

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 1968.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'état civil des Français ayant vécu en Algérie ou dans les anciens territoires français d'outre-mer ou sous tutelle devenus indépendants.

Par M. Jean GEOFFROY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 641, 706 et in-8° 128.

Sénat : 130 (1967-1968).

Etat civil. — Rapatriés - Algérie - Territoires d'outre-mer (Anciens) - Territoires sous tutelle (Anciens) - Nationalité française.

Mesdames, Messieurs,

Le titre deuxième du Code civil comporte des règles très précises relatives à l'établissement de l'état civil des personnes et à la conservation des actes, afin que tout Français soit en possession à tout moment d'une preuve facile de sa situation juridique. En principe, tous les renseignements concernant l'état civil sont consignés sur des registres. L'article 46 prévoit néanmoins le cas où il n'aura pas existé de registres, et le cas où ils seront perdus. Une procédure judiciaire est alors prévue, aboutissant à un jugement supplétif d'état civil. Le demandeur a deux preuves différentes à fournir : d'une part, l'impossibilité de présenter un extrait des registres, d'autre part, le fait qui aurait dû être constaté par l'acte omis ou détruit. Cette dernière preuve peut être apportée à l'aide des registres et papiers émanant des pères et mères décédés ; à défaut d'écrits, la preuve peut être faite par témoins.

Si, en période normale, cette réglementation garantit un état civil à tout individu, il n'en va pas de même dans certaines circonstances exceptionnelles.

Une telle situation se présenta lors du double incendie de l'Hôtel de ville et du Palais de justice pendant les dernières journées de la Commune, incendie qui eut pour conséquence de faire disparaître à la fois les anciens registres des paroisses qui remontaient à François-I^{er} et les registres de l'état civil créés par la loi du 20 septembre 1792, du moins jusqu'au 1^{er} janvier 1860. Cette dernière perte mettait en péril l'avenir aussi bien pour les mariages que le règlement des successions, le recrutement pour le service militaire. etc.

C'est dans ces conditions qu'intervinrent deux lois, une loi provisoire du 10 juillet 1871 et une seconde loi du 12 février 1872 qui ordonna la reconstitution des registres de l'état civil de Paris par la voie administrative ; une commission

spéciale fut chargée de vérifier les preuves présentées, de quelque nature qu'elles soient : extraits d'anciens registres conservés par les particuliers, pièces officielles ou authentiques empruntées aux registres des différents cultes, des hôpitaux et des cimetières ou même au secrétariat des académies ou facultés.

Au lendemain de la guerre de 1914, la destruction des registres de l'état civil dans les départements envahis appela de la part du législateur des mesures du même ordre.

La loi du 1^{er} juin 1916 accorda des dispenses de timbre et d'enregistrement aux procédures de reconstitution introduites à la requête du ministère public et aux registres de remplacement. La loi du 20 juin 1920, modifiée par la loi du 6 février 1941, décida que jusqu'à la reconstitution des registres il pourrait être suppléé aux actes de l'état civil par des actes de notoriété dressés sans frais.

Enfin, d'une portée beaucoup plus générale, la loi du 15 décembre 1963 relative à la reconstitution des actes et archives détruites dans les départements par événements de guerre vint réglementer la reconstitution administrative des registres dans des conditions analogues à celles qu'avait prévues la loi du 12 février 1872 (examen, par une commission administrative réunie dans chaque arrondissement intéressé, des preuves de toute nature apportées par les intéressés).

Or, depuis l'accession à l'indépendance d'un certain nombre de territoires sous tutelle, et surtout depuis l'accession de l'Algérie à cette indépendance, se pose un problème dont l'ampleur et l'urgence appellent aussi une solution exceptionnelle. Plus d'un million de nos concitoyens se sont trouvés brusquement démunis de la possibilité de prouver leur état civil du fait de la disparition ou de la destruction de nombreux registres. On se rend compte de l'énormité de la tâche de reconstitution que cette situation nécessite.

Devant l'urgence de la solution à apporter, l'ordonnance n° 62-800 du 16 juillet 1962 facilitant la preuve des actes de l'état civil dressés en Algérie, a temporairement étendu la faculté de produire des actes de notoriété aux personnes dont les actes de l'état civil ont été dressés en Algérie et se trouvant dans l'impossibilité de se procurer des pièces d'état civil. Mais

la procédure des actes de notoriété est de nature provisoire puisque l'article 1^{er} de la loi du 20 juin 1920 prévoit qu'elle ne peut être utilisée que jusqu'à la reconstitution ou la restitution des registres.

Il devient donc indispensable de régler de façon définitive, en instituant une procédure particulièrement souple et rapide, le problème de l'état civil des Français ayant vécu en Algérie ou dans les anciens territoires d'outre-mer ou sous tutelle.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, il n'est pas possible d'envisager de faire transcrire sur les registres consulaires (qui existent maintenant depuis 1963 en Algérie) les actes de l'état civil dressés à l'époque de la souveraineté française et conservés par des autorités désormais étrangères.

Un tel procédé est inadéquat en raison du nombre des actes qui devraient être ainsi transcrits (plus de 4 millions pour l'Algérie seulement) et du fait que beaucoup des actes ne peuvent être retrouvés ou même n'ont jamais été dressés.

Pour les mêmes raisons, ne peut être employé le système institué par le décret n° 62-680 du 16 juin 1962 pour les rapatriés des anciens protectorats de Tunisie et du Maroc, système qui assimile à des actes transcrits sur les registres consulaires français les actes de l'état civil concernant des Français figurant sur les registres établis par les soins du ministère des Affaires étrangères par reproduction des registres de l'état civil tenus antérieurement à l'accession de ces états à l'indépendance.

L'objet du projet de loi est donc d'apporter une solution originale au problème posé qui consiste à charger le service central d'état civil du ministère des Affaires étrangères d'établir sur ses registres les actes de l'état civil des Français ayant vécu en Algérie ou dans les anciens Territoires français d'Outre-Mer ou sous tutelle, devenus indépendants.

Ce service central, créé par un décret du 1^{er} juin 1965, est établi à Nantes ; il est chargé de recevoir en dépôt les registres de l'état civil constitués dans certaines circonstances particulières, de les garder, de les mettre à jour et de délivrer copie des actes qui y sont inscrits. Cette procédure spéciale était prévue pour les actes de l'état civil des Français résidant à l'étranger, pour les actes dressés au cours d'un voyage maritime ou pour ceux concernant les militaires et marins dans certains cas.

Le projet de loi énumère tout d'abord dans ses articles 1 et 2 les bénéficiaires de la procédure qu'il institue. Ceux-ci se répartissent en deux catégories :

1. Les personnes dont l'état civil était en Algérie inscrit sur les registres de l'état civil dit « européen » et qui ont conservé de plein droit la nationalité française.

Il convient de noter que les actes d'état civil intéressant les Français d'Algérie, établis après le 1^{er} janvier 1963, date du début du fonctionnement des services consulaires français en Algérie, ont été normalement dressés par ces services et que le service central d'état civil du ministère des Affaires étrangères se propose de reproduire par certains procédés tels que le micro-film, l'ensemble de ces registres, le Gouvernement algérien ayant accordé les facilités nécessaires pour cette opération ;

2. Les personnes (au nombre de 230.000 environ) qui se sont fait reconnaître la nationalité française en application soit du titre VII du Code de la nationalité, soit de l'ordonnance du 21 juillet 1962 donnant cette possibilité aux personnes de statut civil de droit local originaires d'Algérie.

L'état civil de ces personnes peut être assez facilement reconstitué ou établi sur la base des documents qu'elles ont produits lorsqu'elles se sont fait reconnaître la nationalité française.

Les articles 3, 4 et 5 réglementent la procédure par laquelle les actes de l'état civil des personnes visées aux articles précédents seront établis.

L'article 3 précise opportunément que cette procédure ne concerne pas les actes déjà portés sur des registres conservés par les autorités françaises.

L'article 4 contient les dispositions essentielles du projet de loi. Il organise une procédure administrative très simple d'établissement des actes par les moyens suivants :

- soit par reproduction des registres originaux ;
- soit au vu des copies ou extraits authentiques des actes à reconstituer ;
- soit, à défaut, au vu de tout document judiciaire ou administratif, ou même sur des déclarations de témoins recueillies par le juge d'instance.

Cette formulation très large permet de penser que les modes de preuve admis seront analogues à ceux prévus dans les lois du 12 février 1872 et du 15 décembre 1923 dont on a déjà parlé : livret de famille, registre des hôpitaux et des cimetières, table de décès dressée par la régie de l'enregistrement, documents des préfectures, tribunaux, mairies, bureaux de recrutement, instruction publique, offices de statistiques et, plus généralement, toute pièce pouvant reproduire la substance des actes de l'état civil (cf. art. 1^{er} de la loi du 15 décembre 1923).

L'Assemblée Nationale a légèrement modifié la rédaction de cet article. D'une part, elle a tenu à préciser que l'intervention du juge devrait, en tout état de cause, avoir lieu sans frais pour les intéressés. D'autre part, elle a supprimé la disposition qui figurait dans le texte initial selon laquelle les différents documents produits devraient être regardés comme suffisamment probants. Elle a estimé, en effet, qu'une telle disposition pouvait être interprétée comme enlevant à l'autorité administrative ou judiciaire l'exercice de son pouvoir normal d'appréciation.

L'article 5 prévoit, par souci d'efficacité et d'économie que, par dérogation aux règles normales, les actes de naissance et de mariage d'une même personne pourront figurer sur un même document.

Les articles 6 et 7 traitent du problème de la rectification des actes établis conformément à la procédure fixée à l'article 4. Une telle rectification peut être nécessaire dans deux cas :

— en cas d'erreur et omission purement matérielle ;

— en cas d'erreur portant sur le nom patronymique. Si l'on se réfère à l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit des erreurs qui pourront se produire lors de l'inscription des noms patronymiques des Français d'origine musulmane ou israélite, ces noms ne se distinguant pas toujours très nettement des prénoms et étant parfois même indéterminés.

L'article 6 prévoit qu'en pareil cas le chef du service central de l'état civil du Ministère des Affaires étrangères est habilité à ordonner la rectification des actes.

Il convient de préciser que cette procédure n'exclut pas l'application de la procédure normale de rectification prévue par l'article 99 du Code civil.

L'article 7 du projet le précise d'ailleurs indirectement. Cet article permet à toute personne intéressée ou au Procureur de la République de présenter une requête en rectification. Il s'agit même pour le Procureur d'une obligation quand l'erreur ou l'omission porte sur une indication essentielle de l'acte ou de la décision qui en tient lieu.

D'autre part, s'il s'agit d'erreur ou d'omission purement matérielle, le Procureur de la République territorialement compétent peut procéder lui-même à la rectification en donnant directement des instructions utiles au dépositaire des registres.

La possibilité donnée par le projet de loi à une autorité administrative d'opérer la rectification d'erreur portant sur le nom patronymique peut paraître dangereuse eu égard aux conséquences juridiques et sociales qu'une telle rectification peut comporter.

Il semble toutefois que cette procédure sera limitée aux cas évoqués dans l'exposé des motifs où il peut se produire une certaine confusion entre nom et prénoms. Cette incertitude est une source de difficultés pour les intéressés eux-mêmes — la situation de ceux-ci ne pourra donc être qu'améliorée par le projet de loi.

D'autre part, si la procédure administrative conduisait, dans certaines hypothèses, à une rectification dépassant cette limite, les intéressés conserveraient toujours la possibilité de recourir par la voie de l'article 99 à l'autorité judiciaire. Cette possibilité est d'autant plus importante que les rectifications administratives ne seront certainement pas ordonnées sans que les intéressés en soient informés.

L'article 7 précise qu'en cas de désaccord avec les énonciations de l'état civil étranger, les actes établis feront foi jusqu'à décision de rectification. Il précise, en outre, la portée juridique des copies et extraits des actes établis conformément à la loi : leur force probante sera la même que les copies et extraits des actes originaux.

Pour les personnes ayant bénéficié de la reconnaissance de la nationalité française, ils auront la même valeur que les attestations ministérielles qu'elles doivent présenter lorsqu'elles ont à fournir la preuve qu'elles ont souscrit la déclaration de reconnaissance.

Votre commission approuve l'ensemble des dispositions du présent projet de loi telles qu'elles résultent de l'examen en première lecture par l'Assemblée Nationale.

Elle aimerait cependant avoir l'assurance que les rectifications d'erreurs portant sur le nom patronymique opérées par l'autorité administrative seront portées à la connaissance des intéressés de façon à éviter des contestations ultérieures.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les actes de l'état civil des personnes qui ont bénéficié de la reconnaissance de la nationalité française pourront être établis sur les registres du Service central de l'état civil du Ministère des Affaires étrangères, lorsqu'ils ont été ou auraient dû être dressés soit en Algérie, soit dans un ancien Territoire français d'Outre-Mer ou sous tutelle devenu indépendant, avant l'enregistrement de ladite reconnaissance.

Art. 2.

Les actes de l'état civil des personnes ayant conservé de plein droit ou acquis la nationalité française pourront également être établis sur les registres du Service central de l'état civil lorsqu'ils ont été ou auraient dû être dressés soit en Algérie avant le 1^{er} janvier 1963, soit dans un ancien Territoire français d'Outre-Mer ou sous tutelle avant l'accession de celui-ci à l'indépendance.

Art. 3.

Les dispositions des articles précédents ne sont toutefois applicables que si les actes de l'état civil n'ont pas déjà été portés sur des registres conservés par des autorités françaises.

Art. 4.

Les actes visés aux articles premier et 2 seront établis soit par reproduction des registres originaux, soit au vu de copies ou extraits d'actes de l'état civil, soit, à défaut, au vu de tous documents judiciaires ou administratifs ou même sur des déclarations de témoins recueillies sans frais par le juge d'instance.

Les diverses mentions marginales prévues par la loi y seront apposées par les officiers de l'état civil du Service central de l'état civil.

Art. 5.

Les énonciations des actes de naissance et de mariage d'une même personne peuvent figurer sur un même document.

Art. 6.

Le chef du Service central de l'état civil du Ministère des Affaires étrangères est habilité à ordonner la rectification des actes établis conformément à la présente loi :

- en cas d'erreurs et omissions purement matérielles ;
- en cas d'erreurs portant sur le nom patronymique.

Art. 7.

En cas de désaccord avec les énonciations de l'état civil étranger, les actes établis conformément à la présente loi feront foi jusqu'à décision de rectification intervenue en application soit de l'article précédent, soit de l'article 99 du Code civil.

Les copies et extraits de ces actes ont la force probante des copies et extraits des actes de l'état civil.

Ils ont, en ce qui concerne la preuve de l'enregistrement d'une reconnaissance de la nationalité française, la même valeur que les attestations ministérielles prévues aux articles 139 et suivants du Code de la nationalité.

Art. 8.

Les actes de l'état civil pouvant être établis dans les conditions de la présente loi ne seront plus transcrits sur les registres consulaires.