

LE SERVICE CIVIL DU PARQUET DE NANTES

Compétence civile normale du parquet du tribunal de grande instance Nantes:

(TGI Nantes 866.000 hab.) Majeurs protégés; Liste des experts; Contentieux de la nationalité, de la filiation, de l'adoption; Etat civil communal

COMPÉTENCE NATIONALE EXCLUSIVE:

I - Autorité de tutelle du ministère des affaires étrangères en matière d'Etat civil:

✓ **Autorité de tutelle du Service Central d'Etat civil implanté à Nantes depuis 1986 :**

350 agents; 15 millions d'actes d'état civil concernant des Français à l'étranger, des étrangers devenus français, et des Français à l'époque coloniale.

✓ **Autorité de tutelle des 250 consulats et ambassades de France à l'étranger**

II - 90% de l'activité du service est extra-judiciaire dite "Administrative"

✓ **Instructions aux officiers de l'état civil du ministère des affaires étrangères:** tenue des registres consulaires; établissement et exploitation des actes; rectifications d'erreurs;...)

✓ **Instructions aux officiers de l'état civil du ministère des affaires étrangères après exequatur administratif**

- ***vérification de l'authenticité, la régularité et la validité de décisions ou d'actes d'état civil étrangers*** préalable à leur mention sur les registres français. (divorces, répudiations; adoptions; ...) *De cette vérification dépend souvent la nationalité française de l'intéressé lorsque celle-ci se fonde sur un acte de l'état civil étranger.*

En matière d'adoption étrangère, le Parquet de Nantes détermine aussi l'étendue des effets, en France, de la décision étrangère:

- adoption plénière qui confère la nationalité française à l'adopté, et doit être transcrite sur les registres du Service Central d'Etat Civil (art. 354 al. 2 Code civil - Loi du 05 juillet 1996),

- ou adoption simple sans effet directe sur la nationalité de l'adopté (art. 21 Code civil).

✓ **Avis aux administrations françaises sur l'authenticité, la régularité et la validité d'actes d'état civil étrangers (Art. 47 al. 2 code civil)**

III - 10% de l'activité du service est contentieuse devant le TGI de Nantes:

✓ **Défendeur à une action judiciaire contentieuse:**

- après refus de laisser transcrire ou établir un acte, ou de la publicité en France d'une décision étrangère.

- après refus d'une rectification demandée sur un acte français détenu au Service Central d'Etat Civil (volonté de se vieillir ou rajeunir en produisant un acte étranger faux ou irrégulier;...)

✓ **Demandeur à une action judiciaire contentieuse:**

Action en annulation d'un acte d'état civil français consulaire dressé ou transcrit par erreur ou suite à une fraude découverte a posteriori (falsification, inexistence ou irrégularité de l'acte étranger présenté au consul ou au Service Central d'Etat Civil, acte français obtenu par usurpation de l'identité d'un Français;...). *L'annulation entraîne souvent la remise en cause de la nationalité de l'intéressé.*

Action en annulation des mariages célébrés à l'étranger (depuis le 01 mars 2005): mariages "blancs", mariages forcés, bigamie,... (art. 170-1 cc; art.1056-1 ncpc)

Action pour faire valider ou non un acte de l'état civil étranger produit à une administration (art. 47 al. 5 cc)

UNE FORMATION SPÉCIFIQUE DANS UN DOMAINE JURIDIQUE COMPLEXE

- **Domaine juridique complexe:** aspects internationaux du droit de l'état civil et de l'état des personnes (droit français, droit conventionnel; droit étranger)

Impératif: connaître les règles françaises de droit interne, de droit international privé et de droit conventionnel régissant l'état civil, la filiation et l'état des personnes
connaître la loi étrangère applicable aux actes et jugements présentés pour validation

- Il n'existe, dans ce domaine, **aucune formation ni à l'université ni à l'ENG ni à l'ENM.**

- **La formation (initiale et continue) doit être dispensée au sein du service** par les fonctionnaires et magistrats plus anciens sans décharge de service. Un nouveau fonctionnaire ne devient "productif" sur les dossiers simples qu'après 3 mois et ne peut traiter des dossiers complexes qu'à l'issue de 18 mois de formation.

- Rédaction d'un **manuel du service** civil du parquet de Nantes constamment tenu à jour. Ce manuel est en ligne sur le réseau interne au service.

DES MÉTHODES DE TRAVAIL TRÈS SPÉCIFIQUES

Aide très poussée des fonctionnaires à la décision des magistrats (synthèse écrite du dossier et rédaction de projets de décisions;...)

Distribution mensuelle individualisée des dossiers aux greffiers

. selon la nature d'affaire, le niveau de formation, et l'objectif individuel de productivité

Organisation verticale et polyvalente du travail: chaque greffier traite entièrement un dossier et doit traiter des dossiers de nature et de complexité différentes.

Logiciel propre au service civil du parquet de Nantes

- . cahier des charges et mise à jour assurés par le service lui-même
- . logiciel adapté au traitement de masse (nombreux imprimés en fusion)
- . logiciel permettant des statistiques

Accès informatique direct à la base de données du Service Central d'Etat Civil depuis un terminal du service civil du parquet.

Pilotage du service par tableaux de bord hebdomadaires

Organigramme évolutif avec définition précise des postes de travail et des circuits (courrier; flux de dossiers avec les partenaires: Service Central d'Etat Civil; Sous-direction des naturalisations; Mission de l'Adoption Internationale; Bureau de la Nationalité;...)

Définition de processus pour le traitement de dossiers de même nature (réunions régulières avec le Service Central d'Etat Civil sur la composition des dossiers transmis; rationalisation et uniformisation des méthodes de traitement)

UN SERVICE RECONNU POUR SA COMPÉTENCE

- un magistrat du service dirige la session de **l'ENM** relative aux fonctions civiles du parquet.

- un greffier en chef du service assure la formation sur le service civil du parquet à **l'ENG**.

- L'avis du service civil du parquet de Nantes est régulièrement sollicité par la Chancellerie dans le cadre de **l'activité législative et réglementaire** dans le domaine du droit des personnes.

- A la demande de la Chancellerie, le service civil du parquet de Nantes est représenté:

- . à la **Commission Internationale de l'Etat Civil**,
- . au groupe de travail chargé du suivi de l'application et de la mise à jour de **l'Instruction Générale relative à l'Etat Civil**,
- . à la commission relative à la **dématérialisation des actes de l'état civil**.

- A la demande de la Chancellerie, le service civil du parquet de Nantes a aussi participé:

- . à la rédaction de la **circulaire relative à la loi sur le nom de famille**,
- . à la rédaction du **décret d'application des articles 47 et 170-1 du code civil**.

LE CONTRAT D'OBJECTIFS RELATIF AUX DOSSIERS D'ETAT CIVIL

Rapport d'inspection de la sous-direction des greffes (Juin 2003).

Affectation à l'unité "Etat civil et Filiation" de 8 greffiers nouveaux dans le cadre d'un contrat d'objectifs visant à résorber le "stock" en 3 ans.

Ces 8 nouveaux greffiers ont pris leurs fonctions le 17 juin 2003.

I SITUATION AU 17 JUIN 2003

Retard à résorber (2001, 2002, 2003) à résorber en 3 ans dans le cadre du contrat d'objectifs: **14862** dossiers.

dont:

- . 3301 dossiers enregistrés en 2001 soit 25% des dossiers enregistrés en **2001**
- . 6283 dossiers enregistrés en 2002 soit 52% des dossiers enregistrés en **2002**
- . 5278 dossiers enregistrés en 2003 soit 76% des dossiers enregistrés **au 17/06/2003**

II LES OBJECTIFS DE PRODUCTIVITÉ DÉFINIS EN JUIN 2003:

Des contraintes de productivité mensuelle individuelle ont été ainsi fixées.

- . **120** dossiers nouveaux affectés chaque mois à un greffier à 80%;
- . **135** dossiers nouveaux affectés chaque mois à un greffier à 90%;
- . **150** dossiers nouveaux affectés chaque mois à un greffier à 100%.

III DES RÉSULTATS SATISFAISANTS OBTENUS DANS UN CONTEXTE DIFFICILE

❶ Les résultats au 01 avril 2005

Le retard s'élevait au 01 avril 2005 à **6097** dossiers.

dont 3077 dossiers de 2004 et 3020 dossiers de 2005..

* Depuis le 01 février 2005, il n'y a plus aucun dossier en attente des années 2001, 2002, 2003

❷ Un contexte d'accroissement continu et important de l'activité

Le contrat d'objectif de 2003 était fondé sur l'activité annuelle de 2002, soit 12036 dossiers.

En réalité, le nombre de dossiers soumis au service civil du parquet de Nantes s'est élevé à:

- **13965** dossiers en 2003 (+ 16 % par rapport à l'année 2002 de référence)
- **15049** dossiers en 2004 (+ 25% par rapport à l'année 2002 de référence)

Les objectifs du contrat d'objectifs n'ont pu être atteints que en raison de l'affectation de 4 greffiers en décembre 2003 suite à la nouvelle compétence nationale du parquet de Nantes en matière de vérification des faux actes de l'état civil étrangers (art. 47 al. 2 du code civil - loi 26 novembre 2003)(Cf infra p 5).

LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'ETAT CIVIL:

* Une constante et ancienne augmentation du nombre de dossiers à traiter:

Le nombre de dossiers "Etat Civil" soumis au service depuis le début de l'année (après 3 mois de 2005) s'élève à 5004.

La prévision d'activité annuelle du service en 2005 est de **20016** dossiers **soit une augmentation d'activité prévisible de + 33% par rapport à l'année 2004 (15049) déjà en augmentation de 8% par rapport à 2003 (13966).**

* Une augmentation spécifique liée à l'élargissement de la compétence nationale du parquet de Nantes

① **La mise en oeuvre de l'article 47 du code civil (vérification des actes de l'état civil étrangers douteux):**

Augmentation d'activité induite impossible à chiffrer : judiciarisation nouvelle des cas de fraude à l'état civil rencontrés par les administrations françaises. Ce nombre dépendra, notamment, de la notion d' "administration saisie d'une demande d'établissement, de transcription ou de délivrance d'un acte ou d'un titre" qui sera retenue par la circulaire.

*Cependant, si l'on ne prend en compte que les consulats, une étude du ministère des affaires étrangères a évalué à **15000** environ le nombre annuel des actes étrangers "douteux" qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une saisine du parquet de Nantes.*

Le nombre de dossiers nouveaux générés annuellement par l'article 47 pourrait donc faire doubler l'activité du service.

Actuellement, les administrations attendent la parution de la circulaire. Le service n'a été saisi que de 22 dossiers sur ce fondement.

② **La mise en oeuvre de l'article 1056-1 du nouveau code de procédure civile:**

Depuis le 01 mars 2005: compétence exclusive du parquet de Nantes pour poursuivre l'annulation des mariages célébrés à l'étranger (mariages "blancs", mariages forcés, mariages entachés de bigamie, etc...).

Lourdes conséquences en termes d'activité.

On peut évaluer assez précisément cette charge nouvelle car, de 1993 à mars 2005, le parquet de Nantes était réceptif de tous les dossiers des consuls qu'il transmettait pour compétence aux parquets du domicile de l'époux français.

Le nombre de ces dossiers a constamment augmenté, passant de 421 en 2000 à 1359 en 2004 (soit + 222%).

Compte tenu du taux actuel d'assignation, au moins 350 à 500 assignations et procédures contentieuses seront diligentées devant le TGI de Nantes chaque année. Ces assignations seront complexes (époux demeurant à l'étranger) et de plus en plus nombreuses.

③ **Les effectifs en fonctionnaires affectés à ces nouvelles compétences:**

- Article 47 cc,

4 greffiers ont été affectés le 09 décembre 2003. En raison de la mutation sans remplacement d'un greffier du service, d'un congé maternité, et de l'augmentation des dossiers à traiter, ces greffiers ont juste permis d'atteindre les objectifs du contrat d'objectifs.

- Nouveau contentieux en matière de mariages célébrés à l'étranger (art. 1056-1 ncpc),

le service a déjà reçu, depuis le 01 mars 2005, une centaine de dossiers qui sont actuellement en cours d'enquête. Au retour de ces enquêtes, des assignations devront être signifiées.

Le service n'a reçu aucun renfort pour faire face à cette nouvelle charge de travail.

Il serait donc nécessaire d'affecter à l'unité "Etat Civil" 3 fonctionnaires (2B et 1C)

LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'ADOPTION

Compétence nationale pour requérir la transcription des adoptions étrangères dans les registres du Service Central d'Etat Civil après en avoir examiné la régularité internationale et mesuré l'étendue des effets en France.

La transcription de la décision étrangère tient lieu d'acte de naissance à l'enfant adopté rendant inutile toute autre procédure judiciaire en France (exequatur ou nouvelle procédure d'adoption) et lui attribue la nationalité française.

La transcription conditionne la régularité du séjour en France de l'adopté et la délivrance d'un livret de famille; elle est la reconnaissance par la France du lien de filiation noué à l'étranger.

S'agissant de décisions extrêmement graves pour les familles adoptantes et très délicates sur le plan juridique, le parquet de Nantes devrait se montrer particulièrement rapide et efficace.

La détection, par le parquet de Nantes, des irrégularités et des fraudes a parfois permis aux pays d'origine des enfants adoptés de modifier leur droit interne ou conventionnel pour plus de garantie des droits des adoptés et des familles biologiques (Vietnam, Madagascar).

① Un retard inquiétant limité uniquement par le travail de 6 ADJ:

543 dossiers d'adoptions sont actuellement en attente de traitement (4 mois de retard)

Ce retard s'élevait à plus de 1000 dossiers de mai à septembre 2004.

La réduction du retard n'est obtenue que par le renfort de 6 ADJ.

En l'absence des ADJ, ou à leur départ du service, l'unité "Adoptions" composée de 2 personnes ne pourra pas faire face au traitement des 2300 dossiers enregistrés chaque année.

② Une activité en continuelle augmentation:

2121 dossiers de transcription directe de décisions d'adoption étrangères ont été traités en 2004 (certains concernant plusieurs enfants), **soit environ 70% du total des enfants adoptés en 2004 à l'étranger par des Français.**

L'activité "Adoptions" a augmenté de 94% en 10 ans.

2 facteurs principaux d'augmentation:

- augmentation des adoptions à l'étranger
- augmentation des pays ayant ratifié la convention de La Haye du 29 mai 1993 (les adoptions prononcées dans ces pays peut généralement être transcrite directement par le parquet de Nantes)

Il serait donc nécessaire d'affecter à l'unité "Adoptions" 1 fonctionnaire (B).

L'FFECTIF DES MAGISTRATS

L'affectation d'un quatrième magistrat en septembre 2004 était liée à la surcharge de travail générée par le contrat d'objectifs.

Aucune affectation de magistrat n'a été prévue en lien avec les nouvelles compétences.

Or la charge de travail des magistrats n'a cessé de s'accroître:

- Au **01 février 2003**,

il y avait **4552 dossiers "Etat civil"** et **836 dossiers "Adoptions"** en cours de traitement par les magistrats.

- Au **01 avril 2005**,

il y avait **8270 dossiers "Etat civil"** et **1298 dossiers "Adoptions"** en cours de traitement par les magistrats.

Augmentation de la charge de travail : + 82 % en "Etat civil" et + 55% en "Adoptions" en 26 mois.

Il serait donc nécessaire d'affecter au service 1 magistrat supplémentaire.

Rapport d'audit IGSJ Juin 2003

Fiche N°33

“La compétence exclusive en matière d'état civil et d'adoption internationale donne au parquet civil de Nantes une forte originalité qui doit être pleinement reconnue par la Chancellerie.”

❶ Une forte originalité

Le fonctionnement du service civil du parquet de Nantes est beaucoup plus proche d'un service administratif déconcentré de la Justice que d'un service judiciaire "classique".

- Il traite des demandes émanant d'administrations ou d'usagers dans un domaine conditionnant leur vie privée et administrative.

- Il est en relation directe avec les citoyens et les administrations locales et centrales.

- Il n'a que des contacts exceptionnels avec les auxiliaires de Justice.

- Son activité contentieuse n'est que marginale.

- Il doit à la fois faire face efficacement:

*. à une **activité administrative "de masse"** (rectification d'actes etc...)(70% des dossiers à traiter pour 40% de son temps de travail) exigeant surtout organisation, rapidité et productivité et*

*. à une **activité juridique, et, accessoirement judiciaire, très spécialisée** exigeant surtout formation, compétence, qualités décisionnelles et rédactionnelles (30% des dossiers traités pour 60% de son temps de travail). Les nouvelles compétences entrent dans cette catégorie.*

❷ Une individualisation souhaitable au sein de l'institution judiciaire*

En raison de ce fonctionnement "original", le service civil du parquet de Nantes gagnerait à être davantage individualisé. Ce besoin d'individualisation accrue résulte aussi de ses compétences nationales en constant accroissement, de sa taille (32 personnes), de son extension permanente prévisible, et de ses méthodes de travail très particulières.

Cette individualisation accrue devrait se traduire notamment :

- par un effectif en magistrats et fonctionnaire individualisé par rapport à l'effectif du tribunal de grande instance. Ces magistrats et fonctionnaires seraient affectés à leur demande sur des postes "fléchés" pour une durée minimum tenant compte de l'investissement massif du service consacré à leur formation.

- par des locaux appropriés permettant une formation permanente, une circulation fluide de l'information, un "esprit de service" et une extension de ses effectifs

- par la création de postes de chefs de service (1 magistrat Bbis; 1 GEC A1) assumant la responsabilité des objectifs devant le chef de parquet et le chef de greffe

- par la reconnaissance de l'activité de formation du service civil du parquet de Nantes (formation interne et externe) ainsi que de son rôle de partenaire privilégié de la Chancellerie dans son domaine spécifique.

** L'individualisation a d'ailleurs commencé puisque certaines compétences liées au parquet civil du ressort ont été retirées au service à compétence nationale*