

N° 469

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 septembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur l'état civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger,

Par MM. Christian COINTAT, Richard YUNG et Yves DÉTRAIGNE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

(2) Cette mission est composée de : MM. Christian Cointat, Richard Yung et Yves Détraigne, *rapporteurs*.

SOMMAIRE

EXAMEN EN COMMISSION	5
LES 23 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	7
INTRODUCTION	13
I. UN ÉTAT CIVIL ÉTABLI SELON DES RÈGLES PARTICULIÈRES : LA COMPÉTENCE DES AGENTS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANÇAIS ET DES AUTORITÉS ÉTRANGÈRES	14
A. LE RÔLE DES AGENTS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	15
B. LES CONDITIONS DE L'OPPOSABILITÉ DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ÉTRANGERS	15
C. LA TRANSCRIPTION POSSIBLE DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ÉTRANGERS SUR LES REGISTRES FRANÇAIS	17
II. UN ÉTAT CIVIL BIEN TENU : LA MODERNISATION DU SERVICE CENTRAL D'ÉTAT CIVIL	18
A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE AUGMENTATION	18
1. <i>La conservation, la mise à jour et l'exploitation d'actes de l'état civil</i>	18
2. <i>L'établissement et la reconstitution d'actes de l'état civil</i>	22
3. <i>La transcription de décisions judiciaires françaises et d'actes étrangers</i>	24
4. <i>La tenue du répertoire civil des personnes nées à l'étranger et du répertoire civil annexe.</i>	26
5. <i>Un rôle d'assistance et de conseil auprès des postes diplomatiques ou consulaires</i>	27
B. DES MOYENS STABLES	27
1. <i>Un rattachement à la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France</i>	27
2. <i>Un effectif en légère diminution</i>	28
3. <i>Un budget qui ne progresse pas</i>	29
C. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS	31
1. <i>L'informatisation du service</i>	31
2. <i>La dématérialisation des procédures</i>	31
3. <i>Des délais de réponse généralement brefs</i>	33
III. UN ÉTAT CIVIL RIGOREUSEMENT CONTRÔLÉ : LA SPÉCIALISATION DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANTES	34
A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE AUGMENTATION	34
1. <i>Le contrôle de la validité des actes de l'état civil français</i>	34
2. <i>Le contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers</i>	37
B. DES MOYENS LIMITÉS	50
1. <i>L'organisation du parquet</i>	50
2. <i>L'organisation du siège</i>	52
C. DES RETARDS PRÉOCCUPANTS	53
1. <i>Les retards du parquet</i>	53
2. <i>Les retards du siège</i>	55

IV. DES CERTIFICATS DE NATIONALITÉ DIFFICILES À OBTENIR : L'ENGORGEMENT DU TRIBUNAL D'INSTANCE DU 1^{ER} ARRONDISSEMENT DE PARIS	56
A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE AUGMENTATION	56
1. <i>Un document fréquemment réclamé</i>	56
2. <i>Une centralisation récente</i>	57
3. <i>Les particularités du service</i>	58
B. UN MANQUE CRIANT DE MOYENS.....	66
1. <i>Une augmentation insuffisante des effectifs</i>	66
2. <i>Quelques erreurs d'affectation</i>	67
3. <i>Des locaux inadaptés</i>	68
C. UNE SITUATION ALARMANTE	68
1. <i>Un service désorganisé</i>	68
2. <i>Des retards inadmissibles</i>	69
3. <i>Un accueil du public restreint</i>	69
V. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES USAGERS TOUT EN AMÉLIORANT LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	70
A. RENFORCER LES OBLIGATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	70
1. <i>Instaurer un guichet unique pour les demandes de documents administratifs</i>	70
2. <i>Rénover le rôle des postes diplomatiques ou consulaires</i>	72
3. <i>Actualiser la liste des pays connaissant une adoption plénière</i>	75
B. RECOURIR DAVANTAGE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	75
1. <i>Encourager la dématérialisation de la gestion de l'état civil</i>	75
2. <i>Faciliter les échanges entre administrations publiques</i>	77
3. <i>Affiner les outils statistiques</i>	79
C. CONSTITUER À NANTES UN GRAND PÔLE COMPÉTENT EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL DE L'ÉTAT DES PERSONNES	79
1. <i>Transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris</i>	79
2. <i>Rationaliser l'organisation des services</i>	80
3. <i>Donner des moyens supplémentaires au service central d'état civil, au tribunal de grande instance de Nantes et au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France</i>	83
ANNEXES	87
ANNEXE 1 - Statistiques du service civil du parquet de Nantes sur la procédure d'annulation des mariages célébrés à l'étranger (article 170-1 du code civil) (stats au 28 mars 2007)	89
ANNEXE 2 - Liste des déplacements et des auditions des rapporteurs	90
ANNEXE 3 - Glossaire de l'état civil	92

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 septembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, la commission des lois a examiné le rapport d'information de MM. Christian Cointat, Richard Yung et Yves Détraigne sur **l'état civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger.**

Après avoir décrit les missions, l'organisation et le fonctionnement du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, **M. Christian Cointat, co-rapporteur**, a estimé que l'état civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger était bien tenu et rigoureusement contrôlé mais que les conditions de délivrance des certificats de nationalité française n'étaient pas satisfaisantes.

M. Richard Yung, co-rapporteur, a ensuite présenté les 23 recommandations de la mission d'information, destinées à simplifier les démarches des usagers tout en améliorant la lutte contre la fraude documentaire et articulées autour de trois axes :

- renforcer les obligations des administrations publiques ;
- recourir davantage aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- constituer à Nantes un grand pôle compétent en matière de droit international de l'état des personnes.

Tous deux ont insisté sur le fait que les administrations en charge de l'instruction d'un dossier administratif comme une demande de carte nationale d'identité ou de passeport, qu'il s'agisse des consulats ou des sous-préfectures, devaient cesser d'exiger abusivement des certificats de nationalité française mais, au contraire, aider les demandeurs à constituer leurs dossiers et tenir compte des situations d'urgence.

MM. Jean-Jacques Hyst, président, Patrice Gélard et Michel Dreyfus-Schmidt ont exprimé la même préoccupation.

La commission des lois a adopté l'ensemble des recommandations de la mission d'information.

LES 23 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Simplifier les démarches des usagers tout en améliorant la lutte contre la fraude

1. RENFORCER LES OBLIGATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

- *Instaurer un guichet unique pour les demandes de documents administratifs*

Recommandation n° 1 :

Instaurer un guichet unique pour les demandes de documents administratifs en obligeant toute administration en charge de l'instruction d'un tel dossier, par exemple une demande de carte nationale d'identité ou de passeport, à solliciter directement les services concernés pour obtenir les pièces nécessaires, notamment une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un certificat de nationalité française.

- *Rénover le rôle des postes diplomatiques ou consulaires*

Recommandation n° 2 :

Impliquer davantage les postes diplomatiques ou consulaires dans les tâches d'instruction des dossiers administratifs qui leur sont confiées (délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, contrôle de la validité des mariages célébrés par une autorité locale, des adoptions internationales et des actes de l'état civil étrangers) et rapprocher leur fonctionnement de celui des sous-préfectures et des mairies.

Recommandation n° 3 :

Mettre fin aux pratiques abusives de certains postes diplomatiques ou consulaires consistant à exiger presque systématiquement la production d'un certificat de nationalité française à l'appui d'une demande de carte nationale d'identité ou de passeport.

Recommandation n° 4 :

Actualiser la liste des pays dans lesquels les agents diplomatiques et consulaires français sont autorisés à célébrer le mariage d'un ressortissant français avec un ressortissant étranger, fixée par un décret de 1939 et modifiée pour la dernière fois en 1958.

Recommandation n° 5 :

Exiger des postes diplomatiques ou consulaires une application rigoureuse du décret n° 2003-1377 du 31 décembre 2003 relatif à l'inscription au registre des Français établis hors de France, afin que tous les éléments d'information requis y figurent et ne soient pas demandés plusieurs fois aux intéressés.

Recommandation n° 6 :

Confier au service central d'état civil ou, à tout le moins, centraliser dans le principal poste diplomatique ou consulaire de chaque Etat étranger, la transcription des actes de l'état civil étrangers sur les registres français.

Recommandation n° 7 :

Développer les actions de coopération avec les Etats étrangers désireux de se doter d'un état civil fiable.

- *Actualiser la liste des pays connaissant une adoption plénière*

Recommandation n° 8 :

Actualiser la liste des pays connaissant une adoption plénière au sens du droit français, annexée à la circulaire relative à l'adoption internationale parue en février 1999.

2. RECOURIR DAVANTAGE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

- *Encourager la dématérialisation de la gestion de l'état civil*

Recommandation n° 9 :

Autoriser la transmission dématérialisée des copies et extraits d'actes de l'état civil.

Recommandation n° 10 :

Envisager une dématérialisation de l'un des deux registres de l'état civil.

Recommandation n° 11 :

Inciter les communes à se doter d'équipements informatiques compatibles en matière d'état civil.

Recommandation n° 12 :

Renforcer la sécurité des actes de l'état civil détenus par le service central d'état civil, non seulement en assurant la conservation ailleurs qu'à Nantes de la sauvegarde des données numérisées mais également en mettant au point une application informatique permettant l'exploitation immédiate de cette sauvegarde en cas de destruction des originaux.

- *Faciliter les échanges entre administrations publiques*

Recommandation n° 13 :

Veiller à la compatibilité des logiciels utilisés par les différentes administrations chargées des questions de nationalité (ministères des affaires étrangères, de la justice, de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement).

Recommandation n° 14 :

Autoriser les services de la nationalité des tribunaux d'instance et le bureau de la nationalité du ministère de la justice à accéder, en simple consultation, à la base de données du service central d'état civil.

Recommandation n° 15 :

Affiner les outils statistiques du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris.

3. CONSTITUER À NANTES UN GRAND PÔLE COMPÉTENT EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL DE L'ÉTAT DES PERSONNES

- *Transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris*

Recommandation n° 16 :

Transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris.

- *Rationaliser l'organisation des services*

Recommandation n° 17 :

Mutualiser l'accueil téléphonique du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France afin de faciliter les démarches et d'améliorer l'information des demandeurs.

Recommandation n° 18 :

Réorganiser le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, compte tenu de la compétence qui serait donnée aux postes diplomatiques ou consulaires de constituer et de transmettre eux-mêmes les dossiers de demande de certificat de nationalité française pour le compte des demandeurs d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité.

Recommandation n° 19 :

Etablir des critères d'ordre de traitement des demandes de certificat de nationalité française adressées au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, permettant un examen prioritaire des demandes motivées par l'urgence.

- *Donner des moyens supplémentaires au service central d'état civil, au tribunal de grande instance de Nantes et au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France*

Recommandation n° 20 :

Renforcer les effectifs du service central d'état civil, du tribunal de grande instance et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Recommandation n° 21 :

Demander au Gouvernement qu'il présente au Parlement, dès le projet de loi de finances initiale pour 2009, une évaluation et une programmation des crédits budgétaires et des créations d'emplois nécessaires au bon fonctionnement du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Recommandation n° 22 :

Développer la formation initiale et la formation permanente des greffiers en chef et des greffiers en matière de droit de la nationalité et prévoir une formation supplémentaire préalable à leur entrée en fonction au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, particulièrement en ce qui concerne les conséquences de l'indépendance des territoires antérieurement placés sous la souveraineté de la France.

Recommandation n° 23 :

Supprimer les dispositions de l'article 185 du code civil interdisant la contestation de la validité du mariage d'une mineure en cas de grossesse survenue dans un délai de six mois, afin d'éviter que de jeunes françaises soient mariées de force dans des pays où l'âge nubile est inférieur à dix-huit ans puis abusées pour que leur grossesse empêche l'annulation du mariage en France.

Mesdames, Messieurs,

L'état civil enregistre et consigne les attributs de la personne (prénoms, nom, filiation, sexe) et fait quotidiennement la preuve de son statut civil (mariage, divorce, pacte civil de solidarité...) ainsi que de sa capacité juridique à l'occasion de démarches administratives, sociales, commerciales ou de relations privées. Sa fiabilité et son accessibilité s'avèrent donc essentielles.

Les services qui en ont la charge sont confrontés à une double exigence : prévenir la fraude, dont plusieurs rapports sénatoriaux ont récemment souligné l'importance grandissante¹, tout en délivrant rapidement aux usagers les documents dont ils ont besoin.

Afin de répondre à cette double exigence, une organisation et des règles particulières ont été définies pour les Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger. Les actes de l'état civil concernant des événements survenus à l'étranger peuvent ainsi être établis tant par les agents diplomatiques ou consulaires français que par les autorités locales étrangères. La conservation, la mise à jour et l'exploitation des actes français sont assurées non seulement par les consulats et ambassades mais également par un service central d'état civil, installé à Nantes et placé sous l'autorité du ministre des affaires étrangères. Le contrôle de la régularité de ces actes est exercé par le tribunal de grande instance de Nantes.

Cette organisation et ces règles ont néanmoins fait l'objet de critiques, portant tant sur les délais de délivrance des copies et extraits d'actes de l'état civil que sur le développement de la fraude documentaire, et ont connu plusieurs réformes importantes au cours des dernières années.

Le Sénat, représentant constitutionnel des Français établis hors de France, se devait d'y prêter attention.

¹ *Rapport n° 439 (Sénat, 2004-2005) de M. Jean-René Lecerf au nom de la mission d'information de la commission des lois sur la nouvelle génération de documents d'identité et la fraude documentaire présidée par M. Charles Guené. Rapport n° 492 (Sénat, 2005-2006) de M. Jean-René Lecerf au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages. Rapport d'information n° 353 (Sénat, 2006-2007) de M. Adrien Gouteyron, au nom de la commission des finances, sur les services des visas.*

Votre commission des lois a donc décidé, au mois de février 2007, de constituer en son sein une mission d'information afin d'évaluer la mise en œuvre des règles relatives à l'état civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger. Fidèle à une habitude désormais bien ancrée, elle a désigné trois rapporteurs issus des principaux groupes politiques composant le Sénat.

Pour mener à bien leur mission, vos rapporteurs se sont déplacés à Nantes pour y visiter le service central d'état civil et le tribunal de grande instance. Ils se sont également rendus au service de la nationalité du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris compétent pour délivrer des certificats de nationalité aux Français nés et résidant à l'étranger. S'il ne constitue pas un acte de l'état civil, le certificat de nationalité est en effet fréquemment demandé lors des démarches administratives des Français de l'étranger. Or les délais de délivrance de ces documents s'avèrent bien trop longs.

Pour compléter leur information, vos rapporteurs ont procédé à l'audition de MM. François Barry Delongchamps, alors directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères, et Marc Guillaume, alors directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice.

Ayant constaté que l'état civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger était bien tenu et rigoureusement contrôlé mais que les conditions de délivrance des certificats de nationalité française n'étaient pas satisfaisantes, ils formulent 23 recommandations pour simplifier les demandes des usagers tout en améliorant la lutte contre la fraude documentaire.

I. UN ÉTAT CIVIL ÉTABLI SELON DES RÈGLES PARTICULIÈRES : LA COMPÉTENCE DES AGENTS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANÇAIS ET DES AUTORITÉS ÉTRANGÈRES

Depuis 1792, les **actes de l'état civil intéressant des événements survenus en France**, qu'ils concernent des ressortissants français ou étrangers, sont en principe établis, conservés, mis à jour et exploités, au nom de l'Etat et sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent, par les officiers de l'état civil des communes : le maire, ses adjoints, ainsi que les conseillers et fonctionnaires municipaux ayant reçu une délégation du maire (*articles L. 2122-32, L. 2122-18 et R. 2122-10 du code général des collectivités territoriales*).

Les **actes de l'état civil des quelque deux millions deux cent mille Français résidant à l'étranger** sont quant à eux établis soit par les agents diplomatiques ou consulaires français (*article 48 du code civil*), soit par les autorités locales étrangères (*article 47 du code civil*).

A. LE RÔLE DES AGENTS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La **compétence des agents diplomatiques ou consulaires français** est **subordonnée à l'accord de l'Etat étranger** où est situé leur poste, cet accord pouvant résulter de la loi locale, de conventions consulaires ou simplement de l'usage.

Ils n'exercent en principe les fonctions d'officier de l'état civil qu'**à l'égard des ressortissants français**, conformément aux lois françaises et sous le **contrôle du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes**. Une loi du 29 novembre 1901 leur a toutefois permis de célébrer un mariage dit « mixte », c'est-à-dire entre un ressortissant français et un ressortissant étranger, dans des pays dont la liste est fixée par décret du président de la République¹. Ils sont en outre invités à faire preuve de prudence à l'égard des binationaux, dans la mesure où les autorités locales sont en droit de les considérer comme relevant uniquement d'elles.

A l'instar des registres communaux, **les registres de l'état civil consulaires doivent être tenus en double exemplaire, mis à jour et exploités**. Il appartient ainsi aux agents diplomatiques ou consulaires d'établir des livrets de famille, à l'occasion d'un mariage ou d'une reconnaissance d'enfant, et de délivrer des copies et des extraits des actes qu'ils détiennent. Alors que **le second exemplaire** des registres communaux est déposé en fin d'année au greffe du tribunal de grande instance, celui des registres consulaires **est déposé au service central d'état civil du ministère des affaires étrangères**, qui peut également en délivrer des extraits ou des copies. L'exigence de sécurité se double, en l'espèce, d'une exigence d'accessibilité : il peut s'avérer plus facile, pour des Français ayant quitté un pays étranger, d'obtenir l'un de ces documents en contactant le service central plutôt que le consulat qui l'a établi.

B. LES CONDITIONS DE L'OPPOSABILITÉ DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ÉTRANGERS

En vertu des principes de confiance et de réciprocité sur lesquels se fondent les relations internationales, **les actes de l'état civil étrangers produisent leurs effets de plein droit en France**, qu'ils concernent des Français ou des étrangers, **à la triple condition d'avoir été établis conformément à la loi locale, traduits et authentifiés**.

Cependant, **ils ne peuvent être mentionnés en marge d'un acte français qu'avec l'autorisation du procureur de la République territorialement compétent**.

¹ Décret du 26 octobre 1939 modifié par le décret du 15 décembre 1958 : Afghanistan, Arabie Saoudite, Chine, Égypte, Irak, Iran, Japon, Maroc -dans la zone de Tanger-, sultanat d'Oman, Thaïlande, Yémen, Cambodge, Laos. A l'époque, il s'agissait d'Etats dans lesquels seuls des mariages religieux étaient célébrés, ce qui explique la compétence donnée aux agents diplomatiques ou consulaires français. Cette liste n'a toutefois pas été mise à jour.

La preuve du respect de la loi locale incombe à la personne qui produit une copie ou un extrait de l'acte étranger. Elle est le plus souvent établie par un certificat de coutume, attestation délivrée par toute personne paraissant posséder une connaissance juridique suffisante.

Pour éviter des frais de traduction qui peuvent être lourds, la France est liée à de nombreux pays européens par une convention prévoyant l'utilisation d'extraits plurilingues.

Quant à l'authentification d'un acte étranger, elle suppose en principe sa légalisation par le consul français territorialement compétent ou le consul du pays concerné en France : celui-ci vérifie que le document émane bien d'une autorité qualifiée et que la signature qui y figure est bien la sienne ; en revanche, il ne contrôle pas la véracité des faits énoncés dans l'extrait ou la copie.

La convention de La Haye du 5 octobre 1961 a instauré entre les Etats qui l'ont ratifiée un régime simplifié d'authentification, appelé l'apostille. Celle-ci est délivrée par une autorité du pays où le document a été établi, plus proche de l'utilisateur que les autorités françaises. Par ailleurs, de nombreuses conventions entre la France et différents pays étrangers (Algérie, Brésil, Cameroun, Gabon, Maroc, Tunisie, Vietnam par exemple) dont les services de l'état civil ont été jugés suffisamment fiables ont prévu la dispense de toute légalisation et même de toute apostille

Pour autant, **l'acte de l'état civil étranger n'a pas une valeur absolue : il ne fait foi que jusqu'à preuve contraire.** Ce principe, d'abord dégagé par la jurisprudence, a été consacré dans le code civil par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Le développement de la fraude documentaire a en outre conduit le législateur à prévoir, par la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages, qu'**en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative française** saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou d'un titre **doit procéder ou faire procéder aux vérifications utiles** près de l'autorité étrangère compétente et en informer l'intéressé dans un délai de deux mois. **Son silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet** et le requérant doit alors saisir le juge administratif.

Si un Français peut ainsi faire la preuve de son état civil au moyen d'un acte étranger, il lui est parfois peu commode de devoir s'adresser aux autorités qui l'ont établi, de supporter des démarches plus ou moins longues et difficiles et de s'exposer éventuellement à des frais de traduction.

C. LA TRANSCRIPTION POSSIBLE DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ÉTRANGERS SUR LES REGISTRES FRANÇAIS

Aussi la **transcription d'un acte étranger concernant un Français sur les registres de l'état civil consulaire** est-elle prévue. L'acte étranger se trouve « transformé » en acte français et il devient possible d'en obtenir une copie ou un extrait ainsi que la délivrance ou la mise à jour d'un livret de famille auprès du consulat français ou du service central d'état civil.

Traditionnellement, la transcription s'entendait de la reproduction intégrale de l'acte. Il arrive donc de trouver dans des expéditions d'actes anciennement transcrits des indications non prévues par la loi française ou même expressément prohibée par elle, telles que l'indication de la religion, de l'appartenance ethnique, des causes du décès...

Le décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil a précisé que « *seules sont transcrites les indications qui doivent être portées dans l'acte de l'état civil français correspondant* » (article 7). De même, lors de la transcription, peuvent être ajoutées à l'acte certaines précisions prévues par la loi française mais n'y figurant pas, par exemple, en matière de mariage, l'indication qu'un contrat de mariage a été établi avant la célébration.

La transcription peut être réalisée **d'office**, lorsque l'ordre public est intéressé, **ou à la demande de la personne concernée**, sans qu'aucune condition de délai lui soit opposable.

Dans le but de lutter contre les mariages contraints ou de complaisance, la loi du 26 novembre 2003 l'a rendue **nécessaire** pour que l'époux étranger puisse solliciter un titre de séjour en France ou souscrire une déclaration en vue d'acquérir la nationalité française en raison de son mariage avec un Français. Depuis la loi du 14 novembre 2006, elle constitue plus généralement la condition de l'opposabilité du mariage à l'égard des tiers.

Avant d'y procéder, l'agent diplomatique ou consulaire doit procéder à l'audition des époux, s'il ne l'avait pas fait avant leur mariage devant l'autorité étrangère, afin de vérifier la réalité de leur intention matrimoniale. Il peut se dispenser de cette audition, par décision motivée, si la validité du mariage lui semble établie. En cas de doute, il doit surseoir à la transcription et saisir le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes. Si ce dernier refuse la transcription ou garde le silence pendant six mois, les époux doivent saisir le tribunal de grande instance de Nantes afin qu'il statue dans un délai d'un mois (*articles 171-5 à 171-8 du code civil*).

La complexité des règles en vigueur, leurs évolutions rapides au cours des dernières années, la nécessité d'une connaissance des législations étrangères ont justifié cette **centralisation des compétences administratives et juridictionnelles**.

II. UN ÉTAT CIVIL BIEN TENU : LA MODERNISATION DU SERVICE CENTRAL D'ÉTAT CIVIL

Etabli à Nantes, le service central d'état civil (SCEC) constitue, en vertu d'un arrêté du 16 février 2000, un **service à compétence nationale du ministère des affaires étrangères**, rattaché au directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France.

Sa **création, par un décret n° 65-422 du 1^{er} juin 1965**, a permis de centraliser en un lieu unique les registres de l'état civil établis, avant leur indépendance, dans les pays anciennement sous souveraineté française¹, ainsi que les registres de l'état civil consulaires². **L'accès des Français revenus en France ou ayant déménagé dans un autre pays aux actes qui les concernent s'en est trouvé facilité.**

Depuis 1980, le service est également compétent pour dresser, conserver, mettre à jour et exploiter les actes de l'état civil des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française, par déclaration ou par décret.

Confronté à une forte augmentation de son activité, il est parvenu jusqu'à présent, à moyens constants, à répondre aux demandes des usagers dans des délais globalement satisfaisants, grâce au recours à l'informatique.

A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE AUGMENTATION

L'augmentation de l'activité du service central d'état civil s'explique à la fois par l'extension progressive de ses missions et le nombre croissant des demandes qui lui sont adressées.

1. La conservation, la mise à jour et l'exploitation d'actes de l'état civil

Le service central d'état civil assure la conservation, la mise à jour et l'exploitation des actes de l'état civil qu'il reçoit en dépôt et de ceux qu'il établit lui-même. Il détient ainsi environ 15 millions d'actes, qui se répartissent en trois grands ensembles.

Le premier ensemble est constitué des **registres de l'état civil consulaires**, qui comprennent les actes de l'état civil de Français de l'étranger, établis et transcrits par les ambassades et consulats. Ce fonds comprend actuellement environ **4 millions d'actes**.

¹ L'état civil colonial était tenu sur place par l'administration coloniale, les duplicata étant conservés par le ministère des colonies. Le ministère des colonies est devenu ministère de l'outre-mer en 1946. Après sa création, le service central d'état civil a récupéré le fonds colonial postérieur à 1870.

² L'état civil consulaire était tenu, comme à présent, par les postes consulaires, les duplicata étant conservés par le bureau de l'état civil du ministère des affaires étrangères.

Entre 100.000 et 150.000 nouveaux actes de l'état civil sont établis chaque année, la plupart du temps au moyen d'une application informatique permettant leur enregistrement dans la base de données du service, après leur transfert via le réseau du ministère des affaires étrangères. Les postes continuent également d'adresser au service, au début de chaque année, le second exemplaire (duplicata) des registres établis l'année précédente sur support papier. Pour ceux, peu nombreux, qui n'utilisent pas le logiciel d'établissement des actes, les duplicata des registres font l'objet d'une numérisation et d'un enregistrement dans la base informatique dès leur arrivée à Nantes.

Le deuxième ensemble est formé des **actes de l'état civil des Français établis dans les pays anciennement sous souveraineté française**, avant leur indépendance ou, le cas échéant, avant l'organisation d'un service consulaire français. Environ **8 millions d'actes** sont ainsi conservés, soit sous forme de registres, soit sous forme de microfilms.

Ce fonds s'avère incomplet et son exploitation délicate en raison de la qualité inégale des actes. Dans le cas de l'Algérie, le service détient ainsi une copie sur microfilms d'environ 3,5 millions d'actes sur un total estimé à 5 millions. On y trouve par exemple l'acte de mariage d'Albert Camus mais pas son acte de naissance.

Le troisième ensemble est formé des **actes des personnes ayant acquis ou recouvré la nationalité française**, par déclaration ou par décret. Leur nombre est actuellement d'environ **3 millions**.

Des actes français tenant lieu d'actes de naissance et, si nécessaire, d'actes de mariage doivent en effet être systématiquement établis pour toutes les personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française par l'un des moyens prévus par la loi : déclaration de nationalité, décret de naturalisation ou de réintégration, effet collectif pour les enfants mineurs¹ (*article 98 du code civil*).

Cette obligation résulte de la loi n° 78-731 du 12 juillet 1978 et de son décret d'application n° 80-308 du 25 avril 1980.

Auparavant, un acte de naissance français était systématiquement dressé pour les personnes naturalisées après le 1^{er} janvier 1960 mais l'acte de mariage étranger devait en revanche être transcrit par une demande séparée sur les registres consulaires.

Depuis le 25 avril 1980, ces actes sont établis et conservés par le service central d'état civil, qui a récupéré les registres tenus par le ministère chargé des naturalisations entre le 1^{er} janvier 1960 et cette date.

¹ *Les règles relatives aux conditions d'acquisition, de recouvrement ou de perte de la nationalité française sont présentées pages 61 à 65.*

La **mise à jour** (apposition de mentions) et l'**exploitation** (délivrance de copies et d'extraits, mise à jour et délivrance de duplicata des livrets de famille) **de ces actes occupent une grande part de l'activité du service central d'état civil**, comme en témoigne le tableau ci-après.

Mise à jour et exploitation par le SCEC des actes de l'état civil qu'il détient

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002-2006
Mentions apposées	141.866	150.329	169.370	176.700	163.194	+ 15 %
Copies et extraits d'actes délivrés	1.406.421	1.394.790	1.503.871	1.545.326	1.726.628	+ 22,7 %
Moyenne par jour	5.603	5.513	5.898	6.084	6.852	
Mises à jour et duplicata de livrets de famille	46.050	39.635	46.087	48.644	46.959	+ 0,2 %

Source : service central d'état civil.

La **mention** permet de mettre à jour l'acte de l'état civil en marge duquel elle est apposée sous forme manuscrite, en reliant celui-ci à un autre acte, à une transcription figurant dans un autre registre de l'état civil ou à une décision judiciaire ou administrative qui vient modifier l'état civil de l'intéressé, comme par exemple la mention de mariage apposée en marge de l'acte de naissance des époux.

Ce système des mentions marginales a été institué afin de remédier aux inconvénients liés à l'absence de fichier central de l'état civil en France. Les actes relatifs à l'état civil d'une même personne étant conservés dans les différents lieux où ils ont été dressés, il est à peu près impossible de retrouver l'acte relatant un événement si l'on ignore la date et le lieu où il est survenu.

Ce fractionnement de l'information relative à une seule et même personne ne va pas sans risques. A titre d'exemple, avant que la loi n'exige, à partir de 1945, que la mention de décès figure en marge de l'acte de naissance, il était impossible, à partir de ce document, de savoir si une personne était toujours vivante ou si elle était décédée. Les cas d'usurpation d'identité des défunts étaient donc fréquents.

L'instruction générale relative à l'état civil recense **plus de deux cents mentions** devant être portées, en vertu de la loi ou d'une décision judiciaire, en marge des registres de l'état civil. Cette liste n'a cessé de s'allonger.

La loi n° 2006-728 du 26 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a ainsi prévu la mention du pacte civil de solidarité en marge de l'acte de naissance des deux partenaires l'ayant souscrit à compter du 1^{er} janvier 2008. Il a été indiqué à vos rapporteurs, lors de leur déplacement à Nantes, que la mise en œuvre de cette disposition impliquerait pour le service central l'apposition de 50.000 nouvelles mentions par an.

En revanche, lors de cette même réforme du droit des successions et des libéralités, le Sénat s'est opposé avec succès à l'inscription en marge de leur acte de naissance de la descendance des intéressés.

La **copie** est la reproduction intégrale d'un acte de l'état civil, tel qu'il figure sur les registres. Elle n'omet aucune des énonciations figurant dans l'acte lui-même et reproduit l'intégralité des mentions éventuellement apposées en marge de celui-ci.

L'**extrait** constitue la reproduction partielle d'un acte de l'état civil. N'y figurent que l'identité de la personne, sa capacité juridique, son statut matrimonial et, le cas échéant, sa filiation. Il s'agit, dans ce cas, d'un extrait avec filiation.

Leur délivrance est gratuite.

Le nombre des demandes de copies et d'extraits d'actes a augmenté de 17 % entre 2005 et 2006, et de 34 % d'avril 2006 à avril 2007. La moitié d'entre elles sont liées à une demande d'obtention ou de renouvellement d'une carte nationale d'identité¹ ou d'un passeport², tandis que près du quart émanent des notaires. Lors du déplacement de vos rapporteurs, au mois d'avril 2007, entre 50.000 et 60.000 demandes étaient en attente de traitement.

Pour y répondre, le service central d'état civil a augmenté de 11,7 % le nombre des copies et extraits d'acte d'état civil délivrés.

Cet effort a été réalisé au détriment de l'apposition de mentions, dont le nombre a diminué de 7,6 %, mais aussi de la mise à jour et de la délivrance de duplicata de livrets de famille (- 3,5 %).

A la fin de l'année 2006, environ 5.000 avis de mention et 8.500 demandes de mise à jour ou de duplicata de livrets de famille étaient en instance de traitement.

¹ En application du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 modifié en dernier lieu par un décret n° 99-973 du 25 novembre 1999, le demandeur doit produire un extrait de son acte de naissance comportant sa filiation pour la première délivrance de la carte nationale d'identité sécurisée.

² Pour assurer la sécurité juridique de ce document et lutter contre la fraude documentaire, l'article 5 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 et son arrêté d'application du 31 mars 2006 ont exigé la production d'une copie intégrale de l'acte de naissance à l'appui d'une demande de passeport électronique.

2. L'établissement et la reconstitution d'actes de l'état civil

En application de la loi n° 78-731 du 12 juillet 1978, codifiée aux *articles 98 et suivants du code civil*, le service central d'état civil **établit les actes de l'état civil des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française**, par décret ou par déclaration.

En cas d'acquisition de la nationalité française par décret, une collaboration étroite s'instaure avec la sous-direction des naturalisations, installée à proximité et désormais placée sous l'autorité du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement : avant la parution du décret, le service central est consulté et détermine le contenu du futur acte afin d'éviter toute discordance ultérieure entre les deux documents ; après la parution du décret, la sous-direction des naturalisations retourne le dossier au service central qui met l'acte en forme.

En cas d'acquisition de la nationalité par déclaration, le service central est directement saisi : par la sous-direction des naturalisations pour les déclarations à raison du mariage avec un Français ; par les juges d'instance pour les autres déclarations souscrites en France ; par le ministère de la justice pour les autres déclarations souscrites à l'étranger. Un projet d'acte est en principe préalablement soumis à l'intéressé.

L'acquisition peut aussi résulter d'une décision judiciaire, par exemple lorsque le tribunal ordonne l'enregistrement d'une déclaration dont la régularité était contestée. Le procureur de la République ou, pour les décisions rendues par une cour d'appel, le procureur général est alors chargé de transmettre au service central le dossier nécessaire.

Les justificatifs à partir desquels le service doit établir les actes des postulants sont des copies intégrales d'actes de l'état civil étrangers. Des tentatives de fraude sont constatées, en particulier pour faire bénéficier des tiers de l'effet collectif de la naturalisation.

Par ailleurs, de nombreux **actes concernant des Français d'Algérie ou d'autres pays anciennement sous souveraineté française** sont manquants, soit qu'ils aient été perdus ou détruits, soit qu'ils n'aient jamais été dressés, soit qu'il n'ait pas toujours été possible ni jugé souhaitable de transporter les registres en France. Aussi la loi n° 68-671 relative à l'état civil des Français ayant vécu en Algérie ou dans les anciens territoires français d'outre-mer ou sous tutelle devenus indépendants a-t-elle autorisé le service central d'état civil à reconstituer ou à créer lui-même ces actes, sans passer par des jugements déclaratifs¹ ou supplétifs² du tribunal de grande instance.

¹ *Aucune déclaration n'a été faite.*

² *L'officier de l'état civil a bien reçu une déclaration mais a omis d'établir l'acte : ignorant par exemple que la reconnaissance doit prendre la forme d'un acte, il a cru qu'il suffisait de porter une mention de reconnaissance sur un livret de famille. La jurisprudence assimile à l'omission de l'acte l'impossibilité, indépendante de la volonté de l'intéressé, d'accéder à un acte existant.*

Cette activité a elle aussi connu une forte progression au cours des cinq dernières années, comme le montre le tableau ci-après.

Nombre d'actes de l'état civil établis ou reconstitués par le SCEC

	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002-2006
Actes établis pour les naturalisés par décret	56.746	67.963	76.251	91.829	107.713	+ 89,8 %
Livrets de famille établis pour les naturalisés par décret	10.696	15.072	17.546	20.848	22.474	+ 110 %
Actes établis pour les Français par déclaration	28.284	41.089	48.583	32.296	35.182	+ 24,4 %
Autres actes établis (reconstitution d'actes)	12.042	10.395	11.741	9.138	7.624*	- 57,9 %
Total des actes établis	97.072	119.447	136.575	133.263	150.519	+ 55 %

* dont 2.031 actes reconstitués pour les rapatriés d'Algérie.

Source : service central d'état civil.

Depuis cinq ans, un effort considérable a été entrepris par les préfetures, la sous-direction des naturalisations et le service central d'état civil pour résorber le stock des dossiers de demande de naturalisation en instance¹. Le nombre des actes établis par le SCEC a ainsi augmenté de 89,8 % entre 2002 et 2006, celui des livrets de famille de 110 %.

Le nombre d'actes établis pour les personnes devenues françaises par déclaration a également augmenté en 2006. La baisse très sensible du nombre de déclarations enregistrées par la sous-direction des naturalisations en 2005 et au premier semestre 2006 était la conséquence temporaire de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, qui a prolongé d'un an le délai imposé aux conjoints étrangers de ressortissants français pour souscrire une déclaration d'acquisition de la nationalité française.

Une nouvelle baisse provisoire est à attendre, puisque la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a porté de trois à quatre ans la condition de délai de communauté de vie affective et matérielle à compter du mariage, permettant de souscrire la déclaration, cette durée étant portée à cinq ans si, à la date de la déclaration, la communauté de vie a cessé entre les époux depuis le mariage ou si le déclarant ne peut justifier soit d'une résidence ininterrompue et régulière en France pendant au moins trois ans à compter du mariage, soit de l'inscription de son conjoint français pendant la durée de la communauté de vie à l'étranger au registre des Français établis hors de France.

¹ *L'objectif est de réduire à un an la procédure d'acquisition de la nationalité française. En 2005, 74.794 demandes de naturalisation ont été déposées dans les préfetures, 68.111 dossiers sont restés en cours de traitement en préfecture en fin d'année, 69.234 ont été transmis à la sous-direction des naturalisations. Celle-ci a pris 63.992 décisions, 72 % étant favorables.*

La reconstitution des actes manquants des registres établis dans les pays anciennement sous souveraineté française constitue une part décroissante de l'activité du service : le nombre de ces actes ne représente plus que 5 % de celui des actes établis. Au total, 187.000 actes ont été reconstitués pour les rapatriés d'Algérie, 97.500 pour les optants d'Algérie et 39.400 pour les personnes originaires des autres pays anciennement sous souveraineté française.

3. La transcription de décisions judiciaires françaises et d'actes étrangers

Le service central d'état civil assure la **transcription, dans ses registres, de certaines décisions judiciaires rendues en France et concernant un événement d'état civil survenu à l'étranger.**

Les transcriptions de jugements d'adoption plénière, de jugements supplétifs ou déclaratifs de naissance, de jugements déclaratifs de décès ou de jugements déclaratifs d'absence, valent actes de l'état civil. Des copies et des extraits en sont délivrés par le service central qui peut en outre établir ou compléter les livrets de famille correspondants. Ces jugements et transcriptions ne sont pas réservés aux Français. Ils peuvent également être obtenus par des ressortissants étrangers à condition qu'ils soient domiciliés en France.

Le service transcrit également, aux fins d'en assurer la publicité, les jugements de divorce et de séparation de corps lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, ainsi que les jugements d'adoption simple concernant des personnes nées à l'étranger lorsque leurs actes de naissance ne sont pas conservés sur des registres français. Il s'agit d'adoptés de nationalité étrangère, auxquels l'adoption simple ne confère pas de plein droit la nationalité française. L'acte de transcription ne vaut pas acte de naissance et l'intéressé ne dispose que de son acte de naissance étranger. Il ne pourra obtenir un acte français qu'après être devenu français par une autre voie, notamment par déclaration.

L'évolution de cette activité au cours de cinq dernières années est retracée dans le tableau ci-dessous.

Nombre de transcriptions de décisions judiciaires françaises par le SCEC

Année	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002-2006
Transcriptions judiciaires	3.525	3.904	5.539	5.065	4.812	+ 36,5 %

Source : service central d'état civil.

Les **actes dressés à l'étranger** peuvent, lorsqu'ils concernent des Français, être transcrits sur les registres du poste consulaire français compétent. Cette transcription est assurée par le service central d'état civil, sur ses registres, en cas d'absence (Taiwan, Rwanda) ou de fermeture (Irak) du poste.

Depuis la fermeture, pour des raisons de sécurité, des postes consulaires d'Algérie en 1994¹, la transcription des actes de l'état civil algérien est assurée par une « **cellule état civil consulaire d'Algérie** » (CECCA), installée à Nantes. En 2006, la CECCA a été intégrée au service central d'état civil, les compétences qu'elle exerçait auparavant par délégation des consuls français ayant été confiées à ce service par arrêté. **Devenue le bureau des transcriptions pour l'Algérie**, elle est pleinement compétente, depuis le 19 mars 2007, pour la transcription des actes de l'état civil d'Algérie concernant des ressortissants français, les postes consulaires continuant pour leur part à dresser des actes. Son activité est extrêmement importante, comme en atteste le tableau ci-dessous.

Nombre de transcriptions d'actes de l'état civil algériens

Année	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002-2006
Actes de naissance	5.498	6.601	6.996	10.629	6.109	+ 11,1 %
Actes de mariage	4.819	6.501	7.811	12.433	11.828	+ 145 %
Actes de reconnaissance	2		1		1	-----
Actes de décès	171	283	257	325	223	+ 30 %
Actes d'enfant sans vie	11	6	9	10	6	-----
Total	10.501	13.391	15.074	23.397	18.167	+ 73 %

Source : service central d'état civil.

En 2006, 18.167 actes ont été transcrits, soit près de 15 % de l'ensemble des actes de l'état civil consulaire. La diminution très sensible par rapport à 2005 ne correspond pas à une diminution de la demande, mais traduit l'effort de résorption du retard réalisé en 2005 et au début de 2006.

Enfin, le service central assure également la transcription des actes de naissance, de reconnaissance, de mariage et de décès dressés au cours d'un voyage maritime ou aux armées.

¹ Les trois consulats français d'Alger, Annaba et Oran ont fermé au mois d'août 1994 en raison de la situation politique très grave que connaissait l'Algérie depuis l'annulation des élections législatives en janvier 1992 et la déclaration d'état de siège en juin 1991. Le consulat d'Alger a été rouvert au début de l'année 2000, celui d'Annaba en janvier 2001 et la réouverture de celui d'Oran devait intervenir en septembre 2007.

4. La tenue du répertoire civil des personnes nées à l'étranger et du répertoire civil annexe.

Le service central d'état civil est également chargé de la tenue du **répertoire civil des personnes nées à l'étranger**¹.

Ce répertoire permet de connaître leur capacité contractuelle puisque y sont publiées les décisions judiciaires relatives aux tutelles et aux curatelles, ainsi que les requêtes en changement de régime matrimonial, dont dépendent les pouvoirs respectifs des époux².

L'inscription d'une personne au répertoire civil, qui est automatique, constitue une information pouvant être communiquée à tout requérant par l'officier de l'état civil.

Le service central d'état civil tient en outre un **répertoire civil annexe** sur lequel sont conservés :

– des extraits de décisions judiciaires rendues en France dont la mention ne peut pas être effectuée parce qu'aucun acte ne figure dans un registre français (changement de prénom, annulation de reconnaissance...);

– des copies des actes ou des extraits des décisions judiciaires, même étrangères, touchant au régime matrimonial, lorsque l'acte de mariage n'est pas conservé par une autorité française, à condition que l'un des époux au moins soit français.

L'évolution du nombre des inscriptions à ces répertoires est retracée dans le tableau ci-après.

Nombre des inscriptions au répertoire civil et au répertoire civil annexe

Année	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002-2006
Inscriptions au répertoire civil et au répertoire civil annexe	10.486	13.023	15.463	16.971	16.255	+ 55 %

Source : service central d'état civil.

¹ Il peut s'agir de personnes dont il détient les actes de naissance ou de mariage, auquel cas il peut y apposer les mentions marginales nécessaires, mais aussi de personnes pour lesquelles il ne les détient pas, qu'il s'agisse de Français ne les ayant pas fait transcrire ou d'étrangers. Pour les personnes nées en France, ce répertoire est tenu au greffe du tribunal de grande instance de leur lieu de naissance.

² En application du décret n° 2006-1805 du 23 décembre 2006, les changements de régime matrimonial ne sont plus publiés au répertoire civil lorsque la loi applicable est la loi française. En revanche, les règles de publicité en matière internationale n'ont pas été modifiées.

5. Un rôle d'assistance et de conseil auprès des postes diplomatiques ou consulaires

Enfin, le service central d'état civil joue un rôle d'assistance et de conseil auprès des agents diplomatiques ou consulaires assumant les fonctions d'officiers de l'état civil, et sert d'intermédiaire entre eux et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes.

Il s'assure ainsi de la régularité de leurs registres, les informe des évolutions législatives et réglementaires et vérifie, à leur demande, l'authenticité des actes étrangers soumis à transcription.

En 2006, il a reçu par voie électronique plus de 10.000 demandes d'aide de la part des postes diplomatiques ou consulaires.

B. DES MOYENS STABLES

Rattaché à la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France, le service n'a pas bénéficié d'une augmentation de ses effectifs, ni de son budget, pour faire face à son surcroît d'activité.

1. Un rattachement à la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France

La **direction des Français de l'étranger et des étrangers en France** a été réorganisée par un arrêté du 8 mars 2006, afin de regrouper les affaires d'état civil et de nationalité.

Elle comprend trois services placés sous l'autorité de son directeur et d'un directeur adjoint –le service des Français à l'étranger, le service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire et le service des étrangers en France– ainsi que le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger et la mission de gestion financière et administrative.

Le **service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire** est composé du service central d'état civil, service à compétence nationale, et de trois sous-directions : celle de l'état civil et de la nationalité, celle de la coopération internationale en droit de la famille et celle des conventions et de l'entraide judiciaire.

La **sous-direction de l'état civil et de la nationalité** est désormais chargée de l'ensemble des questions relatives à l'état civil des Français et à la nationalité. Elle assure, aux côtés du service central d'état civil, une mission d'expertise, de conseil et de veille juridique, contribue à la préparation des évolutions législatives et réglementaires, assiste les ambassades et les consulats. Dans le domaine de la nationalité, elle est chargée d'émettre un avis sur les dossiers établis par les postes pour des demandes de naturalisation d'étrangers résidant à l'étranger ; elle instruit également les dossiers de

naturalisation « sur proposition du ministre des affaires étrangères ». Enfin, la sous-direction prend part aux travaux de la section française de la Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC).

La réforme de 2006 a été conçue dans le but de faciliter les démarches des usagers, en nombre sans cesse croissant, dont la demande d'état civil est reliée à une demande de reconnaissance ou d'attribution de la nationalité française.

Le **service central d'état civil** a conservé les attributions qui lui étaient dévolues par l'arrêté du 16 février 2000 et a intégré en son sein la cellule état civil consulaire d'Algérie (CECCA), devenue le bureau des transcriptions pour l'Algérie. Son chef est également le sous-directeur de l'état civil et de la nationalité.

2. Un effectif en légère diminution

Les effectifs du service n'ont guère augmenté depuis 2002 et ont même connu une légère diminution au cours des deux dernières années, si l'on ne tient pas compte du rattachement des 26 agents de la CECCA en 2006.

Evolution des effectifs du SCEC

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Effectif budgétaire du service	348	350	354	354	377	374
Effectif réel en fin d'année	338	337	349	355	372	-
Mois-vacataires*	845	772	713	627	475	480

* Le recours aux vacataires est indiqué en nombre de « mois-vacataires » car ces agents sont toujours recrutés pour un mois ou deux au plus.

Source : service central d'état civil.

La répartition de cet effectif par catégorie, par sexe et par âge en 2006 est retracée dans le tableau ci-après.

Répartition des effectifs du service central d'état civil en 2006

Catégorie	Effectif	Hommes	Femmes	30 ans	31-40 ans	41-50 ans	51 ans et plus
A	10	9	1	0	0	1	9
B	76	36	40	0	9	18	49
C	281	45	236	6	59	98	118
Contractuels	5	5	0	0	1	0	4
Total	372	95	277	6	69	117	180

Source : service central d'état civil.

En 2006, trois départs à la retraite n'ont pas été compensés et trois agents de catégorie B ont dû être redéployés pour traiter les affaires de nationalité. En 2007, quatre nouveaux départs à la retraite pourraient ne pas non plus être compensés.

L'effectif réel du service varie tout au long de l'année, au gré des mutations : entre 40 et 70 agents le quittent chaque année, en très grande majorité pour une affectation en poste à l'étranger ; leur relève intervient souvent avec un décalage compris entre deux et six mois. Cette rotation importante affecte inévitablement la productivité du service.

Depuis quelques années, **un effort est entrepris pour réduire le recours à des vacataires** : 475 vacations ont été utilisées en 2006, contre 627 en 2005, soit une diminution de 24 %. En 2000, leur nombre était de 1.019.

La **formation** des agents est assurée **en interne**, par le service lui-même : chaque bureau forme ses agents ; en outre, un stage d'état civil consulaire est organisé par le bureau des affaires juridique en liaison avec l'institut de formation aux affaires administratives et consulaires du ministère des affaires étrangères (IFAAC).

3. Un budget qui ne progresse pas

Au terme de l'article 5 de l'arrêté du 16 février 2000, le service central d'état civil est en principe financé par une **dotation globale de fonctionnement**, dont le montant n'a guère progressé au cours des dernières années.

Evolution du budget de fonctionnement du SCEC (en euros)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dotation initiale	1.749.383	1.625.983	1.556.401	1.556.401	1.420.000	1.295.000
Annulations	185.200	243.897	-	-	-	
Dotation complémentaire	-	-	-	-	122.000	
Dotation finale de fonctionnement	1.564.183	1.382.086	1.556.401	1.556.401	1.542.000	
Reports de crédits	80.297	-	-	-	-	
Total des crédits	1.644.480	1.382.086	1.556.401	1.556.401	1.542.000	
Dépenses de fonctionnement constatées	1.642.355	1.354.473	1.455.291	1.491.891	1.520.956	
Dotations exceptionnelles						
- Fonds pour la réforme de l'État	135.000		1.800.000	440.000		
- recettes sur les visas						

Source : service central d'état civil.

Les dotations exceptionnelles de 2002, 2004 et 2005 ont été utilisées pour financer une étude sur l'amélioration de l'accueil téléphonique au moyen d'un serveur vocal (en 2002) et développer le système informatique du service (en 2002 et 2004) ainsi que la numérisation et l'indexation d'actes non encore informatisés : actes des registres établis dans les anciennes colonies et « photostats » (tirages papier à partir des microfilms) d'actes établis en Algérie (en 2005).

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 a conduit à une modification de la liste des dépenses imputables sur la dotation globale de fonctionnement du service et à son financement par deux programmes opérationnels rattachés à la mission « action extérieure de l'Etat » : le programme 151 (« Français à l'étranger et étrangers en France ») et le programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde »).

Pour 2007, les crédits alloués au service s'élèvent, au total, à **1.572.060 euros** : 1.295.00 euros financés par le programme 151 et 277.060 euros financés par le programme 105 et destinés, d'une part, aux achats de papier sécurisé pour la délivrance de copies et d'extraits d'actes ainsi que de livrets de famille, d'autre part, à la contribution à la CIEC. Une réserve de 5 % est prévue au titre de la régulation budgétaire.

Les seules **dépenses d'affranchissement** du courrier représentent environ **60 % de ce budget**. Elles sont en forte augmentation, du fait de la hausse des demandes de délivrance de copies ou d'extraits d'actes : en projection annuelle, elles pourraient atteindre 1,3 million d'euros en 2007, contre une prévision initiale de 975.000 euros établie en février 2006.

Le tableau ci-après retrace la structure des dépenses du service en 2006.

Tableau récapitulatif des dépenses (2006)

Nature de dépenses	Montant (en €)
Frais d'affranchissement	1.080.944
Papiers, enveloppes et divers	102.658
Mobilier	20.826
Entretien et réparation de matériel	10.373
Abonnements et documentation	3.713
Fournitures (reliure)	16.908
Fournitures de bureau	62.833
Solde marchés de prestations 2005	200.651
Contribution à la Commission internationale de l'état civil (CIEC)	22.050
Total	1.520.956

Source : service central d'état civil.

C. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

L'informatisation du service et la dématérialisation des procédures constituent les principaux instruments de l'amélioration du service rendu aux usagers et de la lutte contre la fraude documentaire.

1. L'informatisation du service

La moitié des 15 millions d'actes que détient le service central d'état civil, **est numérisée, indexée et mémorisée dans une base informatique**, notamment la totalité des actes consulaires de moins de quatre pages, postérieurs à l'année 1897, et des actes concernant les personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française.

L'état civil colonial établi en Algérie est numérisé aux deux tiers mais non indexé. Un projet appelé « NADIA » doit permettre la numérisation dans les communes algériennes du tiers restant, soit 1,5 million d'actes. Lors de son audition, M. François Barry Delongchamps, alors directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères, a précisé à vos rapporteurs que cette numérisation était envisagée à partir des duplicata des registres conservés dans les cours d'appel algériennes, d'accès plus facile et en meilleur état que les *primata* en raison de leur utilisation moins fréquente.

Lorsque l'acte demandé ne figure pas dans la base informatique, il doit faire l'objet d'une recherche dans les registres conservés sur support papier ou sur microfilms. Il est ensuite numérisé et mémorisé dans la base informatique, en même temps que la copie ou l'extrait demandé est délivré. Du fait de cette numérisation au fil de la demande, 60.000 à 70.000 actes viennent chaque année enrichir la base.

Si la moitié seulement des actes sont numérisés, **96 % des demandes de délivrance sont traitées à partir de ce fonds informatisé**. Aussi une nouvelle opération de numérisation en masse des actes restants ne semble-t-elle pas justifiée.

Les applications informatiques dont dispose le SCEC pour la délivrance et l'établissement des actes font régulièrement l'objet d'actualisations et d'améliorations. Lors de leur déplacement à Nantes, vos rapporteurs ont pu en mesurer l'efficacité.

2. La dématérialisation des procédures

L'informatisation du service permet une dématérialisation croissante des procédures.

Les **usagers** peuvent adresser leurs **demandes de délivrance de copies ou d'extraits** d'actes par voie électronique (75 %), au moyen d'un formulaire en ligne sur le site Internet du ministère des affaires étrangères, ou par courrier (25 %). Depuis le 1^{er} juillet 2007, le formulaire diffusé sur le Minitel n'est plus accessible.

Un **accueil téléphonique** est assuré pour des demandes de renseignements généraux ou concernant l'état d'avancement d'un dossier. Force est toutefois de constater que le service est difficile à joindre. Aussi un nouveau serveur vocal a-t-il été mis en place en 2004 pour diffuser les informations les plus fréquemment sollicitées.

Enfin, un **accueil sur place** est également assuré, pour une cinquantaine de requérants par jour.

Les officiers de l'état civil des **postes diplomatiques ou consulaires** peuvent consulter une base d'informations, appelée « BISES », qui regroupe les extraits sans filiation des actes détenus par le service central d'état civil. Ils peuvent également saisir directement le service en vue de la délivrance de copies ou d'extraits des actes qu'il détient.

Pour faciliter les démarches des usagers et lutter contre la fraude documentaire, **le décret n° 2004-11159 du 29 octobre 2004 a en effet autorisé « une administration, un service, un établissement public, un organisme ou une caisse contrôlée par l'Etat, en charge de l'instruction d'un dossier administratif » à solliciter directement les services d'état civil pour la délivrance des copies ou extraits d'actes¹**. Il ne s'agit que d'une faculté et non d'une obligation. Cette demande peut être adressée par voie électronique.

En revanche, **la délivrance des copies ou extraits d'actes de l'état civil ne peut pour le moment être assurée que sur support papier**. Si le principe du caractère authentique d'une signature électronique est maintenant reconnu en France, par la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 et ses décrets d'application n° 2001-272 du 30 mars 2001 et n° 2002-535 du 18 avril 2002, l'article premier du décret n° 62-921 du 3 août 1962 exige encore la signature manuscrite de l'officier de l'état civil pour conférer une valeur authentique aux actes de l'état civil.

Aussi la mise en place d'un **système d'échanges dématérialisés** de copies et extraits d'actes **avec les notaires**, via une liaison informatique sécurisée, techniquement prête depuis 2006, a-t-elle été différée dans l'attente de cette évolution réglementaire et de l'approbation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elle permettrait de réduire sensiblement les frais d'affranchissement du service central d'état civil.

¹ Article 11-1 du décret n° 62-921 du 3 août 1962.

La **dématérialisation des échanges d'avis de mention avec les mairies** est elle aussi **en projet**. Elle ne suscite pas de difficulté juridique, dans la mesure où il ne s'agit pas d'actes authentiques, mais une difficulté technique liée au fait que toutes les quelque 36.000 communes de France ne sont pas informatisées et que rien ne garantit la compatibilité des logiciels.

3. Des délais de réponse généralement brefs

L'informatisation du service et la dématérialisation des procédures ont permis d'accélérer le traitement des demandes.

Le délai de **délivrance des copies et extraits d'actes** n'excède généralement pas **cinq jours ouvrés**, hors acheminement postal, pour 75 % des demandes. Les délais les plus courts sont de deux à trois jours ouvrés, les délais les plus longs de quinze à vingt jours ouvrés.

Les délais de **délivrance des livrets de famille** sont, toujours hors acheminement postal, de **deux à quatre jours ouvrés**, pour les plus courts, et de quinze à vingt jours ouvrés, pour les plus longs.

Les délais d'**établissement des actes pour les personnes devenues françaises par décret ou par déclaration** sont de **trois à quatre jours ouvrés**, pour les plus courts, et de quinze à vingt jours ouvrés, pour les plus longs, du moins lorsque toutes les pièces requises ont été produites. Certains dossiers peuvent rester en instance pendant plusieurs mois dans l'attente que le requérant ait réuni les pièces.

Après avoir bénéficié, au début de l'année 2005, d'un renfort de 5 agents, la CECCA a pu résorber progressivement le retard important pris au cours des années précédentes et revenir à un traitement au fil de la demande des dossiers au cours des premiers mois de l'année 2006.

Les gains de productivité induits par l'informatisation du service et la dématérialisation des procédures ont toutefois des limites. A effectifs constants, l'augmentation sensible des demandes de copies et d'extraits d'actes de naissance, induite par la réforme des conditions de délivrance de la carte nationale d'identité et du passeport et, bientôt peut-être, par la mise en œuvre du projet INES et de la nouvelle carte vitale, risque d'entraîner un allongement des délais de traitement des demandes.

III. UN ÉTAT CIVIL RIGOREUSEMENT CONTRÔLÉ : LA SPÉCIALISATION DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANTES

L'installation à Nantes du service central d'état civil a entraîné la spécialisation du tribunal de grande instance de cette commune dans les aspects internationaux du droit de l'état civil.

Confronté à une activité elle aussi en forte augmentation, il n'a pas reçu des renforts suffisants et accumule en conséquence un retard préoccupant dans le traitement des affaires.

A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE AUGMENTATION

Le service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes assure un contrôle rigoureux de la validité non seulement des actes de l'état civil établis par le service central et les postes diplomatiques ou consulaires français mais aussi des actes de l'état civil étrangers.

1. Le contrôle de la validité des actes de l'état civil français

Le **procureur de la République** près le tribunal de grande instance de Nantes est l'**autorité de tutelle du ministère des affaires étrangères en matière d'état civil**.

Il est chargé de **s'assurer du bon fonctionnement du service central d'état civil et des services d'état civil des 250 postes diplomatiques ou consulaires** français à l'étranger.

A cette fin, il leur adresse des instructions et contrôle leurs registres (*article 53 du code civil*). Il a accès, en simple consultation, à la base de données du service central. Les échanges téléphoniques entre les agents du service civil du parquet et ceux du service central d'état civil sont quotidiens et des réunions sont régulièrement organisées. En revanche, le procureur de la République n'entretient pas de contacts directs avec les agents diplomatiques ou consulaires : le service central sert d'intermédiaire.

Les **erreurs** ou **omissions** qui affectent un acte, constatées le plus souvent à l'occasion de la délivrance d'une copie ou d'un extrait, doivent être **rectifiées**, même si elles proviennent de déclarations volontairement erronées¹.

Le code civil distingue celles qui sont **purement matérielles** et peuvent être **réparées sur simple décision administrative du procureur de la République**, de celles dont la rectification nécessite une décision du président du tribunal de grande instance. Toutefois, il ne fournit pas de définition de l'erreur ou de l'omission purement matérielle.

¹ Première chambre civile de la Cour de cassation, 2 juin 1987.

L'instruction générale relative à l'état civil en donne des exemples, qui témoignent d'une conception assez extensive de ces notions : nom altéré ou mal orthographié ; erreur sur le sexe ou omission de sa mention ; erreur ou omission sur la date et le lieu de naissance, le domicile ou la profession ; mention d'énonciations qui n'auraient pas dû figurer dans l'acte (indication qu'un enfant est né de père ou de mère inconnus, qu'un acte a été reçu en prison, renseignements sur les circonstances d'un décès, sur la nationalité, la religion...) ; omission, dans un acte de mariage, des indications relatives à l'existence d'un contrat de mariage ; indication incomplète de l'adresse... Chaque procureur apprécie le caractère matériel de l'erreur.

La décision prend la forme d'une instruction adressée aux officiers de l'état civil. La rectification se concrétise par une mention marginale. Ratures et ajouts dans le corps de l'acte sont prohibés afin de conserver l'historique de l'évolution de l'état civil d'une personne, ne serait-ce que pour des raisons de preuve.

Par dérogation à la compétence de principe du procureur de la République, **le service central d'état civil est habilité à rectifier lui-même certaines erreurs ou omissions figurant sur des actes qu'il établit :**

– les erreurs ou omissions purement matérielles affectant les actes qu'il a reconstitués pour les Français ayant vécu dans des pays anciennement placés sous la souveraineté ou la tutelle de la France, les erreurs, même non matérielles, portant sur le nom de famille des personnes désignées dans ces actes, ainsi que les mentions inscrites lors de l'établissement de l'acte (*loi n° 68-71 du 25 juillet 1968*) ;

– les erreurs ou omissions matérielles affectant les actes de naissance et de mariage établis pour les personnes nées à l'étranger qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française (*articles 98 à 98-4 et 99-1 du code civil*).

En revanche, les mentions marginales portées ultérieurement, à l'occasion de la mise à jour de ces actes, sont soumises aux règles habituelles et ne peuvent donc être rectifiées que sur décision du procureur de la République ou du président du tribunal de grande instance.

En 2006, le service civil du parquet de Nantes a reçu **6.786 demandes de rectification** : 2.185 formulées par le service central d'état civil et 3.500 environ par les usagers eux-mêmes. Il en a **refusé 200** et estime que la moitié d'entre elles seront soumises par les intéressés au président du tribunal de grande instance.

Cette activité a connu une augmentation sensible au cours des dernières années comme en témoigne le tableau ci-après.

Demandes de rectification traitées par le service civil du parquet du TGI de Nantes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre des saisines	5.677	5.622	4.978	5.568	5.928	6.161	6.786

Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

Comme le souligne le parquet, la rectification d'erreurs présentées comme matérielles nécessite des vérifications vigilantes, notamment pour les actes détenus sur les anciens registres dits « coloniaux », car une simple rectification de date ou de lieu peut avoir des incidences sur la nationalité de l'intéressé.

Certains interlocuteurs de vos rapporteurs ont suggéré de lui permettre de procéder directement à la rectification des actes de l'état civil sur la base du service central.

Tout en comprenant cet objectif de simplification des procédures administratives et de réduction des risques d'erreur induits par la multiplication des interventions, vos rapporteurs considèrent toutefois que la séparation des tâches entre les officiers de l'état civil et les magistrats constitue une garantie fondamentale pour les usagers qu'il convient de préserver. Les premiers sont chargés de dresser et d'actualiser les actes de l'état civil, les seconds de les contrôler. Ils n'ont pas vocation à se substituer à eux. Par surcroît, seuls les registres de l'état civil établis sur support papier font foi pour le moment.

Le président du tribunal de grande instance de Nantes a délégué au vice-président de la première chambre civile sa compétence pour examiner les demandes de rectification judiciaire d'actes de l'état civil.

Le nombre des affaires traitées par ce magistrat s'avère bien plus faible que celui des affaires traitées par le parquet.

Nombre des demandes de rectification adressées au président du tribunal de grande instance et des décisions prises par délégation de ce dernier

	2004	2005	2006
Saisines	134	174	138
Décisions	106	138	143

Source : première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes.

Par surcroît, l'outil statistique du tribunal ne permet pas de faire le départ entre les registres tenus par le ministère des affaires étrangères et les registres communaux. Selon les indications communiquées à vos rapporteurs, 85 % des demandes concerneraient des actes détenus par le ministère des affaires étrangères.

2. Le contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers

Le contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers occupe une part croissante de l'activité du tribunal de grande instance de Nantes, qu'il s'agisse du service civil du parquet ou de la première chambre civile.

Comme vos rapporteurs l'ont indiqué en introduction, les **décisions étrangères** rendues en matières d'état des personnes sont applicables de plein droit en France, sans *exequatur*, c'est-à-dire sans l'autorisation préalable d'un tribunal de grande instance, sauf lorsqu'elles doivent donner lieu à des actes d'exécution matérielle sur les biens ou de coercition sur les personnes. Elles **ne peuvent cependant être mentionnées en marge des actes de l'état civil français ou être transcrites sur les registres français qu'avec l'accord du procureur de la République.**

Selon les principes dégagés par la Cour de cassation à propos de l'*exequatur*, le contrôle de la régularité de la décision étrangère qui est alors opéré porte sur plusieurs points : la compétence internationale de l'autorité étrangère doit être reconnue ; la décision étrangère doit être conforme à la conception française de l'ordre public international de fond et de procédure ; la décision ne doit pas résulter de la fraude ; elle doit revêtir un caractère exécutoire ; elle doit être conforme au système français de conflit de lois et ne pas entrer en contradiction avec une décision déjà efficace en France ou avec une procédure pendante en France.

En cas de **refus du parquet**, les demandeurs ont la possibilité de **saisir le tribunal de grande instance ou son président**, selon le type d'affaires, en rectification judiciaire d'un acte de l'état civil, en transcription d'un acte de l'état civil ou en opposabilité d'une décision étrangère.

Toutefois, en vertu du règlement dit de « Bruxelles II » (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, les décisions rendues en matière de divorce, de séparation de corps ou d'annulation du mariage dans des Etats de l'Union européenne doivent être mentionnées en marge des actes de l'état civil français sans contrôle préalable du parquet.

Enfin, il revient également au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes de prendre l'initiative de **faire annuler par le tribunal de grande instance un acte ayant été dressé ou transcrit à tort sur les registres français.**

Son contrôle porte tout particulièrement sur la validité des mariages, des divorces et des adoptions survenus à l'étranger.

- *Le contrôle de la validité des mariages de Français célébrés à l'étranger devant une autorité étrangère*

Environ 45.000 mariages de Français sont célébrés à l'étranger chaque année. Si nos compatriotes peuvent se marier devant un officier de l'état civil étranger, ils doivent toutefois respecter les conditions de fond prévues par la loi française.

La loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France a instauré un mécanisme de contrôle *a posteriori* de la validité des mariages contractés par des Français à l'étranger devant une autorité étrangère, lors de la demande de transcription du mariage sur les registres de l'état civil français (*article 170-1 du code civil*). Ce mécanisme, qui a été profondément modifié en 2006, reste applicable aux **mariages célébrés avant le 1^{er} mars 2007**.

En cas d'indices sérieux de nullité du mariage, l'agent diplomatique ou consulaire doit surseoir à la transcription et en informer le ministère public. Depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, il doit avoir procédé à l'audition préalable des époux. Depuis la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, l'audition peut être déléguée à un fonctionnaire titulaire et, lorsque l'un au moins des futurs époux ne réside pas dans le pays de célébration du mariage, être confiée à l'officier de l'état civil territorialement compétent.

Les conditions de fond posées par la loi française pour la validité du mariage ont été progressivement renforcées. Dans le but de lutter contre l'immigration clandestine, la loi du 24 août 1993 a exigé la comparution personnelle de l'époux français alors que plusieurs pays autorisent les mariages par procuration. La loi du 4 avril 2006 a quant à elle créé un dispositif spécifique de lutte contre les mariages forcés : en relevant, à l'initiative du Sénat, l'âge nubile des femmes de 15 à 18 ans ; en rappelant plus explicitement que les dispositifs de lutte contre les mariages simulés (audition des époux et futurs époux, sursis à la célébration ou à la transcription du mariage) ne visent pas uniquement les mariages de complaisance, mais aussi les mariages forcés ; en autorisant le ministère public à demander la nullité d'un mariage contracté sans le consentement libre des époux ; en considérant que l'exercice d'une contrainte sur les époux, y compris lorsqu'elle se traduit par une simple crainte révérencielle envers un ascendant, constitue un cas de nullité du mariage ; en étendant les délais de recevabilité des demandes en nullité des mariages célébrés sans le consentement libre des époux.

Les causes susceptibles d'entraîner l'annulation du mariage sont énoncées dans le tableau ci-après.

Causes de nullité du mariage

Article du code civil	Motif de la nullité du mariage
Article 144	Âge inférieur à l'âge minimum (18 ans)
Article 146	Absence de consentement au mariage
Article 146-1	Absence lors de la célébration
Article 147	Absence de dissolution d'un premier mariage
Article 161	Mariage entre ascendants et descendants et alliés dans la même ligne
Article 162	Mariage entre frère et sœur
Article 163	Mariage entre l'oncle et la nièce, la tante et le neveu
Article 180	Vice du consentement
Article 191	Incompétence de l'officier public ou absence de publicité du mariage

Le parquet peut faire opposition au mariage dans un délai de six mois à compter de sa saisine. A l'issue de ce délai et à défaut de réponse, la transcription de l'acte est automatique.

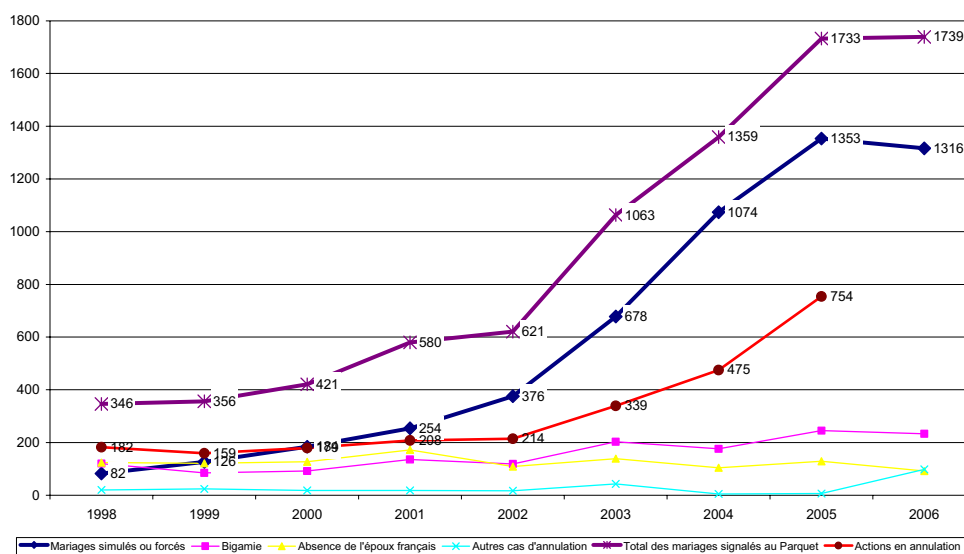
Afin de renforcer l'efficacité de ce contrôle, le contentieux a été concentré sur le tribunal de grande instance de Nantes¹. Cette centralisation, effective depuis le 1^{er} mars 2005, garantit une jurisprudence unifiée dans un domaine éminemment technique.

Concrètement, l'officier de l'état civil consulaire transmet le dossier au parquet de Nantes par l'intermédiaire du service central d'état civil. Le service civil du parquet en fait une analyse juridique et, le cas échéant, envoie le dossier pour enquête dans le ressort du domicile du conjoint français. Il dispose de six mois, à compter de la réception du dossier transmis par le ministère des affaires étrangères, pour décider soit d'autoriser la transcription, qui constitue un préalable à la délivrance du livret de famille et à l'instruction de la demande de visa pour le conjoint étranger, soit d'assigner les époux en annulation du mariage devant la première chambre civile du tribunal de grande instance.

Cette activité a connu une forte progression au cours des dernières années, comme en atteste le graphique ci-après. Des statistiques plus détaillées figurent en annexe du rapport.

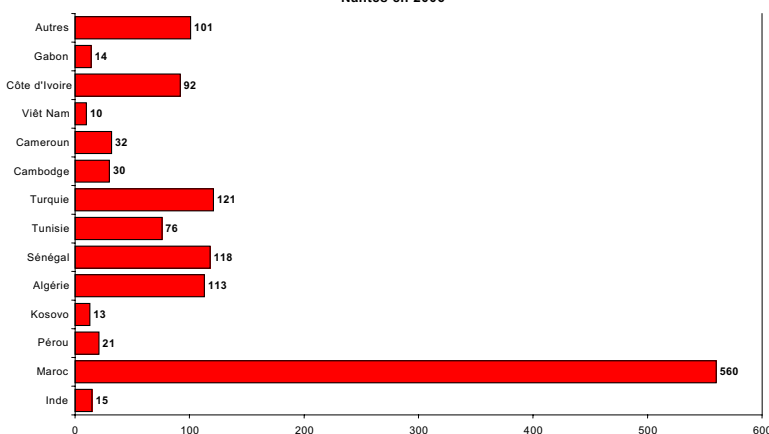
¹ Décret n° 2005-170 du 23 février 2005 pour l'application des articles 47 et 170-1 du code civil.

Activité dans le cadre de l'article 170-1 du code civil



Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

Répartition par pays des mariages simulés ou forcés dénoncés par les consulats au Parquet de Nantes en 2006



Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

La progression du nombre des assignations entraîne corrélativement une augmentation sensible de l'activité de la première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes.

Activité de la première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes

	Total des entrées	Total des sorties	Solde	Entrées hors annulation de mariages	Sorties hors annulation de mariages	Solde	Entrées annulation de mariages	Sorties annulation de mariages	Solde
2005	809	710	- 99	714	687	- 27	95	23	- 72
2006	1.488 (+ 84 %)	781	- 707	664	700	+ 36	824	81	- 743

Source : Première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes.

Malgré cet accroissement, le parquet parvient à prendre une décision dans le délai légal de six mois, au détriment toutefois du traitement d'autres dossiers.

S'il est aisé de démontrer l'absence de comparution du conjoint français au mariage ou l'existence d'un précédent mariage non dissous, il s'avère en revanche beaucoup plus difficile d'établir qu'un mariage a été célébré dans le seul but de favoriser l'immigration du conjoint étranger. Or, la liberté du mariage étant garantie par la Constitution, les assignations fondées sur l'absence d'intention matrimoniale des époux doivent être motivées avec soin.

Le parquet demande l'annulation de ces mariages en se fondant, ainsi que l'a indiqué M. Louis-Denis Hubert, procureur adjoint, « *sur un faisceau d'indices révélés par le parcours personnel de chacun des époux, les circonstances de leur mise en relation, leur méconnaissance respective, l'historique de leur relation ou leur absence de projet de vie commune, toutes notions éminemment « subjectives » que les défenseurs peuvent facilement contrer par des « preuves » apportées au cours de la procédure (témoignages, photos ou courriers) démontrant la réalité de sentiments partagés.* »

Par ailleurs, malgré le renforcement des instruments de lutte contre les mariages forcés opéré par la loi du 4 avril 2006, il s'avère difficile d'obtenir les confidences du conjoint qui en est victime : lors de l'audition au consulat, celui-ci se trouve dans un pays étranger, dont il a peut-être la nationalité, et peut y subir la pression de son environnement familial ; une fois la parole recueillie, sa protection doit être assurée, éventuellement en organisant son rapatriement s'il est binational et réside habituellement en France, en l'orientant le cas échéant vers des structures susceptibles de lui apporter aide matérielle et sociale ; enfin, il faut obtenir confirmation de ses déclarations au cours de la procédure judiciaire.

Les modalités du **contrôle de la validité des mariages célébrés après le 1^{er} mars 2007** ont été profondément réformées par la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 et son décret d'application n° 2007-773 du 10 mai 2007.

Elles privilégient la **vérification de la réalité de l'intention matrimoniale avant la célébration du mariage**, plutôt qu'au moment de l'examen d'une demande de transcription dans les registres de l'état civil français.

Ainsi, un Français désirant se marier devant une autorité étrangère doit désormais obtenir au préalable, de l'autorité diplomatique ou consulaire française, un certificat de capacité à mariage attestant qu'il a rempli les formalités requises, notamment l'audition conjointe ou séparée des futurs époux (*article 171-2 du code civil*).

En cas de doute sur la validité du mariage, le ministère public, saisi par l'autorité diplomatique ou consulaire, peut s'y opposer par une décision motivée rendue dans le délai de deux mois à compter de sa saisine (*article 171-4 du code civil*). Si cette opposition ne peut empêcher l'autorité étrangère de célébrer le mariage, elle fait obstacle à sa transcription sur les registres de l'état civil français. Or cette transcription conditionne l'opposabilité du mariage aux tiers ; à défaut, il ne produit d'effets qu'entre les époux et à l'égard de leurs enfants (*article 171-5 du code civil*). Il revient désormais aux époux de saisir, sans condition de délai, le tribunal de grande instance pour obtenir la mainlevée de l'opposition du parquet (*article 171-6 du code civil*).

La transcription d'un mariage célébré sans délivrance préalable d'un certificat de capacité à mariage par l'autorité diplomatique ou consulaire reste possible –nombreux seront en effet les Français, notamment binationaux, à ignorer de bonne foi cette nouvelle exigence. Elle est subordonnée à l'audition des époux par l'officier de l'état civil diplomatique ou consulaire, qui peut s'en dispenser par décision motivée si la réalité de l'intention matrimoniale lui semble avérée. Dans le cas contraire et si ses doutes se confirment après l'audition, il doit saisir le parquet. A défaut de réponse ou en cas d'opposition de celui-ci dans un délai de six mois, les époux doivent saisir le tribunal de grande instance afin qu'il statue sur la transcription du mariage dans un délai d'un mois. En cas d'appel, la cour doit statuer dans le même délai (*article 171-7 du code civil*).

En revanche, si le mariage a été célébré après présentation du certificat de capacité à mariage, la transcription est en principe acquise, à défaut d'éléments nouveaux. Dans ce dernier cas, les époux doivent être auditionnés ; le ministère public dispose de six mois à compter de sa saisine par l'autorité diplomatique ou consulaire pour statuer et l'absence de décision de sa part entraîne la transcription du mariage (*article 171-8 du code civil*).

Ces nouvelles modalités de contrôle accroissent la responsabilité des officiers de l'état civil diplomatiques ou consulaires. Le délai de deux mois imparti au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nantes pour faire opposition à un mariage avant sa célébration par une autorité étrangère le prive désormais, en pratique, de toute possibilité de se forger une conviction par d'autres moyens que le dossier établi par le ministère des affaires étrangères. L'allonger ou prévoir sa suspension constituerait probablement une atteinte à la liberté du mariage, dont le Conseil constitutionnel a encore veillé, dans sa décision du 9 novembre 2006, à ce qu'elle reste garantie¹.

¹ Dans sa décision n° 2006-542 DC du 9 novembre 2006, le Conseil constitutionnel s'est assuré que le législateur avait « pris en compte la diversité des situations au regard du respect de la liberté du mariage », « prévu des délais adaptés aux caractéristiques de chacune de ces situations » et « garanti des recours juridictionnels effectifs contre les décisions, explicites ou implicites. »

Plusieurs interlocuteurs du tribunal de grande instance de Nantes rencontrés par vos rapporteurs ont par ailleurs souhaité attiré leur attention sur la **difficulté d'assurer**, dans le cadre de la procédure judiciaire de contrôle de la validité des mariages, le **respect du principe du contradictoire**. Ils ont en effet souligné non seulement qu'il n'était pas aisé de faire parvenir aux intéressés leur assignation mais aussi que ces derniers, quand bien même ils l'avaient reçue, ne pouvaient bien souvent pas se rendre en France, faute de temps et de visa, pour défendre leur cause devant le tribunal.

- *Le contrôle de la validité des divorces*

Chaque année, le parquet de Nantes est saisi d'un grand nombre de demandes de mention, en marge des registres de l'état civil français tenus par le ministère des affaires étrangères, de divorces prononcés à l'étranger.

**Evolution du nombre des demandes de mention de divorces étrangers
sur les registres de l'état civil français**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Divorces étrangers	3.389	3.583	3.413	3.872	3.748	3.687	4.194

Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

Il lui faut alors, tout à la fois, appliquer la jurisprudence de la Cour de cassation, qui dénie tout effet à la répudiation unilatérale de l'un des deux époux en raison de sa contrariété non seulement avec les dispositions d'ordre public françaises mais également avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹, respecter les conventions bilatérales qui lient la France à d'autres Etats et prendre en compte la difficulté pour des époux de divorcer lorsque le pays de leur domicile ne connaît que la répudiation. Aussi s'attache-t-il à prendre l'avis des femmes répudiées.

En 2006, près de 4.200 divorces étrangers ont été examinés, dont 1.521 prononcés par des autorités religieuses de pays appliquant la charia (Algérie, Maroc, Comores, Syrie, Egypte notamment). Le parquet a refusé d'en valider 90. Chaque année, il est assigné une quinzaine de fois devant le tribunal de grande instance de Nantes après refus de validation d'une répudiation.

- *Le contrôle de la validité des adoptions*

Près de 80 % des enfants adoptés chaque année par des Français sont nés à l'étranger. Le nombre de ces adoptions a fortement progressé, passant de 935 (dans 10 pays) en 1980 à 4.136 (dans 67 pays) en 2005. Il s'est élevé à 3.977 en 2006 : 65 % des enfants avaient moins de trois ans, 31 % moins d'un an et 22 % entre un et deux ans.

¹ Première chambre civile de la Cour de cassation, 5 janvier 1999.

Selon la loi française, l'adoption permet la création d'un lien de filiation entre l'adopté et une ou plusieurs personnes qui ne sont pas ses parents par le sang. Elle peut revêtir **deux formes** :

– l'**adoption plénière**, qui ne peut en principe concerner qu'un mineur de quinze ans (*article 345 du code civil*), rompt tous les liens de filiation avec la famille d'origine et donne lieu à établissement d'un nouvel acte de naissance après annulation de l'acte initial. L'adopté prend le nom que lui donnent ses parents adoptifs et peut également changer de prénom. S'il est étranger, il acquiert de plein droit la nationalité française ;

– l'**adoption simple**, permise quel que soit l'âge de l'adopté, crée un lien avec le ou les adoptants tout en laissant subsister ceux qui existent entre l'adopté et sa famille d'origine -l'adopté peut ainsi hériter dans les deux familles et ajoute à son nom celui de l'adoptant¹. Elle ne confère pas de plein droit la nationalité française à l'adopté étranger mais lui permet de l'acquérir par simple déclaration devant le juge d'instance durant sa minorité.

Selon une jurisprudence bien établie, les décisions d'adoption prises à l'étranger sont reconnues de plein droit en France et opposables sans *exequatur* préalable², sauf en cas de souscription d'une déclaration de nationalité pour un enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française³. Elles se concrétisent généralement par l'établissement dans le pays d'origine d'un nouvel acte de naissance de l'enfant portant mention de sa nouvelle filiation.

Toutefois, **les parents adoptifs souhaitent généralement faire procéder à la transcription de la décision étrangère d'adoption sur les registres de l'état civil français, ce qui facilitera leurs démarches ultérieures**. Cette transcription est même obligatoire pour que l'enfant puisse acquérir la nationalité française.

Un contrôle est alors opéré par le parquet du tribunal de grande instance de Nantes : il vérifie que l'adoption est régulière au regard de la loi locale, n'est pas contraire aux conditions fondamentales prévues par la loi française et si elle s'apparente à une adoption plénière ou à une adoption simple.

Si elle s'apparente à une adoption plénière, c'est-à-dire si elle produit une rupture totale et irrévocable des liens de filiation avec la famille d'origine, le procureur de la République fait transcrire cette décision sur les registres du service central d'état civil (*article 354 du code civil*). Cette transcription vaut acte de naissance de l'adopté.

¹ *Le tribunal peut décider, sur demande de l'adoptant, que l'adopté ne portera que le nom de l'adoptant.*

² *Chambre civile de la Cour de cassation 3 mars 1930. Première chambre civile de la Cour de cassation, 29 mars 1989.*

³ *Article 16 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993.*

Dans le cas contraire, les adoptants peuvent soit demander l'*exequatur* de la décision étrangère au tribunal de grande instance de Nantes ou à celui de leur domicile, soit présenter une requête en adoption plénière auprès du tribunal de grande instance de leur domicile. Le juge doit vérifier que les consentements des représentants légaux de l'adopté ont été donnés expressément et en connaissance de cause (*article 370-5 du code civil*). Il prend aussi en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. S'il fait droit à la requête en adoption plénière, il ordonne la transcription de la décision sur les registres du service central d'état civil à Nantes.

Le contrôle du parquet du tribunal de grande instance de Nantes est allégé lorsque la décision a été prise dans un Etat partie à la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

**La convention de La Haye du 29 mai 1993
sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale**

Entrée en vigueur en France le 1^{er} octobre 1998, cette convention a été signée pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants. Elle met en place un système de coopération entre des autorités centrales désignées dans chaque Etat adhérent, chargées de suivre elles-mêmes les différentes étapes de la procédure d'adoption.

Dans ces pays, les candidats à l'adoption ne sont plus admis à rechercher directement un enfant à adopter auprès d'orphelinats, d'organismes sociaux, voire de familles. Leur demande est traitée par leur autorité centrale qui noue les contacts nécessaires avec l'autorité étrangère :

- l'autorité du pays d'origine doit vérifier que l'enfant est bien adoptable, que les consentements de ses parents biologiques, de son représentant légal et de l'enfant lui-même, s'il est en âge de le donner, ont été régulièrement obtenus et qu'il a été tenu compte des souhaits éventuels de l'enfant. Au terme de cet examen, un certificat de conformité est délivré, attestant que l'adoption a été conduite selon les règles prévues par la convention ;

- l'autorité du pays d'accueil doit s'assurer que les adoptants remplissent les conditions requises, qu'ils ont été entourés des conseils nécessaires et que l'enfant est autorisé à entrer et à séjourner de façon permanente sur le sol français. La demande peut aussi être adressée à un organisme français pour l'adoption dans le pays d'origine, contrôlé par l'autorité centrale.

L'autorité centrale française est une structure réunissant notamment des représentants du ministère des affaires étrangères, du ministère de la justice, du ministère chargé de la famille, des présidents de conseils généraux ainsi que des représentants des fédérations des organismes autorisés pour l'adoption et des associations de parents adoptants (*article R. 148-4 du code de l'action sociale et des familles*). La mission de l'adoption internationale, qui dépend du ministère des affaires étrangères, assure son secrétariat.

La convention de La Haye assure aux adoptants que l'enfant est juridiquement adoptable, facilite la délivrance du visa de long séjour ainsi que la reconnaissance, en tant qu'adoption plénière en France, des adoptions prononcées dans le pays d'origine qui entraînent la rupture du lien préexistant de filiation.

Le parquet du tribunal de grande instance de Nantes examine ainsi chaque année environ 2.000 jugements étrangers d'adoption ; il refuse leur transcription dans environ 15 % des cas.

Cette activité a tendance à décroître, comme le montre le tableau ci-dessous.

Activité du parquet de Nantes en matière d'adoption internationale

	2004	2005	2006
Nombre total d'enfants adoptés par des Français à l'étranger	3.769	3.847	3.977
Nombre et pourcentage de dossiers « Adoption Internationale » soumis au service dans l'année	2.121 (56 %)	2.048 (53 %)	1.841 (46,3 %)
Nombre et pourcentage des refus de transcription opposés par le service aux dossiers reçus au cours de l'année considérée	300 (14,9 %)	286 (14,5 %)	197 (11,2 %)
- nombre et pourcentage des refus au motif qu'il s'agit d'une adoption simple	193 (9,6 %)	193 (9,8 %)	155 (8,8 %)
- nombre et pourcentage des refus motivés par le caractère irrégulier de l'adoption	107 (5,3 %)	93 (4,7 %)	42 (2,4 %)

Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes. Les chiffres des dossiers de 2006, arrêtés au 25 avril 2007, étaient provisoires : seuls 1.350 dossiers (sur 1.841) avaient été traités à cette date. Il restait encore 125 dossiers d'adoption internationale en attente de traitement (6,8 % des dossiers d'adoption internationale reçus en 2006) et 366 dossiers en cours de traitement pour lesquels la décision finale n'avait pas encore été prise.

A leur retour en France, les adoptants saisissent en effet de plus en plus souvent le tribunal de grande instance de leur domicile afin qu'il prononce une nouvelle adoption en faisant abstraction de la décision étrangère.

L'explication est double : certains veulent éviter le contrôle, jugé plus rigoureux, du parquet de Nantes ; d'autres, ignorant tout simplement si la décision étrangère produit les effets d'une adoption plénière et peut être transcrite directement sur les registres du service central d'état civil, préfèrent saisir directement le tribunal de grande instance le plus proche¹.

La plupart des refus de transcription opposés par le parquet du tribunal de grande instance de Nantes sont fondés sur le constat que la décision étrangère d'adoption n'entraîne pas rupture complète et irrévocable du lien de filiation d'origine.

Dans certains pays, notamment ceux de droit musulman comme le Maroc et l'Algérie, la création d'un lien de filiation étant proscrite, l'adoption simple elle-même n'est pas possible. Le recueil légal de droit musulman dit « kafala » ne peut être assimilé tout au plus qu'à une tutelle ou à une délégation d'autorité parentale qui cesse à la majorité de l'enfant.

¹ Une liste des pays connaissant une adoption « plénière » au sens de droit français avait été annexée à la circulaire relative à l'adoption internationale parue en 1999. Toutefois, cette liste n'a jamais été mise à jour depuis la loi du 6 février 2001.

Le droit international privé français, respectueux des législations étrangères et soucieux d'éviter que des décisions françaises puissent conférer à des étrangers un statut non susceptible d'être reconnu dans leur pays d'origine, s'oppose à l'adoption en France d'enfants dont la loi nationale interdit l'adoption¹. Une seule exception est prévue si le mineur étranger est né et réside habituellement en France (*article 370-3 du code civil*).

Les motifs de l'irrégularité d'une adoption sont multiples :

- violation de la loi locale ;
- absence de consentement libre et éclairé des parents biologiques ;
- adoption « déguisée » consistant, dans les pays où cette institution est prohibée (Maroc et Algérie surtout), à faire établir un acte de naissance sur lequel figure une filiation à l'égard des adoptants comme s'ils étaient les parents biologiques. Le parquet du tribunal de grande instance de Nantes est alors conduit à confirmer le refus de transcription opposé par le poste consulaire ou à saisir la première chambre civile pour faire annuler la transcription obtenue frauduleusement ;
- adoption ayant pour seul but de permettre à l'adopté d'entrer en France ou d'obtenir la nationalité française. Plusieurs cas ont été signalés au parquet du tribunal de grande instance de Nantes d'adoptions « plénières » prononcées à Pondichéry en application de l'ancien code civil français au profit d'une adoptante française âgée de plus de 80 ans qui avait adopté l'un de ses petits-enfants âgé de moins de 10 ans alors que celui-ci vivait et était élevé par ses propres parents biologiques de nationalité indienne, souvent au domicile de l'adoptante. Le parquet s'est également opposé à des requêtes en adoption simple formulées par un Français demeurant en France, d'un majeur étranger rencontré lors d'un voyage touristique et dont le visa d'entrée en France avait été refusé à plusieurs reprises ;
- adoption précédée d'un contrat de mère porteuse. Des Français souscrivent un tel contrat dans les pays où il est autorisé, notamment aux Etats Unis, s'occupent de l'enfant dès sa naissance et obtiennent très rapidement un jugement d'adoption américain. Le parquet du tribunal de grande instance de Nantes s'oppose alors à la transcription de ce jugement en invoquant la convention internationale des droits de l'enfant, la convention de La Haye relative à l'adoption internationale, le principe constitutionnel de l'indisponibilité du corps humain, la prohibition des contrats de mère porteuse prévue à l'*article 16-7 du code civil*, ainsi que la prohibition pénalement sanctionnée de la provocation à l'abandon d'enfant et le délit d'atteinte à l'état civil. Il s'agit de cas particulièrement douloureux dans la mesure où, d'une

¹ La Cour de cassation l'a encore rappelé à propos de la kafala dans un arrêt de sa première chambre civile du 10 octobre 2006.

part, les parents adoptifs peuvent être les parents biologiques de l'enfant¹, d'autre part, ce dernier se trouve alors privé de toute filiation maternelle.

Les recours contre les décisions du parquet sont très peu nombreux : de l'ordre de 5 par an. Selon les explications fournies à vos rapporteurs, les adoptants préfèrent saisir le tribunal de grande instance de leur domicile pour faire prononcer une nouvelle adoption en France plutôt que d'assigner le parquet devant le tribunal de grande instance de Nantes, en espérant que le tribunal de leur domicile prononcera l'adoption dans l'intérêt de l'enfant sans remarquer l'irrégularité dont elle est entachée.

Le contrôle des décisions étrangères d'adoption constitue une véritable source de préoccupation pour le parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

Tout d'abord, le fondement juridique de cette activité lui semble mal assuré.

Ensuite, il lui faut non seulement connaître la législation en matière d'adoption de plus de cent pays mais aussi vérifier qu'elle est respectée. Or cette vérification est pour le moins difficile. La réalité et le caractère libre et éclairé du consentement à l'adoption des parents biologiques ne sont parfois guère évidents. Le manque de fiabilité de l'état civil de certains pays autorise les tentatives de fraude, qui se traduisent par la présentation d'un faux acte de décès des parents ou d'un acte de naissance de l'enfant ne permettant pas de les identifier. Certains Etats parties à la convention de La Haye relative à l'adoption internationale ne respectent pas ses stipulations. Le parquet de Nantes est alors contraint d'accepter des adoptions étrangères irrégulières, en raison de la production du certificat de conformité prévu par cette convention, sauf à invoquer à titre exceptionnel *« la violation manifeste de l'ordre public, compte tenu de l'intérêt de l'enfant »*.

Enfin, les refus de transcription sont bien évidemment très mal vécus par les familles, d'autant que ces refus interviennent au terme d'un long processus et alors que l'enfant vit parfois déjà sur le territoire national. Le parquet se trouve ainsi soumis à de fortes pressions émanant aussi bien des adoptants eux-mêmes que des associations de défense de leurs intérêts : il lui est ainsi demandé de valider une adoption étrangère aux seuls motifs que *« l'enfant vit déjà en France avec ses parents adoptifs et que c'est son intérêt de rester avec eux quel que soit le processus qui a conduit à l'adoption, compte tenu de la misère dans laquelle il vivait dans son pays d'origine. »* Ces pressions s'exercent d'ailleurs aussi sur les consulats et la mission d'adoption internationale chargée de délivrer les visas d'entrée en France aux enfants adoptés. Certains visas seraient ainsi délivrés en précisant aux adoptants *« qu'ils risquent d'être confrontés à des difficultés lorsqu'ils présenteront l'adoption étrangère au parquet de Nantes aux fins de transcription »*...

¹ C'est généralement le cas du père, qui a fait un don de sperme, et ce peut être le cas de la mère qui, n'étant pas stérile mais ne pouvant assumer la grossesse pour des raisons de santé par exemple, a fait un don d'ovules.

- *Le contrôle de la validité des actes de l'état civil étrangers*

Enfin, le parquet du tribunal de grande instance de Nantes est saisi par les consulats pour valider ou invalider leurs décisions de **refus de transcription fondées sur l'irrégularité d'actes de l'état civil étrangers, leur caractère apocryphe, ou l'inexactitude des événements d'état civil qu'ils relatent**. Il a ainsi reçu environ **1.500 dossiers** de ce type en **2006**, qui concernaient pour la plupart des **actes de naissance**. Ces dossiers sont complexes.

En effet, en cas de confirmation par le parquet du refus de transcription d'un acte de naissance sur le fondement de *l'article 47 du code civil*, la nationalité d'une personne française par filiation est remise en cause. Le bureau de la nationalité du ministère de la justice est alors saisi afin d'engager une action en contestation de nationalité devant le tribunal de grande instance territorialement compétent.

Dans la plupart des cas, un certificat de nationalité française a été délivré sur production de l'acte étranger jugé non conforme à *l'article 47 du code civil*. Durant le temps, souvent très long, que met le bureau de la nationalité pour prendre une décision, l'intéressé est censé être français du fait de son certificat de nationalité mais n'a aucun état civil français faute de transcription.

Dans une trentaine de dossiers chaque année, le parquet se trouve assigné devant le tribunal de grande instance de Nantes aux fins d'obtenir la transcription consulaire qui a été refusée. Si un contentieux relatif à la nationalité de l'intéressé est en cours, le parquet demande un sursis à statuer, en posant une question préjudicielle de nationalité. Si tel n'est pas le cas, il se trouve en grande difficulté pour soutenir que l'acte étranger ne doit pas être transcrit sur le fondement de *l'article 47 du code civil* alors qu'il a été jugé valable pour la délivrance d'un certificat de nationalité française...

Lorsque l'irrégularité d'un acte de l'état civil étranger n'apparaît qu'après sa transcription, il appartient au parquet d'assigner l'intéressé devant le tribunal de grande instance de Nantes pour obtenir l'annulation de son acte français indûment transcrit. Une **vingtaine d'affaires** sont recensées **chaque année**. En cas d'annulation de l'acte par le tribunal de grande instance, le jugement est communiqué au bureau de la nationalité du ministère de la justice afin qu'il conteste la nationalité de l'intéressé.

Parfois, plusieurs personnes revendiquent la délivrance d'un même acte de naissance détenu par le service central d'état civil et le parquet ne parvient pas toujours, malgré plusieurs enquêtes, à déterminer celle qui correspond réellement à l'identité énoncée dans l'acte. Dans ces **cas d'usurpation d'identité**, il ordonne qu'il soit sursis à l'exploitation de l'acte litigieux et invite les personnes concernées à agir contre lui devant le tribunal de grande instance de Nantes en mettant en cause toutes les autres personnes revendiquant la même identité. Une **vingtaine d'affaires** sont enregistrées **chaque année**. Leur solution est délicate car chacun des protagonistes produit

généralement des documents administratifs français parfaitement réguliers établis après vol ou perte des originaux ainsi que des témoignages provenant parfois de ses parents qui ont pu être eux-mêmes à l'origine de l'usurpation (vente de l'acte de naissance de leur enfant à un tiers).

Le parquet du tribunal de grande instance de Nantes est également saisi par des postes consulaires qui soupçonnent qu'une reconnaissance souscrite à l'étranger par un Français au profit d'un enfant étranger est destinée à lui permettre d'obtenir un titre de séjour ou la nationalité française.

La contestation judiciaire de cette reconnaissance n'est toutefois possible que « *si des indices tirés des actes eux-mêmes rendent la reconnaissance invraisemblable ou en cas de fraude à la loi* » (article 336 du code civil). La démonstration que le but exclusif d'une reconnaissance est de permettre l'obtention d'un titre de séjour ou la nationalité française est extrêmement difficile, même en présence de reconnaissances multiples. Lors même qu'il l'estimerait possible, le parquet du tribunal de grande instance de Nantes ne peut juridiquement s'opposer ni à la transcription ni à l'exploitation de l'acte de reconnaissance transcrit. Il lui faut saisir le procureur de la République territorialement compétent en raison du domicile en France de l'auteur de la reconnaissance (article 42 du nouveau code de procédure civile) pour qu'il la fasse annuler. Or celui-ci peut ne pas partager son opinion ou renoncer à exercer l'action en annulation.

B. DES MOYENS LIMITÉS

La progression continue du nombre des dossiers soumis au tribunal de grande instance de Nantes ainsi que l'extension de sa compétence ne se sont pas traduites par une augmentation suffisante de ses effectifs.

1. L'organisation du parquet

Dans un rapport daté de juin 2003, l'inspection générale des services judiciaires soulignait que : « *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. (...) Il doit à la fois faire face efficacement à une **activité administrative de masse** (70 % des dossiers à traiter pour 30 % de son temps de travail) exigeant surtout organisation, rapidité et productivité, et à une **activité juridique et juridictionnelle dans le domaine du droit international privé de l'état des personnes** exigeant surtout formation, compétence, qualités décisionnelles et rédactionnelles (30 % des dossiers traités pour 60 % de son temps de travail).* »

Le service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes a bénéficié d'un **renfort limité d'effectifs** mais a su mettre en place une organisation efficace et développer en interne les compétences de ses agents.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs et de l'activité du service.

**Evolution des effectifs et de l'activité du service civil du parquet
du tribunal de grande instance de Nantes**

Année	Magistrats	Fonctionnaires		Dossiers « adoptions » enregistrés dans l'année	Dossiers « état civil » enregistrés dans l'année
1985	1	2,5		361	8.061
1994	1,5	7		1.200	8.300
1995	2,5	12 (+ 12 assistants de justice affectés à l'état civil)		1.200	10.000
2003	3	12 (+ 8 assistants de justice dont 4 pour les dossiers « état civil » et 4 pour les dossiers « adoptions »)		2.232	13.966
2004	4	22 (+ 6 assistants de justice)		2.330 (+ 90 % en 10 ans)	15.049 (+50 % en 10 ans)
		Etat civil 1 greffier en chef 16 agents de catégorie B 2 agents de catégorie C	Adoptions 1 greffier en chef 1 agent de catégorie B 1 agent de catégorie C 6 assistants de justice		
2006	5 (dont 1 PRA)	20 (+ 6 assistants de justice)		2.014 -13,5 % / 2004	17.820 +18 % / 2004
		Etat civil 1 greffier en chef 15 agents de catégorie B 1 agent de catégorie C	Adoptions 1 greffier en chef 1 agent de catégorie B 1 agent de catégorie C 6 assistants de justice		

Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes

Les **fonctionnaires** du service civil du parquet sont **répartis depuis 2004 en deux unités** :

– une unité spécialisée dans les questions relatives à la filiation et à l'état civil, composée de dix-sept agents. Depuis 2004, son effectif a été amputé de deux fonctionnaires, l'un de catégorie B et l'autre de catégorie C ;

– une unité spécialisée dans les questions d'adoption, composée de trois agents et bénéficiant du renfort de six assistants de justice.

Ces deux unités sont encadrées par **cinq magistrats**.

L'affectation du cinquième magistrat, en septembre 2005, s'est accompagnée de la reprise par le service des dossiers de tutelle, de délégation et de déchéance d'autorité parentale, de changement de régime matrimonial et de successions vacantes auparavant traités par d'autres magistrats du parquet. En conséquence, ce magistrat ne consacre que la moitié de son temps aux affaires d'état civil.

Au 12 avril 2007, chaque magistrat devait suivre en même temps 1.800 dossiers relevant de l'unité « état civil et filiation » et 550 dossiers d'adoption.

2. L'organisation du siège

La première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes traite l'ensemble des affaires de droit international privé.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, le contentieux le plus important est celui de l'annulation des mariages célébrés à l'étranger. La première chambre civile ne dispose pas de statistiques sur l'évolution des contentieux auxquels donnent lieu les décisions du parquet en matière de divorce, d'adoption internationale et de refus de transcription d'actes de l'état civil étrangers.

Ses effectifs n'ont guère augmenté eu égard à la croissance de son activité, comme le montre le tableau ci-dessous.

Evolution des effectifs et de l'activité de la première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes

	Magistrats (en ETP)	Fonctionnaires (en ETP)	Nombre des saisines aux fins d'annulation d'un mariage célébré à l'étranger
2004	4	1 agent de catégorie B 1,5 agent de catégorie C	19
2006	5	1,8 agent de catégorie B 1,5 agent de catégorie C	824

Source : première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes.

Selon le président de la première chambre civile, le contentieux de l'annulation des mariages, centralisé à Nantes en 2005, a généré une augmentation des affaires nouvelles de 84 % en 2006.

Pour y faire face, l'organisation de la chambre a été revue.

Le greffe a été renforcé par le recrutement d'un second agent de catégorie B. Le premier greffier est chargé principalement du contentieux de l'annulation des mariages célébrés à l'étranger, tandis que le second s'occupe principalement des affaires de droit civil général (contrats, successions, régimes matrimoniaux, propriété intellectuelle....).

Les dossiers d'annulation de mariage sont isolés du reste des affaires contentieuses de la chambre et font l'objet d'une mise en état par un vice-président au cours de deux audiences mensuelles créées spécialement à cet effet à partir du 1^{er} octobre 2006, au cours desquelles sont examinés en moyenne de 40 à 50 dossiers.

L'effectif des magistrats a également été renforcé. Après l'affectation d'un cinquième magistrat en septembre 2006, un poste supplémentaire a été créé au cours du premier semestre 2007 pour traiter le contentieux de l'annulation des mariages célébrés à l'étranger. Il n'a cependant pas été pourvu lors du grand mouvement annuel d'affectation du mois de septembre dernier. Par ailleurs, le travail de la première chambre civile a été perturbé, en 2006, par le départ pour cause d'avancement de trois magistrats, soit deux équivalents temps plein.

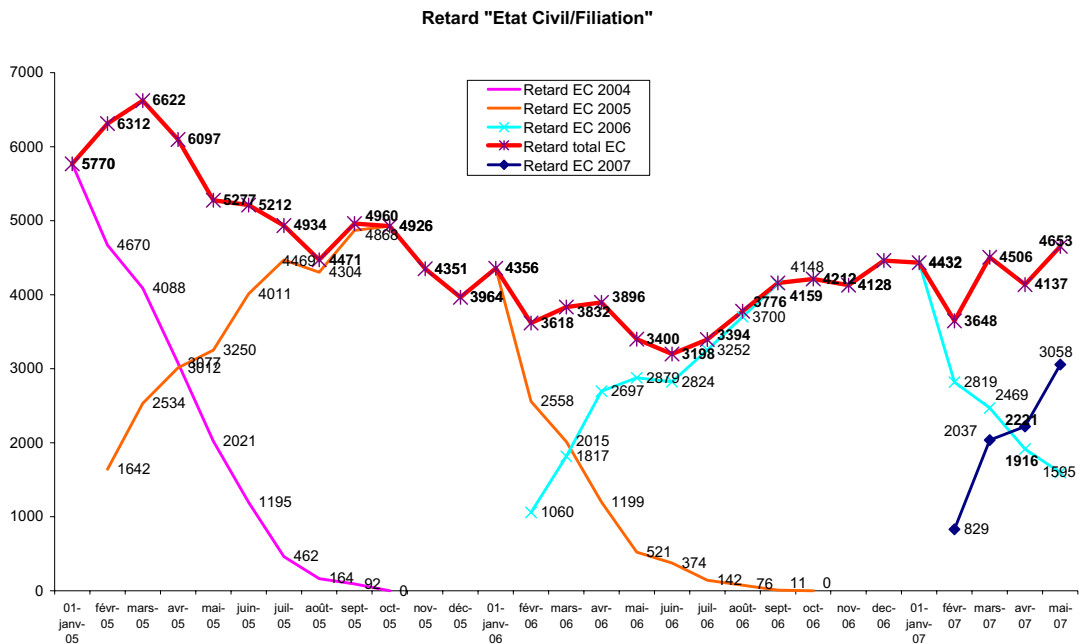
A compter du 1^{er} avril 2007, une audience collégiale de jugement d'affaires générales a été affectée aux annulations de mariage ce qui a permis de porter la capacité de jugement de la chambre en cette matière à 42 affaires par mois.

C. DES RETARDS PRÉOCCUPANTS

Malgré leurs efforts, le service civil du parquet et la première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes accusent un retard préoccupant dans le traitement des affaires qui leur sont soumises.

1. Les retards du parquet

Au 11 avril 2007, **4.137 dossiers restaient en attente de traitement au sein de l'unité du parquet chargée des questions d'état civil et de filiation** : 1.916 dataient de 2006 et 2.221 de 2007. Ce retard s'est accru de 21,9 % depuis le 30 juin 2006, date de la fin du contrat d'objectif.

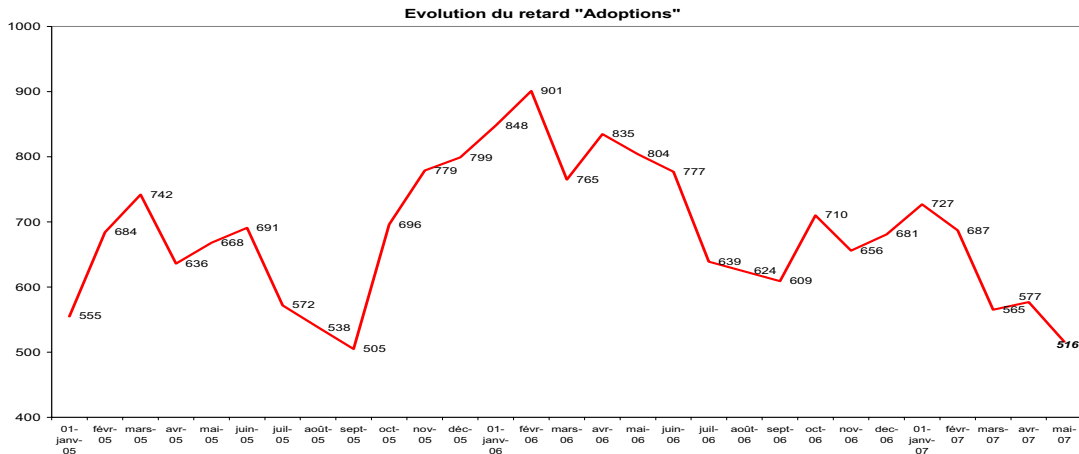


Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

A la même date, **398 dossiers d'adoption étaient en attente de traitement, soit un retard de quatre à cinq mois.** Ce retard s'élevait à plus de 1.000 dossiers de mai à septembre 2004. Il n'a pu être réduit que grâce au concours temporaire de six assistants de justice. Toutefois, au 3 janvier 2007, 64 dossiers reçus en 2004 étaient encore en cours de traitement.

	Nombre de dossiers en cours en janvier 2006	Nombre de dossiers en cours en juin 2006	Nombre de dossiers en cours en octobre 2006
Dossiers reçus en 2004	211	132	93
Dossiers reçus en 2005	514	524	312
Dossiers reçus en 2006	3	121	476

Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.



Source : service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes.

Ce retard ne cesse de s'accroître. Au mois de juillet 2007, le nombre total des dossiers en attente d'un début de traitement s'élevait ainsi à 5.253.

2. Les retards du siège

Le contentieux des annulations de mariage grève l'activité de la première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes.

Grâce à l'organisation mise en place par son président, toutes les affaires en état d'être audiencées l'ont été à la fin de l'année 2006, la plupart ayant été jugées dans un délai de deux mois suivant leur mise en état.

En revanche, la mise en état des affaires prend plus de temps. Celle-ci s'avère d'autant plus délicate qu'à l'insuffisance des effectifs de la première chambre civile s'ajoutent les particularités procédurales du contentieux des annulations de mariages célébrés à l'étranger.

Dans la quasi-totalité de ces affaires, l'un des défendeurs réside en France et son conjoint à l'étranger. Selon le président de la première chambre civile : *« Il en résulte, d'une part, un temps appréciable consacré à la surveillance du retour des pièces d'assignments délivrées par les autorités étrangères suivant une procédure spécifique à chaque pays, et d'autre part, un allongement des délais de mise en état compte tenu des réticences manifestes, voire des oppositions de certaines autorités étrangères à collaborer, malgré les conventions internationales existantes, à la remise aux destinataires d'actes de procédure ayant pour but de remettre en cause les unions célébrées sur leur sol et selon leurs lois. »*

La nouvelle rédaction de l'article 688 du nouveau code de procédure civile permet, depuis le 1^{er} mars 2006, de passer outre au défaut de justificatif de remise de l'acte introductif d'instance. Mais la première chambre civile risque alors d'éprouver des difficultés pour traiter rapidement ces nouvelles affaires en état d'être jugées.

IV. DES CERTIFICATS DE NATIONALITÉ DIFFICILES À OBTENIR : L'ENGORGEMENT DU TRIBUNAL D'INSTANCE DU 1^{ER} ARRONDISSEMENT DE PARIS

Les conditions de délivrance des certificats de nationalité française constituent un sujet de préoccupation des Français nés et résidant à l'étranger.

Ces documents sont de plus en plus demandés et, faute de moyens idoines, le tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris, qui détient une compétence exclusive depuis 2005 en la matière, accuse un retard inadmissible dans le traitement des dossiers.

A. UNE ACTIVITÉ EN FORTE AUGMENTATION

1. Un document fréquemment réclamé

Le certificat de nationalité française est un **document officiel servant à prouver la nationalité française**. Il indique que le demandeur a la qualité de français ainsi que les documents qui ont permis de l'établir.

Il peut notamment être demandé dans les cas suivants : établissement d'une première carte nationale d'identité sécurisée ou d'un passeport, candidature à un emploi dans la fonction publique, liquidation de droits à pension. Cette contrainte se justifie à la fois par la valeur juridique conférée à la carte nationale d'identité et au passeport et par la progression de la fraude documentaire.

En application du décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil, la carte nationale d'identité vaut en effet extrait d'acte de naissance et certificat de nationalité française pour l'accomplissement de démarches courantes. Le passeport vaut quant à lui extrait d'acte de naissance de son titulaire ou de ses enfants mineurs qui y sont mentionnés.

Afin de faciliter la preuve de la nationalité française, la loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1998, a prévu la **mention en marge de l'acte de naissance de l'intéressé de toute première délivrance d'un certificat de nationalité française**, ainsi que des actes administratifs et des déclarations ayant pour effet l'acquisition, la perte de la nationalité française ou la réintégration dans cette nationalité et des décisions juridictionnelles ayant trait à cette nationalité (*article 28 du code civil*). Dès lors, la copie ou l'extrait de l'acte de naissance ainsi que le livret de famille régulièrement tenu à jour valent, s'ils comportent cette mention, certificat de nationalité française.

2. Une centralisation récente

Depuis 1996 et en vertu de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, à la procédure civile, pénale et administrative, le certificat de nationalité française est **délivré, gratuitement, par le greffier en chef du tribunal d'instance territorialement compétent**¹. Auparavant cette compétence était dévolue au juge.

Le demandeur doit s'adresser² :

– au tribunal d'instance du lieu de son domicile, s'il réside en France (même s'il est né à l'étranger) ;

– au tribunal d'instance de son lieu de naissance, s'il est né en France mais réside à l'étranger ;

– au tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, s'il est né et réside à l'étranger.

Avant le 14 mai 2005, plusieurs tribunaux d'instance étaient compétents pour délivrer des certificats de nationalité aux Français nés et résidant à l'étranger, comme le montre la répartition figurant dans le tableau ci-après.

Tribunaux compétents avant le 14 mai 2005 pour délivrer des certificats de nationalité française aux Français nés et résidant à l'étranger

Pays de résidence	Tribunal d'instance compétent pour délivrer le certificat
Maroc	Bordeaux
Tunisie et Algérie (ancien département d'Alger)	Marseille
Algérie (ancien département d'Oran)	Montpellier
Algérie (ancien département de Constantine)	Nîmes
Madagascar	Saint-Denis de La Réunion
Autres pays	Service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1 ^{er} arrondissement de Paris

Depuis lors, le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris est compétent pour examiner les demandes de tous les Français nés et résidant hors de France³.

¹ Décret n° 93-1360 du 30 décembre 1993.

² Article R. 321-30-1 du code de l'organisation judiciaire.

³ Décret n° 2005-460 du 13 mai 2005.

Toutefois, **les tribunaux d'instance de Bordeaux, Marseille, Montpellier, Nîmes et Saint-Denis de La Réunion ont conservé le traitement des dossiers en instance au 14 mai 2005**, soit respectivement environ 160, 2.455, 500, 4.400 et 1.900 dossiers à l'époque.

La circulaire d'application du décret du 13 mai 2005, datée du 18 mai 2005, a également donné compétence au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris pour traiter les **demandes des personnes nées à l'étranger et résidant provisoirement en France**, dans le but d'éviter que certaines d'entre elles ne se présentent successivement devant chaque tribunal d'instance de France pour obtenir indûment un certificat. En effet, pour le moment il n'existe pas de logiciel centralisant tous les refus.

La **constitution d'un dossier** de demande de certificat de nationalité française est **complexe** : elle exige de nombreuses pièces, souvent originales.

En cas de refus de délivrance, le demandeur peut former un **recours gracieux**, devant le garde des sceaux, **ou contentieux**, devant le tribunal de grande instance, le ministère d'un avocat étant alors obligatoire.

Le certificat de nationalité française n'a pas de durée de validité limitée dans le temps. Tant qu'aucun élément de droit ou de fait dans la situation de son titulaire n'est intervenu postérieurement à sa date de délivrance, il peut être utilisé. Il fait foi jusqu'à preuve contraire.

3. Les particularités du service

Le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France présente des particularités fortes.

- *Des demandes de plus en plus nombreuses*

En premier lieu, **le nombre des demandes de certificat de nationalité française qui lui sont adressées a été multiplié par quatre entre 2004 et 2006**, passant de 9.463 à 36.175, soit un taux de progression de 283 %.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer cette véritable explosion :

– la **centralisation, à compter de 2005, des demandes** autrefois traitées par les tribunaux d'instance de Bordeaux, Marseille, Montpellier, Nîmes et Saint-Denis de La Réunion. Selon les renseignements communiqués au service de la nationalité, les tribunaux de Marseille (pour les demandeurs d'Algérie) et de Bordeaux avaient respectivement enregistré 1.588 et 1.333 affaires nouvelles en moyenne entre 2000 et 2004 ; pour le tribunal de Saint-Denis de La Réunion, cette moyenne était de 1.917 affaires nouvelles entre 2001 et 2005 ; le tribunal de Nîmes avait enregistré 4.000 affaires nouvelles en 2004 ; quant au tribunal d'instance de Montpellier, il n'a pas répondu à la demande de renseignements du tribunal de Paris ;

– la **réception d'environ 3.000 dossiers déposés au consulat d'Alger entre 2002 et 2005 et restés en souffrance** ;

– la **suppression du filtre des autorités consulaires**, à la suite de deux arrêts du Conseil d'Etat des 13 juin et 27 juillet 2005¹ leur déniaient toute compétence pour instruire les demandes de certificat de nationalité. Auparavant, les postes aidaient les demandeurs à constituer leur dossier, écartaient les demandes superfétatoires ou manifestement infondées et transmettaient aux tribunaux d'instance celles qui leur semblaient valables ;

– la pratique de plus en plus répandue et parfois abusive consistant, en cas de naissance à l'étranger, y compris d'un ascendant, à réclamer la production de ce document **pour faire établir la carte nationale d'identité sécurisée et le passeport**.

Dès lors, parmi l'ensemble des demandes adressées au service figurent non seulement des dossiers incomplets mais également une **proportion croissante de demandes qui ne relèvent pas de sa compétence ou dont il est difficile de cerner la teneur**. Ces demandes, auxquelles il doit bien évidemment être répondu, font l'objet d'un enregistrement, d'un classement et d'un archivage spécifiques, sous l'appellation de « préalables ». Elles représentent désormais la moitié des affaires nouvelles, contre le tiers en 2004.

**Evolution des demandes adressées
au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France**

	2004	2005	2006
Nombre total des demandes reçues	9.463	11.760	36.175
- nombre des demandes enregistrées pour un traitement au fond	5.870	6.140	20.800
- nombre des demandes enregistrées en tant que « préalables »	3.593	5.620	15.736

Source : service de la nationalité des Français nés et établis hors de France

- *Des demandes qui émanent massivement de personnes nées en Algérie, en Tunisie et au Maroc*

Le logiciel utilisé par le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France ne lui permet pas de connaître les lieux de naissance et de résidence des demandeurs.

Il résulte toutefois de l'examen d'un échantillon de 1.942 dossiers reçus entre mars et septembre 2006 que **les demandes émanent massivement de personnes nées en Algérie, en Tunisie et au Maroc**.

¹ Deuxième et septième sections réunies du Conseil d'Etat, 27 juillet 2005, Mme X c/ consulat général de France à Alger.

**Origine des demandeurs par pays de naissance
sur un échantillon de 1.942 demandes**

Pays de naissance des demandeurs	Nombre total des demandes	Pourcentage
Algérie, Tunisie, Maroc	1.439	74,10 %
Madagascar	149	7,67 %
Comores	26	1,34 %
Afrique hors Madagascar	213	10,97 %
Inde	70	3,60 %
Autres	45	2,32 %
Total	1.942	100 %

Source : service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Les violences connues par l'Algérie entre 1991 et 2000, date de la promulgation de la loi sur la concorde civile, et la fermeture des trois consulats français qu'elles ont entraînées en 1994 expliquent sans doute le tarissement des demandes au cours de ces années et leur afflux depuis 2002.

- *Des cas complexes*

Les cas soumis au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France sont bien souvent très complexes.

Le droit de la nationalité est en effet influencé par l'histoire de notre pays, dont l'étendue a considérablement varié en raison des guerres et de la décolonisation, et marqué par des réformes fréquentes, qui ont vu se succéder six textes principaux : la loi du 26 juin 1889, la loi du 10 août 1927, l'ordonnance du 19 octobre 1945, les lois du 9 janvier 1973, du 22 juillet 1993 et du 16 mars 1998.

La plus grande difficulté en la matière est souvent de déterminer la loi applicable. Il faut, pour chaque cas, lorsque l'obtention de la nationalité dépend d'un événement comme par exemple le lieu de la naissance, la date de la majorité ou le mariage, déterminer quelle loi était en vigueur au moment de cet événement et quels effets elle y attachait.

A titre d'exemple, la situation de la femme étrangère mariée avec un Français a évolué selon la date du mariage. Pour les mariages célébrés entre la loi de 1927 et l'ordonnance de 1945, elle conservait en principe sa nationalité. Pour les mariages célébrés entre cette ordonnance et la loi de 1973, elle devenait automatiquement française, sauf exception. Depuis, elle conserve sa nationalité et ne devient française que par déclaration, soumise notamment à des conditions de durée du mariage et de communauté de vie.

Rappel des règles régissant l'attribution, l'acquisition et la perte de la nationalité française

On parle d'attribution de la nationalité française lorsque cette nationalité est conférée de plein droit à une personne dès sa naissance. L'acquisition de la nationalité française intervient lorsqu'une personne, initialement de nationalité étrangère, devient française à un moment de son existence.

1. Attribution de la nationalité française

1.1 Attribution par filiation

Droit du sang : est français, l'enfant dont l'un au moins des parents est français (*article 18 du code civil*). Le parent doit être français à l'époque de la naissance et l'attribution ne joue que si le lien de filiation est établi avant la majorité de l'enfant (*article 20-1 du code civil*).

Adoption : l'adoption plénière par un Français confère de plein droit la nationalité française à l'adopté dès sa naissance (*article 20 du code civil*). L'adoption simple n'a aucun effet immédiat sur la nationalité mais permet, sans délai, de faire acquérir à l'adopté la nationalité française par déclaration.

1.2 Attribution par naissance en France

Double droit du sol : est français l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents y est lui-même né (*article 19-3 du code civil*). Ce principe fournit à la majorité des Français un moyen commode de prouver leur nationalité : il leur suffit de produire un extrait ou une copie de leur acte de naissance lequel indique en principe le lieu de naissance des parents. Ils sont français même si leur parent né en France est de nationalité étrangère.

Anciens territoires français : la loi du 9 janvier 1973 avait maintenu provisoirement le double droit du sol pour ces territoires. L'enfant né en France est français lorsqu'un de ses parents, même étranger, est né sur un territoire qui était français à l'époque de sa propre naissance. La loi du 22 juillet 1993 a supprimé ce droit pour les enfants nés après le 31 décembre 1993 mais elle n'a pas fait perdre leur nationalité aux enfants nés auparavant.

Exemple : un Sénégalais, né au Sénégal avant l'indépendance de cet Etat (20 juin 1960), est marié à une Sénégalaise. Leurs deux enfants sont nés en France : un fils est né le 15 janvier 1993, une fille le 30 juin 1994. Ces deux enfants n'ont pas le même statut : le fils, soumis à la loi de 1973, est Français par double droit du sol ; la fille, soumise à la loi de 1993, est de nationalité sénégalaise comme ses parents.

Ces règles expliquent certaines fraudes commises par des étrangers nés après l'indépendance qui produisent de fausses pièces d'état civil pour faire croire qu'ils sont nés avant et faire bénéficier leurs enfants nés en France de la nationalité française.

Exception pour l'Algérie : Par exception, la loi de 1993 a maintenu le double droit du sol pour les enfants nés en France après le 31 décembre 1993 d'un parent né en Algérie avant le 3 juillet 1962, date de l'indépendance de ce pays, dès lors que ce parent justifie d'une résidence régulière en France depuis au moins cinq ans. Cette condition de résidence a été supprimée, avec effet rétroactif, par la loi n° 98-170 du 16 mars 1998.

2. Acquisition de la nationalité française

2.1 Acquisition par la naissance et la résidence en France

Personnes devenues majeures depuis le 1^{er} septembre 1998 : la loi du 16 mars 1998 est applicable aux étrangers ayant atteint leurs dix-huit ans depuis le 1^{er} septembre 1998. L'enfant né en France de parents étrangers devient français au jour de son dix-huitième anniversaire à condition d'avoir à cette date sa résidence en France et d'avoir eu en France sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans.

Cette acquisition intervient de plein droit. Aucune déclaration ni aucun enregistrement n'est nécessaire. Pour obtenir un certificat de nationalité française, l'intéressé devra toutefois prouver que les conditions de résidence étaient remplies au moment de ses dix-huit ans, par exemple en produisant des certificats de scolarité.

L'intéressé peut, dans les six mois qui précèdent son dix-huitième anniversaire et dans les douze mois qui le suivent, refuser de devenir Français, en déclarant devant le juge d'instance de son domicile ou, s'il demeure à l'étranger, le consul français compétent qu'il décline la qualité de Français.

L'étranger mineur peut acquérir la nationalité française dès l'âge de treize ans par déclaration faite devant le juge d'instance. La déclaration doit être faite par lui-même, même sans le consentement de ses parents, à partir de l'âge de seize ans ou, avec son accord, par ses représentants légaux entre treize et seize ans. La condition de résidence habituelle est alors appréciée à partir de l'âge de huit ans (*article 21-11 du code civil*).

Personnes devenues majeures avant le 1^{er} septembre 1998 : pour les personnes devenues majeures avant le 1^{er} janvier 1994, la nationalité française était acquise de plein droit, sous réserve d'une condition de résidence et d'absence de condamnation pénale, d'arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence ; pour celles devenues majeures entre le 1^{er} janvier 1994 et le 1^{er} septembre 1998, l'acquisition de la nationalité française supposait une manifestation de volonté.

La loi de 1998 a toutefois permis l'acquisition de plein droit de la nationalité française, sous certaines conditions, pour les personnes devenues majeures entre le 1^{er} septembre 1995 et le 1^{er} septembre 1998 et n'ayant pas manifesté cette volonté ou n'ayant pas pu obtenir son enregistrement.

2.2 Acquisition par mariage avec un Français

Régime applicable jusqu'en 1973 : avant la loi de 1973, applicable aux mariages célébrés avant le 12 janvier 1973, la femme étrangère devenait en principe de plein droit française par son mariage avec un Français, sauf si elle était frappée d'un arrêté d'expulsion ou d'une assignation à résidence, si elle n'avait pas de titre de séjour régulier ou si elle déclarait avant le mariage décliner la nationalité française. Le mariage d'un homme étranger avec une Française n'avait aucun effet sur sa nationalité.

Nécessité actuelle d'une déclaration : depuis la loi de 1973, l'acquisition de la nationalité française en raison du mariage n'est plus automatique. Le conjoint étranger d'un ressortissant français, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme, doit souscrire une déclaration spéciale devant le juge d'instance. Le conjoint français doit être français d'origine ou avoir acquis la nationalité française avant le mariage.

D'importantes précautions sont prises pour éviter les fraudes liées à des mariages de complaisance. Un délai d'épreuve, destiné à démontrer le sérieux de l'union, est d'abord exigé. La durée de ce délai a varié : réduite à un an par la loi du 16 mars 1998, elle a été portée à deux ans par la loi du 26 novembre 2003 puis à quatre ans par la loi du 24 juillet 2006 ; ces mêmes lois l'ont portée à trois puis à cinq ans lorsque l'étranger n'a pas résidé de manière ininterrompue en France pendant un puis trois ans ou si le conjoint français n'a pas été inscrit à l'étranger au registre des Français établis hors de France lorsqu'il réside à l'étranger. En outre, la communauté de vie ne doit pas avoir cessé entre les époux au moment de la déclaration. Enfin, depuis la loi de 2003, le conjoint étranger doit désormais justifier d'une connaissance suffisante de la langue française.

Le gouvernement peut, dans un délai porté de un à deux ans par la loi de 2006, s'opposer à la déclaration pour indignité ou défaut d'assimilation de l'époux étranger (*article 21-4 du code civil*). En outre le procureur de la République peut demander l'annulation de la déclaration au tribunal de grande instance (*article 26-4 du code civil*).

2.3 Autres causes d'acquisition par déclaration

Adoption simple : l'enfant adopté en la forme simple peut devenir français par simple déclaration, faite avant sa majorité. Si l'adoption a été prononcée par une autorité étrangère, le président du tribunal de grande instance doit préalablement vérifier la régularité internationale de cette décision et lui accorder l'*exequatur*.

Enfants recueillis en France : la loi permet l'accès à la nationalité française d'enfants recueillis et élevés en France depuis un temps suffisant pour permettre leur intégration au sein de la communauté française : les enfants recueillis et élevés par un Français depuis au moins cinq ans, les enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance depuis au moins trois ans ainsi que les enfants recueillis en France et élevés dans des conditions leur ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins, une formation française (*article 21-12 du code civil*).

Possession d'état : la possession d'état de Français est constituée par un ensemble de faits qui traduisent l'apparence du lien de nationalité entre une personne et l'Etat français (délivrance de passeports ou de cartes d'identité, immatriculation consulaire ; appel sous les drapeaux et services militaires ; inscription sur les listes électorales, nomination en tant que fonctionnaire...). Cette possession d'état doit avoir existé dans les dix ans qui précèdent la déclaration.

Elle permet de régler la situation de personnes qui, de bonne foi, se sont toujours considérées françaises, ont été traitées comme telles par l'Etat et dont on découvre qu'elles ont été victimes d'une erreur d'appréciation. Etant juridiquement étrangères, elles peuvent ainsi acquérir la nationalité française et mettre leur statut en conformité avec leur situation. Leurs droits ne sont pas remis en cause (*article 21-13 du code civil*). Certaines condamnations pénales font obstacle à la déclaration, de même qu'un arrêté d'expulsion ou une mesure d'interdiction du territoire.

Réintégration : les personnes qui ont perdu la nationalité française, en raison de leur mariage avec un étranger ou de l'acquisition par mesure individuelle d'une nationalité étrangère peuvent être réintégrées par déclaration dans la nationalité française, même si elles sont domiciliées à l'étranger, à condition d'avoir conservé ou acquis des liens avec la France (*article 24-2 du code civil*) et de ne pas avoir subi certaines condamnations pénales, un arrêté d'expulsion ou une interdiction du territoire.

2.4 Acquisition par décret

Naturalisation : la naturalisation par décret est le dernier mode d'acquisition envisageable lorsqu'un ressortissant étranger n'a pas, avec la France, des liens particuliers qui lui permettraient une acquisition simplifiée par déclaration.

La déclaration de nationalité doit être enregistrée, dès lors que les conditions légales sont remplies, et le gouvernement ne peut y faire obstacle, en dehors de l'hypothèse de l'indignité ou du défaut d'assimilation du conjoint étranger d'un époux français.

En matière de naturalisation, il dispose au contraire d'un très large pouvoir d'appréciation exercé de manière discrétionnaire. Depuis 1993, la décision de refus doit toutefois être motivée. Elle peut être contestée devant le Conseil d'Etat.

La demande est déposée à la préfecture du département où le postulant a établi sa résidence effective ou, s'il demeure à l'étranger, au consulat compétent. Une enquête portant sur sa conduite et son loyalisme est effectuée ; il peut être soumis à des examens médicaux. La décision appartient au ministre chargé des naturalisations qui, depuis la loi de 1998, doit statuer dans un délai de dix-huit mois pouvant être prolongé une fois de trois mois par décision motivée (*article 21-25-1 du code civil*).

Le demandeur doit avoir atteint l'âge de dix-huit ans ; résider en France au plus tard au moment de la signature du décret, justifier d'une résidence habituelle en France dans les cinq années qui ont précédé le dépôt de la demande, ce délai étant réduit ou même supprimé sous certaines conditions ; justifier de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante de la langue française ; depuis la loi du 26 novembre 2003, justifier, selon sa condition, d'une connaissance suffisante des droits et devoirs conférés par la nationalité française ; être de bonnes vie et mœurs et ne pas avoir subi certaines condamnations.

Réintégration : lorsque le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour obtenir sa réintégration par déclaration, il peut la demander au gouvernement suivant les formes et conditions prévues pour la naturalisation. Cependant, la demande n'est alors soumise à aucune condition d'âge ni de résidence en France.

Militaires étrangers blessés au service de la France : la loi n° 99-1141 du 29 décembre 1999 a prévu un régime particulier pour les étrangers engagés dans les armées françaises qui ont été blessés en mission au cours ou à l'occasion d'un engagement opérationnel. La nationalité française leur est conférée par décret, sur leur demande et sur proposition du ministre de la défense.

2.5 Effet collectif

L'enfant mineur dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française, devient français de plein droit en même temps que lui (*article 22-1 du code civil*) sous les conditions suivantes :

- ne pas être marié ;
- avoir la même résidence habituelle que ce parent ou résider alternativement avec ce parent dans le cas de séparation ou divorce ;
- et, depuis la loi du 22 juillet 1993, avoir son nom inscrit dans le document qui confère la nationalité française (décret de naturalisation ou de réintégration ou déclaration de nationalité).

La perte de la nationalité française par le parent n'entraîne aucun effet collectif.

3. La perte de la nationalité française

Elle est le plus souvent volontaire et s'effectue par déclaration ou par décret. Elle peut néanmoins, dans des cas très particuliers, être involontaire (désuétude, déchéance) ou résulter de la mise en œuvre de la convention de Strasbourg du 6 mai 1963 (double nationalité).

3.1 Perte par déclaration

Des cas de répudiation de la nationalité française sont prévus par le code civil, sous certaines conditions, en faveur, notamment, des enfants nés à l'étranger d'un seul parent français ou nés en France d'un seul parent né en France. Par ailleurs, toute personne majeure, résidant habituellement à l'étranger, qui acquiert volontairement une nationalité étrangère peut, sous certaines conditions, perdre la nationalité française par déclaration expresse.

En cas de mariage avec un étranger, le conjoint français peut également répudier la nationalité française, à condition d'avoir acquis la nationalité de son conjoint et que la résidence habituelle du ménage ait été fixée à l'étranger.

Les Français de moins de trente cinq ans ne peuvent souscrire une déclaration de perte de la nationalité française que s'ils sont en règle avec les obligations du service national.

3.2 Perte par décret

Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la perte de la nationalité française par déclaration peuvent être autorisées par décret, souvent dit de « libération des liens d'allégeance », à perdre la qualité de Français, à condition d'avoir une nationalité étrangère.

3.3 Perte par jugement

La perte de la nationalité française peut être constatée par jugement lorsque l'intéressé, français d'origine par filiation, n'en a point la possession d'état et n'a jamais eu sa résidence habituelle en France, si les ascendants, dont il tenait la nationalité française, n'ont eux-mêmes ni possession d'état de Français, ni résidence en France depuis un demi-siècle (*article 23-6 du code civil*).

Lorsqu'un individu réside ou a résidé habituellement à l'étranger, où les ascendants dont il tient par filiation la nationalité sont demeurés fixés pendant plus d'un demi-siècle, cet individu n'est pas admis à faire la preuve qu'il a, par filiation, la nationalité française si lui-même et celui de ses père et mère qui a été susceptible de la lui transmettre n'ont pas eu la possession d'état de Français (*article 30-3 du code civil*). Dans ce cas, le tribunal doit constater la perte de la nationalité française.

3.4 Perte par le jeu de la convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963

Cette convention lie la France, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège et les Pays-Bas –l'Allemagne et la Suède l'ont dénoncée en 2002. Elle a pour objet de réduire les cas de pluri-nationalité, en prévoyant un mécanisme de perte automatique de la nationalité d'origine en cas d'acquisition volontaire de la nationalité d'un autre Etat adhérent.

La convention ne s'applique qu'aux majeurs. Cependant, si ses deux parents prennent une autre nationalité, un enfant mineur l'acquiert également et perd la nationalité française.

Elle n'est pas non plus applicable à la femme française qui souscrit une déclaration en vue d'acquérir la nationalité de son mari au moment et par l'effet du mariage.

Dans un grand nombre de dossiers soumis au service, les demandeurs ne peuvent se prévaloir du double droit du sol ni de l'acquisition de la nationalité française à leur majorité. Bien souvent également, ils n'ont pas ou plus la possession d'état de Français et ne fournissent, à l'appui de leur demande, que des actes de l'état civil étrangers.

Ce constat explique en partie la **proportion considérable des refus de délivrance** de certificats de nationalité française (**78 %**) et justifie la spécialisation intervenue en 2005.

**Evolution du nombre des délivrances et des refus de délivrance
de certificats de nationalité française**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (au 21 juin)
Nombre de certificats délivrés	3.054	1.406	2.243	2.487	1.984	1.026
Nombre de demandes rejetées	4.850	2.493	3.532	3.141	6.830	2.756

Source : service de la nationalité des Français nés et établis hors de France et rapport de la mission de l'inspection des greffes (avril 2007).

Le ministère de la justice ne dispose **pas de statistiques sur le nombre des recours gracieux et contentieux** suscités par ces décisions de rejet. M. Christian Hausmann, directeur de greffe, chef du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, a toutefois indiqué à vos rapporteurs qu'il avait **tendance à augmenter** mais que les **décisions du service étaient confirmées à 95-98 % après un recours gracieux et à plus de 90 % après un recours contentieux.**

Le nombre considérable des demandes infondées et le travail important d'analyse qu'elles nécessitent mobilisent le service au détriment des autres demandes. Les délais sont également allongés par la nécessité de faire procéder à l'authentification d'actes de l'état civil étrangers dont la régularité semble douteuse.

B. UN MANQUE CRIANT DE MOYENS

1. Une augmentation insuffisante des effectifs

L'effectif budgétaire du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France est passé, compte non tenu du greffier en chef directeur de greffe, de 19 à **24 agents** entre 2005 et 2007.

Cette évolution est retracée dans le tableau ci-dessous.

Evolution des effectifs du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France

	Greffiers en chef	Greffiers	Agents de catégorie C	Total
2005	6	4	9	19
1 ^{er} janvier 2006	10	7	5	22
1 ^{er} juin 2006	10	7	6	23
5 mars 2007	11	7	6	24

Source : service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Pour mesurer l'impact de l'extension de la compétence du service et évaluer les renforts d'effectifs nécessaires, une étude avait été réalisée en 2004 à l'aide d'un logiciel informatique appelé « Outilgref » (Outil de Gestion et de Répartition des Emplois de Fonctionnaires) dont dispose la direction des services judiciaires et que la sous-direction des greffes utilise de manière permanente afin d'adapter les effectifs des fonctionnaires aux besoins des juridictions.

Les **statistiques de référence** utilisées sont toutefois **contestées**, en raison de leur manque d'exhaustivité et d'actualisation. Elles se sont en effet basées non seulement sur les chiffres des années 1997 à 1999, plutôt que des années 2000 à 2004, mais également sur les seules décisions prises par les tribunaux d'instance concernés, sans prendre en compte ni les stocks de demandes non traitées, ni les demandes nouvelles, ni l'arriéré de 3.000 demandes déposées au consulat d'Alger.

L'impact de la fin du filtre des consulats, qui a coïncidé avec l'extension de la compétence du service, n'a pas non plus été intégré dans les prévisions d'effectifs.

Conscients de ces lacunes, le ministère de la justice a demandé un audit de la situation à l'inspection des greffes, qui a rendu son rapport en avril 2007, et les chefs de la cour d'appel de Paris ont mis à la disposition du service, mi-avril 2007, trois vacataires pour une période de trois mois, renouvelable.

2. Quelques erreurs d'affectation

Certains interlocuteurs de vos rapporteurs ont regretté que le seul poste à profil soit celui du greffier en chef, directeur de greffe, compte tenu de la grande technicité de la matière et des cas traités.

De fait, certains greffiers ne sont pas parvenus à s'adapter à la spécificité des tâches qui leur étaient demandées. Si l'on ajoute à ces échecs d'adaptation les mutations habituelles, le service a enregistré cinq départs et sept arrivées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 5 mars 2007.

3. Des locaux inadaptés

Depuis 2003, le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France est installé dans un immeuble sis au 30, rue du château des rentiers dans le treizième arrondissement de Paris.

Les locaux totalisent une superficie de 635 m². Par avenant au contrat de bail du 12 octobre 2001, conclu à la fin de l'année 2004 avec effet au 1^{er} janvier 2005, la surface occupée a été réduite de 295 m² afin de permettre l'installation d'un autre service du ministère de la justice.

Sont également alloués au service deux salles d'archives, localisées rue Charles Fourier dans le treizième arrondissement de Paris et totalisant une superficie de 116 m².

Ces locaux se révèlent aujourd'hui inadaptés au surcroît d'activité du service qui nécessite une augmentation non seulement de ses effectifs, donc des bureaux pour accueillir les agents, mais aussi des surfaces de stockage.

Vos rapporteurs ont également relevé que le serveur informatique n'était pas suffisamment puissant pour traiter l'ensemble des données qui y sont stockées, ce qui entraîne des lenteurs et des dysfonctionnements dans l'utilisation des logiciels.

C. UNE SITUATION ALARMANTE

La situation du service est alarmante. Désorganisé, il accuse des retards inadmissibles pour nos concitoyens dans le traitement des demandes et a été contraint de limiter l'accueil téléphonique des usagers.

1. Un service désorganisé

Le surcroît considérable d'activité a contraint les rédacteurs à se détourner de leur mission initiale (analyse et rédaction des décisions) pour se consacrer à diverses tâches matérielles (enregistrement, dactylographie, recherche de précédents...).

Leur nombre était de 14 au mois d'avril 2007 : 11 greffiers en chef, y compris le directeur de greffe, et 3 greffiers. Bien évidemment les projets de décision préparés par les greffiers sont relus et signés par des greffiers en chef, seuls compétents en la matière.

Dans le but de favoriser la polyvalence des rédacteurs et de ne pas créer de problèmes de répartition supplémentaires, liés aux absences, le directeur de greffe n'a pas souhaité organiser une spécialisation par pays d'origine. Une répartition quotidienne des courriers reçus par rédacteur désigné à l'avance a donc été mise en place depuis le mois de septembre 2005.

Faute de temps, le service se trouve démuné pour assurer la formation de ces agents et a été contraint de renoncer à l'idée de procéder à un enregistrement informatique sommaire de tous les dossiers reçus au jour le jour, qui eût permis d'avoir la trace informatique de l'ensemble des demandes.

2. Des retards inadmissibles

Le stock des dossiers en attente de traitement ne cesse d'augmenter.

Etat récapitulatif du retard

Nature de la tâche	Nombre	Ancienneté
Préalables non enregistrés et non traités (estimation au 31 janvier 2007)	5.674	Janvier 2006
Préalables traités en attente d'enregistrement (estimation au 8 février 2007)	2.183	Septembre 2006
Dossiers au fond non enregistrés et non traités (estimation au 31 janvier 2007)	7.943	Janvier 2006
Dossiers au fond examinés par les rédacteurs, en attente d'enregistrement (estimation au 31 janvier 2007)	630	Novembre 2006
Pièces complémentaires à classer (estimation au 8 février 2007)	3.300	20 décembre 2006
Dactylographie des décisions (estimation au 6 avril 2007)	328	Indéterminée
Notification des décisions	A jour	

Source : rapport de la mission d'inspection des greffes.

Actuellement, le délai minimum pour obtenir un certificat est de l'ordre de 14 à 18 mois sauf si des investigations plus poussées sont nécessaires ou si des pièces complémentaires sont exigées. Or, rappelons-le, ce document est nécessaire pour obtenir une carte nationale d'identité, un passeport ou se présenter à un concours de la fonction publique !

3. Un accueil du public restreint

Ce surcroît d'activité a également conduit le service à restreindre l'accueil du public. Depuis le 10 avril 2007, l'accueil physique et l'accueil téléphonique des demandeurs ne sont plus assurés que de 9h30 à 12h30. En conséquence, chaque jour, le service ne traite plus qu'une cinquantaine d'appels et ne reçoit plus qu'une cinquantaine de personnes dans ses locaux.

V. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES USAGERS TOUT EN AMÉLIORANT LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Loin de s'opposer, la simplification des démarches des usagers et le renforcement de la lutte contre la fraude documentaire peuvent aller de pair.

Les recommandations que vos rapporteurs formulent à l'issue de leurs travaux tentent de répondre à cette double exigence. Elles s'articulent autour de trois axes : renforcer les obligations des administrations publiques ; recourir davantage aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ; constituer à Nantes un grand pôle compétent en matière de droit international de l'état des personnes.

Certaines nécessitent une évolution de la législation, d'autres, plus nombreuses, des mesures réglementaires. Toutes exigent une évolution des mentalités et des comportements des administrations publiques, sans laquelle la qualité du service rendu aux usagers ne pourra être améliorée.

A. RENFORCER LES OBLIGATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Instaurer un guichet unique pour les demandes de documents administratifs

La première recommandation formulée par vos rapporteurs –et sans doute l'une des plus importantes– consiste à **instaurer un guichet unique pour les demandeurs de documents administratifs**.

Actuellement, la personne qui souhaite obtenir une carte d'identité ou un passeport doit s'adresser à la mairie¹, à la sous-préfecture ou, lorsqu'elle réside à l'étranger, au consulat pour constituer son dossier. Diverses pièces justificatives sont exigées, qu'il lui faut obtenir auprès d'autres administrations publiques.

¹ Rappelons que, dans un arrêt du 5 janvier 2005 et un avis du 6 avril 2007, le Conseil d'Etat a jugé illégale l'obligation faite aux maires, respectivement par le décret du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports et par le décret du 25 novembre 1999, modifiant le décret du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité, d'instruire les demandes de passeport et de carte d'identité, au motif que ces dispositions avaient pour effet d'imposer indirectement aux communes des dépenses incombant à l'Etat et qu'en application de l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales, le législateur était seul compétent pour les édicter. Il a également jugé que ces illégalités commises par le pouvoir réglementaire étaient de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Actuellement, les communes n'ont donc plus l'obligation d'instruire les demandes de carte d'identité ou de passeport et, pour celles qui s'en chargent, peuvent solliciter un dédommagement de l'Etat. Une modification législative, dont seul le gouvernement peut prendre l'initiative en raison de l'aggravation des charges publiques qu'elle implique, s'avère donc nécessaire pour la rétablir.

Un Français né et résidant à l'étranger désireux d'obtenir un passeport doit ainsi s'adresser au consulat de son lieu de naissance ou au service central d'état civil (s'il ne réside plus dans le même pays) pour qu'il lui envoie la copie de son acte de naissance et, le cas échéant, au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris, pour qu'il lui délivre un certificat de nationalité française. Pour obtenir ce certificat, il doit réunir d'autres pièces justificatives, comme des copies de l'acte de naissance de ses parents, et donc s'adresser aux communes de leur lieu de naissance, s'ils sont nés en France, ou au service central d'état civil, s'ils sont nés à l'étranger.

Les usagers sont ainsi contraints d'accomplir auprès de différentes administrations des démarches nombreuses et complexes. Ils doivent supporter des frais multiples, dont il leur est parfois difficile de s'acquitter : par exemple, il n'est pas toujours aisé, pour un Français résidant à l'étranger, de fournir une enveloppe timbrée d'un timbre français pour le courrier de réponse. Les dossiers n'étant pas toujours complets dès la première demande, les échanges avec les administrations concernées se multiplient. Enfin, la mise en circulation d'extraits ou de copies d'actes de l'état civil favorise la fraude documentaire.

Pour remédier à ces inconvénients, vos rapporteurs jugent nécessaire de **transformer en une obligation l'actuelle faculté, pour une administration en charge de l'instruction d'un dossier administratif de solliciter directement les services d'état civil pour la délivrance des copies ou extraits d'actes de l'état civil.**

Cette faculté, prévue par le décret précité du 29 octobre 2004, n'est actuellement guère utilisée. Or elle semble de nature à la fois à simplifier les démarches des usagers et à améliorer la lutte contre la fraude documentaire, la transmission d'administration à administration des copies ou extraits d'actes de l'état civil permettant d'éviter la falsification de ces documents.

Une expérimentation a été lancée dans quatre départements¹, entre les mois de janvier et de juillet 2007, au cours de laquelle des communes se sont engagées, sur la base du volontariat, à solliciter directement les services d'état civil pour la délivrance des copies ou extraits d'actes de l'état civil nécessaires à la délivrance de cartes d'identité ou de passeports.

Vos rapporteurs estiment que cette expérimentation doit être généralisée et pérennisée.

Ils jugent également nécessaire d'**étendre cette obligation à la demande de certificats de nationalité française auprès des tribunaux d'instance compétents.**

¹ Le Bas-Rhin, l'Ille-et-Vilaine, la Guadeloupe et le Val d'Oise.

La mairie, la sous-préfecture ou le consulat qui exigerait la production d'un certificat de nationalité française à l'appui d'une demande de carte nationale d'identité ou de passeport se trouverait ainsi désormais dans l'obligation d'aider le demandeur à constituer son dossier auprès du tribunal d'instance compétent. Avant 2005, certains consulats s'acquittaient déjà de cette tâche, évitant ainsi aux tribunaux d'instance de recevoir des demandes manifestement infondées, incomplètes ou ne relevant pas de leur compétence *rationae loci*. Depuis les arrêts précités du Conseil d'Etat de l'été 2005 et l'interprétation qu'en a faite le ministère des affaires étrangères, les demandeurs sont livrés à eux-mêmes et le service de la nationalité du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement se trouve submergé de dossiers qu'il ne peut traiter immédiatement.

Recommandation n° 1 : Instaurer un guichet unique pour les demandes de documents administratifs en obligeant toute administration en charge de l'instruction d'un tel dossier, par exemple une demande de carte nationale d'identité ou de passeport, à solliciter directement les services concernés pour obtenir les pièces nécessaires, notamment une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un certificat de nationalité française.

2. Rénover le rôle des postes diplomatiques ou consulaires

Comme le souligne le ministère des affaires étrangères lui-même sur son site Internet : « ***Le consul est pour les Français à la fois le maire et le sous-préfet, avec la force publique en moins et un devoir d'assistance et de protection en plus.*** »

« Il tient l'état civil, délivre passeports et pièces d'identité, met en règle avec le service national, établit certains actes notariés, dresse des procurations de vote et organise les élections. Il peut s'assurer du juste déroulement de toute procédure impliquant des Français devant les tribunaux locaux conformément avec la convention de Vienne relative à la protection consulaire. Dans ce cadre, il peut rendre visite en prison aux prévenus et détenus qui le souhaitent afin de s'assurer notamment qu'ils ne subissent pas de discrimination au cours de leur détention. Il secourt et rapatrie éventuellement les indigents. Il a aussi des attributions judiciaires et maritimes. »

Or, actuellement, force est de reconnaître que **tous les consulats ne fonctionnent pas comme des sous-préfectures ou des mairies**. Faute de moyens suffisants, d'une formation adaptée de leurs agents et parfois même d'intérêt pour ces missions, un trop grand nombre d'entre eux ne s'impliquent pas suffisamment dans l'instruction des dossiers qui leur sont soumis, laissant aux usagers le soin d'effectuer seuls des démarches compliquées et aux autorités installées à Nantes (le SCEC et le tribunal de grande instance) celui de lutter contre la fraude documentaire.

C'est ainsi qu'en dépit de deux circulaires de 2000 et de 2004 recommandant d'admettre largement la possession d'état comme mode de preuve de la nationalité française, un grand nombre de nos concitoyens résidant à l'étranger et sollicitant le renouvellement d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité sont invités à s'adresser au tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris pour obtenir un certificat de nationalité, sans bénéficier d'une aide pour constituer leur dossier de demande.

De la même manière, le contrôle de la validité des mariages, des adoptions ou des reconnaissances de paternité intervenus à l'étranger ne peut être effectif sans une implication forte, en amont, des agents diplomatiques ou consulaires. A défaut, les usagers risquent de se trouver entraînés dans des procédures contentieuses qu'ils ne comprendront pas et le tribunal de grande instance de Nantes contraint d'examiner des dossiers insuffisamment étayés.

Vos rapporteurs souhaitent donc une évolution des consulats afin que leur organisation et leur fonctionnement se rapprochent effectivement de ceux des mairies et des sous-préfectures et formulent quatre recommandations à leur attention :

Recommandation n° 2 : Impliquer davantage les postes diplomatiques ou consulaires dans les tâches d'instruction des dossiers administratifs qui leur sont confiées (délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports, contrôle de la validité des mariages célébrés par une autorité locale, des adoptions internationales et des actes de l'état civil étrangers) et rapprocher leur fonctionnement de celui des sous-préfectures et des mairies.

Recommandation n° 3 : Mettre fin aux pratiques abusives de certains postes diplomatiques ou consulaires consistant à exiger presque systématiquement la production d'un certificat de nationalité française à l'appui d'une demande de carte nationale d'identité ou de passeport.

Recommandation n° 4 : Actualiser la liste des pays dans lesquels les agents diplomatiques et consulaires français sont autorisés à célébrer le mariage d'un ressortissant français avec un ressortissant étranger, fixée par un décret de 1939 et modifiée pour la dernière fois en 1958.

Recommandation n° 5 : Exiger des postes diplomatiques ou consulaires une application rigoureuse du décret n° 2003-1377 du 31 décembre 2003 relatif à l'inscription au registre des Français établis hors de France, afin que tous les éléments d'information requis y figurent et ne soient pas demandés plusieurs fois aux intéressés.

S'agissant de cette dernière recommandation, il convient de rappeler qu'en application de l'article 4 du décret du 31 décembre 2003 précité, l'inscription au registre des Français établis hors de France donne lieu à l'enregistrement, sur présentation de pièces justificatives par le Français qui la demande, des informations essentielles le concernant ainsi que, le cas échéant, son conjoint et ses enfants mineurs de nationalité française.

Ces informations sont relatives à : son identité, sa nationalité française, sa résidence, sa situation de famille, sa profession, sa situation au regard du code du service national s'il a entre seize et vingt-cinq ans, sa situation au regard des règles relatives à l'inscription sur les listes électorales et aux personnes à prévenir en cas d'urgence.

L'article 14 du décret prévoit leur conservation, par l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, dans le registre mondial des Français établis hors de France.

Or tous les postes diplomatiques ou consulaires ne les recueillent pas de manière exhaustive, ce qui oblige les intéressés à fournir de nouvelles pièces justificatives à l'occasion de leurs démarches administratives.

En revanche, **la transcription sur les registres français des actes de l'état civil étrangers pourrait être confiée au service central de l'état civil ou, à tout le moins, être centralisée dans le principal poste diplomatique ou consulaire de chaque Etat étranger.**

Cette activité requiert en effet, de la part des officiers de l'état civil, de solides connaissances et une vigilance particulière, qui justifient une telle centralisation. En sus de cette rationalisation du travail, les agents concernés se trouveraient moins exposés aux pressions locales.

Le service central d'état civil assure d'ores et déjà la transcription sur les registres français des actes de l'état civil algériens. Il est actuellement question de lui confier également celle des actes établis dans les autres pays du Maghreb. En revanche, le ministère des affaires étrangères n'envisage pas la centralisation à Nantes de l'ensemble des transcriptions, en raison de l'attachement supposé de nos compatriotes aux compétences de leurs consulats et des difficultés de communication entre ces derniers et le SCEC qu'elle impliquerait. Pourtant, cette centralisation est pratiquée dans d'autres Etats, par exemple l'Allemagne.

Recommandation n° 6 : Confier au service central d'état civil ou, à tout le moins, centraliser dans le principal poste diplomatique ou consulaire de chaque Etat étranger, la transcription des actes de l'état civil étrangers sur les registres français.

Enfin, vos rapporteurs souhaitent le développement des actions de coopération entreprises par la France pour **aider les Etats étrangers désireux de se doter d'un état civil fiable.**

A titre d'exemple, la France a conduit avec la Mauritanie, entre 1994 et 2000, une action de coopération, qui a coûté 15 millions de francs, et a permis à l'Etat mauritanien de se doter de 217 centres d'état civil qui assurent un suivi de la population grâce à un fichier national et à des cartes d'identité infalsifiables.

Recommandation n° 7 : Développer les actions de coopération avec les Etats étrangers désireux de se doter d'un état civil fiable.

3. Actualiser la liste des pays connaissant une adoption plénière

Vos rapporteurs invitent le ministère de la justice à actualiser la liste des pays connaissant une adoption plénière au sens du droit français, annexée à la circulaire relative à l'adoption internationale parue le 16 février 1999.

Nombre de nos compatriotes qui adoptent un enfant à l'étranger ignorent en effet la portée juridique de cette adoption. Dans le doute, à leur retour en France, ils préfèrent saisir le tribunal de grande instance de leur domicile pour qu'il prononce une adoption plénière.

L'actualisation du tableau publié au Journal officiel du 2 avril 1999 permettrait d'**améliorer l'information des adoptants et d'éviter des procédures judiciaires inutiles.**

Recommandation n° 8 : Actualiser la liste des pays connaissant une adoption plénière au sens du droit français, annexée à la circulaire relative à l'adoption internationale parue en février 1999.

B. RECOURIR DAVANTAGE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

1. Encourager la dématérialisation de la gestion de l'état civil

Vos rapporteurs recommandent vivement d'**autoriser la transmission dématérialisée des copies et extraits d'actes de l'état civil.**

Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication permettrait en effet un gain de temps, un allègement des coûts (rappelons que les seules dépenses d'affranchissement du courrier représentent environ 60 % du budget du SCEC) et une diminution des risques de fraude documentaire.

Il est actuellement proscrit, alors même que la signature électronique est reconnue par la loi et pratiquée dans d'autres domaines, car l'article 1^{er} du décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil exige la signature manuscrite des actes de l'état civil même s'il autorise leur conservation, leur mise à jour et leur délivrance selon des procédés manuels ou automatisés.

Enfin, il doit s'agir d'une simple faculté et non d'une obligation, dans la mesure où toutes les communes de France ne sont pas informatisées.

Recommandation n° 9 : Autoriser la transmission dématérialisée des copies et extraits d'actes de l'état civil.

Au delà de la transmission des actes de l'état civil par voie électronique, vos rapporteurs sont favorables à la **dématérialisation de l'un des deux registres de l'état civil.**

En effet, l'obligation actuelle de conserver sur support papier les deux registres s'avère à la fois onéreuse et inutile, les exemplaires déposés au greffe des tribunaux de grande instance n'étant pas mis à jour par l'apposition des mentions marginales.

Le ministère de la justice a envisagé de permettre l'inscription du second original des actes de l'état civil dans un registre électronique qui serait constitué soit de la copie de l'acte établi sur support papier, soit de l'acte établi sur support électronique, et serait conservé par la commune. Une copie demeurerait remise au greffe du tribunal de grande instance.

Ce projet suscite apparemment les réticences du ministère de la culture, qui met en avant d'éventuelles difficultés de conservation des archives. La réflexion mérite d'être poursuivie.

Recommandation n° 10 : Envisager une dématérialisation de l'un des deux registres de l'état civil.

La mise en œuvre de ces deux dernières recommandations suppose que les communes se dotent d'équipements informatiques compatibles pour la tenue de l'état civil.

Vos rapporteurs souhaitent que l'Etat non seulement apporte une aide financière aux collectivités les plus démunies mais aussi se préoccupe de la compatibilité des logiciels, sans laquelle la transmission dématérialisée des actes de l'état civil risque d'être compliquée.

Recommandation n° 11 : Inciter les communes à se doter d'équipements informatiques compatibles en matière d'état civil.

Enfin, vos rapporteurs appellent l'attention du ministère des affaires étrangères sur la nécessité de **veiller à la sécurité de la base de données du service central d'état civil**.

Actuellement, les registres établis sur support papier sont conservés dans les locaux du service pendant cinq ans puis versés au Centre des archives diplomatiques de Nantes. Des dispositions ont été prises pour prévenir les risques d'intrusion ou d'incendie.

La base de données informatique fait quant à elle l'objet d'une double sauvegarde quotidienne sur des serveurs situés en dehors des locaux. Toutefois, il a été indiqué à vos rapporteurs, lors de leur déplacement à Nantes, que ce dispositif ne permettait pas une exploitation immédiate des données sauvegardées et qu'il serait sans doute préférable de conserver les copies ailleurs qu'à Nantes.

Recommandation n° 12 : Renforcer la sécurité des actes de l'état civil détenus par le service central d'état civil, non seulement en assurant la conservation ailleurs qu'à Nantes de la sauvegarde des données numérisées mais également en mettant au point une application informatique permettant l'exploitation immédiate de cette sauvegarde en cas de destruction des originaux.

2. Faciliter les échanges entre administrations publiques

Deux recommandations peuvent être formulées pour faciliter les échanges entre administrations publiques.

Recommandation n° 13 : Veiller à la compatibilité des logiciels utilisés par les différentes administrations chargées des questions de nationalité (ministères des affaires étrangères, de la justice, de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement).

A cet égard, le ministère de la justice a présenté à vos rapporteurs deux outils informatiques destinés à éviter la dispersion des informations concernant la nationalité des personnes :

– un fichier central des certificats de nationalité française dénommé JUSTINAT ;

– un fichier central regroupant les données relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité française, élaboré par la sous-direction des naturalisations en lien avec le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, et dénommé TRINAT.

JUSTINAT a été créé pour permettre aux 225 tribunaux d'instance spécialisés en matière de nationalité ainsi qu'au bureau de la nationalité de la chancellerie de prendre connaissance en temps réel des informations relatives aux demandes de certificat de nationalité française, à leur délivrance comme à leur refus de délivrance, ainsi qu'aux décisions judiciaires définitives en matière de nationalité.

Plus précisément, ce fichier permet de connaître les antécédents en effectuant une recherche nominative dans la liste des demandes et décisions (recherche à partir du nom, des prénoms et de la date de naissance) ainsi qu'une vérification d'authenticité des certificats au regard d'un contrôle de cohérence des numéros y figurant.

Après une période de test dans six tribunaux d'instance (Boulogne sur Mer, Lyon, Montpellier, Toulouse, Paris 18^{ème}, et Villejuif), au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France ainsi qu'au bureau de la nationalité du ministère de la justice, JUSTINAT devrait prochainement être mis à la disposition de l'ensemble des tribunaux d'instance spécialisés.

A terme, et sous réserve notamment d'une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, il est envisagé de permettre aux autres ministères intéressés, aux préfetures et aux consulats d'interroger ce fichier

Quant au fichier TRINAT, il regroupe les informations se rapportant plus particulièrement aux décrets et déclarations de nationalité (acquisition ou perte de la nationalité française). Il permettra aux différents ministères intéressés d'avoir accès aux données administratives et contentieuses relatives à ces dossiers.

Recommandation n° 14 : Autoriser les services de la nationalité des tribunaux d'instance et le bureau de la nationalité du ministère de la justice à accéder, en simple consultation, à la base de données du service central d'état civil.

Les services concernés du ministère de la justice pourraient vérifier directement que les copies d'actes de l'état civil produites par des demandeurs de certificat de nationalité correspondent effectivement aux originaux.

Chaque année, le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris est confronté à des dizaines de demandes de certificat étayées par la production de faux actes de l'état civil du service central d'état civil. Au moindre doute sur l'authenticité d'un acte, il doit donc saisir le ministère des affaires étrangères pour qu'il procède aux vérifications nécessaires.

La mise en œuvre de cette recommandation, selon des modalités définies en accord avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés, permettrait d'accélérer les procédures, en réduisant le nombre des échanges de courriers entre administrations.

3. Affiner les outils statistiques

Enfin, vos rapporteurs souhaitent que les outils statistiques du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris soient affinés.

A titre d'exemple, il serait intéressant de disposer d'éléments d'information plus précis sur :

– les délais de délivrance des documents demandés au SCEC ainsi que le nombre des rectifications auxquelles il procède chaque année ;

– la nature des contentieux dont est saisie la première chambre civile du tribunal de grande instance de Nantes et les délais dans lesquels elle les traite ;

– l'origine géographique des demandes de certificat de nationalité française adressées au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris, les délais de traitement des demandes, ou encore le nombre, la proportion et l'issue des recours gracieux et contentieux formés contre les refus de délivrance opposés par le service.

Recommandation n° 15 : Affiner les outils statistiques du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris.

C. CONSTITUER À NANTES UN GRAND PÔLE COMPÉTENT EN MATIÈRE DE DROIT INTERNATIONAL DE L'ÉTAT DES PERSONNES

1. Transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris

Vos rapporteurs recommandent de transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris.

Cette délocalisation, qui se traduirait par un transfert de compétences au tribunal d'instance de Nantes, permettrait une meilleure synergie entre des services qui, s'ils exercent des missions différentes, sont tous appelés à examiner des actes de l'état civil étrangers.

Les échanges entre les agents s'en trouveraient facilités. Des formations communes pourraient être organisées. La mobilité des personnels des greffes entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance serait favorisée, ce qui permettrait de limiter la déperdition des compétences dans un domaine éminemment technique.

Sans doute le tribunal de grande instance de Paris est-il actuellement compétent pour traiter les contentieux relatifs à la nationalité des personnes physiques demeurant à l'étranger (*article 1039 du nouveau code de procédure civile*). Toutefois, cet argument ne semble pas dirimant et rien n'interdit d'envisager de transférer cette compétence au tribunal de grande instance de Nantes, ce qui permettrait de décharger le tribunal de Paris de l'une de ses multiples spécialisations.

Interrogé par vos rapporteurs, le ministère de la justice a reconnu l'intérêt de cette délocalisation tout en attirant leur attention sur la nécessité d'éviter une « déperdition des savoirs » et d'associer les personnels concernés à la réflexion.

Sachant que les charmes de la vie nantaise attirent un nombre croissant de nos compatriotes franciliens, vos rapporteurs sont persuadés que l'installation à Nantes du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France ne le rendrait pas moins attractif.

Recommandation n° 16 : Transférer à Nantes le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris.

2. Rationaliser l'organisation des services

La rationalisation de l'organisation des administrations concernées doit permettre une amélioration du service rendu aux usagers. Trois recommandations peuvent être formulées à ce titre.

La première consiste à mutualiser l'accueil téléphonique du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France afin de faciliter les démarches et d'améliorer l'information des demandeurs.

Vos rapporteurs ont en effet constaté que le manque de moyens de ces administrations les avaient toutes conduites à restreindre sensiblement les possibilités offertes aux usagers d'obtenir des renseignements par téléphone.

Or ce contact téléphonique s'avère indispensable pour des personnes qui ne résident pas en France, connaissent mal une législation largement hermétique et, de surcroît, se trouvent souvent dans des situations complexes.

Dans la mesure où le service central d'état civil, le tribunal de grande instance de Nantes et le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France sont fréquemment confrontés à des demandes similaires, la mise en commun des faibles moyens qu'ils consacrent à l'accueil téléphonique des usagers permettrait d'en améliorer la qualité et d'en élargir l'amplitude horaire. Un tel élargissement s'avère d'autant plus nécessaire que le décalage horaire peut être important avec certains pays.

Recommandation n° 17 : Mutualiser l'accueil téléphonique du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France afin de faciliter les démarches et d'améliorer l'information des demandeurs.

La sous-direction des naturalisations du ministère de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement pourrait également être associée à cet accueil téléphonique commun.

Par ailleurs, vos rapporteurs jugent nécessaire de procéder à une réorganisation du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Le schéma envisagé par la mission de l'inspection des greffes et le bureau de la nationalité du ministère de la justice est le suivant.

Réorganisation envisagée du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France

Tâches dévolues aux greffiers en chef

Outre les attributions traditionnelles inhérentes à sa fonction, le directeur de greffe doit, avec son adjoint, animer les réunions de greffiers en chef rédacteurs afin que les décisions rendues soient cohérentes entre elles.

Les rédacteurs traitent les dossiers au fond en vérifiant la pertinence et l'exhaustivité des pièces. Ils ont en charge l'élaboration de la motivation de la décision au fond.

Le service d'accueil physique partagé entre les greffiers en chef et les greffiers pourrait être dorénavant confié aux seuls greffiers, selon un planning fixé, afin de décharger les greffiers en chef de cette tâche et de leur permettre de se recentrer sur l'examen des dossiers au fond.

Tâches dévolues aux greffiers

Les greffiers se chargent du service d'accueil physique du public.

Ils assurent également le traitement de l'ensemble des courriers.

Tâches dévolues aux agents de catégorie C

Ces agents réceptionnent le courrier, le trient et le compostent avant de le répartir dans le service.

Ils enregistrent les dossiers, dactylographient des demandes de pièces et des décisions, et les notifient. Ils assurent le traitement des recours.

Source : ministère de la justice.

Selon eux, la mise en place d'une telle organisation nécessite une augmentation des effectifs.

Tout en convenant de cette nécessité, vos rapporteurs estiment que la charge du service pourrait être allégée et, corrélativement, ses besoins en effectifs supplémentaires minorés, si les administrations en charge de l'instruction d'un dossier cessaient d'exiger indûment la production d'un certificat de nationalité et, quand il s'avère indispensable, aidaient les usagers à constituer leur dossier.

Recommandation n° 18 : Réorganiser le service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, compte tenu de la compétence qui serait donnée aux postes diplomatiques ou consulaires de constituer et de transmettre eux-mêmes les dossiers de demande de certificat de nationalité française pour le compte des demandeurs d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité.

Enfin, vos rapporteurs appellent de leurs vœux la définition de critères pour déterminer l'ordre de traitement des demandes de certificat de nationalité française.

Comme le soulignait une circulaire de Mme Elisabeth Guigou, alors garde des sceaux, ministre de la justice, diffusée en décembre 1998 : *« Les certificats de nationalité française sont les plus souvent demandés dans des situations où prévaut l'urgence en vue d'une démarche précise à échéance rapprochée. Il en est ainsi par exemple de l'inscription à un concours, de la candidature à un emploi dans la fonction publique, de l'établissement d'un passeport pour un voyage à l'étranger ou encore de la liquidation des droits à pension. »*

« Différer la réponse sollicitée pendant plusieurs mois, comme cela se produit, est cause de vifs mécontentements et incompréhensions. Mais, au-delà de ces réactions, il doit être souligné que tout retard en ce domaine peut avoir de graves répercussions sur la situation des personnes concernées tant sur le plan professionnel que privé. »

« L'examen des demandes de certificat de nationalité française requiert en conséquence la plus grande diligence ».

Les quelque 36.000 demandes adressées au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France en 2006 ne présentent pas toutes le même degré d'urgence et n'ont pas les mêmes chances d'être couronnées de succès. Priorité devrait donc être accordée aux dossiers -à condition qu'ils soient complets- des demandeurs ayant besoin d'un passeport pour voyager, désirant se présenter à un concours ou risquant d'être considérés comme apatrides à la suite de la perte ou de la destruction de leurs documents d'identité.

Recommandation n° 19 : Etablir des critères d'ordre de traitement des demandes de certificat de nationalité française adressées au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, permettant un examen prioritaire des demandes motivées par l'urgence.

3. Donner des moyens supplémentaires au service central d'état civil, au tribunal de grande instance de Nantes et au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Le surcroît d'activité du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France s'avère tel qu'un renforcement de leurs moyens paraît indispensable.

Pour ce qui concerne le service central d'état civil, à défaut d'augmenter ses effectifs, il importe d'éviter qu'ils ne diminuent à nouveau. Des gains de productivité peuvent encore être obtenus grâce au recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ils trouveront un jour leurs limites. Des crédits supplémentaires devront sans doute être dégagés dès 2007 pour faire face aux dépenses d'affranchissement.

Le service civil du parquet du tribunal de grande instance de Nantes estime avoir besoin de remplacer les six assistants de justice qui travaillent au sein de son unité chargée des questions d'adoption par trois greffiers et d'affecter un greffier ainsi qu'un agent de catégorie C supplémentaires à son unité chargée des questions d'état civil et de filiation.

Pour ce qui concerne la première chambre civile du tribunal, la première priorité serait de pourvoir les postes vacants. Il a été indiqué à vos rapporteurs que les activités liées à la compétence nationale de la chambre nécessitent l'effectif d'une chambre complète, soit trois magistrats, un greffier et un agent de catégorie C à temps plein, en sus des quatre magistrats, du greffier et des deux agents de catégorie C (plus précisément 1,5 ETPT) nécessaires à l'exercice de ses compétences dites « locales ».

S'agissant du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, le ministère de la justice a indiqué à vos rapporteurs que 34 emplois semblaient nécessaires pour exercer correctement sa mission, soit 10 de plus qu'actuellement (2 greffiers en chef, 2 greffiers et 6 agents de catégorie C).

Il a également précisé qu'un contrat d'objectifs pourrait être établi entre les chefs de la cour d'appel de Paris et le directeur de greffe afin de recruter au moins trois vacataires durant une année pour résorber le retard relatif aux tâches d'exécution.

Dès lors, vos rapporteurs formulent les deux recommandations suivantes.

Recommandation n° 20 : Renforcer les effectifs du service central d'état civil, du tribunal de grande instance et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Recommandation n° 21 : Demander au Gouvernement qu'il présente au Parlement, dès le projet de loi de finances initiale pour 2009, une évaluation et une programmation des crédits budgétaires et des créations d'emplois nécessaires au bon fonctionnement du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France.

Par ailleurs, la complexité du droit de la nationalité appelle un développement de la formation des greffiers en chef et des greffiers des tribunaux d'instance.

Actuellement, l'Ecole nationale des greffes dispense une formation initiale succincte et organise des formations plus approfondies avant la prise de fonctions d'un agent dans un tribunal d'instance.

Lors de leur déplacement au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris, vos rapporteurs ont éprouvé le sentiment que cet enseignement était insuffisant et devait être complété par une formation au sein du service. Or, faute de temps, cette formation en interne ne peut pas toujours être correctement assurée.

Recommandation n° 22 : Développer la formation initiale et la formation permanente des greffiers en chef et des greffiers en matière de droit de la nationalité et prévoir une formation supplémentaire préalable à leur entrée en fonction au service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, particulièrement en ce qui concerne les conséquences de l'indépendance des territoires antérieurement placés sous la souveraineté de la France.

Enfin, un obstacle juridique à la lutte contre les mariages forcés doit impérativement être levé.

A l'initiative du Sénat, la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple a relevé l'âge nubile des femmes de 15 à 18 ans (*article 144 du code civil*).

Bien évidemment, il reste « *loisible* » au procureur de la République du lieu du mariage d'accorder des dispenses d'âge « *pour des motifs graves* », tels que la grossesse de la future épouse (*article 145 du code civil*).

Toutefois, le législateur n'a pas pris garde d'abroger l'*article 185 du code civil*, selon lequel le mariage contracté par des époux qui n'avaient point encore l'âge requis, ou dont l'un des deux n'avait point atteint cet âge, ne peut plus être attaqué dans deux hypothèses :

– lorsqu'il s'est écoulé six mois depuis que cet époux ou les époux ont atteint l'âge compétent ;

– lorsque la femme, qui n'avait point cet âge, a conçu avant l'échéance de six mois.

M. Louis-Denis Hubert, procureur adjoint de la République près le tribunal de grande instance de Nantes, a indiqué à vos rapporteurs lors de leur déplacement dans cette ville que de jeunes françaises étaient mariées de force dans des pays où l'âge nubile est inférieur à dix-huit ans puis abusées pour que leur grossesse empêche l'annulation du mariage en France, leurs époux pouvant alors obtenir un titre de séjour et la nationalité française.

Vos rapporteurs recommandent donc l'abrogation de l'article 185 du code civil pour mettre fin à ces pratiques indignes. Le mariage d'un ou d'une mineure n'en restera pas moins possible à la double condition d'être justifié par des motifs graves et d'être autorisé par le procureur de la République. La grossesse de la future épouse restera bien évidemment l'un de ces motifs, mais le parquet n'aura pas compétence liée, ce qui semble de nature à prévenir les abus.

<p>Recommandation n° 23 : Supprimer les dispositions de l'article 185 du code civil interdisant la contestation de la validité du mariage d'une mineure en cas de grossesse survenue dans un délai de six mois, afin d'éviter que de jeunes françaises soient mariées de force dans des pays où l'âge nubile est inférieur à dix-huit ans puis abusées pour que leur grossesse empêche l'annulation du mariage en France.</p>
--

* * *

En conclusion, vos rapporteurs tiennent à remercier les responsables du service central d'état civil, du tribunal de grande instance de Nantes et du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris de la qualité de leur accueil et de leurs réponses aux nombreuses questions qui leur ont été posées et à saluer la qualité du travail fourni par leurs collaborateurs.

ANNEXES

ANNEXE 1

Statistiques du service civil du parquet de Nantes sur la procédure d'annulation des mariages célébrés à l'étranger (article 170-1 du code civil) (stats au 28 mars 2007)

Dossiers reçus des consulats en	Mariage simulé (art. 146 cc)	Mariage forcé (art. 180 cc)	Défaut de comparution de l'époux français	Bigamie de l'époux français	Incompétence de l'officier de l'état civil et mariage sans publicité	Fraude à la loi (art. 190-1 abrogé)	Conditions d'alliance/ déft consent. Pour un majeur protégé/ Minor. Épxf*	TOTAL	Décisions d'assignation	Taux d'assignation
1998	82		124	120	1	6	13	346	182	53 %
1999	126 + 53 %		121 - 2 %	85 - 3 %	2	8	14	356 + 3 %	159 - 13 %	45 %
2000	184 + 46 %		127 + 5 %	92 + 8 %	3	4	11	421 + 18 %	179 + 13 %	42 %
2001	254 + 38 %		172 + 35 %	136 + 48 %	1	5	12	580 + 38 %	208 + 16 %	36 %
2002	376 + 48 %		109 - 37 %	119 - 12 %	1	1	15	621 + 7 %	214 + 2,8 %	34,5 %
2003	678 +80 %		139 + 27 %	203 + 70 %			9	1.063 71,2 %	339 + 58 %	32 %
2004	1074 + 58 %		104 - 25 %	176 - 13 %		34	3	1.359 + 28 %	475 + 40 %	35 %
2005	1353 +26 %		129 + 24 %	245 + 39 %	1	1	1	1.733 + 27 %	767 dont 592 dans le cadre de la nouvelle compétence	44,20 %
2006	1301 - 3,8 %	15	92	233	73	2	91	1.739	834	
2007	368	12	33	54	7		61	528	146	

*Les dossiers fondés sur la minorité de l'époux français, qui est, depuis avril 2006, une cause d'annulation du mariage, ont été comptabilisés avec « Conditions d'alliance/déft consent. Pour un majeur protégé ». Ils feront l'objet d'un comptage spécifique en 2007. On peut raisonnablement penser que le nombre de ces dossiers a été compris, en 2006, entre 80 et 90.

Au 28 mars 2007 :

Dossiers 2005 : 767 assignations ont été délivrées dont 592 dans le cadre de nos nouvelles compétences.

Dossiers 2006 : 834 décisions d'assigner ont déjà été prises (834 assignations déjà rédigées par les magistrats). Sur ces 834 assignations déjà rédigées, 691 ont déjà été signifiées par huissier (ou sont en cours de signification) et 143 le seront dès le retour de la transcription qui a été demandée au Ministère des affaires étrangères. De nombreux dossiers sont encore en cours d'enquête dans le délai légal de 6 mois. Le nombre total de décisions d'assignation ne sera connu que le 1^{er} juillet 2007.

Dossiers 2007 : 147 décisions d'assigner ont déjà été prises. Sur ces 146 assignations déjà rédigées par les magistrats, 60 ont déjà été signifiées par huissier (ou sont en cours de signification) et 86 le seront dès le retour de la transcription qui a été demandée au ministère des affaires étrangères.

ANNEXE 2

**LISTE DES DÉPLACEMENTS ET DES AUDITIONS
DES RAPPORTEURS**

Mercredi 25 avril 2007

Visite du service central d'état civil à Nantes

- | | |
|--------------------------------|---|
| M. Jean-Louis Zoël | chef du service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire à la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France |
| M. Jean-Pierre Montagne | sous-directeur de l'état civil et de la nationalité, chef du service central d'état civil |

Visite du tribunal de grande instance de Nantes

- | | |
|------------------------------|--|
| M. Jean-Marie Darde | procureur général près la cour d'appel de Rennes |
| M. Jean-Yves Guillou | président du tribunal de grande instance |
| M. Hervé Brique | vice-président chargé de la première chambre civile du tribunal de grande instance |
| M. Louis-Denis Hubert | procureur de la République adjoint chargé du parquet civil |

Jeudi 3 mai 2007

Auditions à Paris

- | | |
|---------------------------------------|---|
| M. Marc Guillaume | directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice |
| M. François Barry Delongchamps | directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères |

Jeudi 21 juin 2007

*Visite du service de la nationalité des Français nés et établis hors de France
du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris*

M. Christian Hausmann directeur de greffe, chef du service
de la nationalité des Français nés
et établis hors de France

Jeudi 20 septembre 2007

Audition à Paris

M. Mathieu Héron dart directeur adjoint du cabinet de
Mme Rachida Dati, garde des
sceaux, ministre de la justice

ANNEXE 3

GLOSSAIRE DE L'ÉTAT CIVIL

Acte de l'état civil

Ecrit dans lequel l'autorité publique, dans la majorité des cas l'*officier de l'état civil*, constate un événement dont dépend l'état d'une ou de plusieurs personnes.

Adoption

Décision judiciaire autorisant la création d'un lien de filiation entre l'adopté et une ou plusieurs personnes qui ne sont pas ses parents par le sang. On distingue deux formes d'adoption :

– l'**adoption plénière**, qui ne peut en principe concerner qu'un mineur de quinze ans, rompt tous les liens de filiation avec la famille d'origine et donne lieu à établissement d'un nouvel acte de naissance après annulation de l'acte initial. L'adopté prend le nom que lui donnent ses parents adoptifs et peut également changer de prénom. S'il est étranger, il acquiert de plein droit la nationalité française ;

– l'**adoption simple**, permise quel que soit l'âge de l'adopté, crée un lien avec le ou les adoptants tout en laissant subsister ceux qui existent entre l'adopté et sa famille d'origine -l'adopté peut ainsi hériter dans les deux familles et ajoute à son nom celui de l'adoptant. Elle ne confère pas de plein droit la nationalité française à l'adopté étranger mais lui permet de l'acquérir par simple déclaration devant le juge d'instance durant sa minorité.

Apostille

Régime simplifié d'authentification d'un *acte de l'état civil* instauré par la convention de La Haye du 5 octobre 1961 et se substituant à la *légalisation*. L'apostille prend la forme d'un carré d'au moins 9 centimètres de côté comportant la référence à cette convention ainsi que certaines mentions obligatoires. Pour les actes français devant être utilisés à l'étranger, elle s'obtient auprès de la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'*officier de l'état civil* qui les a établis est compétent.

Curatelle

Régime de protection sous lequel peut être placé un majeur lorsque, sans être hors d'état d'agir lui-même, il a besoin d'être assisté, conseillé ou contrôler dans les actes les plus graves de la vie civile en raison d'une altération de ses facultés personnelles.

Copie

Reproduction intégrale d'un *acte de l'état civil*, tel qu'il figure sur les registres. Elle n'omet aucune des énonciations figurant dans l'acte lui-même et reproduit l'intégralité des *mentions* éventuellement apposées en marge de celui-ci. A titre d'exemple, une copie de l'acte de naissance est demandée pour obtenir un passeport.

Exequatur

Décision judiciaire autorisant l'exécution en France d'une décision rendue par une juridiction étrangère. Le juge français doit vérifier que la décision étrangère émane d'une juridiction habilitée, a été rendue dans le respect des règles de procédure locales et est conforme à l'ordre public international tant de fond que de procédure.

Extrait

Reproduction partielle d'un *acte de l'état civil*. N'y sont reproduits que l'identité de la personne, sa capacité juridique, son statut matrimonial et, le cas échéant, sa filiation. Il s'agit, dans ce cas, d'un extrait avec filiation. A titre d'exemple, un tel extrait est demandé pour obtenir une carte nationale d'identité.

Jugement déclaratif

Décision judiciaire constatant un événement dont dépend l'état d'une personne en l'absence de déclaration de cet événement à l'*officier de l'état civil* et, donc, d'établissement d'un *acte de l'état civil*.

Jugement supplétif

Décision judiciaire destinée remplacer un *acte de l'état civil* qui a été détruit ou que l'*officier de l'état civil* a omis de dresser alors qu'il en avait reçu déclaration (ignorant par exemple que la reconnaissance doit prendre la forme d'un acte, il a cru qu'il suffisait de porter une mention de reconnaissance sur un *livret de famille*).

Kafala

Possibilité légale de prise en charge d'un enfant dans les pays de droit musulman, notamment au Maroc et en Algérie, assimilable à une mise sous *tutelle* ou à une délégation d'autorité parentale mais non à une *adoption*, cette dernière étant proscrite.

Légalisation

Attestation, à la demande des autorités d'un Etat, de l'authenticité des signatures apposées sur un acte établi dans un autre Etat, ainsi que de la qualité des signataires. En France, la légalisation est assurée par le ministère des affaires étrangères.

Livret de famille

Fascicule réunissant des *extraits d'actes de l'état civil*, établi et remis par l'*officier de l'état civil* : aux époux, lors de la célébration du mariage ; aux parents, ou à celui d'entre eux à l'égard duquel la filiation est établie, lors de la déclaration de naissance du premier enfant ; à l'adoptant, lors de la *transcription* sur les registres de l'état civil du jugement d'*adoption* d'un enfant par une personne seule. Il est ensuite mis à jour, à l'initiative de son titulaire, par l'*officier de l'état civil*.

Mention

Référence sommaire, portée en marge d'un *acte de l'état civil* existant, qui vient compléter ou modifier une information contenue dans cet acte. L'instruction générale relative à l'état civil en recense plus de 200. A titre d'exemple, le mariage ou encore le décès d'une personne sont mentionnés en marge de son acte de naissance.

Officier de l'état civil

Personne chargée par la loi de tenir les registres de l'état civil, d'y dresser et signer les actes ainsi que d'en délivrer des *copies* et *extraits*.

Depuis 1792, les *actes de l'état civil* intéressant des événements survenus en France, qu'ils concernent des ressortissants français ou étrangers, sont en principe établis, conservés, mis à jour et exploités, au nom de l'Etat et sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent, par les *officiers de l'état civil* des communes : le maire, ses adjoints, ainsi que les conseillers et fonctionnaires municipaux ayant reçu une délégation du maire.

Les *actes de l'état civil* des quelque deux millions deux cent mille Français résidant à l'étranger sont quant à eux établis soit par les agents diplomatiques ou consulaires français, soit par les autorités locales étrangères.

Rectification

Correction d'une erreur ou d'une omission figurant sur un *acte de l'état civil*, sur décision du procureur de la République territorialement compétent lorsque cette erreur ou omission est purement matérielle ou, dans le cas contraire, sur décision du président du tribunal de grande instance.

Répertoire civil

Répertoire où sont publiées les décisions judiciaires relatives aux *tutelles* et aux *curatelles* ainsi que, dans certains cas, les changements de régime matrimonial et permettant de connaître la capacité contractuelle d'une personne. Il est tenu au greffe du tribunal de grande instance du lieu de naissance ou, pour les personnes nées à l'étranger, au service central d'état civil.

Répertoire civil annexe

Répertoire tenu par le service central d'état civil et sur lequel sont conservés des extraits de décisions judiciaires rendues en France dont la *mention* ne peut pas être effectuée parce qu'aucun *acte de l'état civil* ne figure dans un registre français (changement de prénom, annulation de reconnaissance...), ainsi que des *copies* des actes ou des extraits des décisions judiciaires, même étrangères, touchant au régime matrimonial, lorsque l'acte de mariage n'est pas conservé par une autorité française, à condition que l'un des époux au moins soit français.

Transcription

Etablissement d'un nouvel *acte de l'état civil* à partir d'un autre acte ou d'une décision de justice. La transcription permet de remplacer un acte manquant à la suite d'un *jugement supplétif* ou *déclaratif*, d'assurer la publicité d'un acte ou d'un jugement ou, s'agissant d'une *adoption* plénière, de masquer la filiation d'origine de l'adopté en lui constituant, après annulation de son acte de naissance, un nouvel acte dans lequel n'apparaissent que son ou ses parents adoptifs.

Tutelle

Institution permettant de protéger, par voie de représentation, les mineurs ou les majeurs hors d'état d'exercer leurs droits par eux-mêmes. La personne n'agit plus elle-même ; le tuteur le fait à sa place, sous le contrôle du subrogé tuteur, du conseil de famille, du juge des tutelles et du greffier en chef.