



Réf. : Avril 2018 - N° 016-18



Réf. : 2018-1241590

# Rapport

**Authentification des documents publics  
dans le cadre de la légalisation et de  
l'apostille : quelles pistes de  
modernisation ?**



## Introduction

Par lettre en date du 10 novembre 2017<sup>1</sup>, la garde des sceaux, ministre de la justice (MJ) et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) ont confié à l'inspection générale de la justice (IGJ) et à l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) une mission d'audit et d'étude conjointe sur les conditions de délivrance de l'apostille par les parquets généraux régies par la convention de La Haye du 5 octobre 1961, supprimant l'exigence de légalisation des actes publics étrangers, ci-après nommée convention « apostille ».

Cette mission devait également porter sur les formalités et problématiques de la légalisation. En effet, apostille et légalisation ont le même objet, le choix de l'un ou l'autre de ces modes d'authentification ne dépendant que du pays de destination du document qu'un usager veut opposer.

Il est demandé de dégager des perspectives d'évolution en faveur de l'efficacité des procédures d'authentification, de la réduction des coûts et de la simplification des démarches pour les citoyens et les entreprises. Une comparaison avec des systèmes étrangers ayant modernisé avec succès leurs systèmes d'authentification est également souhaitée.

A cette fin, les formalités de demande d'apostille et de légalisation, en ligne, via un guichet ou site unique<sup>2</sup>, la tarification, et les modalités de délégation devaient être expertisées.

La lettre de mission rappelle en outre le contexte de la mise en œuvre du règlement (UE n° 2016/1191)<sup>3</sup> visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, qui sera applicable le 16 février 2019.

La mission<sup>4</sup> a mené ses investigations entre janvier et mars 2018.

Elle s'est déplacée sur site et a rencontré l'ensemble des acteurs utiles<sup>5,6</sup>. Un questionnaire a été adressé aux représentants des notaires et huissiers de justice afin de compléter leurs propositions.

Des échanges ont également eu lieu avec le chef du casier national judiciaire (CNJ) et un membre de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC)<sup>7</sup>.

Une note de cadrage interne a été élaborée.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1.

<sup>2</sup> Sur le modèle de l'e-Apostille.

<sup>3</sup> Du 6 juillet 2016.

<sup>4</sup> La mission était constituée par Mme Nathalie Riomet, inspectrice générale de la justice (IGJ), M. Gérard Prot, inspecteur de la justice (IGJ), Mme Nathalie Pradère, inspectrice (IGAE) et M. Cyril Gerardon, inspecteur (IGAE).

<sup>5</sup> Le directeur des affaires civiles et du sceau, son adjointe et la cheffe du bureau du droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile à la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la justice (MJ), le sous-directeur de l'administration des Français à la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire (FAE) et le chef du bureau des légalisations (BL) au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), le secrétaire général de la conférence de La Haye, le secrétaire général adjoint du MJ, les responsables des services des apostilles des cours d'appel de Paris et Versailles, la directrice « Europe & International » du conseil supérieur du notariat (CSN), le président de la chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ), la cheffe du bureau de la valorisation, de l'innovation et de l'accompagnement (Via-Justice) à la direction des services judiciaires du MJ.

<sup>6</sup> Cf. annexe 2 : liste des personnes entendues.

<sup>7</sup> Direction rattachée aux services du Premier ministre (équipe « Mes-Aides »).

Au regard des premiers constats établis par la mission et des objectifs du comité d'action publique 2022<sup>8</sup>, la mission a décidé d'organiser sa réflexion sur l'amélioration du service à l'utilisateur et la fiabilisation des dispositifs de vérifications de la validité des actes, dans la perspective d'élaborer un processus de modernisation et de simplification.

Le rapport examine les différents scénarii de modernisation possibles ayant pour support une solution de délégation, en tenant compte, des travaux déjà conduits par la DACS, à la faveur d'un transfert aux professions judiciaires, telle que reprise dans le projet de loi de programmation pour la justice.

Il précise les choix technologiques à réaliser, l'organisation administrative la plus adaptée et notamment les possibilités de synergie avec la procédure de légalisation, les dispositions réglementaires éventuellement nécessaires, en se référant à des exemples de réformes opérées dans plusieurs pays étrangers, membres de la convention « apostille ».

L'impact en termes de moyens financiers et humains a été mesuré dans la limite des informations détenues par la mission<sup>9</sup>.

Le présent rapport présente les procédures de légalisation et d'apostille à partir des constats relatifs à leur fonctionnement. Au-delà de ce bilan, il détaille les adaptations nécessaires à leur modernisation qui nécessitera une sécurisation juridique des dispositifs.

Il préconise de faire figurer dans un cahier des charges les prérequis notamment techniques, constituant ainsi un premier outil opérationnel d'élaboration du projet.

Enfin, la mission s'est attachée à trouver un équilibre entre les modalités de délégation de compétences jusqu'alors exercées par l'Etat et la qualité du service rendu à l'utilisateur.

---

<sup>8</sup> Cf. annexe 3 courrier 5698/SG du Premier ministre en date du 26 septembre 2017.

<sup>9</sup> L'absence de statistiques précises et fiables dans ce domaine a limité la portée de l'exercice.

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1.Légalisation et apostille : un dispositif complémentaire inchangé depuis 1965.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1    Légalisation, apostille et libre circulation : trois procédures distinctes pour un même objet : permettre la circulation internationale des documents publics .....</b>	<b>7</b>
1.1.1    Une notion d'acte public variable selon les pays .....	7
1.1.2    Une organisation selon trois types de procédure en fonction de la destination géographique de la catégorie du document.....	8
<b>1.2    La légalisation : une procédure centralisée, lourde, payante et résiduelle .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3    L'apostille : un service territorialisé, disparate, gratuit .....</b>	<b>10</b>
1.3.1    Un critère de compétence territoriale peu compréhensible .....	11
1.3.2    Des pratiques disparates faute d'un process unique .....	11
1.3.3    Une obligation de tenue des registres des apostilles et de vérification effective des signatures non respectée.....	13
<b>1.4    Des délais de traitement très satisfaisants aux dépens de la fiabilité des procédures d'authentification des documents publics .....</b>	<b>13</b>
<b>1.5    Des tentatives de réforme de l'apostille inabouties en France 2011 et en 2014 dans le cadre des travaux engagés par la conférence de La Haye de droit international privé.....</b>	<b>14</b>
1.5.1    Les travaux de la conférence.....	14
1.5.2    Les travaux menés à l'initiative du ministère de la justice.....	15
1.5.3    Une modernisation de la légalisation et de l'apostille urgente dans le contexte de la mise en œuvre du règlement européen 2016/1191.....	15
<b>1.6    Des exemples de modernisation opérée dans plusieurs pays .....</b>	<b>16</b>
<b>2.La nécessaire adaptation de l'entier dispositif .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1    Une sécurité juridique de l'apostille et de la légalisation à conforter.....</b>	<b>18</b>
2.1.1    Le projet de loi de programmation pour la justice : une réforme à opérer par voie d'ordonnance .....	18
2.1.2    La réintroduction dans la loi du principe de la légalisation pour les actes publics étrangers circulant en France .....	19
<b>2.2    Des scénarii de délégation devant concilier le respect des obligations d'authentification et une proximité pour l'utilisateur.....</b>	<b>20</b>
2.2.1    La délégation à un service ad hoc .....	20
A. La création d'une nouvelle structure interministérielle .....	20
B. Une gestion centralisée à l'échelon des administrations centrales.....	21
C. La faisabilité d'un dispositif mixte alliant centralisation et proximité .....	21
2.2.2    Une délégation tant des apostilles que des légalisations proposée par les professions judiciaires.....	23
2.2.2.1    Les propositions relatives à l'apostille .....	23
A. La proposition du CSN : un périmètre qui a évolué dans le temps.....	23
B. La proposition de la CNHJ pour les autres actes.....	25
2.2.2.2    L'extension de la délégation à la légalisation .....	25
<b>2.3    Le numérique, vecteur incontournable des choix stratégiques à opérer .....</b>	<b>27</b>
2.3.1    La création d'un répertoire national informatique des signatures d'actes publics et d'un registre national des apostilles s'inscrivant dans un process modernisé .....	27
2.3.1.1    La création d'un répertoire national des signataires d'actes publics .....	27
2.3.1.2    La création d'un registre national des apostilles .....	27

2.3.2	Une réforme en plusieurs étapes.....	28
2.3.2.1	La constitution d'une équipe projet pilotée par la DACS.....	28
2.3.2.2	Le cahier des charges.....	28
<b>Conclusion .....</b>		<b>29</b>
<b>Liste des annexes .....</b>		<b>31</b>

# 1. LEGALISATION ET APOSTILLE : UN DISPOSITIF COMPLEMENTAIRE INCHANGE DEPUIS 1965

## 1.1 Légalisation, apostille et libre circulation : trois procédures distinctes pour un même objet : permettre la circulation internationale des documents publics

Dans le monde entier, les particuliers (personnes physiques ou morales) peuvent avoir besoin, pour une multitude de raisons<sup>10</sup> de faire circuler un document public d'un Etat où il a été produit, vers un autre Etat où il est nécessaire à l'accomplissement d'une formalité administrative.

### 1.1.1 Une notion d'acte public variable selon les pays

La convention « apostille » en donne une liste large et non limitative<sup>11</sup>. La France reprend cette liste dans son décret sur les légalisations<sup>12</sup>, en y ajoutant les « expéditions des actes de l'état civil établis par les officiers de l'état civil ».

En pratique, la légalisation et l'apostille concernent de nombreux actes d'origine privée (carnets vétérinaires, analyses médicales, documents comptables, diplômes d'établissements privés) dès lors qu'ils ont été au préalable visés par un ordre professionnel (ordres des médecins, des experts comptables *etc.*) ou une administration (ministère de l'agriculture, de l'enseignement, rectorat, agents de mairie qui certifient une copie conforme *etc.*). En ce cas, ce sont les signatures des agents qui ont certifié des copies conformes qui sont authentifiées (après éventuelle vérification d'un spécimen de signature<sup>13</sup>).

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de la convention « apostille » exclut expressément de son champ les « documents établis par les agents diplomatiques et consulaires » et « les documents administratifs ayant trait directement à une opération commerciale ou douanière ». Cette dernière sous-catégorie, que la conférence de La Haye demande d'interpréter de manière très restrictive, relève en effet le plus souvent de la libre circulation (au sein des zones d'intégration économique régionale ou dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce notamment).

<sup>10</sup> A titre d'illustration : mariage avec un(e) étranger(e), adoption internationale, opération d'export, ouverture d'une filiale, études à l'étranger, héritage...

<sup>11</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> : « les documents qui émanent d'une autorité ou d'un fonctionnaire relevant d'une juridiction de l'Etat, y compris ceux qui émanent du ministère public, d'un greffier ou d'un huissier de justice, les documents administratifs, les actes notariés, les déclarations officielles telles que mentions d'enregistrement, visas pour date certaine et certifications de signature, apposées sur un acte sous seing privé ».

<sup>12</sup> Décret n° 2007-1205 du 10 août 2007.

<sup>13</sup> La circulaire du 1<sup>er</sup> octobre 2001 prise pour l'application du décret n° 2001-899 du 1<sup>er</sup> octobre 2001 portant abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives a maintenu la possibilité de certification des copies d'originaux pour les actes devant être adressés dans un pays étranger.

Certains Etats demandent toutefois encore leur légalisation. La conférence de La Haye essaie pour sa part d'encourager les échanges commerciaux et a posé comme principe de base que si une certaine catégorie de documents était soumise à une légalisation avant l'entrée en vigueur de la convention apostille, elle devait désormais nécessiter une apostille. Il en résulte que la majeure partie des documents relatifs à une opération commerciale ou douanière circule soit librement, soit sous le régime de l'apostille<sup>14</sup>, nonobstant les instructions de la DACS.

### ***1.1.2 Une organisation selon trois types de procédure en fonction de la destination géographique de la catégorie du document***

#### **• La légalisation dite diplomatique et consulaire**

Il s'agit de la forme la plus ancienne et la plus lourde, trouvant son origine dans la coutume internationale, qui implique d'une part, le ministère des affaires étrangères de l'Etat d'origine du document public, qui légalise, et d'autre part, la représentation diplomatique et consulaire de l'Etat dans lequel l'utilisateur veut faire circuler un document, qui « surlégalise ».

La légalisation est la « *formalité par laquelle est attestée la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu* »<sup>15</sup>. La vérification ne porte pas sur le contenu même du document.

La « surlégalisation » consiste en l'authentification, par une ambassade ou un poste consulaire d'un Etat X, de la signature de l'agent du ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accréditation qui a légalisé un document public destiné à circuler dans l'Etat considéré<sup>16</sup>.

#### **• L'apostille**

Elle a été créée sous l'égide de la conférence de La Haye de droit international privé, dans le cadre la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant pour les parties contractantes l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, dans un contexte de forte croissance de l'activité internationale des particuliers (notamment des entreprises).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 115 États ont adhéré à cette convention.

Pour la majeure partie des documents publics, la convention « apostille » a substitué à la double formalité de la légalisation une formalité allégée unique qui consiste en l'apposition sur l'acte lui-même d'un timbre, l'apostille, par une administration désignée par l'Etat d'origine de l'acte (dit « acte sous-jacent » à l'apostille).

Une fois apostillé, le document public peut être adressé sans autre procédure<sup>17</sup> à une administration de l'Etat destinataire, qui garde toutefois le droit de le refuser si elle a un doute sur l'authenticité de l'apostille.

<sup>14</sup> En France, les documents de cette catégorie devant être légalisés (sauf régime de dispense) sont ceux émis par l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ou du laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE).

<sup>15</sup> Définition fixée par la convention de La Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de légalisation des actes publics étrangers et reprise dans l'article 2 du décret n° 2007-1205 du 10 août 2007 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères, des ambassadeurs et des chefs de poste consulaire en matière de légalisation d'actes.

<sup>16</sup> Souvent la « surlégalisation » permet aussi de s'assurer qu'un document n'est pas contraire à l'ordre public de l'Etat de destination, ce qui implique un examen du contenu du document.

<sup>17</sup> Après traduction éventuelle dans la langue du pays.



Pour cette raison, il est exigé par la convention « apostille » que chaque Etat partie tienne un registre des apostilles délivrées sur son sol et en facilite la consultation par les destinataires étrangers.

### • La libre circulation

Cette procédure ne prévoit que des contrôles *a posteriori* par l'Etat destinataire (qui reste libre de refuser un document étranger), dans le cadre d'accords bilatéraux ou de régimes régionaux (européens par exemple) de dispense pour des catégories plus ou moins étendues de documents publics. Cette situation est expressément prévue par la convention « apostille ».

Le règlement européen (UE) 2016/1191 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics participe de cette tendance.

Depuis les années 1950, la France a signé de nombreux accords de ce genre, non seulement dans l'espace européen, mais aussi avec de grands partenaires commerciaux ou la plupart de ses anciennes colonies (malgré la fraude documentaire massive constatée dans certains de ces pays).

Ces régimes ne concernent parfois que certaines catégories d'acte public (actes d'état-civil seulement par exemple).

Le bureau des légalisations (BL) du MEAE tient à jour un « tableau récapitulatif de l'état actuel du droit conventionnel en matière de légalisation »<sup>18</sup>.

Ce tableau permet de déterminer pour chaque pays et par catégorie d'acte, laquelle des trois procédures il convient d'appliquer. Il est mis en ligne et communiqué à la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du MJ, autorité compétente française pour la mise en œuvre de la convention. Il est également consultable en ligne et utilisé par les particuliers et sociétés qui proposent des services d'aide à l'apostille/légalisation.

## 1.2 La légalisation : une procédure centralisée, lourde, payante et résiduelle

Le BL fait partie de la sous-direction de l'administration des Français/direction des « Français de l'étranger » et de l'administration consulaire (DFAE).

Il est le seul service du MEAE recevant encore, en France métropolitaine, du public<sup>19</sup>. Avec six agents (dont cinq habilités à légaliser et un régisseur), cette petite structure, compétente pour l'ensemble du territoire français, a légalisé en 2017 environ 115 000 actes publics français pour 160 000 documents présentés<sup>20</sup>.

Ce bureau reçoit une moyenne de 111 visiteurs par jour et répond en outre à de nombreux appels et courriels. Environ 10 % de la demande sont traités par correspondance.

Aucune étape ne fait l'objet d'une dématérialisation.

<sup>18</sup> Cf. annexe 4.

<sup>19</sup> Ce service d'environ 150 m<sup>2</sup> est situé boulevard des Invalides à Paris et déménagera prochainement.

<sup>20</sup> Le nombre et motifs de refus de légalisation ne sont pas connus.

L'activité du BL est en baisse constante depuis 2014 sous l'effet de plusieurs facteurs : raréfaction de l'adoption internationale, augmentation du tarif de la légalisation en mars 2016<sup>21</sup> et surtout, augmentation permanente du nombre de pays parties à la convention apostille.

L'adhésion à venir de pays tels que la Chine, le Canada ou l'Arabie Saoudite pourrait encore considérablement faire baisser le volume de la demande d'actes légalisés<sup>22</sup>.

Il est en outre observé que dès qu'un pays adhère à la convention « apostille », les documents ayant trait à des opérations commerciales et douanières ont tendance à circuler également sous apostille, lorsque l'Etat destinataire l'accepte. Dans ce cas de figure, ces documents sont souvent présentés sous forme de copies certifiées conformes (l'apostille certifie alors la signature de l'autorité qui a certifié conforme, et non de celle qui a émis l'acte original).

Pour l'utilisateur, la lourdeur de ce processus provient d'abord de la « surlégalisation » décrite ci-dessus, qui est parfois facturée au prix fort par certaines ambassades ou consulats (entre 60 et 120 € par document selon les pays et l'urgence) et peut entraîner des délais plus longs que la légalisation. Mais la lourdeur et le coût de l'opération résultent aussi du travail préparatoire exigé de l'utilisateur qui souhaite faire circuler un document vers l'étranger, notamment la certification conforme des copies des documents originaux et la traduction par un professionnel assermenté<sup>23</sup>.

C'est d'ailleurs la multiplicité des étapes et des parties prenantes qui explique le recours par les usagers (entreprises et particuliers, notamment les « Français de l'étranger ») à des sociétés de service spécialisées dans la légalisation et l'apostille moyennant rétribution, dont les coursiers constituent une part importante du public du BL et dans une moindre mesure des parquets généraux des cours d'appel<sup>24</sup>. Un dossier d'adoption internationale, par définition volumineux, peut ainsi coûter très cher<sup>25</sup>.

### 1.3 L'apostille : un service territorialisé, disparate, gratuit

La convention de La Haye laisse aux Etats une entière liberté pour désigner les organismes publics chargés de délivrer l'apostille.

Il existe ainsi une grande variété de schémas (ministère des affaires étrangères, ministère de la justice/juridictions, autorités fédérales/fédérées, délivrance de l'apostille par les administrations qui ont produit les documents, notaires *etc.*).

En France, la DACS assure la mise en œuvre et le suivi de cette convention compte tenu de sa compétence en matière de droit international privé.

<sup>21</sup> Le tarif, longtemps fixé à 1 € pour les étudiants et 2 € pour les autres usagers, est passé à 10 € à partir du 5 mars 2016 ce qui a limité certaines demandes de confort. La recette générée en 2017 s'est élevée à environ 1,1 M€.

<sup>22</sup> Le BL ne tient pas de statistiques des pays de destination et types d'actes légalisés. A la demande de la mission, il a réalisé une statistique sur deux semaines qui fait ressortir que la destination Chine représente environ 20 % des demandes et les pays du Golfe 30 % (dont 6 % pour la seule Arabie Saoudite).

<sup>23</sup> Une traduction coûte entre 45 et 85 € hors taxe (par page).

<sup>24</sup> Cf. infra § 1.3.

<sup>25</sup> Cf. annexe 5 : cas pratiques d'apostille.

Depuis l'adhésion de la France à la convention « apostille » en 1965, la DACS a désigné, par voie de déclaration<sup>26</sup>, les autorités compétentes pour délivrer l'apostille, soit à titre principal, les procureurs généraux près les cours d'appel en métropole. Chaque cour d'appel est ainsi dotée d'un service de l'apostille. Le choix opéré par la France semble résulter des compétences naturelles des parquets dans le domaine de l'état civil et de la lutte contre la fraude documentaire. La DACS a récemment actualisé la liste pour intégrer les évolutions de la carte judiciaire<sup>27</sup>.

Il n'existe pas de statistiques nationales, hors les données résultant de l'exploitation des questionnaires remplis par les parquets généraux<sup>28</sup>. Trois cours d'appel traitent un peu plus de la moitié du volume des apostilles. Le parquet général près la cour d'appel de Paris est de loin le plus sollicité, avec 82 000 apostilles par an, traitées par trois agents de catégorie C, supervisés par une greffière référente<sup>29</sup>. Les cours d'appel délivrant le plus grand nombre d'apostilles sont ensuite celles de Versailles et de Rennes<sup>30</sup>.

Le nombre d'emplois effectivement dédié au traitement des apostilles n'est pas identifié. Selon une estimation basée sur un temps estimé de traitement, par apostille, à 11 minutes<sup>31</sup>, le nombre d'ETP est de l'ordre d'une trentaine.

### ***1.3.1 Un critère de compétence territoriale peu compréhensible***

A la décentralisation du service de l'apostille qui offre une garantie de proximité, s'ajoute une règle de compétence très contraignante.

Est en effet compétent pour apostiller un document public le parquet général de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ce document a été signé ou émis. L'utilisateur ne peut pas choisir le parquet général qui va apostiller ni s'adresser à celui dont relève sa résidence habituelle<sup>32</sup>.

En fonction des pièces du dossier, plusieurs parquets généraux devront donc être saisis. A titre d'exemple, un dossier d'adoption internationale implique de s'adresser à environ quatre à cinq parquets généraux.

### ***1.3.2 Des pratiques disparates faute d'un process unique***

L'éclatement de la compétence territoriale se traduit par une grande disparité dans le traitement des apostilles<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Article 6 de la convention « apostille ».

<sup>27</sup> Circulaire de la DACS du 29 juillet 2005 (bulletin officiel du ministère de la justice n° 100), complétée sur cet aspect par la dépêche du 22 mars 2017.

<sup>28</sup> En 2015, les 37 cours d'appel ont délivré 228 211 apostilles (pour une vision par cour d'appel (Cf. tableau en annexe 6)). Ce chiffre ne permet pas de déterminer le nombre d'apostilles sollicitées par dossier ni de connaître la répartition par nature d'actes.

<sup>29</sup> C'est en effet dans le ressort de cette cour que se trouvent la plupart des entités qui certifient conformes des actes publics : chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), ordres professionnels, syndicats *etc.* L'apostille ne fera ensuite qu'authentifier la signature du président de la CCIP, de l'ordre national des pharmaciens, des médecins, des architectes *etc.*

<sup>30</sup> S'agissant de la cour d'appel de Rennes, le CNJ comme le service central de l'état civil des Français de l'étranger sont situés sur le ressort du tribunal de grande instance de Nantes.

<sup>31</sup> Selon l'outil d'évaluation de la charge de travail « Outilgref » utilisé par la direction des services judiciaires.

<sup>32</sup> Sauf s'il fait apostiller une copie certifiée conforme d'un document par sa mairie de résidence.

<sup>33</sup> Synthèse des rapports de politique civile et commerciale du ministère de la justice pour l'année 2013.

La DACS qui est en lien constant avec la conférence de La Haye a effectué la synthèse des questionnaires qu'elle diffuse aux cours d'appel<sup>34</sup> afin de préparer sa participation aux réunions organisées à intervalle régulier par la conférence de La Haye.

Cette direction est en outre un interlocuteur réactif pour les cours d'appel, le cas échéant confrontées à des difficultés juridiques.

Chaque parquet général gère ce service en fonction des moyens humains qu'il peut y consacrer. Malgré les deux circulaires précitées de 2005 et de 2017, les agents affectés dans ces services manquent toutefois de supervision au quotidien.

La disparité des pratiques porte sur l'identification des actes éligibles à l'apostille, et plus largement à la procédure de vérification des signatures (nature des documents, traitement et recueil des signatures, édition et centralisation des apostilles...). La mise à jour des fichiers de signature reste aléatoire et inégale d'un ressort à un autre. En outre, la pratique du contrôle effectué par téléphone, dans le meilleur des cas, ne répond pas au formalisme exigé par la convention « apostille ». Le modèle de formulaire de demande de l'apostille annexé à la circulaire précitée de 2005, est diversement utilisé par les cours d'appel.

Par ailleurs, les informations figurant sur le site des cours d'appel ne sont pas toujours actualisées et sont parfois lacunaires. La mise en place de boîtes structurales de communication reste peu répandue.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'un même type de document soit accepté dans une cour d'appel mais refusé dans une autre ou encore que le BL considère que le document présenté doive être traité par un parquet général ou que la procédure de libre circulation doit s'appliquer. En outre, les statistiques disponibles ne permettent pas de connaître la nature ni la répartition, par cour d'appel, des documents présentés ou encore les motifs de refus.

Quelques rares cours d'appel ont développé des initiatives tendant à dématérialiser les différentes étapes. La direction des services judiciaires (DSJ) du MJ n'a pas été sollicitée par les parquets généraux pour mettre en place un process unique qui pourrait être décliné dans l'ensemble des cours.

La mission a par ailleurs constaté que des apostilles « papier » sont émises pour des actes publics électroniques (l'apostille est collée sur une copie imprimée de l'acte public électronique), ce qui semble limiter la finalité des actes publics électroniques<sup>35</sup>.

Par ailleurs, il a été admis que l'utilisation des e-Apostilles offre une norme de sécurité bien plus fiable que les apostilles sur support papier qu'il est plus aisé de falsifier et de manipuler<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> La synthèse de ces questionnaires diffusés en avril 2016 figure en annexe de la dépêche précitée du 22 mars 2017 (Cf. annexe 8).

<sup>35</sup> Cas des Kbis par exemple, qui doivent être imprimés et signés par le greffe du tribunal de commerce pour une apostille/légalisation alors que ce document est en principe dématérialisé.

<sup>36</sup> Recommandation 15 du 10<sup>ème</sup> forum international sur le programme e-App (Cf. annexe 7).

### **1.3.3 Une obligation de tenue des registres des apostilles et de vérification effective des signatures non respectée**

Si l'existence d'un registre des apostilles est visée par la convention « apostilles »<sup>37</sup>, il n'existe pas d'obligation de la tenue d'un registre des spécimens de signature. Le guide de l'apostille publié par la conférence de La Haye rappelle néanmoins très clairement la nécessité d'un contrôle effectif des signatures.

Depuis 2006, la conférence de La Haye encourage vivement les États à s'engager dans une démarche d'e-Registre et de création d'un dispositif d'e-Apostille<sup>38</sup>.

Il existe par ailleurs, quand ils sont tenus, autant de registres que de cours d'appel. A ce jour, la plupart des parquets généraux tiennent un registre, soit papier<sup>39</sup> soit informatique mais aucune cour d'appel ne dispose d'un registre consultable en ligne. En tout état de cause, le format papier des registres ne constitue pas un support offrant les meilleures garanties.

Les autorités étrangères (par le biais de leurs ambassades et consulats en France le plus souvent) qui veulent vérifier l'authenticité d'une apostille française notamment pour détecter d'éventuelles fraudes documentaires n'ont d'autre choix que d'appeler les services d'apostille ou de leur adresser des demandes écrites, le processus étant par définition chronophage.

Dans les pays qui ont mis en place un e-Registre, la consultation du registre (et parfois même du document sous-jacent) s'effectue en ligne par l'administration étrangère destinataire.

Par ailleurs, la plupart des cours d'appel délivrent encore les apostilles « à la main ». Certains parquets généraux (Rennes, Montpellier, Besançon par exemple) - mais ils restent minoritaires - ont informatisé l'émission des apostilles par l'intermédiaire du logiciel applicatif WinciCA<sup>40</sup>.

Les registres des apostilles aux fins de vérification par les autorités étrangères destinataires de l'acte ne sont donc que très imparfaitement tenus.

## **1.4 Des délais de traitement très satisfaisants aux dépens de la fiabilité des procédures d'authentification des documents publics**

Dans l'ensemble, les parquets généraux et le BL parviennent, malgré des effectifs réduits et une lourde charge de travail, à accomplir leurs tâches dans des délais très brefs.

Les documents présentés au guichet sont ainsi traités dans l'heure ou la demi-heure dans la plupart des cas. Les liasses de documents déposés par des coursiers sont en général traitées dans un délai allant de 24 heures à quelques jours.

<sup>37</sup> Articles 3 et 7 de la convention « apostille ». L'article 7 dispose : « Chacune des autorités désignées conformément à l'article 6 doit tenir un registre ou un fichier dans lequel elle prend note des apostilles délivrées en indiquant : le numéro d'ordre et la date de l'apostille, le nom du signataire de l'acte public et la qualité en laquelle il a agi, ou, pour les actes non signés, l'indication de l'autorité qui a apposé le sceau ou timbre. A la demande de tout intéressé l'autorité qui a délivré l'apostille est tenue de vérifier si les inscriptions portées sur l'apostille correspondent à celles du registre ou du fichier ».

<sup>38</sup> En septembre 2017, 19 États partie ont développé un système de délivrance d'e-Apostilles (dont seulement cinq pays européens) et 31 États ont développé un e-Registre.

<sup>39</sup> C'est le cas notamment de la cour d'appel de Paris.

<sup>40</sup> Applicatif de gestion des contentieux civils dans les cours d'appel.

Les actes publics sont légalisés ou apostillés en continu, le contrôle se bornant dans la grande majorité des cas à contrôler la présence effective d'une signature sur l'acte<sup>41</sup> et à vérifier l'intitulé des fonctions du signataire et de l'organisation à laquelle il appartient.

C'est l'un des points forts, pour l'utilisateur, de la légalisation/apostille en France. Dans d'autres pays, les délais de délivrance d'une apostille peuvent être bien plus longs (quelques jours voire un mois). Mais cette performance révèle une lacune majeure dans le processus de vérification, loin d'être systématique, des signatures et de la qualité des signataires au moment où l'acte a été émis.

La conférence de La Haye insiste régulièrement sur la nécessité d'un contrôle effectif et sérieux des signatures, à l'aide par exemple d'un registre national numérisé des spécimens de signatures (pratique que l'on retrouve en Espagne ou en Colombie par exemple).

Le BL possède peu de listes (papier ou numérisées) de spécimens (à part les présidents de chambres de commerce et d'industrie et les traducteurs assermentés). La circulaire du 3 octobre 2007 qui organise son activité est très succincte sur la méthode et les moyens de vérification des actes<sup>42</sup>.

Pour les apostilles, le rappel de cette obligation est constant<sup>43</sup> mais sans précision sur les moyens à mettre en œuvre par les parquets généraux. Ce défaut de vérification est justifié par l'impossibilité matérielle d'élaborer une base de données ou de conserver une liste (qui devrait en outre être mise à jour en temps réel) de l'ensemble des spécimens de signatures des administrations et institutions<sup>44</sup>. Force est pourtant de constater que d'autres pays y parviennent, notamment dans le cadre de projets de modernisation tels que l'e-Apostille.

## **1.5 Des tentatives de réforme de l'apostille inabouties en France 2011 et en 2014 dans le cadre des travaux engagés par la conférence de La Haye de droit international privé**

### ***1.5.1 Les travaux de la conférence***

Dès 2006, la conférence de La Haye lançait le programme apostille électronique ou « e-App », qui avait pour objectif de promouvoir et faciliter la mise en œuvre d'une technologie informatique sécurisée et opérationnelle à moindre coût pour :

- L'émission d'apostilles électroniques « la composante e-Apostille » ;
- La tenue de registres électroniques d'apostilles auxquels les destinataires peuvent avoir accès en ligne pour vérifier l'origine des apostilles papier ou des e-apostilles qu'ils ont reçues.

Il doit être relevé que le projet « e-App pour l'Europe » lancé et soutenu financièrement par la Commission européenne a permis, notamment à l'Espagne, de déployer l'e-Apostille et l'e-Registre.

<sup>41</sup> Pour les extraits du CJN, qui ne sont pas signés, le contrôle portera au contraire sur l'absence de signature.

<sup>42</sup> « L'agent qui procède à la légalisation doit être en mesure de vérifier la signature et la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi. En cas de doute il convient de solliciter auprès du signataire un spécimen de sa signature. »

<sup>43</sup> La circulaire de la DACS en date du 22 mars 2017 contient des instructions diverses suite à la commission spéciale de la Conférence de La Haye de novembre 2016. Elle précise notamment : « Toute délivrance d'apostille sans contrôle effectif préalable de la signature apposée, de la qualité en laquelle le signataire a agi et le cas échéant de l'identité du sceau dont l'acte est revêtu contreviendrait aux engagements internationaux de la France ».

<sup>44</sup> Dont au minimum les 36 681 maires de France, les agents chargés de leur intérim et les agents habilités à certifier conforme une copie sans qu'il soit possible d'en effectuer un inventaire.

Aujourd'hui, plus de 200 autorités compétentes de 29 parties à la convention ont déjà mis en œuvre l'une des composantes de l'e-App, voire les deux.

### ***1.5.2 Les travaux menés à l'initiative du ministère de la justice***

En 2011, puis en 2014, la DACS a conduit des travaux sur l'évolution de la délivrance de l'apostille en demandant à la chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ) d'étudier les modalités de transfert de la délivrance de l'apostille. Le conseil supérieur du notariat (CSN) a également manifesté le souhait de participer à cette réflexion.

Les deux instances ont présenté un projet commun<sup>45</sup> consistant à confier la délivrance de l'apostille des actes authentiques, aux notaires, à l'aide d'une base de données, et de tous autres actes, aux huissiers qui avaient à l'époque chiffré l'investissement informatique nécessaire à la reprise et à la tenue du registre des signatures et du registre des apostilles. La mise en œuvre de l'apostille électronique était également envisagée.

Ce projet n'a finalement pas vu le jour, en raison de la difficulté de créer des registres de signatures ou de numériser ceux existants impliquant de lourds investissements alors que le principe de la gratuité de l'apostille ne semblait pouvoir être remis en cause.

En 2013, la commission de modernisation du ministère public<sup>46</sup> a suggéré de transférer aux services préfectoraux la délivrance des apostilles. En novembre 2017, le rapport remis à la DACS sur la nomenclature des activités civiles des parquets s'est prononcé en faveur de la déjudiciarisation de l'apostille, face notamment aux plaintes récurrentes de certains parquets généraux. Dans l'attente du transfert de cette tâche à une autorité administrative, le développement de projets de dématérialisation relatifs des signatures et du timbre de l'apostille était préconisé.

Il résulte de l'ensemble de ces travaux, qu'indépendamment des évolutions identifiées pour améliorer l'organisation et le fonctionnement actuels, c'est le bien-fondé de la compétence de l'ensemble des parquets généraux qui est remis en cause, cette tâche ne revêtant pas un caractère juridictionnel. Il n'en demeure pas moins que la compétence de l'administration centrale du MJ dans le suivi de la convention « apostille » a pu être considérée comme constitutive d'un critère de rattachement à l'institution judiciaire.

### ***1.5.3 Une modernisation de la légalisation et de l'apostille urgente dans le contexte de la mise en œuvre du règlement européen 2016/1191***

Le règlement européen précité supprime l'exigence de légalisation de certains documents publics<sup>47</sup>. Son champ d'application est pour l'instant restreint aux documents publics établis en France par les officiers de l'état civil. Les juridictions et les notaires peuvent également constituer des autorités délivrant des documents publics couverts par le règlement<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Cf. annexe 9.

<sup>46</sup> Rapport de Jean-Louis Nadal « Refonder le ministère public » novembre 2013.

<sup>47</sup> Documents publics relatifs à l'état des personnes y compris le domicile et (ou) la résidence, la nationalité, l'absence de mention au casier judiciaire. Il doit être relevé que les actes et documents se rapportant à l'état civil, à la capacité ou à la situation familiale des personnes physiques, à leur nationalité, à leur domicile ou à leur résidence étaient déjà dispensés de légalisation.

<sup>48</sup> Sont concernés : les décisions de divorce, d'adoption, supplétives d'état civil, les certificats de nationalité française, les actes notariés de reconnaissance du lien de filiation, les attestations de pacte civil de solidarité. Le règlement assouplit les formalités de traduction pour certains actes dès lors qu'ils sont établis au moyen de formulaires-types multilingues.

La procédure nouvellement créée de vérification des documents publics en cas de doute raisonnable sur l'authenticité du document<sup>49</sup> est très innovante. Sur le plan technique, elle facilite la vérification de la conformité de l'acte avec les modèles disponibles figurant dans le répertoire électronique du système IMI<sup>50</sup> et ne prévoit de saisir l'autorité qui a délivré le document public (ou qui en a délivré la copie) soit à l'autorité centrale compétente qu'en cas de doute persistant. En ce cas, la réponse devra être effectuée dans un délai assez court<sup>51</sup>.

S'il n'est pas possible de définir en l'état le nombre prévisible de demandes de vérifications, il importe de désigner les autorités centrales dans un délai conforme avec l'entrée en vigueur du règlement, fixée au 17 février 2019. La démarche de vérification d'un document public étant identique à celle relevant de l'apostille, une unicité d'autorité(s) centrale(s) paraît s'imposer. Les schémas de modernisation proposés dans le présent rapport auront donc une incidence directe sur la mise en œuvre du règlement précité et en particulier sur les outils applicables aux deux process de légalisation et d'apostille.

## 1.6 Des exemples de modernisation opérée dans plusieurs pays

La Conférence de la Haye a largement relayé les exemples de certains pays, notamment l'Espagne et la Colombie, qui ont mis en place avec succès l'« e-App », afin d'accompagner la réflexion des pays désireux de s'engager dans une modernisation de leur dispositif.

Lors du 10<sup>ème</sup> forum international de 2016 sur le programme Apostille électronique était réaffirmée l'importance d'une communication effective entre les autorités compétentes quant à la mise en œuvre de l'« e-App » en vue de stimuler l'élaboration de bonnes pratiques et de sensibiliser les autorités quant aux différents systèmes d'« e-App » mis en œuvre.

• **S'agissant de l'Espagne**, la mise en place de l'« e-App », qui relève du ministère de la justice (en collaboration avec les notaires qui apostillent uniquement les actes notariés), s'est traduite par la création d'un site internet pour à la fois télécharger une e-Apostille et consulter le registre aux fins de vérification.

L'e-Apostille peut être émise aussi bien pour des documents originaux électroniques que pour ceux émis sur papier et numérisés par les autorités compétentes.

Par ailleurs, l'utilisateur peut consulter l'état de l'apostille puis la télécharger, une fois qu'elle est émise, dans un délai de 30 jours.

L'e-Registre permet quant à lui de vérifier la validité d'une apostille (en visualisant l'image PDF et procéder à une comparaison), de la signature électronique figurant sur l'apostille et l'intégrité du document apostillé. Ce processus est intéressant du point de vue de l'utilisateur dans la mesure où il peut lui-même télécharger l'apostille. Par ailleurs, les modalités du contrôle sont renforcées grâce à l'e-Registre<sup>52</sup>. Cette modernisation a reçu le soutien financier de la Commission Européenne.

<sup>49</sup> Le doute peut porter sur les éléments suivants : authenticité de la signature, qualité en laquelle le signataire du document a agi, identité du sceau ou du timbre, possibilité d'altération ou de falsification.

<sup>50</sup> Les documents publics concernant la naissance, le fait d'être en vie, le décès, le mariage, le pacte civil de solidarité, le domicile, et l'absence de mention au casier judiciaire.

<sup>51</sup> Cinq ou dix jours ouvrables lorsque la demande est traitée par l'intermédiaire d'une autorité centrale.

<sup>52</sup> Cf. annexe 10.



• Selon des informations données par le bureau permanent de la conférence de La Haye, la **Belgique** a mis en place son e-Apostille tout récemment, avec une procédure entièrement dématérialisée. A partir du premier mai prochain, seules des apostilles signées électroniquement seront délivrées par le MAE de ce pays.

Un site accessible uniquement aux autorités belges (communes, notaires, MAE, chambres de commerce *etc.*) a été créé pour gérer les signatures portées sur les actes sous-jacents et envoyer les documents à apostiller. Ces derniers sont donc envoyés au MAE par les seules autorités émettrices des documents, sur sollicitation des usagers. Les documents apostillés sont ensuite mis à disposition des usagers directement ou alternativement à l'autorité émettrice, par l'envoi d'un lien renvoyant vers le registre électronique, ce qui permet de télécharger l'apostille. Un paiement en ligne a été mis en place (Worldline).

Ce système permet d'apostiller des documents électroniques ou papier. Dans ce dernier cas, le document est scanné par l'autorité émettrice.

Les documents et apostilles sont consultables par les autorités étrangères destinataires à l'aide du registre électronique du MAE<sup>53</sup>.

• **La Colombie** a, quant à elle, mis en œuvre un service d'e-Apostille/e-Légalisation en ligne, disponible 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, avec disparition complète de la logique de guichet.

Tout le processus a en effet été dématérialisé par l'autorité compétente, en l'espèce le ministère des affaires étrangères, de la demande en ligne par l'utilisateur (qui scanne par ses propres moyens le document à apostiller/légaliser) au paiement, en passant par la consultation du registre des apostilles par les administrations étrangères destinataires.

La mise en œuvre rapide de ce service a été le résultat de la dématérialisation engagée depuis quelques années au plan interministériel, des actes publics colombiens.

Le système colombien offre en outre de fortes garanties de fiabilité, en ce qu'il rend effectivement obligatoire la vérification de l'authenticité des signatures portées sur les actes publics : il est impossible techniquement de légaliser ou apostiller un acte sans avoir vérifié en premier lieu la présence du spécimen de signature du fonctionnaire sur la base de données servant de registre des spécimens de signatures.

Ce registre, qui compte plus de 18 000 spécimens, est alimenté par les signataires d'actes publics eux-mêmes. Un agent de l'équipe apostille/légalisation est spécialement chargé de ce registre.

Ce système permet d'authentifier les signatures portées sur l'acte original et non, comme souvent en France, la signature du fonctionnaire qui a certifié une copie conforme<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> <http://legalweb.diplomatie.be/>

<sup>54</sup> Cf. annexe 11.

• Si la Colombie puis la Belgique ont opté pour le « tout électronique », l'**Estonie** a préféré un système mixte où l'utilisateur peut choisir le mode d'apostille, électronique ou papier. En effet, certains pays destinataires rejettent les actes sous-jacents en format électronique. Cela a été signalé dans le cas des apostilles colombiennes : dans de tels cas, les ambassades et consulats colombiens accrédités auprès de l'Etat destinataire doivent expliquer, par la voie diplomatique, la procédure dématérialisée mise en place dans leur pays. Le bureau permanent de la conférence de La Haye rappelle régulièrement que les apostilles et actes sous-jacents doivent être acceptés quel que soit leur mode de production. Il recommande toutefois de suivre le modèle estonien.

L'Estonie fait en outre partie des quelques pays où les notaires délivrent l'ensemble des apostilles<sup>55</sup>, par délégation de l'Etat. La chambre nationale des notaires a au départ repris un service de guichet, pour le supprimer ensuite. Les usagers peuvent transmettre leurs demandes à la chambre par courriel ou par la poste, selon le type de document. En Estonie, le nombre de documents électroniques natifs est encore modeste, contrairement à la Colombie.

Le notariat estonien est responsable de l'e-registre des apostilles et du registre électronique des signataires des actes publics. Lorsqu'une signature ne figure pas dans le registre, la chambre des notaires adresse une invitation à s'inscrire à l'autorité émettrice. Il n'est pas difficile d'imaginer qu'une telle procédure peut prendre plusieurs jours, mais c'est à ce prix seulement que le processus de vérification peut être fiabilisé.

## 2. LA NECESSAIRE ADAPTATION DE L'ENTIER DISPOSITIF

### 2.1 Une sécurité juridique de l'apostille et de la légalisation à conforter

#### 2.1.1 *Le projet de loi de programmation pour la justice : une réforme à opérer par voie d'ordonnance*

La France, figurant parmi les premiers pays signataires de la convention, ne s'est pas dotée d'un texte de transposition pour sa mise en œuvre. L'entrée en vigueur de la convention le 24 janvier 1965<sup>56</sup> s'est accompagnée, après déclaration des autorités compétentes désignées, d'une circulaire du 5 juin 1967 qui a fixé les principes d'application des articles de la convention<sup>57</sup>.

Après plusieurs décennies de mise en œuvre de l'instrument, une circulaire de la DACS de 2005<sup>58</sup> a précisé, outre les champs territorial et matériel, les avancées souhaitées par le bureau permanent de la conférence de La Haye suite à l'organisation d'un forum international sur le fonctionnement de l'instrument dans les pays signataires, notamment aux fins d'harmonisation des pratiques.

La DACS, garante du respect des engagements souscrits par la France en sa qualité d'autorité centrale pour l'ensemble des conventions de La Haye, a relevé à plusieurs reprises les faiblesses et dysfonctionnements dans le domaine de l'apostille.

<sup>55</sup> En Europe, peut également être citée la Lituanie.

<sup>56</sup> Décret n° 65-67 du 22 janvier 1965.

<sup>57</sup> Relative à l'application de la convention de la Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics. La convention de la Haye n'avait été signée à l'époque que par six pays.

<sup>58</sup> Circulaire CIV 2005619 D3/12-12-2005 de la DACS du 25 juillet 2005 abrogeant la circulaire de 1967.

Sans détailler les modalités de modernisation et de simplification attendues, un article d'habilitation a été inséré à l'initiative de la DACS dans le projet de loi de programmation pour la justice posant le principe d'une « *délégation partielle ou totale à un service administratif ad hoc ou aux professions judiciaires* »<sup>59</sup>.

La mission a dès lors approfondi l'ensemble des options envisageables en indiquant pour chacune, les avantages et inconvénients.

Elle est en outre partie du postulat que le critère de compétence territoriale conditionné par l'origine géographique de l'acte devant être apostillé ne pouvait être conservé. La portée de cette modification dépendra des choix qui seront opérés sur les modalités de délégation. Si un schéma national n'était pas retenu pour les apostilles, deux solutions sont envisageables pour déterminer la compétence territoriale : d'une part, le libre choix du demandeur, d'autre part, sa résidence habituelle. La mission estime que la seconde hypothèse permettrait de mieux rationaliser les flux de traitement sur l'ensemble des sites compétents.

Il appartiendra à la DACS d'élaborer les dispositions législatives et réglementaires permettant de fixer le cadre et le périmètre de la délégation y compris les règles de compétence territoriale. Il conviendra en outre de prévoir la création du répertoire des signatures et du registre des apostilles. A cette fin, une disposition devra rendre obligatoire le dépôt de signature pour l'ensemble des agents habilités à signer un document appelé à faire l'objet d'une apostille ou d'une légalisation.

### ***2.1.2 La réintroduction dans la loi du principe de la légalisation pour les actes publics étrangers circulant en France***

Si le principe de l'apostille est posé par les articles 2 et 3 de la convention « apostille », qu'il s'agisse des actes français destinés à être produits à l'étranger ou des actes étrangers destinés à être produits en France<sup>60</sup>, il n'en est pas de même pour la légalisation.

Depuis l'abrogation de l'ordonnance royale sur la marine du mois d'août 1681<sup>61</sup> par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, ratifiée par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009, ce principe ne repose en effet que sur la coutume internationale, comme l'a rappelé la Cour de cassation dans deux arrêts de principe du 4 juin 2009<sup>62</sup>.

La Cour de cassation rappelle du reste chaque année dans ses rapports, depuis 2009, la nécessité de rétablir dans la loi l'exigence de légalisation des actes publics étrangers compte tenu du caractère évolutif de la coutume.

---

<sup>59</sup> L'article 10 est ainsi rédigé : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

1° Simplifier et moderniser la délivrance des apostilles et des légalisations sur les actes publics établis par une autorité française et destinés à être produits à l'étranger,

2° A cette fin déléguer totalement ou partiellement l'accomplissement de ces formalités à un service administratif ad hoc ou aux professions judiciaires,

3° Aménager et modifier toutes dispositions de nature législative permettant d'assurer la mise en œuvre et de tirer les conséquences des modifications apportées en application des 1° et 2°.

L'ordonnance prévue par le présent article devra être prise dans un délai d'un an. »

<sup>60</sup> La légalisation des actes publics étrangers destinés à être produits en France se fait habituellement en deux temps : légalisation par les autorités étrangères, puis « surlégalisation » par les postes consulaires français à l'étranger. La cour de cassation a admis cependant que ces actes pouvaient aussi directement être légalisés par les autorités consulaires étrangères en France.

<sup>61</sup> « Tous Actes expediez dans les Pays Estrangers où il y aura des consuls ne feront foy en France, s'ils ne sont par eux legalisez » (article XXIII du Titre IX intitulé Des consuls de la Nation Francoise dans les Pays Estrangers).

<sup>62</sup> Civ. 14 juin 2009 « Mais attendu que malgré l'abrogation de l'ordonnance de la marine d'août 1681, la formalité de la légalisation des actes de l'état civil établis par une autorité étrangère et destinés à être produits en France demeure, selon la coutume internationale et sauf convention contraire, obligatoire ».

Cette mesure de codification serait sans impact sur la charge des services consulaires français à l'étranger, qui légalisent déjà environ 90 000 actes étrangers par an. Le projet de loi de programmation pour la justice permettrait de régulariser ce vide juridique<sup>63</sup>.

## **2.2 Des scenarii de délégation devant concilier le respect des obligations d'authentification et une proximité pour l'utilisateur**

Si la dématérialisation complète du process peut constituer un objectif à moyen terme, l'accueil du public, en un ou plusieurs sites, paraît devoir être maintenu. L'obstacle majeur tient au fait qu'une simple copie « PDF » d'un document ne constitue pas, au sens du décret du 5 décembre 2016<sup>64</sup>, une copie fiable.

Il doit être fait appel à des dispositifs technologiques de type 2D-doc ou COMEDEC<sup>65</sup> lesquels ne pourront être mis en place à court terme pour l'ensemble des actes publics concernés. Tout schéma d'organisation doit donc prendre en compte cette contrainte.

La mission a dès lors recherché quel panel de solutions pouvait être envisagé.

### **2.2.1 La délégation à un service ad hoc**

#### **A. La création d'une nouvelle structure interministérielle**

La création d'un service central ayant une compétence nationale regroupant légalisations et apostilles ne fait pas partie des options que la mission souhaite privilégier.

Cette hypothèse a pour avantage immédiat de décharger définitivement les parquets généraux des cours d'appel de cette compétence.

Les inconvénients paraissent en revanche nombreux et risqueraient d'allonger le temps de conception et de réalisation du projet :

- Sur le plan juridique, la définition du type de structure requis ne va pas de soi dans un contexte de limitation de nouvelles agences ou services. Le rattachement à l'un ou l'autre ministère serait de nature à susciter des arbitrages difficiles, notamment en termes de participation financière. Si le MEAE et le MJ sont directement concernés, d'autres ministères, par exemple, le ministère de l'éducation nationale, pourraient être associés. Dès lors, la structure nouvellement créée, par définition interministérielle, devrait être intégrée dans les services du Premier ministre sous réserve qu'une telle proposition soit jugée opportune ;
- Sur le plan matériel : si le transfert d'ETP est facilement réalisable, les contraintes immobilières restent importantes ce d'autant que l'accueil du public pourrait se traduire par la nécessité de locaux plus spacieux que ceux du BL ;

---

<sup>63</sup> « Sauf engagement international contraire, tout acte public établi par une autorité étrangère et destiné à être produit en France, doit être légalisé pour y produire effet. La légalisation est la formalité par laquelle est attestée la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. Un décret en Conseil d'Etat précise les actes publics concernés par la présente disposition et fixe les modalités de la légalisation. »

<sup>64</sup> Décret n° 2016-1673 relatif à la fiabilité des copies et pris pour l'application de l'article 1379 du code civil qui prévoit que la copie fiable a la même force probante que l'original.

<sup>65</sup> Communication Electronique des Données de l'Etat Civil.

- La création des e-Registres impliquerait une conduite de projet sous l'égide de la DINSIC<sup>66</sup>.

La mission est par ailleurs partie du postulat que le dispositif à mettre en œuvre ne devrait qu'être transitoire dans l'attente d'une généralisation d'actes natifs.

Dans ces conditions, le coût d'une telle hypothèse, dont l'évaluation reste aléatoire, paraît disproportionné ce nonobstant une tarification de l'apostille. L'identification de la contribution financière de chaque ministère alourdirait encore le dispositif.

### **B. Une gestion centralisée à l'échelon des administrations centrales**

La recherche d'un strict parallélisme entre les légalisations et apostilles pourrait conduire à aligner le traitement des apostilles sur celui des légalisations (organisation et tarification).

Dans cette hypothèse, le MEAE conserverait sa compétence dans le domaine de la légalisation tandis que le MJ interviendrait pour les apostilles.

Il convient de rappeler que la convention « apostille », contrairement aux conventions de La Haye suivantes, n'a pas prévu de désignation d'une ou plusieurs autorités centrales, et se réfère à la notion d'autorité(s) compétente(s) pour délivrer l'apostille. Il résulte d'une consultation des autorités compétentes figurant sur le site de la conférence de La Haye que plusieurs États en ont désigné une seule.

La DACS considère pour sa part que la distinction entre autorité centrale et compétente est *a priori* de simple opportunité.

Sur le fond, l'attribution d'une double compétence à une administration centrale (suivi de la mise en œuvre d'une convention et traitement de la demande) ne paraît pas opportune.

Sa mise en œuvre pratique, la création d'un service national des apostilles au sein de la DACS, se heurterait à des obstacles immobiliers ne paraissant pas pouvoir trouver d'issue favorable. La création d'un service national des apostilles/légalisations au MEAE serait encore moins envisageable, pour des raisons immobilières également mais aussi parce que la légalisation elle-même est devenue une compétence résiduelle.

Dans les deux hypothèses susvisées, la dégradation du service rendu au demandeur d'apostille (déplacements et paiement) amoindrit l'intérêt d'une centralisation poussée à l'extrême.

### **C. La faisabilité d'un dispositif mixte alliant centralisation et proximité**

Un seul service, gestionnaire du répertoire des signatures, aurait vocation à délivrer les apostilles en disposant d'un répertoire des signatures et d'un e-Registre. Ce service, dénommé « service central de l'apostille » serait en lien avec un maillage de points de contact facilitant une démarche de proximité pour l'utilisateur.

Dans ce schéma d'organisation<sup>67</sup>, la cour d'appel de Paris serait désignée comme service central, tandis que les tribunaux de grande instance et/ou les services d'accueil unique des justiciables (SAUJ), serviraient de relais de proximité aux usagers.

<sup>66</sup> Consultée sur ce point, la DINSIC a fait une première offre de service pour aider le secrétariat général. Elle pourrait assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet interministériel.

<sup>67</sup>Cf. annexe 12.

La délivrance de l'apostille serait scindée en deux temps :

- Une compétence de l'ensemble des SAUJ existants<sup>68</sup> pour la réception du ou des documents afin d'opérer une copie conforme fiable, et le cas échéant, la scanner et la faire parvenir au service centralisé des apostilles ;
- Une compétence exclusive de la cour d'appel de Paris pour la délivrance de l'apostille et la maintenance des registres des signatures et des apostilles.

Pour le ressort de la cour d'appel de Paris, et afin de ne pas surcharger les SAUJ des TGI du ressort, il pourrait être envisagé de maintenir l'accueil du public dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui au sein du service central des apostilles.

Ce nouveau service à compétence nationale pourrait être installé dans les locaux du palais de justice historique de Paris dans le cadre de la réorganisation de la cour d'appel consécutivement au déménagement du tribunal de grande instance. Des équipements informatiques et des prestations d'outils informatiques<sup>69</sup> seront nécessaires.

S'agissant des besoins en ressources humaines, la mission a tenu compte de l'application du règlement européen précité et d'une baisse tendancielle d'environ 10 %. En opérant le calcul de multiplication du temps de délivrance d'une apostille<sup>70</sup> par le nombre moyen annuel<sup>71</sup>, rapporté au temps de travail d'un agent<sup>72</sup>, le besoin pour ce nouveau service se situerait à hauteur de 13 ETP maximum. La mise en place de ce service pourrait nécessiter quelques ETP supplémentaires pour faciliter le démarrage du service<sup>73</sup>.

Par ailleurs, cette nouvelle tâche dévolue aux SAUJ ne devrait pas entraîner de besoins d'ETP supplémentaires<sup>74</sup>.

La mission ne dispose pas cependant d'éléments suffisamment probants pour effectuer une étude d'impact sur le coût budgétaire de l'ensemble de l'opération.

S'agissant des évolutions permettant d'envisager une apostille native, le casier judiciaire national (CJN) a fourni à la mission les éléments relatifs à la modernisation de la délivrance des bulletins n° 3, ce qui supprimerait le plus grand volume de sollicitations du tribunal de grande instance de Nantes<sup>75</sup>.

Ce schéma, sans opérer une totale rupture avec la compétence actuelle de l'institution judiciaire, permettrait d'en atténuer la lourdeur actuelle tout en simplifiant l'entier process. Cette organisation aurait un caractère transitoire pendant quelques années. Elle impliquerait néanmoins que le secrétariat général du MJ soit en capacité de développer les projets de répertoire des signatures et d'e-Registres dans un délai raisonnable<sup>76</sup>.

<sup>68</sup> Soit 340 à la date de la rédaction du présent rapport.

<sup>69</sup> Constitution de nouvelles bases informatiques et développement associé.

<sup>70</sup> En tenant compte de l'effet de la dématérialisation de la procédure et du travail effectué en amont par les SAUJ, le temps consacré à la délivrance d'une apostille diminuerait de 11 à 6 minutes.

<sup>71</sup> 225 0000 apostilles.

<sup>72</sup> 1 607 heures par an.

<sup>73</sup> Pendant une période de 6 à 9 mois.

<sup>74</sup> La tâche est limitée au scan des documents et le volume global de cette activité sera répartie sur 344 sites.

<sup>75</sup> Cf. fiche du CJN (annexe 13).

<sup>76</sup> Cf. Courrier de l'IGJ en date du 13 mars 2018 auquel le secrétaire général adjoint du MJ n'a finalement pas répondu officiellement (Cf. annexe14).

La sous-direction de l'organisation judiciaire et de l'innovation de la DSJ<sup>77</sup>, consultée sur cette proposition, s'est montrée plus réceptive à l'élaboration d'un process unique pour le futur service national de l'apostille qu'à l'ajout d'une compétence aux SAUJ.

### ***2.2.2 Une délégation tant des apostilles que des légalisations proposée par les professions judiciaires***

La mission a sollicité le CSN et la CNHJ afin de disposer de propositions actualisées.

Elle considère qu'il serait logique que la délégation des apostilles et des légalisations s'opère selon un schéma cohérent, soit :

- Par le regroupement des apostilles et légalisations au profit des notaires (et avec la particularité d'une compétence exclusive de la chambre départementale de Paris pour les légalisations) ;
- Par une compétence exclusive des notaires pour les actes notariés (apostilles et légalisations) et des huissiers de justice pour les autres actes (apostilles et légalisations).

L'objectif de cohérence implique d'éviter toute rupture d'égalité de traitement. L'utilisateur ne devrait ainsi pas être confronté à une différence de régime selon l'autorité de délivrance de l'apostille (gratuite par les notaires et payante par les huissiers de justice).

#### ***2.2.2.1 Les propositions relatives à l'apostille***

##### **A. La proposition du CSN : un périmètre qui a évolué dans le temps**

Dès 2011, le CSN avait donné son accord à la DACS pour préfigurer un dispositif de transfert de l'apostille des actes notariaux aux 72 chambres départementales.

Par note du 12 mars 2018, la direction du numérique et des systèmes d'information du CSN a actualisé sa proposition initiale, limitée aux seuls actes notariaux et gratuite<sup>78</sup>. Suite à plusieurs échanges avec la mission, le CSN s'est en outre déclaré intéressé par les légalisations de ces mêmes actes. Invité à affiner ses réponses par voie de questionnaire<sup>79</sup>, il a fait valoir sa capacité à appréhender l'ensemble des actes publics, moyennant tarification.

A ce stade, le CSN a approfondi sa position sur différents points :

##### **✓ Sur le périmètre de la délégation**

Le CSN a présenté deux scénarii selon que la délégation consentie porterait ou non sur l'ensemble des actes publics :

- Une compétence des 72 chambres départementales si la délégation est limitée aux actes notariés, le service rendu demeurant gratuit pour les demandeurs à l'apostille et à la légalisation ;

<sup>77</sup> Bureau de la valorisation, de l'innovation et de l'accompagnement Via Justice.

<sup>78</sup> Cf. annexe 15.

<sup>79</sup> Les réponses du CSN en date du 5 avril 2018 figurent en annexe 16.

- Une compétence des 33 présidents de conseil régional des notaires dans l'hypothèse d'une délégation intégrale, avec introduction d'une tarification : cette proposition de maillage tient compte de l'obstacle tenant au statut des chambres départementales qui ne peuvent en l'état encaisser de sommes d'argent. Il est prévu que l'association pour le développement du service notarial (ADSN) recrute les salariés chargés de traiter au sein des conseils régionaux les demandes d'apostille et de légalisation<sup>80</sup>.

Une solution alternative consistant à conserver la gratuité de la prestation, même en cas de délégation intégrale, moyennant une compensation financière de l'Etat, est mentionnée par le CSN.

Les projections de coût pour la profession ont conduit le CSN à établir une fourchette de tarification de l'apostille, sans pouvoir excéder celle applicable actuellement à la légalisation<sup>81</sup>. Le CSN s'est par ailleurs montré favorable à un dispositif forfaitaire de 150 € dans le domaine des adoptions internationales.

Le délai de délivrance de l'apostille et de légalisation serait d'environ huit jours. Ce délai dépendra par définition, hors urgence, de la fiabilité du répertoire des signatures dont la création constitue un préalable indispensable à la bonne marche de l'entier process.

#### ✓ **Sur la constitution d'un répertoire des signatures et d'un registre des apostilles**

Dans l'hypothèse d'un transfert intégral des apostilles et légalisations, le CSN prévoit de développer une base centralisée des signatures. Si la compétence était en revanche partagée avec les huissiers, deux fichiers coexisteraient. Une position similaire concerne le registre des apostilles. Le CSN évalue cette phase de création de registres entre 9 et 12 mois.

#### ✓ **Sur la dématérialisation du process**

Si la centralisation des coordonnées des notaires en exercice<sup>82</sup> est de nature à faciliter le travail de vérification, le CSN s'est engagé à satisfaire le traitement des demandes effectuées par courrier postal, courrier électronique ou sur place.

La montée en puissance des actes authentiques électroniques (AAE)<sup>83</sup> devrait permettre de dématérialiser l'entier process à moyen terme sous réserve de la durée de validité du certificat de signature<sup>84</sup>. L'e-Apostille serait en tout état de cause réservée aux seuls AAE.

Le CSN évoque à juste titre l'utilité de mettre en place une « blockchain » souveraine permettant d'enregistrer l'empreinte de tout acte électronique, et à terme, les échanges d'informations entre tous les pays signataires de la convention « apostille ».

<sup>80</sup> L'éventuelle mise à disposition d'ETP, mentionnée dans la lettre de mission, n'a pas été privilégiée par le CSN.

<sup>81</sup> La mission relève que le temps moyen de délivrance fixé à 22 minutes est très important notamment pour l'opération de scan des documents (10 minutes).

<sup>82</sup> Fichier central des études et notaires (FICEN).

<sup>83</sup> Article 1316-4 du code civil. Le pourcentage d'actes revêtus de la signature électronique ne cesse d'augmenter : 3 849 études de notaires (sur un total de 5 604) font aujourd'hui des actes authentiques électroniques. En 2017, 2 469 024 d'actes ont été déposés, ce qui représente plus de 60 % du nombre total d'actes.

<sup>84</sup> Dont la durée est limitée à trois ans depuis le 1er novembre 2017, date de qualification « E-Idas » du notariat ; les signatures doivent être renouvelées tous les trois ans, le notaire devant se présenter à l'autorité de certification pour garantir une sécurité optimale conformément au Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dit règlement « e-IDAS ».



Par ailleurs, le CSN s'est engagé à organiser une formation adaptée et à élaborer un vade-mecum. Il a également fait part de son accord pour participer au comité de pilotage national et à créer des comités locaux associant les parquets généraux, notamment afin d'assurer dans les meilleures conditions le transfert des dossiers et des compétences.

### **B. La proposition de la CNHJ pour les autres actes**

A la demande de la mission, la CNHJ a actualisé la note de présentation de ses travaux antérieurs. Elle n'a toutefois pas répondu au questionnaire permettant de présenter plus clairement son projet et de préciser sa position sur l'ensemble des pré-requis identifiés par la mission.

S'appuyant sur sa capacité à mobiliser les nouvelles technologies (à titre principal le dispositif de code barre 2D-Doc) et la création prochaine d'une plateforme numérique permettant de réaliser une copie fiable de tout document, la CNHJ avait initialement proposé deux options :

- Le transfert d'un fichier numérique ou le chargement d'un document électronique natif sur une plateforme dédiée à l'apostille ;
- Un traitement intégralement effectué en étude d'huissier de justice selon un maillage départemental instauré par la CNHJ.

L'offre du CNHJ<sup>85</sup> englobait la création d'une base de données des signatures (sous réserve d'un enregistrement généralisé des signatures) et sa maintenance.

L'originalité de la proposition de la CNHJ était de prévoir la création d'un service centralisé en son sein afin de répondre à toute interrogation relative à l'authenticité du document présenté. Une formation à la lutte contre la fraude documentaire était en outre prévue au profit des huissiers de justice habilités par la CNHJ à délivrer l'apostille.

Selon les options retenues, la modification des autorités désignées par la France devra être notifiée au ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, conformément à la procédure prévue à l'article 6 de la convention « apostille ».

#### *2.2.2.2 L'extension de la délégation à la légalisation*

Dans un souci de cohérence, la mission a interrogé les professions sur la faisabilité d'une externalisation de la légalisation. Les échanges avec le CSN et la CNHJ, tous deux favorables, ont porté à titre principal sur la faisabilité juridique, et l'adaptation du maillage territorial pour conforter la proximité et la lisibilité des deux procédures.

Sur le plan technique, le travail à effectuer est quasiment identique dans les deux procédures (vérification d'une signature à partir d'un registre de spécimens) et concerne des actes globalement similaires, sans obligation toutefois de tenir un registre des légalisations. Pour simplifier le travail de « surlégalisation », le transfert ne pourrait se faire qu'à une seule chambre départementale, pour les notaires<sup>86</sup> et les huissiers de justice (celle de Paris), voire également à deux ou trois chambres de province, mais guère davantage.

<sup>85</sup> Cf. annexe 17.

<sup>86</sup> Ou bien, selon le schéma retenu, aux trois conseils régionaux de la région Ile-de-France.

La question de la légalisation des actes signés par des agents diplomatiques et consulaires<sup>87</sup> se poserait également. Ces actes sont très minoritaires dans le volume traité et il est assez vraisemblable que la DFAE conserve sa compétence, à charge pour elle de privilégier un traitement par courrier.

Malgré l'économie d'au moins cinq ETP<sup>88</sup> et de locaux accueillant du public<sup>89</sup> ainsi réalisée, la DFAE conserverait néanmoins les compétences suivantes :

- L'élaboration d'instructions relatives à la légalisation à destination des professions judiciaires, notamment par le biais de la mise à jour du tableau récapitulatif du droit conventionnel en matière de légalisation d'actes (*Cf.* 1.1) ;
- La réponse aux demandes des professions judiciaires et des postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger sur les bonnes pratiques et la réglementation applicable à la légalisation ;
- L'information des représentations diplomatiques et consulaires accréditées en France sur les procédures de légalisation et la mise à jour régulière de la liste des personnes habilitées à légaliser des actes publics français (notamment par le biais d'une mise à jour régulière des informations en ligne sur le site du MEAE) ;
- L'intervention sur les problèmes liés à l'application des textes réglementaires ;
- La mise en œuvre à moyen terme d'une e-légalisation (et d'un télépaiement) des actes numériques natifs.

De même, les caractéristiques de la légalisation posent un certain nombre de questions que la DFAE devra résoudre avant tout transfert de compétences.

La légalisation associe en effet toujours une deuxième entité, à savoir une représentation diplomatique et consulaire accréditée en France qui atteste de l'authenticité de la signature de légalisation (« surlégalisation ») à partir d'une copie des spécimens de signature des quelques agents « légalisateurs » qui sont toujours des agents du ministère en charge des relations extérieures.

Sur le fond, un transfert de cette compétence à des professions judiciaires est très rare. Seule l'Argentine semble l'avoir mis en œuvre, dans le cadre d'une compétence partagée entre l'Etat et les chambres régionales de notaires<sup>90</sup>, pour l'apostille et la légalisation.

En amont, il nécessiterait donc une information du corps diplomatique et consulaire accrédité en France (en liaison avec le protocole), notamment sur les garanties qu'offre le statut d'officier public des notaires et huissiers de justice.

---

<sup>87</sup> Ces actes ne sont jamais soumis à l'apostille.

<sup>88</sup> Selon la DFAE, le BL pourrait être réduit à un seul agent de catégorie B en binôme avec le rédacteur de la sous-direction de l'administration des Français chargé du droit privé, des affaires notariales, de la délivrance de copies d'actes et de l'information des postes. Cet agent serait le point de contact tant de la DACS que des professions judiciaires et du corps diplomatique accrédité en France.

<sup>89</sup> Le transfert priverait l'Etat de plus d'un million d'euros de recettes par an, un chiffre amené à décroître en raison de l'augmentation du nombre de parties à la convention « apostille ».

<sup>90</sup> *Cf.* annexe 18.

## 2.3 Le numérique, vecteur incontournable des choix stratégiques à opérer

### 2.3.1 *La création d'un répertoire national informatique des signatures d'actes publics et d'un registre national des apostilles s'inscrivant dans un process modernisé*

La mise en œuvre d'un process unique est subordonnée à la centralisation des signatures et des apostilles. Si l'article 7 de la convention « apostille » ne prévoit que le registre des apostilles, les manuels de référence sur le fonctionnement pratique de la convention « apostille »<sup>91</sup> mentionnent l'existence d'un répertoire des signatures comme un préalable à l'effectivité de la phase de vérification de la qualité des signataires d'actes publics.

Le process des apostilles et des légalisations fait apparaître un socle commun puis des spécificités en bout de chaîne<sup>92</sup>.

#### 2.3.1.1 *La création d'un répertoire national des signataires d'actes publics*

A l'heure actuelle, le BL et les parquets généraux ne disposent pas de bases de données répertoriant les signatures. Cette lacune est encore plus patente pour les cours d'appel les plus importantes en raison du volume d'information qu'elles sont amenées à recueillir.

La cour d'appel de Paris est dans l'incapacité de dénombrer l'ensemble des signatures des autorités susceptibles de délivrer des actes publics<sup>93</sup>. Elle l'a d'ailleurs signalé à plusieurs reprises lors de réunions organisées par la DACS. Le BL est dans la même situation.

Pour pallier les difficultés de vérification des qualités du signataire, des signatures, des identités du sceau ou du timbre des actes publics, la centralisation doit *a priori* être opérée dans un répertoire unique. Afin de faciliter le recueil des signatures, le dépôt des spécimens sera facilité par l'élaboration d'une disposition réglementaire.

Commun aux deux ministères directement concernés, le MEAE et le MJ, le futur répertoire recensera l'ensemble des renseignements nécessaires à la vérification. Toute autorité délivrant un acte public devra déposer sa signature dans ce répertoire. Afin de garantir la fiabilité des données, les modifications ultérieures devront faire l'objet d'une actualisation permettant à l'autorité délivrant l'apostille de rendre la vérification effective.

La mission a en effet exclu de solliciter de l'ensemble des cours d'appel la remise de leurs fichiers « papier ». Outre la lourdeur de la démarche, la fiabilité des données ainsi recueillies reste aléatoire.

Selon le scénario retenu pour ce qui concerne l'autorité ayant vocation à délivrer l'apostille, le ou les délégataires de cette autorité devront activement participer au projet.

#### 2.3.1.2 *La création d'un registre national des apostilles*

Ce registre pourra être conçu en référence à ceux existants dans les pays membres de la convention « apostille » et dans le cadre de l'e-Registre.

<sup>91</sup> L'ABC de l'apostille, guide intitulé « *Comment devenir partie à la convention apostille et comment la mettre en œuvre* » ainsi que le manuel de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH).

<sup>92</sup> Cf. annexe 19 relative au schéma du process de délivrance de l'apostille et de la légalisation.

<sup>93</sup> A titre d'exemple, dans le ressort de cette cour d'appel, 1 272 mairies sont habilitées à délivrer des actes d'état civil.

Il devra tenir compte *a minima* des recommandations de la conférence de La Haye<sup>94</sup>. Il pourra toutefois, sous réserve d'une expertise, bénéficier d'une technologie informatique plus avancée, permettant de stocker les documents apostillés.

La conception comme l'hébergement de ce répertoire devront tenir compte des recommandations de la conférence de La Haye et faire l'objet d'une réflexion associant *a minima* le MEAE et le MJ et tenir compte des avancées technologiques déjà existantes<sup>95</sup>.

### 2.3.2 *Une réforme en plusieurs étapes*

#### 2.3.2.1 *La constitution d'une équipe projet pilotée par la DACS*

L'évaluation du temps de conception et de mise en œuvre du transfert reste aléatoire mais ne paraît pas pouvoir être inférieur à 18 mois.

La mission estime opportun de mettre en place une équipe projet dédiée à la réforme, dénommé comité de pilotage. Ce comité serait présidé par le DACS et composé, outre des représentants de la DACG et notamment du CJN et de la DSJ, de membres des ministères de l'Europe et des affaires étrangères, de l'intérieur, de l'éducation nationale, des représentants des instances nationales des professions juridiques en fonction des arbitrages rendus et de tous autres experts qualifiés.

Dans un premier temps, ce comité pourrait constituer une instance d'avis sur le schéma d'organisation à retenir au soutien de l'arbitrage de la garde des sceaux.

Ce comité sera chargé de constituer une maîtrise d'ouvrage du projet retenu avec à ses côtés une équipe, une maîtrise d'œuvre, dirigée par un chef de projet. Ce dernier conduira ses travaux en liaison avec le comité de pilotage. Il établira, en tout premier lieu, un cahier des charges décrivant de manière précise les besoins permettant notamment de cadrer les missions des acteurs impliqués avec un calendrier de mise en œuvre.

Il sera par la suite chargé d'évaluer la mise en œuvre du transfert et de traiter les difficultés éventuelles.

En parallèle, la DACS sera chargée de la rédaction d'une part des textes législatifs et réglementaires et d'autre part de la convention de délégation à laquelle sera annexé un cahier des charges.

Un processus similaire sera conduit par la DFAE pour la délégation de la légalisation, qui nécessitera notamment la modification du décret du 10 août 2007 précité.

#### 2.3.2.2 *Le cahier des charges*

L'élaboration d'un cahier des charges répond à un objectif de sécurité opérationnelle du transfert de compétence. Il devra être considéré comme un référentiel partagé de l'ensemble des prérequis et engagements respectifs.

Sans préjuger l'arbitrage qui sera rendu, il est apparu nécessaire de renforcer cet aspect méthodologique si la délégation était opérée au profit des professions juridiques précitées. Il constituera un outil de communication entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre.

<sup>94</sup> S'agissant du niveau des fonctionnalités qui devront être au moins de la catégorie 3.

<sup>95</sup> Notamment COMEDEC pour les actes d'état civil.

Quel que soit l'arbitrage retenu pour la délégation, il conviendra de veiller au maintien d'une cohérence et d'une proximité de traitement (coût, lisibilité des process, maillage du territoire, suivi et évaluation du dispositif).

L'architecture du cahier des charges pourra s'inspirer du plan adopté pour les questionnaires qu'ont renseignés le CSN et la CNHJ. Il préfigurerait la convention opposable aux délégataires, ces derniers ayant la charge de déployer tous les moyens nécessaires pour exécuter et optimiser la mission de service public qui leur sera désormais dévolue. Le phasage des opérations devra intégrer le temps nécessaire à la constitution du répertoire des signatures conditionnant les délais de traitement des demandes.

La mission considère que la qualité du service rendu implique d'une part, la mise en œuvre d'un process de délivrance unique, l'harmonisation des réponses apportées, et d'autre part, un accès facilité à l'information ainsi que le respect de délais de courte durée.

## Conclusion

Au regard des réformes opérées dans plusieurs pays et des travaux de la conférence de La Haye dans le cadre de l'e-App, la modernisation de la légalisation et de l'apostille implique tout d'abord une sécurisation juridique des dispositifs, prévue par le projet de loi de programmation pour la justice qui pose le principe d'une délégation partielle ou totale soit à un service administratif *ad hoc* soit aux professions judiciaires.

Si plusieurs scénarii de réforme ont été identifiés, la mission a privilégié les schémas d'organisation concernant les deux procédures dans un souci de cohérence.

C'est ainsi que la création d'un service national *ad hoc*, bien que techniquement réalisable, ne répond pas à cet objectif. Cette solution ne modifie pas la procédure actuelle de la légalisation. Elle supposerait un investissement important du MJ afin de développer dans des délais raisonnables un système d'information centralisé.

Une délégation aux notaires et huissiers de justice présente l'intérêt majeur de mettre un terme à la compétence des parquets généraux sans avoir à mobiliser des moyens supplémentaires de l'Etat. Il en est de même pour la légalisation.

Le projet du CSN, à présent le plus abouti, peut s'adapter à toutes les configurations (totalité ou seulement une partie des actes publics, légalisation et apostilles) tout en présentant les garanties techniques requises et de traitement de la demande. Quel que soit le maillage retenu, les procédures de légalisation et d'apostilles ne relèveraient plus que d'une seule autorité, ce qui constituerait une plus-value.

La contribution des huissiers de justice se caractérise par une maîtrise des outils devant être mis en œuvre. La chambre nationale n'ayant toutefois pas répondu au questionnaire que lui a adressé la mission, celle-ci ne peut se prononcer sur la pertinence de l'offre.

Au terme de ses investigations, la mission estime peu opportun de retenir le principe d'une délégation partagée entre les deux professions, qu'il s'agisse du maillage du territoire ou encore d'une participation financière différenciée des usagers selon les actes.

Quelle que soit la solution retenue, la délégation doit intégrer la création du répertoire national des signataires d'actes publics et du registre national unique des apostilles.



Afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle du projet, une équipe projet devrait être pilotée par la DACS. Plus largement, cette direction, en lien avec la DFAE, sera chargée d'accompagner le ou les délégataires dans la réalisation des différents volets de la réforme.

L'évaluation de ce nouveau dispositif devra être communiquée au secrétariat général de la conférence de La Haye.

Il sera par ailleurs indispensable de poursuivre l'expertise de nouveaux outils tels que la « blockchain » dont l'émergence, liée à la croissance prévisible du nombre de documents électroniques natifs, pourrait donner à la délégation opérée un caractère transitoire.

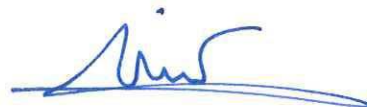
A Paris, le 24 avril 2018

Mme PRADÈRE Nathalie



Inspectrice des affaires étrangères

Mme RIOMET Nathalie



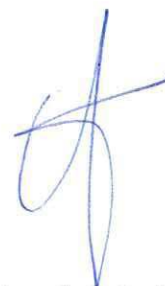
Inspectrice générale de la justice

M. GERARDON Cyril



Inspecteur des affaires étrangères

M. PROT Gérard



Inspecteur de la justice