dès lors que le BTM a été en mesure de procéder à la transcription sans retour des autorités algériennes, dans la mesure où il estimait que l'acte présenté n'était pas apocryphe.

Si les procédures de vérification ne sont pas à l'heure actuelle encadrées dans leur durée, elles doivent en toute hypothèse être limitées aux situations susvisées, et être réalisées dans des délais raisonnables, compte tenu des risques d'atteintes aux droits fondamentaux des personnes concernées.

Il est de jurisprudence constante que le juge, saisi d'une demande de transcription de l'acte de naissance sur les registres de l'état civil français, « *est tenu d'examiner la question à la lumière de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH), garantissant à l'enfant, dont l'intérêt supérieur est une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant en vertu de l'article 3 §1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), le droit au respect de sa vie privée et familiale* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour d'appel de Rennes – 13 mars 2017 – n° 15/08752

<sup>2</sup> Réponse du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à une question de Madame Kalliopi ANGO ELA, sénatrice représentant les Français établis hors de France, en 2013

<sup>3</sup> Cour d'appel de Rennes – 18 décembre 2017 – n° 16/09430

## **2. Les atteintes portées aux droits des usagers par la durée anormalement longue d'instruction d'une demande de transcription d'acte d'état civil**

Selon une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) considère que la problématique de l'état civil tombe dans le champ d'application de l'article 8 de la Conv. EDH, dans ses volets « vie privée », « vie sociale » et / ou « vie familiale »<sup>4</sup>.

La transcription des actes d'état civil sur les registres de l'état civil français permet la délivrance par les autorités consulaires de titres d'identité français, et ainsi la possibilité de circuler librement et bien souvent celle de reconstituer la cellule familiale sur le territoire français.

L'acte d'état civil détenu par le service central d'état civil justifie en effet tant de l'état civil que de la nationalité de son titulaire, en application de la circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2010 relative à la simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports. L'acte d'état civil transcrit permet ainsi d'obtenir les titres d'identité et document de voyage correspondants.

En ce sens, le retard dans la transcription d'un acte d'état civil est susceptible de porter une atteinte à la vie privée, sociale et familiale au sens de l'article 8 de la Conv. EDH.

Par trois décisions du 10 juillet 2014, la CEDH a estimé que la méconnaissance des obligations procédurales incombant aux autorités diplomatiques et consulaires pour la vérification de l'authenticité des documents d'état civil dans le cadre des demandes de visa, était susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale du demandeur, en violation de l'article 8 de la Conv. EDH<sup>5</sup>.

La Cour a rappelé que les Etats ont des obligations positives, qui impliquent non seulement qu'ils s'abstiennent de violer le droit au respect de la vie familiale, mais aussi qu'ils mettent en œuvre les mesures nécessaires pour en garantir son respect.

Si ces affaires concernent la procédure de regroupement familial, des obligations de souplesse, célérité et effectivité particulières doivent s'imposer de la même façon en matière de transcription dans les registres de l'état civil français, pour garantir l'effectivité des droits afférents à la nationalité.

En outre, il apparaît que les enfants concernés sont susceptibles d'être durablement séparés leurs parents, ce qui est de nature à constituer une atteinte à leur intérêt supérieur au sens de l'article 3§1 de la CIDE.

En application de cet article, dont le Conseil d'Etat a jugé les dispositions directement applicables en droit interne<sup>6</sup>, dans toutes les décisions qui le concerne, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

---

<sup>4</sup> V. notamment, sur le retard dans l'enregistrement d'un acte de mariage, CEDH, *Dadouch c. Malte*, 20 juillet 2010, req. 38816/07 ; sur le changement de sexe, CEDH, *Hämäläinen c. Finlande*, 16 juillet 2014, req. 37359/09, sur la transcription d'acte de naissance ; CEDH, *Menesson c. France*, req. 65192/11, et *Labassee c. France*, req. 65941/11

<sup>5</sup> CEDH, *Tanda-Muzinga c. France*, 10 juillet 2014, req. no 2260/10 ; CEDH, *Mugenzi c/ France*, 10 juillet 2014, req. n° 52701/09 ; CEDH, *Senigo Longue c/ France*, 10 juillet 2014, req. n° 19113/09

<sup>6</sup> CE, 2 / 6 SSR, du 22 septembre 1997, 161364

Un délai anormalement long d'instruction d'une demande de transcription est par ailleurs susceptible de méconnaître tant les articles 7 et 8 de la CIDE qui reconnaissent le droit des enfants à connaître leurs parents, être élevés par eux, et voir préserver leurs relations familiales, que l'obligation des Etats parties à veiller à ce que les enfants ne soient pas séparés de leurs parents contre leur gré prévue à l'article 9 de cette Convention.

### **3. Un délai anormalement long et le défaut d'information sont susceptibles de caractériser une défaillance du service public et d'engager la responsabilité de l'Etat**

En matière de transcription d'acte étranger sur les registres de l'état civil français, il a été admis que la responsabilité de l'Etat était susceptible d'être engagée pour faute, sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire qui dispose que l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice<sup>7</sup>.

Cette faute de l'Etat est caractérisée par les retards injustifiés successifs des services consulaires pour instruire une demande de transcription, informer les personnes intéressées et exécuter les instructions du procureur de la République<sup>8</sup>.

Par un arrêt du 16 décembre 2008, la cour d'appel de Rennes a ainsi estimé que la responsabilité de l'Etat était engagée, alors même que les retards résultaient, aux termes d'un courrier du chef du service central d'état civil, d'une « *importante charge de travail de l'ambassade aux Comores ne lui permettant pas de répondre automatiquement aux nombreux courriers qui lui parviennent* ».

La cour d'appel de Rennes a jugé que les officiers d'état civil consulaires peuvent être tenus « *de procéder attentivement aux vérifications de l'authenticité des actes qui leur (sont) soumis, compte tenu (d'un) contexte local de fraude généralisée* » et que ceux-ci peuvent être « *tributaires de la diligence des autorités locales* », mais elle a sanctionné les fautes résultant des informations erronées transmises aux usagers et de l'inertie des officiers d'état civil consulaires.

Il est à noter que les délais en cause étaient d'une durée inférieure à ceux des dossiers de Madame Z et de Messieurs X et Y.

Dans ces trois dossiers, les réclamants n'ont pas été informés, ou seulement plusieurs années après le dépôt de leur demande, des procédures de vérification d'état civil diligentées. Celles-ci n'ont en outre été engagées que tardivement, même dans des pays dans lesquels les vérifications semblent systématiques. La responsabilité de l'Etat était ainsi susceptible d'être engagée.

---

<sup>7</sup> CA Rennes – 10 avril 2013 – n° 11/01431

<sup>8</sup> CA Rennes, 16 décembre 2008, n°07/03479, CA Rennes – 10 avril 2013 – n° 11/01431

## **LES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS**

Le Défenseur des droits considère que les délais anormalement longs de traitement des demandes de transcription portent une atteinte excessive aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Il rappelle que ces délais portent notamment atteinte à leur vie privée et familiale et à l'intérêt supérieurs des enfants concernés.

Il rappelle que les procédures de vérification d'actes d'état civil ne doivent pas avoir un caractère systématique mais doivent être circonscrites aux situations dans lesquelles un acte a été dressé dans des pays dont l'état civil ne présente pas un degré suffisant de fiabilité, ou aux actes dans lesquels des irrégularités créant un doute sur l'état civil et l'identité de la personne y sont immédiatement constatées.

En conséquence, le Défenseur des droits :

- Recommande au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de rappeler aux postes consulaires la nécessité d'engager les procédures de vérification d'acte d'état civil dès qu'ils sont saisis d'une demande de transcription, et ce dans les seules situations précitées ;
- Recommande la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer l'information des usagers sur l'existence des procédures engagées et sur l'état des diligences entreprises par les autorités consulaires, et ce à tout instant de la procédure ;
- Rappelle que des délais anormalement longs d'instruction imputables aux officiers d'état civil sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat et recommande que soient mises en œuvre des procédures d'indemnisation dans les hypothèses dans lesquelles une faute de l'Etat serait caractérisée.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON