

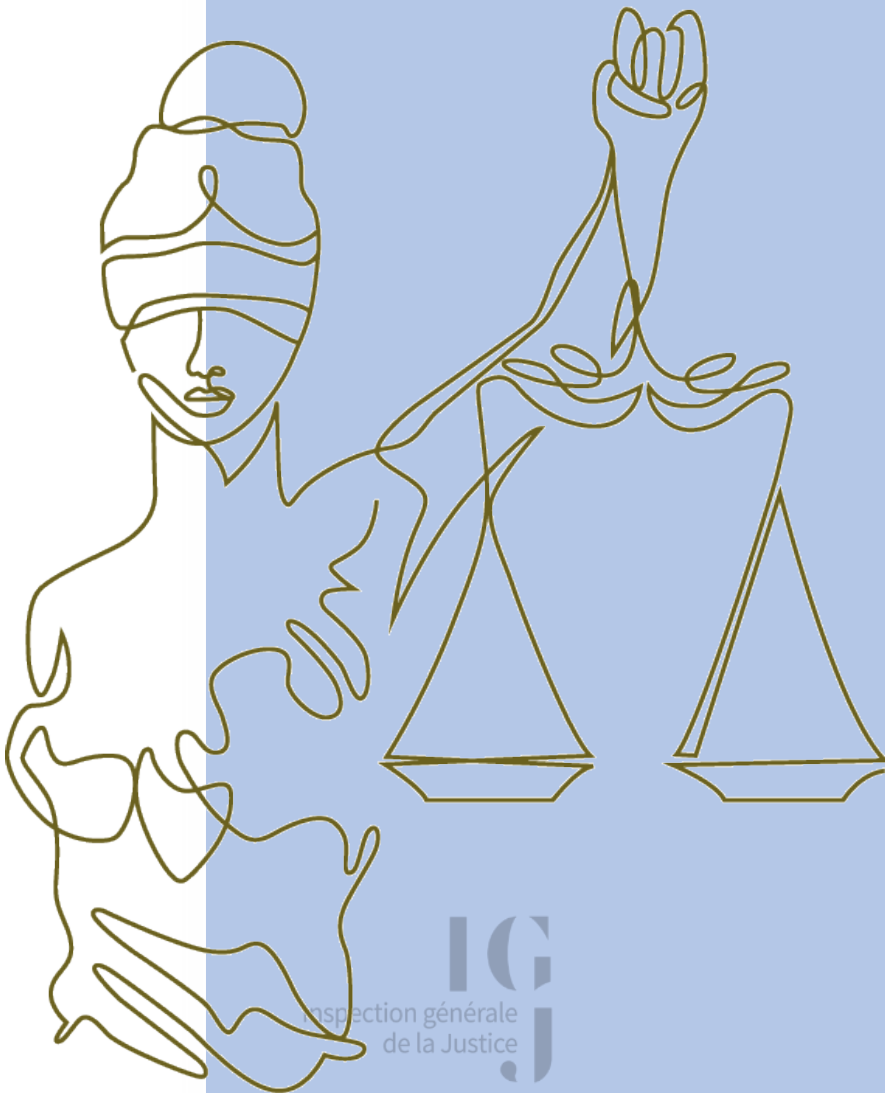


**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission thématique sur le contentieux de la nationalité

RAPPORT DÉFINITIF



IG
Inspection générale
de la Justice

N° 071
Ω N° 2025/00120
Décembre 2025

SYNTHÈSE

La multiplicité des cas d'établissement ou d'acquisition de la nationalité française qui relèvent de la compétence de plusieurs ministères régaliens nécessite une organisation efficiente pour rendre des décisions dans un délai raisonnable.

Issu de l'histoire et des mutations de nos frontières, le contentieux de la nationalité est complexe et sa technicité s'impose dans toutes les phases de la procédure qu'elle soit administrative ou judiciaire *stricto sensu*.

La délivrance des certificats de nationalité française et l'enregistrement des déclarations de nationalité française sont des procédures spécifiques actuellement traitées par 199 des 289 tribunaux judiciaires et tribunaux de proximité, mais sans harmonisation, ni pilotage régional ou national.

Dotés d'outils obsolètes, manquants d'une documentation nationale mise à jour régulièrement, tributaires d'une interface défailante avec les autres administrations, les directeurs de service de greffes judiciaires pallient au mieux ces difficultés en créant des outils locaux et en adaptant les modes de traitement de ce contentieux en fonction des personnels ressources dans leurs juridictions.

La concentration très marquée en Ile-de-France constitue une spécialisation de fait. La technicité de la matière et la nécessité d'avoir des personnels formés, qualifiés et stables militent en faveur d'une plus grande spécialisation des greffes, ce d'autant que les structures gèrent sur le territoire national des volumes de demandes très hétérogènes. La mission propose à cette fin trois scénarii : le premier de proximité reposant sur une spécialisation par cour d'appel, le deuxième d'hyperspécialisation calqué sur le modèle de la concentration des compétences en matière de recours contentieux, et enfin un scénario intermédiaire sur le modèle de la cartographie des responsables du budget opérationnel de programme des cours d'appel. Ces scénarii ont été examinés par la mission au regard de trois critères qu'elle a identifiés comme essentiels : la préservation d'un accueil de qualité et d'accessibilité territoriale des usagers, la spécialisation des agents gage de l'efficacité du traitement des demandes et la faisabilité organisationnelle.

Jusqu'à récemment, le traitement du contentieux était l'apanage de 15 tribunaux judiciaires. La réforme issue du décret du 17 juin 2022, a institué une compétence générale en faveur des 164 tribunaux judiciaires pour statuer sur l'action contre le refus de délivrance de certificat de nationalité française. Ce nouveau contentieux a non seulement embolisé les juridictions mais aussi augmenté les délais de traitement. Au surplus cette action ne conduit pas à conférer la nationalité française au demandeur puisque le certificat de nationalité française n'est qu'un document probatoire. La mission recommande en conséquence la suppression de cette action et souligne que cette proposition a recueilli l'approbation de tous les professionnels rencontrés lors de ses travaux.

Aussi structurantes qu'elles soient, les recommandations précitées ne seront pas suffisantes pour répondre au besoin de rationalisation du traitement du contentieux de la nationalité. D'autres leviers juridiques doivent ainsi être envisagés afin de fluidifier le traitement de ces procédures, notamment par la prise en charge par le ministère public des formalités de publicité à l'état civil de toutes les décisions juridictionnelles. Leur mise en œuvre devra s'inscrire dans le pilotage renforcé par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS).

Ces aménagements doivent par ailleurs être accompagnés d'une indispensable mise à niveau des outils existants et d'un investissement dans les technologies numériques afin de permettre un travail collaboratif efficient entre les ministères régaliens concernés dont les compétences ne sont pas mutualisées. Si la fraude est une réalité incontournable dans certains pays, l'absence de pilotage national sous l'égide de la DACS constitue une faille en termes d'efficacité. Pour autant, la mission n'a pas mis en évidence un phénomène massif d'enregistrement de certificats ou de déclarations de nationalité française délivrés à tort par les directeurs des services des greffes.

En tout état de cause, une meilleure formation d'un nombre plus restreint d'agents spécialisés et la mise à disposition d'une base documentaire régulièrement actualisée sur les législations étrangères et la jurisprudence seraient de nature à améliorer la lutte contre la fraude.

La mission a également analysé les potentialités de l'intelligence artificielle (IA) dans les différentes étapes de la procédure, envisagée non seulement comme un moyen d'accélérer le traitement du contentieux, mais également comme un vecteur d'efficacité, de fiabilité et de qualité du service rendu. Ses investigations ont permis d'identifier plusieurs cas d'usage concrets, tels que l'assistance conversationnelle, l'extraction, automatisée des données ou la détection de fraudes documentaires, confirmant le rôle structurant que pourrait jouer l'IA dans ce domaine du droit.

RECOMMANDATIONS

PAR ORDRE D'APPARITION

- Recommandation 1. À l'attention de la DACS et de la DSJ : réorganiser le fonctionnement du bureau de la nationalité en créant un service commun chargé des missions dévolues actuellement aux rédacteurs contentieux et en renforçant les effectifs..... 22
- Recommandation 2. À l'attention de la DACS : réorganiser le service de la permanence téléphonique du bureau de la nationalité en proposant des créneaux horaires plus nombreux ou dédoublés et en formalisant son fonctionnement..... 23
- Recommandation 3. À l'attention de la DSJ : en lien avec l'école nationale des greffes, expérimenter un parcours de formation certifiant, spécifique au contentieux de la nationalité à destination des personnels de greffe 33
- Recommandation 4. À l'attention de la DSJ : engager une réflexion visant à conférer davantage d'autonomie aux cadres greffiers soit par la possibilité pour les directeurs de greffe de déléguer la compétence pour la délivrance des certificats de nationalité française et l'enregistrement des déclarations de nationalité française, soit en attribuant une compétence concurrente. 34
- Recommandation 5. À l'attention de la DACS et de la DSJ : en lien avec les chefs de cour, renforcer le pilotage et la coordination du traitement du contentieux de la nationalité, en instituant des indicateurs homogènes de suivi de l'activité, en consolidant les circuits de coordination renforcés avec les autres services, et en mettant en place un cadre régulier de concertation permettant la diffusion nationale des bonnes pratiques. 38
- Recommandation 6. À l'attention de la DACS et DSJ : mettre en œuvre la spécialisation du traitement des certificats de nationalité française et des déclarations de nationalité française en s'inspirant des scénarii proposés par la mission et mettre en place un dispositif renforcé pour accompagner cette réforme. 42
- Recommandation 7. À l'attention de la DACS et de la DSJ : abroger l'article 31-3 du code civil pour supprimer l'action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française 50
- Recommandation 8. À l'attention de la DACS : modifier les dispositions des articles 31 et suivants du code civil pour prévoir qu'en cas de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française par un directeur des services de greffe judiciaires, l'intéressé ne pourrait plus déposer une nouvelle demande et que seule l'action déclaratoire lui serait ouverte 50
- Recommandation 9. À l'attention de la DACS : élaborer une fiche méthodologique à destination du ministère public sur les modalités de notification et signification des décisions en matière de nationalité. 53
- Recommandation 10. À l'attention de la DACS : inviter le ministère public à signifier toutes les décisions rendues en matière de nationalité française lorsque celles-ci ont pour effet de modifier la situation de l'intéressé et à procéder aux formalités nécessaires à l'apposition d'une mention à l'état civil ou à l'établissement d'un acte tenant lieu d'acte de naissance par le service central de l'état civil. 53
- Recommandation 11. À l'attention de la DACS : en lien avec la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire identifier les freins aux formalités de publicité à l'état civil puis déterminer les modes opératoires appropriés pour fluidifier les procédures et réduire les délais de traitement. 55
- Recommandation 12. À l'attention de la DACS : définir les orientations d'une politique civile pour le ministère public en matière de contentieux de la nationalité..... 56
- Recommandation 13. À l'attention de la DACS : animer le réseau des parquets civils des juridictions spécialisées (tribunaux judiciaires et cours d'appel) 56

- Recommandation 14. À l'attention de l'école nationale de la magistrature et de l'école nationale des greffes : organiser une session de formation commune aux magistrats et personnels de greffe en matière de droit de la nationalité 56
- Recommandation 15. À l'attention de la DACS : en lien avec le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, mettre en place un protocole standardisé d'authentification des données inscrites sur le certificat de scolarité..... 59
- Recommandation 16. À l'attention de la DACS : pour renforcer la lutte contre la fraude, en lien avec la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, lancer une campagne de révision des conventions bilatérales prévoyant des dispenses de légalisation et impulser la création d'une base interministérielle de données documentaire et d'information. 63
- Recommandation 17. À l'attention de la DACS : permettre l'ouverture de la base de données élaborée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur la plateforme Resana aux magistrats et agents de greffe en charge du contentieux de la nationalité ... 65
- Recommandation 18. À l'attention du secrétariat général, de la DACS et de la DSJ : mettre en place une démarche progressive de dématérialisation dans le traitement des certificats de nationalité française et des déclarations de nationalité française en exploitant les développements de l'intelligence artificielle immédiatement opérationnels, tout en préparant l'intégration des technologies plus avancées à moyen terme. 68

RECOMMANDATIONS

PAR VOLET THÉMATIQUE

Évolution du cadre juridique et institutionnel
<p>Recommandation 7. À l'attention de la DACS et de la DSJ : abroger l'article 31-3 du code civil pour supprimer l'action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française</p> <p>Recommandation 8. À l'attention de la DACS : modifier les dispositions des articles 31 et suivants du code civil pour prévoir qu'en cas de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française par un directeur des services de greffe judiciaires, l'intéressé ne pourrait plus déposer une nouvelle demande de certificat de nationalité française et que seule l'action déclaratoire lui serait ouverte.</p> <p>Recommandation 16. À l'attention de la DACS : pour renforcer la lutte contre la fraude, en lien avec la direction des français de l'étranger et de l'administration consulaire, lancer une campagne de révision des conventions bilatérales prévoyant des dispenses de légalisation et impulser la création d'une base interministérielle de données documentaires et d'information.</p>
Pilotage stratégique et gouvernance du dispositif du contentieux de la nationalité
<p>Recommandation 4. À l'attention de la DSJ : engager une réflexion visant à conférer davantage d'autonomie aux cadres greffiers soit par la possibilité pour les directeurs de greffe de déléguer la compétence pour la délivrance des certificats de nationalité française et l'enregistrement des déclarations de nationalité française, soit en attribuant une compétence concurrente.</p> <p>Recommandation 5. À l'attention de la DACS et de la DSJ : en lien avec les chefs de cour, renforcer le pilotage et la coordination du traitement du contentieux de la nationalité, en instituant des indicateurs homogènes de suivi de l'activité, en consolidant les circuits de coordination renforcés avec les autres services, et en mettant en place un cadre régulier de concertation permettant la diffusion nationale des bonnes pratiques.</p> <p>Recommandation 6. À l'attention de la DACS et DSJ : mettre en œuvre la spécialisation du traitement des certificats de nationalité française et des déclarations de nationalité française en s'inspirant des scénarii proposés par la mission et mettre en place un dispositif renforcé pour accompagner cette réforme.</p> <p>Recommandation 12. À l'attention de la DACS : définir, les orientations d'une politique civile pour le ministère public en matière de contentieux de la nationalité</p> <p>Recommandation 13. À l'attention de la DACS : animer le réseau des parquets civils des juridictions spécialisées (tribunaux judiciaires et cours d'appel).</p>
Organisation et gestion des ressources humaines
<p>Recommandation 1. À l'attention de la DACS et de la DSJ : réorganiser le fonctionnement du bureau de la nationalité en créant un service commun chargé des missions dévolues actuellement aux rédacteurs contentieux et en renforçant les effectifs.</p> <p>Recommandation 2. À l'attention de la DACS : réorganiser le service de la permanence téléphonique du bureau de la nationalité en proposant des créneaux horaires plus nombreux ou dédoublés et en formalisant son fonctionnement</p>

Recommandation 3. À l'attention de la DSJ : en lien avec l'école nationale des greffes, expérimenter un parcours de formation certifiant, spécifique au contentieux de la nationalité à destination des personnes de greffe.

Recommandation 14. À l'attention de l'école nationale de la magistrature et de l'école nationale des greffes : organiser une session de formation commune aux magistrats et personnels de greffe en matière de droit de la nationalité

Simplification des procédures et efficacité administrative

Recommandation 9. À l'attention de la DACS : élaborer une fiche méthodologique à destination du ministère public sur les modalités de notification et signification des décisions en matière de nationalité.

Recommandation 10. À l'attention de la DACS : inviter le ministère public à signifier toutes les décisions rendues en matière de nationalité française lorsque celles-ci ont pour effet de modifier la situation de l'intéressé et à procéder aux formalités nécessaires à l'apposition d'une mention à l'état civil ou à l'établissement d'un acte de tenant lieu d'acte de naissance par le service central à l'état civil.

Recommandation 11. À l'attention de la DACS : en lien avec la direction des français de l'étranger et de l'administration consulaire, identifier les freins aux formalités de publicité à l'état civil puis déterminer les modes opératoires appropriés pour fluidifier les procédures et réduire les délais de traitement.

Recommandation 12. À l'attention de la DACS : définir les orientations d'une politique civile pour le ministère public en matière de contentieux de la nationalité.

Recommandation 13. À l'attention de la DACS : animer le réseau des parquets civils des juridictions spécialisées (tribunaux judiciaires et cours d'appel)

Recommandation 15. À l'attention de la DACS : en lien avec le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, mettre en place un protocole standardisé d'authentification des données inscrites sur le certificat de scolarité.

Recommandation 17. À l'attention de la DACS : permettre l'ouverture de la base de données élaborées par Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur la plateforme Resana aux magistrats et agents de greffe en charge du contentieux de la nationalité

Numérisation, innovation et transformation

Recommandation 18. À l'attention du secrétariat général, de la DACS et de la DSJ : mettre en place une démarche progressive de dématérialisation dans le traitement des certificats de nationalité française et des déclarations de nationalité française en exploitant les développements de l'intelligence artificielle immédiatement opérationnels, tout en préparant l'intégration des technologies plus avancées à moyen terme.

SOMMAIRE

Synthèse.....	3
Recommandations par ordre d'apparition.....	6
Recommandations par volet thématique	8
Introduction	12
1 Un contentieux empreint de la souveraineté de l'état	15
1.1 Une répartition des attributions relevant de plusieurs ministères régaliens	15
1.2 Au ministère de la justice, la DACS, un acteur clé au cœur d'un dispositif stratifié	16
1.2.1 <i>Le bureau de la nationalité, un « bureau de gestion » rattaché à une direction normative</i>	<i>16</i>
1.2.2 <i>Les apports de la réforme du 17 juin 2022, une judiciarisation accrue du droit de la nationalité.....</i>	<i>17</i>
1.2.3 <i>Une nécessaire refonte organisationnelle du bureau de la nationalité</i>	<i>19</i>
1.2.3.1 <i>Un service structuré autour de deux pôles.....</i>	<i>19</i>
1.2.3.2 <i>Une activité contentieuse qui s'intensifie.....</i>	<i>19</i>
1.2.3.3 <i>Un remaniement en cours de conception.....</i>	<i>21</i>
1.3 Des règles de compétence peu lisibles pour le justiciable	23
1.3.1 <i>Une compétence d'attribution exclusive des tribunaux judiciaires.....</i>	<i>23</i>
1.3.2 <i>L'enchevêtrement des règles de compétence territoriale.....</i>	<i>24</i>
2 La phase administrative – le traitement des DNF et CNF.....	25
2.1 Une dynamique territoriale contrastée : l'analyse des volumes et des flux	25
2.1.1 <i>Une évolution divergente des DNF et CNF.....</i>	<i>25</i>
2.1.2 <i>Une répartition hétérogène du traitement des DNF et CNF : une polarisation francilienne et ultramarine</i>	<i>27</i>
2.2 Du juge au greffe : l'évolution d'une compétence régaliennne à préserver au sein du ministère de la justice	28
2.2.1 <i>La suppression du CNF : une option à écarter</i>	<i>28</i>
2.2.2 <i>L'ancrage historique des CNF au sein du ministère de la justice : Entre proximité et spécialisation</i>	<i>29</i>
2.2.3 <i>Une expertise juridique spécialisée à préserver au sein des greffes.....</i>	<i>30</i>
2.3 Des ressources humaines sous tension : entre spécialisation et proximité des services	31
2.3.1 <i>Des équipes renouvelées mais inégalement réparties.....</i>	<i>31</i>
2.3.2 <i>Une formation à développer et une montée en compétence indispensable</i>	<i>32</i>
2.3.3 <i>L'évolution nécessaire des prérogatives du DSGJ en matière de DNF et CNF : vers une compétence concurrente</i>	<i>33</i>
2.4 Une performance opérationnelle mais une qualité inégale de service	34
2.4.1 <i>Une spécialisation hétérogène dans les greffes.....</i>	<i>34</i>
2.4.2 <i>Un circuit de traitement globalement unifié.....</i>	<i>35</i>
2.4.3 <i>L'impact mitigé de la réforme du 17 juin 2022 sur la qualité des dossiers et les délais de traitement.....</i>	<i>35</i>
2.4.4 <i>L'accueil, le point nodal du dispositif</i>	<i>36</i>
2.5 Des applicatifs fonctionnels mais des outils à moderniser	37
2.6 Une coordination encore insuffisante	37
2.7 Une restructuration territoriale du traitement des DNF et CNF nécessaire.....	38
2.7.1 <i>Contexte et enjeux de la réorganisation territoriale.....</i>	<i>38</i>
2.7.2 <i>Présentation des trois scenarii (hors Île-de-France)</i>	<i>39</i>
2.7.3 <i>Le cas particulier de l'Île-de-France</i>	<i>40</i>
2.7.4 <i>Mesures d'accompagnement nécessaires</i>	<i>41</i>

3	La phase judiciaire du contentieux de la nationalité	42
3.1	Un contentieux de « niche »	42
3.1.1	<i>Une activité judiciaire nationale marginale</i>	<i>42</i>
3.1.1.1	<i>Une détérioration des indicateurs d'activité</i>	<i>42</i>
3.1.1.2	<i>Une évolution différente du contentieux selon la typologie des trois actions en justice,.....</i>	<i>44</i>
3.1.2	<i>Un contentieux judiciaire, principalement parisien.....</i>	<i>44</i>
3.2	Une rationalisation nécessaire du traitement du contentieux judiciaire .	45
3.2.1	<i>Des causes multifactorielles à l'origine de l'allongement des délais de traitement</i>	<i>45</i>
3.2.2	<i>La suppression de l'action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française.....</i>	<i>49</i>
3.3	Le ministère public, une partie nécessaire.....	51
3.3.1	<i>Un rôle de représentant de l'État entravé par des outils obsolètes</i>	<i>51</i>
3.3.2	<i>L'exécution des décisions en matière de nationalité, une mission de service public</i>	<i>51</i>
3.3.2.1	<i>Une méconnaissance des outils disponibles pour la mise à exécution des décisions en matière de nationalité</i>	<i>51</i>
3.3.2.2	<i>Une nouvelle approche de la mise à exécution des décisions en matière de nationalité.....</i>	<i>52</i>
3.3.2.3	<i>Une meilleure coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères</i>	<i>53</i>
3.3.2.3.1	<i>Le contrôle exercé par le SCEC.....</i>	<i>53</i>
3.3.2.3.2	<i>Le contrôle exercé par les services consulaires</i>	<i>54</i>
4	Vers une modernisation du contentieux de la nationalité	55
4.1	Renforcer le pilotage de cette politique civile	55
4.2	Une autre approche de la lutte contre la fraude	56
4.2.1	<i>Les enjeux attachés au phénomène de la fraude.....</i>	<i>56</i>
4.2.1.1	<i>Une difficile appréhension du mécanisme de la fraude</i>	<i>56</i>
4.2.1.1.1	<i>Une quantification complexe des situations frauduleuses</i>	<i>57</i>
4.2.1.1.2	<i>Un enjeu majeur pour les DSGJ.....</i>	<i>58</i>
4.2.1.2	<i>Une approche divergente de l'article 47 du code civil des ministères régaliens</i>	<i>59</i>
4.2.2	<i>La promotion d'une politique de coopération interministérielle.....</i>	<i>61</i>
4.2.2.1	<i>Une politique qui doit encore être fluidifiée et renforcée.....</i>	<i>61</i>
4.2.2.2	<i>Des perspectives pour renforcer encore l'efficacité de la lutte contre la fraude.....</i>	<i>61</i>
4.3	Vers une modernisation technologique.....	63
4.3.1	<i>Les contraintes procédurales qui guident la stratégie de dématérialisation.....</i>	<i>63</i>
4.3.2	<i>Les priorités opérationnelles à court terme</i>	<i>65</i>
4.3.3	<i>L'apport spécifique de l'intelligence artificielle</i>	<i>66</i>
4.3.4	<i>La conduite de la dématérialisation par une démarche progressive et graduée dans le temps</i>	<i>67</i>

INTRODUCTION

Dans le cadre de la programmation annuelle de l'inspection au titre de l'année 2025, l'inspecteur général de la justice a initié, par lettre de mission en date du 9 avril 2025, une mission thématique sur le contentieux de la nationalité. Conformément aux dispositions de l'article 11 du décret modifié n°2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice (IGJ), cette programmation établie après consultation de la secrétaire générale du ministère de la justice et des directeurs d'administration centrale a fait l'objet d'une validation du ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice.

Cette lettre de mission répond à la nécessité d'améliorer le traitement des dossiers de nationalité française par les services judiciaires. Elle privilégie deux axes d'études : l'un porte sur l'évaluation des conditions de délivrance des certificats de nationalité française (CNF) et de traitement des déclarations de nationalité française (DNF), l'autre sur les évolutions procédurales éventuelles du contentieux judiciaire de la nationalité.

Dans cette perspective, il est demandé à la mission d'évaluer :

- S'agissant de la rationalisation du traitement des questions de nationalité
 - Le nombre le plus adapté de tribunaux judiciaires (TJ) et chambres de proximité dont la spécialisation pourrait être retenue, tant pour la délivrance des certificats et l'enregistrement des DNF, que pour le contentieux de la nationalité ;
 - Le rôle des services d'accueil unique du justiciable ou de tout autre organisme permettant l'accès à la justice ;
 - La possibilité de distinguer le lieu de dépôt des demandes de CNF et DNF du lieu de traitement de la demande (permettant de conserver un service de proximité pour l'utilisateur pour ses interactions au guichet d'accueil, tout en assurant un regroupement sur un seul service par secteur géographique pour l'instruction des demandes) ;
 - Les impacts matériels et humains d'une telle réforme (possibles gains d'emplois, impacts immobiliers éventuels, impact sur les services d'accueil des usagers de la justice -SAUJ...) ;
 - La recherche de méthodes nouvelles de traitement par le déploiement de l'IA ou tout outil numérique qui paraîtrait adapté.

- S'agissant du contentieux de la nationalité française :
 - La suppression de l'action en contestation du refus de délivrance d'un CNF au profit de la seule action déclaratoire de nationalité française, piste déjà évoquée par le Conseil d'État dans son rapport annuel de 2023, ou à défaut ;
 - La limitation de l'action fondée sur l'article 31-3 du code civil aux seuls TJ compétents pour connaître des contestations sur la nationalité française.
 - Il est également précisé que la mission¹ pourra réfléchir à une externalisation du traitement de ce contentieux selon les modalités les plus adaptées au regard de la nature de cette matière. La mission est ainsi invitée à formuler toutes recommandations utiles à une meilleure rationalisation du traitement des questions de nationalité.

¹ La mission est composée d'Isabelle Pouey, inspectrice générale, responsable de la mission, de Laurence Guibert et Thierry Miloua, inspecteurs de la justice et d'Agnès Thibault-Lecuivre, inspectrice générale.

Atypique, le contentieux de la nationalité², *lato sensu*, se subdivise en deux phases distinctes, administrative et judiciaire. Lors de la phase administrative, les demandes de CNF et de DNF présentées par les requérants sont traitées par le personnel de greffe des services de la nationalité, localisés dans les TJ et tribunaux de proximité (TPROX). Au cours de la phase judiciaire, les magistrats sont appelés à statuer soit sur les recours engagés par les parties qui n'auraient pas obtenu satisfaction devant les services de la nationalité, soit sur des instances introduites sans qu'il n'y ait aucune saisine préalable des services précédemment évoqués.

Dans la mesure où la nationalité revêt une dimension régaliennne en ce qu'elle consacre l'appartenance d'une personne à la population d'un État et touche dès lors à l'un des aspects de la souveraineté de celui-ci, la mission a souhaité prendre en compte les préoccupations communes à l'ensemble des ministères concernés. Dans le cadre de ses travaux, la mission a procédé par entretiens individuels ou collectifs, en présentiel ou distanciel, avec la directrice des affaires civiles et du sceau, des personnels du bureau de la nationalité, à deux reprises, et avec les services concernés de la direction des services judiciaires (DSJ) et du secrétariat général (SG). Elle a également entendu la sous-directrice de l'état civil et de la nationalité de la direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du MEAE.

La mission s'est également entretenue³ avec des personnels de greffe de services de la nationalité et des magistrats (siège et parquet civil) exerçant dans sept juridictions⁴, choisies notamment en fonction de leur niveau d'activité et de leur localisation géographique afin de dépasser les éventuelles disparités inhérentes aux évolutions socio-économiques ou démographiques. La mission s'est rendue, pendant une journée, au TJ de Paris, qui outre l'importance de son activité administrative et judiciaire en cette matière, présente la particularité de disposer d'une compétence territoriale exclusive pour les personnes demeurant à l'étranger.

La mission a entendu le procureur général près la Cour de cassation sur les modalités de représentation de l'État dans le cadre du pourvoi en cassation⁵.

En cours d'investigation, la mission s'est fait communiquer les données chiffrées disponibles par le service de la statistique, des études et de la recherche (SSER) pour effectuer une analyse statistique du contentieux de la nationalité. Cette analyse, complétée par les travaux du pôle d'évaluation de la justice civile rattaché à la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), a permis de mesurer les volumes, délais et répartition géographique des dossiers, et d'élaborer des scénarii de regroupement des sites de traitement, fondés sur des critères objectifs d'activité.

Elle a également fait le choix d'adresser un questionnaire Sphinx⁶ diffusé auprès de l'ensemble des directeurs de greffe des TJ pour identifier plus précisément les organisations mises en œuvre, les éventuelles difficultés rencontrées par les services en charge de ce contentieux et toutes suggestions d'amélioration. Cette enquête a obtenu un taux de réponse très significatif de 78 %, soit 128 répondants sur un total de 199 directeurs de greffe, garantissant une vision représentative des pratiques sur l'ensemble du territoire.

À l'issue de cette phase d'investigation, il a été procédé à la consultation par écrit des quatre conférences de magistrats et à l'audition de la conférence nationale des directeurs de greffe (CNDG). Le ministère de l'intérieur a transmis à la mission une consultation écrite sur des points spécifiques, notamment en matière de lutte contre la fraude. Il est apparu indispensable à la mission de recueillir le point de vue des usagers. Ainsi, le Défenseur des droits a été consulté et la mission a procédé à l'audition de plusieurs avocats spécialisés dans le traitement de ce contentieux.

L'importance des travaux conduits par la mission et la complexité de la thématique étudiée ont nécessité la rédaction de neuf annexes techniques.

² Par commodité de langage, la mission utilisera le terme générique de contentieux de la nationalité pour évoquer indistinctement les deux phases.

³ Cf. annexe 2 – Liste des personnes entendues.

⁴ Il s'agit des TJ de Paris, Lyon, Marseille, Bobigny, Cayenne, Dieppe et Verdun.

⁵ Devant la Cour de cassation, l'État est représenté par le procureur général de la cour d'appel de la décision attaquée.

⁶ Cf. Annexe 12 - analyse Sphinx.

Le présent rapport rappelle le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit ce contentieux empreint de la souveraineté de l'État (I) puis il évalue les conditions actuelles de traitement des procédures de délivrance de CNF et d'enregistrement des DNF (II) et de la phase judiciaire (III).

Au fil de ses investigations, la mission a constaté que les usagers étaient confrontés à des délais parfois excessifs, d'autant plus préjudiciables qu'ils affectent un élément essentiel de l'état des personnes. Après en avoir identifié les causes, la mission a établi un panorama des leviers susceptibles d'être actionnés pour y remédier. Ces différentes propositions doivent s'inscrire dans une politique civile de modernisation correspondant aux enjeux régaliens de ce contentieux (IV).

1 UN CONTENTIEUX EMPREINT DE LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT

1.1 Une répartition des attributions relevant de plusieurs ministères régaliens

Initialement, l'administration du droit de la nationalité relevait de la compétence du ministère de la justice (bureau de la nationalité). En 1945⁷, cette compétence a été partagée⁸ entre ce ministère et celui chargé de la population⁹, marquant alors la reconnaissance du lien entre nationalité, politique familiale et intégration sociale.

Depuis le ministère de l'intérieur s'est progressivement imposé comme acteur central¹⁰, dans un impératif d'évaluation de l'assimilation des postulants à la nationalité française en lien avec la politique migratoire nationale.

Ainsi, le ministère de l'intérieur dispose d'une compétence exclusive pour la procédure de naturalisation, qui constitue un pan important du volume de dossiers traités, et partage des attributions avec le ministère de la justice pour l'enregistrement de certaines déclarations de nationalité française (DNF).

Selon la DACS, cette répartition des compétences entre les deux ministères s'explique par la volonté du ministère de l'intérieur de procéder à une évaluation au plus près du degré d'assimilation à la communauté française du demandeur¹¹, notamment par le biais d'entretiens menés par les forces de sécurité intérieure, pour éviter ainsi de potentielles fraudes à l'acquisition de la nationalité française.

La DNF se distingue fondamentalement de la naturalisation en ce qu'elle constitue un mode d'acquisition de la nationalité par manifestation de volonté¹². Reçue par l'un ou l'autre de ces deux ministères, la déclaration fait l'objet d'un enregistrement qui lui confère ses effets juridiques.

Le CNF diffère des procédures de naturalisation et de DNF en ce qu'il ne constitue pas un mode d'acquisition de la nationalité, mais une attestation personnelle selon laquelle, à la date de la délivrance, son titulaire possède cette nationalité, selon la motivation qui y est indiquée et les pièces qui y sont visées¹³. Ce document a été instauré en 1945 pour rendre plus aisée la preuve de la nationalité française lorsque cette dernière n'est pas préconstituée par un titre (déclaration, décret) ou un jugement tranchant une contestation sur la nationalité¹⁴. Ce document, qui fait foi jusqu'à preuve contraire¹⁵, est délivré par les DSGJ des TJ.

⁷ Annexe 13.

⁸ Décret n° 45-0134 du 24 décembre 1945 qui crée le ministère de la Population.

⁹ Aux termes de l'article 1er du décret du 24 décembre 1945, le ministre de la population est chargé d'assurer la protection sanitaire et sociale de la population française et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement relative au développement de la population, à la famille, à l'entraide sociale et à l'enfance.

¹⁰ Décret n° 2024-910 du 10 octobre 2024 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

¹¹ « L'assimilation à la communauté française implique d'être d'accord avec les principes et valeurs essentiels de la République » www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/.

¹² Parmi les principales voies déclaratives, l'on peut notamment citer le mariage avec un conjoint français (après quatre ans de vie commune), la possession d'état de Français (jouissance de fait de la nationalité pendant dix ans), ou encore la naissance et la résidence en France (respectivement art. 21-2, 21-13 et 21-7 du code civil).

¹³ Cf. Circulaire N° JUSC24355131C du 9 janvier 2025.

¹⁴ Cf. L, a circulaire CIV/01/23 du 14 mars 2023 abrogée par la circulaire CIV/07/2024 du 9 janvier 2025.

¹⁵ Article 31-2 du code civil.

Enfin, deux autres ministères interviennent dans cet entrelacs d'attributions :

- - le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en sa qualité d'autorité de tutelle du Service central d'état civil (SCEC)¹⁶ situé à Nantes, est chargé de la conservation et de la mise à jour des actes d'état civil des français nés à l'étranger et des déclarations de nationalité. En outre, ses consuls, qui ont à l'étranger les compétences d'officier d'état civil, reçoivent les déclarations, puis les transmettent au ministère de la justice ;
- - le ministère des Armées pour les étrangers qui se sont engagés dans l'armée française¹⁷.

1.2 Au ministère de la justice, la DACS, un acteur clé au cœur d'un dispositif stratifié

1.2.1 Le bureau de la nationalité, un « bureau de gestion » rattaché à une direction normative

La singularité de ce bureau résulte en réalité de la mise en œuvre de l'article 4 du décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice¹⁸ qui confie à la DACS *les attributions dévolues au ministère de la justice en matière de nationalité*. Il échoit par voie de conséquence au bureau de la nationalité, selon les termes de la note de service du 6 février 2024 *sur la compétence et l'organisation de la direction des affaires civiles et du sceau* établie au visa du décret précité, de contrôler *l'application du droit de la nationalité à travers le suivi de l'ensemble des contentieux soumis à l'appréciation des juridictions judiciaires*¹⁹.

Pour assurer au bureau de la nationalité une information systématique et exhaustive des demandes présentées par les justiciables devant les juridictions, l'article 1040 du code de procédure civile rend impérative la communication, au ministère de la justice, d'une copie de l'assignation ou des conclusions soulevant une contestation sur la nationalité, à peine de caducité ou d'irrecevabilité²⁰.

En cours de procédure, le ministère public, en sa qualité de partie principale à toute instance en contestation sur la nationalité²¹, transmet par voie électronique *l'ensemble des actes et pièces de procédure au bureau de la nationalité et [l'avise] des dates de procédure*²².

¹⁶ Il a été créé par le décret n° 65-422 du 1er juin 1965 pour répondre à une situation résultant de l'accession à l'indépendance des ex-protectorats de Tunisie et du Maroc, des anciennes possessions coloniales d'Afrique, d'Asie et de l'océan Indien, ainsi que des anciens départements d'Algérie. Chaque année, le SCEC appose 180 000 mentions, établit 52 000 livrets de famille, et délivre plus de 1 800 000 copies et extraits, soit plus de 7 000 délivrances par jour.

¹⁷ L'article 21-14-1 alinéa 1er du code civil qui dispose que la nationalité française est conférée par décret, sur proposition du ministre de la défense, à tout étranger engagé dans les armées françaises qui a été blessé en mission au cours ou à l'occasion d'un engagement opérationnel et qui en fait la demande.

¹⁸ Cf. Le décret du 9 juillet 2008 dans sa rédaction issue du décret n°2019-1510 du 30 décembre 2019.

¹⁹ La note de service du 6 février 2024 décline les missions dévolues aux 12 bureaux répartis entre les trois sous-directions de la DACS (les sous-directions du droit civil, du droit économique et des professions judiciaires et juridiques), au pôle d'évaluation de la justice civile, au bureau du droit constitutionnel et du droit public général, au bureau du droit de la protection des données et du numérique, au département de l'entraide, du droit international privé et européen. Elle a été complétée par une note du 1^{er} septembre 2025.

²⁰ L'article 1040 alinéa 1^{er} du code de procédure civile dispose que *dans que toutes les instances où s'élève à titre principal ou incident une contestation sur la nationalité ou sur le refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, une copie de l'assignation ou de la requête ou, le cas échéant, une copie des conclusions soulevant la contestation sont déposées au ministère de la justice qui en délivre récépissé. Le dépôt des pièces peut être remplacé par l'envoi de ces pièces par lettre recommandée avec demande d'avis de réception*. L'alinéa 3 ajoute que *l'acte introductif d'instance est caduc et les conclusions soulevant une question de nationalité irrecevables, s'il n'est pas justifié de l'accomplissement de ces diligences*.

²¹ L'article 1042 du code de procédure civile dispose que *toute action qui a pour objet principal de faire déclarer qu'une personne a ou n'a pas la qualité de Français, est exercée par le ministère public ou contre lui sans préjudice du droit qui appartient à tout intéressé d'intervenir à l'instance*. L'article 1043 du même code ajoute que *lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire est saisie à titre incident d'une question de nationalité dont elle n'est pas habile à connaître et qui est nécessaire à la solution du litige, la cause est communiquée au ministère public*.

²² Cf. La circulaire CIV/07/23 du 29 septembre 2023 (n° NOR : JUSC2325241C).

En retour, le bureau de la nationalité adresse au ministère public ses observations dans toutes les procédures contentieuses et dans celles afférentes aux requêtes en contestation de refus de délivrance de CNF²³ (Cf.2.1).

À côté de cet office de préparation des écritures judiciaires qui constitue son cœur d'activité, le bureau de la nationalité assure des missions administratives.

Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 26-1 du code civil, il procède à l'instruction et à l'enregistrement – ou au refus d'enregistrement – des DNF souscrites à l'étranger.

Pour promouvoir une application uniforme du droit de la nationalité sur le territoire, le bureau de la nationalité a par ailleurs enrichi ses attributions en développant deux autres types d'intervention :

- il répond dans le cadre d'une permanence téléphonique²⁴ aux interrogations des personnels de greffe, confrontés à des difficultés juridiques lors de l'instruction des dossiers de CNF et DNF. Des permanences spécialisées sont tenues pour les juridictions en tension (Mayotte, Guyane) et sur des contentieux spécifiques²⁵ ;
- il dispense des formations²⁶ à destination principalement des DSGJ, des agents du greffe, des magistrats ainsi qu'à des personnels extérieurs²⁷.

En complément de cet enseignement, le bureau de la nationalité contribue à l'enrichissement d'un fonds documentaire avec un mémento en droit de la nationalité²⁸, actuellement en cours de rédaction, et participe à la mise à jour, également en cours d'élaboration, d'un ouvrage publié par la Documentation française²⁹.

Enfin, la cheffe de bureau et ses deux adjointes sont plus particulièrement chargées d'élaborer les textes législatifs et réglementaires en matière de droit de la nationalité, de répondre aux courriers émanant de personnes physiques ou morales³⁰ et de conseiller les autres administrations³¹ lorsque surgit une question relevant de la compétence de ce bureau.

1.2.2 Les apports de la réforme du 17 juin 2022, une judiciarisation accrue du droit de la nationalité

L'évolution de la nature des activités du bureau de la nationalité, précédemment décrites, est étroitement liée à la réforme procédurale introduite par le décret n°2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française (Cf 3.2.2.)

²³ En revanche, en matière de contestation de refus de délivrance de CNF, le ministère public est partie jointe à l'instance en vertu des articles 424, 425 et 1045-2 du code de procédure civile.

²⁴ Cette permanence, assurée par une rotation des rédacteurs, est organisée deux à trois jours par semaine. Les personnels de greffe sont encouragés à transmettre par courriel, en amont de leur appel téléphonique, les pièces litigieuses pour permettre au rédacteur de les examiner lors de l'entretien. En principe, sauf exception notamment pour les juridictions ultramarines pour tenir compte du décalage horaire, aucune demande d'information n'est traitée par courriel. ([Intranet Justice / dacs / Permanence téléphonique](#))

²⁵ Il s'agit en particulier des déclarations d'acquisition de la nationalité française par les mineurs non accompagnés. Ces permanences sont assurées par un rédacteur, désigné comme référent, voire un adjoint au chef de bureau car ce cas d'acquisition de la nationalité française est source d'un important contentieux, au regard du phénomène de fraude à l'état civil.

²⁶ Les rédacteurs du bureau de la nationalité assurent près de 40 jours de formation par an (formation continue ou déconcentrée en présentiel ou distanciel) à l'école nationale des greffes et dans les services administratifs régionaux de Paris et Versailles. Ces formations sont désormais quasi-systématiquement réalisées par des membres du bureau de la nationalité ([Intranet Justice / dacs / Formations en droit de la nationalité française](#)).

²⁷ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et ministère de l'intérieur.

²⁸ Document présenté sous forme de fiches thématiques et pratiques qui devrait être prochainement publié sur le site intranet de la DACS.

²⁹ Il s'agit du *Recueil des textes législatifs et réglementaires, des conventions internationales et autres documents en matière de nationalité française* dont la dernière édition date de 2007. Il est envisagé que ce recueil soit publié sur un support numérique.

³⁰ Il s'agit de répondre aux lettres portant sur des situations individuelles, mais aussi des questions sur l'application de la loi posées par des élus ou des institutions (ex : le défenseur des droits).

³¹ En particulier, les préfetures, le ministère de l'intérieur, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'OFPPRA, le Défenseur des droits.

Auparavant, lorsqu'un DSGJ refusait expressément³² la délivrance d'un CNF, l'intéressé pouvait saisir le ministre de la justice aux fins de contester ce refus. Ce recours hiérarchique³³ et son examen par le bureau de la nationalité n'étaient enserrés dans aucun délai.

L'article 1045-2 du code de procédure civile, dans sa rédaction issue du décret précité, modifie substantiellement cette procédure avec :

- la substitution du recours hiérarchique par une nouvelle action judiciaire fondée sur l'article 31-3 du code civil ;
- l'obligation pour le demandeur de constituer avocat ;
- l'encadrement du délai d'exercice du recours contre le refus de délivrance d'un CNF³⁴.

Cette réforme est intervenue à une période charnière pour ce service, confronté à une explosion de son activité, sous l'effet d'un double mouvement :

- l'augmentation mécanique du stock des recours hiérarchiques du fait d'un nombre de saisines (environ 5 000 à 6 000 /an) supérieur chaque année à celui des recours traités par les rédacteurs (environ 3 000 /an) ;
- l'afflux des recours sur les décisions rendues par le service de la nationalité du TJ de Paris³⁵, contraint de mettre en place un plan d'apurement de ses stocks pour satisfaire aux recommandations émises par le Défenseur des droits qui avait estimé excessifs les délais de traitement des demandes de CNF³⁶. Le bureau de la nationalité a ainsi reçu plus de 9 000 saisines entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2022³⁷.

Selon la DACS le stock était évalué à environ 26 000 recours hiérarchiques, au 1^{er} septembre 2022, date de l'entrée en vigueur de la réforme.

Le décret du 17 juin 2022 ne contient aucune disposition transitoire³⁸ sur le sort des recours exercés avant l'entrée en vigueur de ce texte. En opportunité, il a donc été décidé de traiter une partie des recours effectués avant la réforme, lorsqu'il était manifeste que la décision serait favorable³⁹ aux requérants, afin de ne pas nuire à leur situation administrative. Les autres recours ont fait l'objet d'un classement après avoir été enregistrés⁴⁰.

Depuis septembre 2025, le stock de ces recours est définitivement apuré.

³² Il était impossible de former un tel recours en l'absence d'une décision de refus expresse, alors même que l'instruction et la délivrance du certificat n'étaient assorties d'aucun délai.

³³ Ce recours plaçait les DSGJ sous l'autorité directe du ministre qui rendait des décisions insusceptibles de recours.

³⁴ Le recours doit être introduit, à peine de forclusion, dans un délai de six mois à compter de la notification du refus ou des délais prévus à l'article 1045-1 alinéa 3 du code de procédure civile.

³⁵ Le service de Paris a ainsi rejeté 28 430 demandes de CNF en 2019 et 21 240 en 2020 contre 11 734 en 2017 et 11 484 en 2018, soit une augmentation de 81 % du nombre de décisions rendues entre 2017 et 2020.

³⁶ Cf. Décision n°2019-132 du 11 juin 2019. Le Défenseur des droits a évoqué des délais de traitement pouvant atteindre six ans. ([Décision 2019-132 du 11 juin 2019](#)).

³⁷ En 2021, il avait reçu 9 500 recours pour l'année entière.

³⁸ L'article 3 du décret du 17 juin 2022 prévoit uniquement que le décret *est applicable aux demandes de certificat de nationalité et aux recours contre un refus de délivrance formés à compter de la date de son entrée en vigueur*.

³⁹ Entre le 1^{er} septembre 2022 et le 31 juillet 2025, 119 recours ont reçu une réponse positive, toutes les autres affaires ayant été classées.

⁴⁰ Selon la DACS, le taux de confirmation du bureau de la nationalité des décisions rendues par les DSGJ était compris entre 97 et 99 % sur la période 2017-2022, soit entre 25 et 100 refus infirmés par an sur environ 3 000 recours annuels.

1.2.3 Une nécessaire refonte organisationnelle du bureau de la nationalité

1.2.3.1 Un service structuré autour de deux pôles

Doté d'un effectif de 28 personnes⁴¹, le bureau articule son organisation autour de deux pivots, le secrétariat commun et les rédacteurs contentieux répartis en cabinet.

Le secrétariat commun assure en particulier :

- la gestion de la principale boîte structurelle du bureau de la nationalité, dédiée pour l'essentiel aux échanges avec les juridictions⁴² et plus marginalement aux relations avec les services des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur ;
- l'enregistrement des affaires contentieuses nouvelles et leur distribution aux rédacteurs ;
- le traitement quotidien du courrier postal ;
- la manutention des dossiers papier et la numérisation des documents relatifs aux affaires contentieuses nouvelles ;
- l'information d'autres services de l'État⁴³ pour les affaires ayant donné lieu à une décision judiciaire définitive sur la nationalité.

Chargé de rédiger pour le compte du ministère public des projets d'observations dans les affaires judiciaires en cours, de la première instance à la cassation, chaque rédacteur contentieux assure la gestion de son calendrier et de ses échanges avec les juridictions, le suivi de ses affaires⁴⁴ et la tenue de ses dossiers. Selon les déclarations de la DACS, *une part importante du temps de travail des rédacteurs est consacrée à la gestion [procédurale et administrative] du cabinet*, évaluée à plus de 20 % de leur temps de travail total.

Chaque semaine, un rédacteur contentieux établit entre 12 à 15 jeux d'écritures et étudie environ cinq à six affaires qui ne donneront lieu à aucune réplique. Ce faisant, il assure le suivi et le traitement d'environ 850 procédures⁴⁵ par an.

Enfin, trois agents sont affectés au traitement des DNF souscrites à l'étranger⁴⁶, soit près de 300 dossiers par an.

1.2.3.2 Une activité contentieuse qui s'intensifie

L'activité du bureau de la nationalité⁴⁷ enregistre une nette hausse de ses saisines contentieuses⁴⁸ (+46,4 %) sur la période 2018-2024. Le nombre d'affaires terminées n'ayant pas augmenté selon les mêmes proportions (+21,6 %), un stock d'affaires contentieuses en cours s'est mécaniquement constitué au fil de l'eau.

⁴¹ Au 1^{er} avril 2025, le bureau de la nationalité comprenait les effectifs suivants : une cheffe de bureau, deux adjointes, une chargée de mission, 12 rédacteurs contentieux, une greffière chargée des déclarations, deux greffières collaboratrices des rédacteurs, une greffière en charge du secrétariat, six adjoints administratifs au sein du secrétariat, une secrétaire contractuelle pour la cheffe de bureau et les deux adjointes et une alternante.

⁴² À cette adresse structurelle, sont envoyés les assignations et requêtes, les bulletins de mise en état pour les affaires non encore attribuées à un rédacteur, les DNF etc.

⁴³ Les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, l'INSEE.

⁴⁴ Pour chaque affaire, le rédacteur signe le récépissé prévu à l'article 1040 du code de procédure civile préparé par le secrétariat commun, après avoir dûment vérifié les documents transmis par le ministère public, enregistre l'ensemble des pièces adressées par la juridiction sur le serveur commun, assure le suivi du calendrier de procédure dans son agenda Outlook, transmet ses conclusions avec éventuellement les pièces à joindre au ministère public à la date fixée par le juge de la mise en état et renseigne l'applicatif métier du bureau de la nationalité sur les diligences accomplies dans chaque procédure.

⁴⁵ La cheffe de bureau suit environ 250 affaires et ses deux adjointes, environ 450 dossiers chacune, pour tenir compte de leurs autres activités.

⁴⁶ Cela porte sur l'acquisition, la perte ou la réintégration dans la nationalité française, les agents étant chargés de procéder à l'enregistrement, l'instruction et à la notification des décisions.

⁴⁷ Cf. annexe 3 - Focus sur le bureau de la nationalité de la DACS.

⁴⁸ Selon la terminologie du bureau de la nationalité, les affaires contentieuses concernent : les actions déclaratoires et négatoires de nationalité française, les actions relatives à l'enregistrement d'une DNF, les questions préjudicielles portant sur la nationalité française et les requêtes en contestation de refus de délivrance d'un CNF.

Au 1^{er} août 2025, le bureau de la nationalité dénombrait 12 900 procédures en cours devant les juridictions contre 8 050 procédures au 1^{er} juin 2023 (+ 60,2 %).

Tabl. n° 1 : Activité du bureau de la nationalité (2018-2024)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2024 / 2018
Affaires contentieuses (actions déclaratoire/négatoire, actions relatives à une DNF, questions préjudicielles)								
Affaires créées	3 079	2284*	3 297	2 813	3 240	4 369	4 508	46,4 %
Affaires terminées	2 830	2070*	2 873	3 065	2 552	2 420	3 440	21,6 %
Taux de couverture	91,9 %	90,63 %	87,14 %	108,96 %	78,77 %	55,39 %	76,31 %	
Requêtes en contestation d'un refus de délivrance de CNF								
Affaires créées					3	661	390**	
Affaires terminées						16	214	
Taux de couverture						2,4 %	54,9 %	
DNF souscrites à l'étranger								
Affaires créées	252	259	170	261	317	93	298	18,3 %
Affaires terminées	247	254	175	203	441	241	268	8,5 %
Taux de couverture	98,0 %	98,1 %	102,9 %	77,8 %	139,1 %	259,1 %	89,9 %	

* Chiffres erronés du fait d'une anomalie informatique / ** Au 1^{er} avril 2025

Source : mission avec les données de la DACS

Selon la DACS, plusieurs facteurs de nature variée contribuent à la hausse des saisines, à la dégradation des indicateurs d'activité du bureau de la nationalité et corrélativement à l'allongement des délais de procédure.

En premier lieu, elle mentionne le durcissement des autorités françaises dans leur politique de délivrance des titres d'identité et de voyages ainsi que dans leurs transcriptions des actes d'état civil étrangers à l'état civil consulaire français. En outre, elle constate que les administrations exigent plus fréquemment une preuve de l'appartenance nationale de leurs usagers, n'hésitant pas le cas échéant à remettre celle-ci en cause. La DACS observe d'ailleurs, parallèlement, une augmentation du nombre de personnes souhaitant disposer d'un jugement tranchant la question de leur nationalité.

En deuxième lieu, la DACS évoque un phénomène de complexification des affaires portées par des avocats spécialisés qui incitent leurs clients à exercer les voies de recours et à soulever des moyens afférents à la violation de leurs droits fondamentaux. À cet égard, le remplacement du recours hiérarchique par une action en justice illustre parfaitement ce mouvement puisque le traitement des requêtes implique dorénavant l'établissement de conclusions par les rédacteurs en lieu et place d'une motivation simplifiée de type administratif, et suppose l'instauration d'échanges avec les parquets de tous les TJ de France.

En troisième lieu, elle souligne la difficulté pour les rédacteurs contentieux d'acquiescer une expertise technique dans une matière où s'enchevêtrent des problématiques spécifiques, telles que les effets des accessions à l'indépendance des anciens territoires d'outre-mer, et des questions plus générales portant sur l'état civil, le droit de la filiation, le droit international privé, l'application de la loi étrangère et les effets des décisions de justice étrangère en France etc. La montée en compétence des nouveaux agents⁴⁹ pour parvenir à *un travail autonome* est évaluée à une durée supérieure à six mois.

Une attention particulière est également portée à la formation des rédacteurs en matière de lutte contre la fraude documentaire, qui nécessite *une sensibilisation (...)* à ces phénomènes sur un temps relativement long.

En dernier lieu que le bureau de la nationalité doit régulièrement prendre le relais des parquets en rédigeant à leur place des conclusions d'incidents alors même que cela ne relève pas de son domaine d'expertise⁵⁰.

Selon la DACS, la conjugaison de ces facteurs concourt à l'allongement du temps de traitement des dossiers qui empêche les rédacteurs de conclure dans les délais impartis par les TJ⁵¹ et contraint le ministère public à solliciter le renvoi des affaires.

Plus encore, le bureau de la nationalité éprouve des difficultés à répondre dans des délais raisonnables aux nombreuses sollicitations des autres administrations qui veulent voir engager des actions négatoires à l'encontre de personnes détentrices de documents réservés aux nationaux. Ainsi, au 15 avril 2025, sur 1 247 signalements⁵² portant sur des CNF délivrés à tort, 1 200 d'entre eux étaient en attente de traitement, faute de moyens humains suffisants pour y parvenir⁵³.

Ce retard pris dans le traitement des demandes d'engagement de contentieux force le bureau de la nationalité à prioriser son action⁵⁴, notamment en n'introduisant pas certains recours, même s'ils apparaissent fondés, pour conserver la maîtrise des délais de traitement des affaires déjà engagées.

1.2.3.3 *Un remaniement en cours de conception*

Pour rendre son action plus efficiente et réduire ainsi les délais de traitement, le bureau de la nationalité a arrêté une série de mesures en voie de concrétisation :

- la conduite d'une étude⁵⁵ portant sur la possibilité technique de créer une base documentaire⁵⁶, regroupant en particulier les lois étrangères d'état civil, de filiation et de nationalité ;
- l'élaboration de modèles de conclusions (ou d'avis pour les contestations de CNF) standardisées⁵⁷. Il est aussi envisagé la création d'une *bible systématisée* qui rassemblerait des blocs de motivation, déjà utilisés par les rédacteurs pour expliciter certaines majeures de leur raisonnement.

⁴⁹ Pendant cette période, les autres rédacteurs du service relisent systématiquement les travaux du nouvel arrivant. Ce dernier pourra également être déchargé, au besoin, d'une partie des dossiers de son cabinet.

⁵⁰ La circulaire du 29 septembre 2023 précise que *le traitement des questions de procédure, sauf si elles sont spécifiques au droit de la nationalité (...) ou dans des cas particuliers est assuré par les parquets.*

⁵¹ D'autres causes sont également pointées : le défaut de communication de pièces par l'avocat de la partie adverse, la charge de travail du rédacteur qui l'amène à prioriser le traitement d'affaires judiciaires plus urgentes, notamment les instances à hauteur d'appel et de cassation qui sont soumises à des délais légaux de procédure etc.

⁵² Ces signalements peuvent aussi émaner des services de la nationalité des TJ ou des chambres de proximité. A Lyon, sur 118 assignations introduites en 2024 en matière de nationalité, seulement 7 d'entre elles ont été délivrées à la demande de la DACS. À Marseille, sur 201 nouvelles assignations en 2024, seules 10 d'entre elles ont été faites à l'initiative de la chancellerie.

⁵³ Il convient de rappeler que l'action négatoire est imprescriptible.

⁵⁴ Par ailleurs, certaines actions ne peuvent plus être engagées pour des raisons matérielles (adresse des intéressés ou CNF délivrés à tort trop anciens etc.).

⁵⁵ En lien avec le conseiller en sécurité numérique, nommé en juillet 2025 à la DACS.

⁵⁶ Le bureau de la nationalité disposait auparavant d'une base documentaire, dénommée Nadège, qui avait été conçue par un documentaliste. Elle comprenait des informations sur la législation étrangère (état civil, filiation, nationalité, procédure) ainsi que les jurisprudences les plus emblématiques. Cet outil a disparu en 2019 à la suite d'un dysfonctionnement informatique. Depuis lors, quelques pans ont été reconstitués de manière empirique.

⁵⁷ Le bureau de la nationalité émet le souhait de disposer, pendant quelques mois, d'un effectif dédié à la préparation de modèles de conclusions pour systématiser cette démarche.

Au cours de son audition, le bureau de la nationalité a également évoqué sa volonté de s'atteler à la définition de stratégies de procédure, déclinées en fonction de la typologie des actions et des degrés de juridiction, pour rendre ses motivations plus concises⁵⁸ et efficaces :

- un suivi de la jurisprudence de la Cour de cassation effectué par la cheffe de bureau est communiqué aux rédacteurs aux fins d'harmonisation de leurs conclusions;
- la communication par les rédacteurs à leurs collègues des décisions rendues par les juridictions des deux premiers degrés lorsqu'elles sont estimées pertinentes pour le service⁵⁹ ;
- l'organisation régulière de réunions pour harmoniser les pratiques, échanger sur la jurisprudence ou fixer les positions de principe du bureau de la nationalité sur des points techniques, tels que la légalisation et l'apostille des actes étrangers, l'opposabilité des jugements étrangers ou la force probante des actes de l'état civil étranger.

Hormis ces actions ciblées, le bureau de la nationalité entend mener une réflexion plus globale sur l'organisation du service et la distribution des tâches afin de recentrer les rédacteurs sur *leur cœur de métier*. Devant la mission, le bureau de la nationalité a indiqué vouloir adopter *un véritable fonctionnement de cabinet, chaque rédacteur ayant à l'instar d'un juge, un agent du greffe en charge de la gestion [procédurale et administrative] du cabinet et de sa boîte mail structurelle*⁶⁰. La concrétisation de cette option supposerait évidemment une évolution de ses effectifs.

Si le bureau de la nationalité admet avoir initié une réflexion pour impliquer davantage le secrétariat commun dans la gestion des affaires durant la phase de la mise en état de l'instance devant la juridiction, il la relie cependant à la modification des habitudes de travail susceptibles d'intervenir avec l'utilisation d'un nouvel applicatif métier, dédié à l'activité du bureau de la nationalité, dont la mise en service est prévue à la fin du mois de septembre 2025.

Selon la mission, l'affectation d'un agent dans chaque cabinet de rédacteur aurait pour effet de provoquer un fonctionnement autonome et cloisonné en cabinet. Or, la mission estime essentiel de promouvoir l'émergence d'une relation de coopération, en renforçant l'effectif du secrétariat commun pour constituer un « pool de greffiers⁶¹ ». Cette option présenterait le mérite de construire une culture professionnelle avec des règles d'organisation admises par tous, d'associer plus étroitement les membres du service aux missions du bureau de la nationalité, de faire circuler les informations et de partager les savoirs et expertises de chacun. Elle insufflerait de la souplesse dans la gestion des effectifs en garantissant une meilleure répartition des tâches en cas de surcharge de travail, de vacances de poste ou de congés. Cette réorganisation supposerait aussi l'allocation d'effectifs supplémentaires pour ce service qui apparaît, en toute hypothèse, sous-dimensionné au regard des missions assignées.

Recommandation 1. À l'attention de la DACS et de la DSJ : réorganiser le fonctionnement du bureau de la nationalité en créant un service commun chargé des missions dévolues actuellement aux rédacteurs contentieux et en renforçant les effectifs.

⁵⁸ La longueur des conclusions du bureau de la nationalité a été pointée, à plusieurs reprises, par des magistrats et des avocats.

⁵⁹ Le bureau de la nationalité voudrait mettre en place un suivi régulier de la jurisprudence mais cela suppose de conduire une réflexion sur les modalités de collecte et d'analyse des décisions des tribunaux et cours d'appel.

⁶⁰ Selon les auditions, le bureau de la nationalité envisage un greffier pour un ou deux rédacteurs.

⁶¹ Ou agents contractuels.

Point de contact privilégié avec les services de la nationalité en juridiction, la permanence téléphonique du bureau de la nationalité occupe une place centrale dans l'accompagnement des personnels de greffe. En effet, selon le questionnaire Sphinx, 98 % des répondants auraient déjà consulté la permanence pour résoudre un cas complexe.

Du côté du bureau de la nationalité, l'organisation de ce dispositif reste « artisanale », les rédacteurs prenant en note, à la volée, quelques éléments de la problématique soumise. Cette tâche est perçue comme un exercice particulièrement ardu pour les arrivants⁶². Du côté des services déconcentrés, les personnels de greffe ne reçoivent aucune réponse écrite, n'étant par ailleurs pas assurés de pouvoir joindre, sur les créneaux ouverts, la permanence *car la ligne est toujours occupée*.

La mission estime qu'il serait judicieux d'accroître le nombre de créneaux disponibles dans la semaine, ou à tout le moins de les dédoubler, même si elle ne minore pas l'importance de cette activité dans la charge de travail globale du bureau de la nationalité. En effet, la qualité de la réponse apportée par un personnel rompu aux subtilités de la matière sécurise les agents du greffe, souvent dépourvus de ressources documentaires actualisées et exhaustives. Cette montée en charge de la permanence devrait être temporaire puisque l'accès à une base documentaire centralisée et le renforcement de la spécialisation des services de la nationalité avec la modification de la l'organisation judiciaire (cf. 2.7) devraient conduire, à terme, à une diminution du nombre d'appels téléphoniques.

Il conviendrait également que le bureau de la nationalité formalise davantage le fonctionnement de sa permanence en listant par exemple sur un fichier informatique, le nombre d'appels reçus, leur durée et les questions juridiques traitées. Ce recensement lui permettrait d'évaluer la récurrence des difficultés soulevées pour, le cas échéant, leur consacrer une note ou une dépêche qui serait diffusée et accessible sur le site intranet.

Recommandation 2. À l'attention de la DACS : réorganiser le service de la permanence téléphonique du bureau de la nationalité en proposant des créneaux horaires plus nombreux ou dédoublés et en formalisant son fonctionnement

1.3 Des règles de compétence peu lisibles pour le justiciable

1.3.1 Une compétence d'attribution exclusive des tribunaux judiciaires

Dans l'exposé de ses motifs, l'ordonnance n°45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française présentait la nationalité *comme une véritable institution autonome qui, malgré sa place dans le Code civil, appartient au droit public*⁶³. Plus récemment, un auteur affirmait que *le lien de nationalité est un lien de droit public, et le contentieux même judiciaire de la nationalité, ne peut l'ignorer*⁶⁴.

En effet, si la compétence du TJ en matière de contestation sur la nationalité française est exclusive⁶⁵, les juridictions de l'ordre administratif peuvent toutefois être amenées à connaître de ce contentieux si le mode d'acquisition de la nationalité, d'attribution ou de perte consiste en un décret. Ainsi, le contentieux de la légalité des décrets de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité ou de son retrait, d'opposition à l'acquisition de la nationalité française, de libération d'allégeance ou de déchéance relève du juge administratif⁶⁶.

⁶² Il est d'ailleurs prévu que les nouveaux agents ne soient pas immédiatement affectés à la permanence.

⁶³ La circulaire du 29 septembre 2023 rappelle dans son propos liminaire que la nationalité s'analyse comme un élément de l'état des personnes et comme l'expression de l'un des aspects de la souveraineté de l'État.

⁶⁴ Le contentieux de la nationalité française, article d'Elodie Saillant-Maraghi in La nationalité au carrefour des droits 2019 ([La nationalité au carrefour des droits | Cairn.info](https://www.cairn.info/)).

⁶⁵ L'article 29 alinéa 1er du code civil dispose que la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques.

⁶⁶ Articles 21-14-1 et suivants et 23-4 du code civil.

Cependant, l'alinéa 2 de l'article 29 du code civil énonce que si, à l'occasion de ce recours devant le juge administratif, surgit une question de fond relative à la nationalité de l'intéressé, cette question préjudicielle devra être tranchée par le juge de l'ordre judiciaire⁶⁷.

1.3.2 L'enchevêtrement des règles de compétence territoriale

La place des services judiciaires déconcentrés dans l'administration de la nationalité s'est renforcée avec la réforme du 17 juin 2022.

Actuellement, au stade de la phase dite administrative, les services de la nationalité délivrent les CNF et enregistrent les DNF. Traitées par les DSGJ⁶⁸, ces demandes doivent être adressées par les requérants aux 199 des 289 TJ et tribunaux de proximité existants en France, dont la compétence territoriale a été retenue en application du tableau-annexe IX du code de l'organisation judiciaire auquel les articles D 211-10-3-1 et D 212-19 du code précité renvoient⁶⁹.

Pour la phase dite judiciaire, la saisine des juridictions s'effectue selon trois voies procédurales distinctes, la dernière étant apparue avec l'entrée en vigueur de la réforme :

- L'action en contestation de l'enregistrement ou du refus d'enregistrement d'une DNF (art. 26-3 alinéa 2 et 26-4 alinéas 2 et 3 du code civil) ;

L'enregistrement de la DNF, intervenu à tort, peut être contesté par le ministère public, soit parce que les conditions légales ne sont pas réunies, soit en cas de fraude ou de mensonge du déclarant. A l'inverse, en cas de refus d'enregistrement, le déclarant est habile à le contester.

Cette action en justice relève de la compétence spécifique de 15 TJ, limitativement énumérés au tableau-annexe VIII du code de l'organisation judiciaire auquel renvoie l'article D 211-10 du code précité⁷⁰.

- L'action déclaratoire ou négatoire de nationalité française (art. 29-3 du code civil) ;

L'action est déclaratoire lorsqu'elle est à l'initiative d'une personne qui demande judiciairement que sa nationalité française soit constatée⁷¹. Elle est négatoire lorsqu'elle est à l'initiative du ministère public qui conteste la nationalité française d'une personne qui s'est vu délivrer à tort un certificat de nationalité française⁷².

Cette action est soumise aux dispositions de l'article D 211-10 précité.

- L'action contre le refus de délivrance d'un CNF (art. 31-3 du code civil).

Ce recours judiciaire, qui s'est substitué au recours hiérarchique, permet à une personne physique de contester la décision lui refusant la délivrance d'un CNF. Il doit être exercé devant le TJ du lieu du domicile du demandeur⁷³. Ce sont ainsi les 164 TJ qui sont compétents pour statuer sur cette action.

⁶⁷ Selon l'alinéa 2 de l'article 29 du code civil, les questions de nationalité sont préjudicielles devant toute autre juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire à l'exception des juridictions répressives comportant un jury criminel.

⁶⁸ Article 1045-1 du code de procédure civile.

⁶⁹ L'article D 211-10-3-1 du COJ dispose que le siège et le ressort des tribunaux appelés à recevoir et à enregistrer les déclarations de la nationalité française et à délivrer les CNF, dans les cas et conditions prévus par le code civil, sont fixés conformément au tableau IX annexé au code de l'organisation judiciaire.

⁷⁰ L'article 29-1 du code civil renvoie à l'article D 211-10 du code de l'organisation judiciaire. Ce dernier prévoit que le siège et le ressort des tribunaux judiciaires compétents pour connaître des contestations sur la nationalité des personnes physiques, dans les cas et conditions prévus par le code civil, sont fixés conformément au [tableau VIII](#) annexé au présent code. Selon ce tableau, il s'agit des TJ de Marseille, Bordeaux, Lille, Cayenne, Fort-de-France, Lyon, Nancy, Nouméa, Mata-Utu Papeete, Paris, Nantes, Saint-Denis, Mamoudzou et Saint-Pierre.

⁷¹ Cette action peut être engagée sans être précédée d'une demande de CNF.

⁷² Cependant, le ministère public peut introduire une instance contre une personne dépourvue de CNF.

⁷³ Articles 1038 et 1039 du code de procédure civile.

En ajoutant une strate supplémentaire, la réforme du 17 juin 2022 a brouillé la carte judiciaire car elle superpose la compétence territoriale des 164 TJ, à celle des 199 services de la nationalité et des 15 juridictions spécialisées. Au surplus, elle apparaît en rupture avec l'objectif recherché des pouvoirs publics de voir des magistrats se spécialiser dans le traitement de ce contentieux. En effet, de manière paradoxale, des TJ⁷⁴, dépourvus de service de la nationalité, sont désormais compétents pour statuer sur l'action contre le refus de délivrance d'un CNF⁷⁵.

2 LA PHASE ADMINISTRATIVE – LE TRAITEMENT DES DNF ET CNF

2.1 Une dynamique territoriale contrastée : l'analyse des volumes et des flux

2.1.1 Une évolution divergente des DNF et CNF

L'évolution des DNF et CNF entre 2018 et 2024 met en évidence deux dynamiques contrastées. Alors que les DNF témoignent d'une relative stabilité des demandes et d'une augmentation du nombre de décisions favorables, les CNF montrent au contraire une diminution tendancielle des demandes et une augmentation des refus⁷⁶.

S'agissant tout d'abord des DNF, les données révèlent une stabilité globale du volume de souscriptions sur la période. En effet, 31 871 souscriptions ont été enregistrées en 2018, contre 32 564 en 2024, soit une progression limitée de 2 %. Toutefois, cette stabilité apparente masque d'importantes fluctuations annuelles : un recul marqué en 2020, lié au contexte sanitaire, suivi d'un rebond significatif en 2021 et 2022, puis d'un nouveau tassement en 2023 et 2024.

Le nombre de décisions est plus nettement orienté à la hausse. On passe, ainsi de 31 384 décisions rendues en 2018 à 36 653 en 2024, soit une progression de 17 %. Parmi celles-ci, la part des enregistrements reste écrasante (94 % en 2024). Néanmoins, les refus d'enregistrement connaissent une augmentation : de 1 015 en 2018 à 1 901 en 2024, soit une progression de 87 %, même si leur poids relatif demeure limité.

Globalement, les DNF apparaissent donc comme une procédure stable, bénéficiant d'un traitement administratif aboutissant majoritairement à des enregistrements.

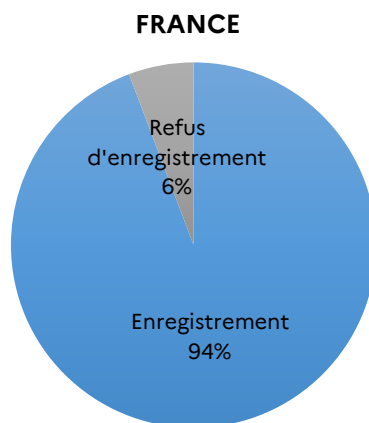
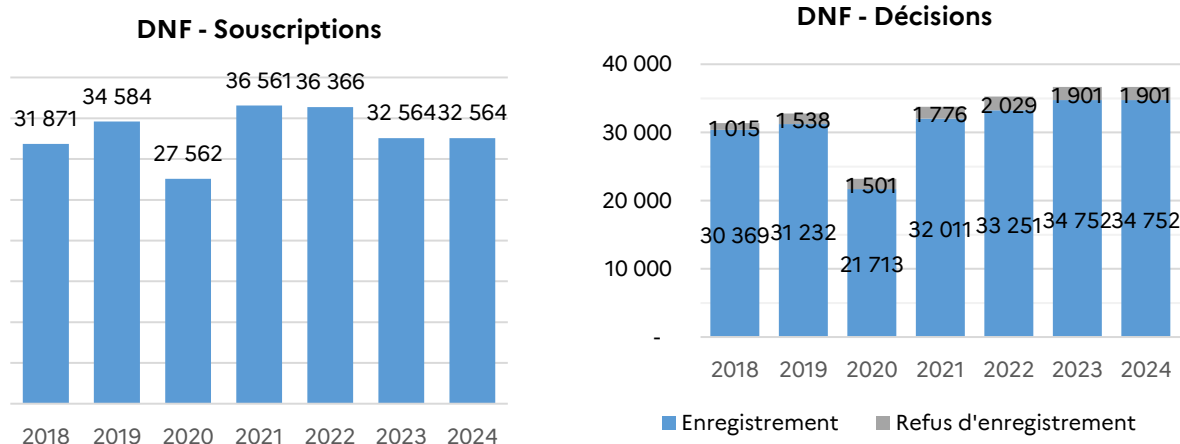
⁷⁴ A titre d'exemple les TJ de Nanterre et Créteil.

⁷⁵ Cf : annexe 4 - présentation synthétique des modes d'attribution et d'acquisition de la nationalité française et annexe 5 – présentation analytique des modes d'attribution, d'acquisition et de perte de la nationalité française.

⁷⁶ Cf. annexe 6 – Analyse des données statistiques 2024 des CFN et annexe 7 – Analyse des données statistiques 2024 des DNF.

Tabl. n°2 : Principaux indicateurs des déclaration de nationalité française pour la période 2018-2024

(France entière)



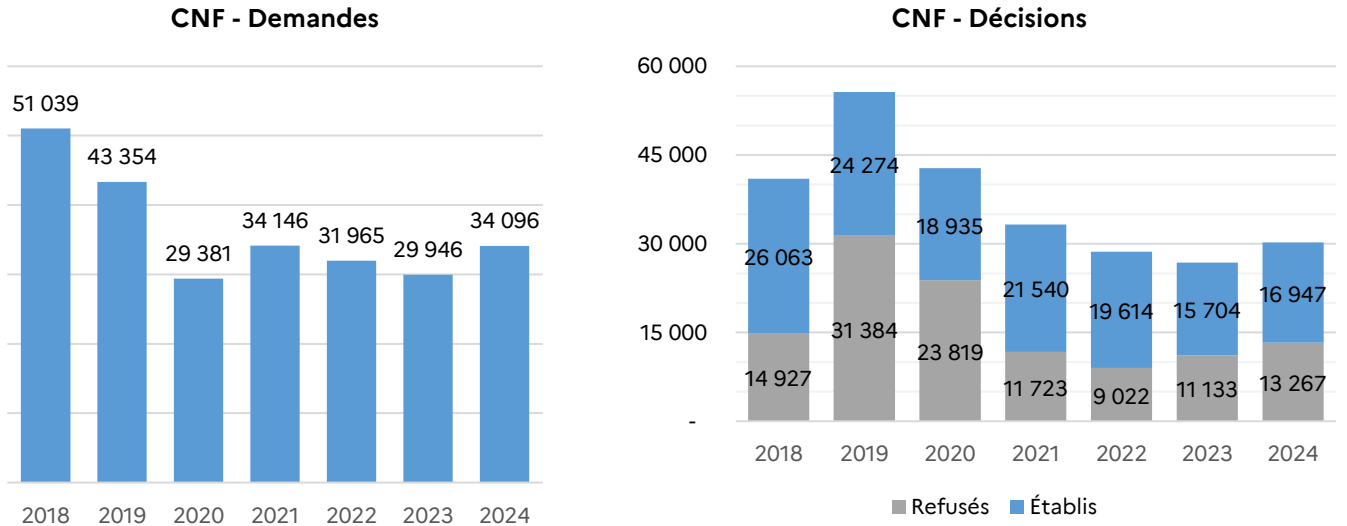
Source : DACS

En revanche, les CNF suivent une trajectoire inverse. Le nombre de demandes connaît une diminution sensible : de 51 039 en 2018, il tombe à 34 096 en 2024, soit un recul d'un tiers en sept ans. Après une baisse brutale à partir de 2019, la tendance reste orientée à la baisse, malgré une légère reprise constatée en 2024 (+14 % par rapport à 2023). Les décisions suivent logiquement cette évolution, avec 40 990 décisions rendues en 2018 contre 30 214 en 2024, ce qui représente un recul de 26 %.

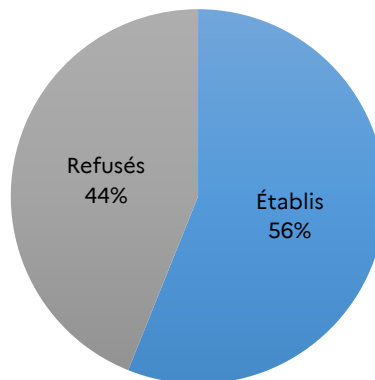
Surtout, la structure des décisions évolue de manière défavorable pour les demandeurs : le nombre de certificats établis passe de 26 063 en 2018 à 16 947 en 2024 (soit -35 %), tandis que les refus, moins nombreux en volume, tendent à représenter une proportion croissante des décisions. Ainsi, 44 % des décisions de CNF aboutissent à un refus en 2024, contre environ un tiers en 2018.

Tabl. n° 3 : Principaux indicateurs des certificats de nationalité française pour la période 2018-2024

(France entière)



FRANCE



Source : DACS

Ainsi, les DNF se caractérisent par leur stabilité et leur taux élevé d'acceptation, tandis que les CNF apparaissent comme un dispositif marqué par une baisse des demandes.

2.1.2 Une répartition hétérogène du traitement des DNF et CNF : une polarisation francilienne et ultramarine

L'observation de la répartition territoriale révèle que les DNF et CNF ne se distribuent pas uniformément sur le territoire, mais se concentrent dans certains pôles urbains et ultramarins, avec des dynamiques distinctes.

Les DNF se concentrent massivement en Île-de-France : Paris et sa petite couronne dominant largement le classement, avec des juridictions comme Bobigny, Gonesse, Asnières-sur-Seine ou Aulnay-sous-Bois qui dépassent régulièrement plusieurs centaines de souscriptions annuelles. L'Île-de-France concentre à elle seule près de 40 % des DNF, traduisant la structure démographique et migratoire de la région francilienne. Les décisions y sont massivement favorables, mais les volumes élevés expliquent mécaniquement une progression des refus.

Les territoires d'outre-mer apparaissent comme un second pôle. Mayotte occupe une place singulière avec près de 2 000 enregistrements en 2024, toutefois le taux de refus y est bien supérieur à la moyenne⁷⁷. La Guyane constitue un autre foyer important⁷⁸.

En revanche, les grandes métropoles de province – Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Strasbourg, Lille, Bordeaux ou Nantes – enregistrent des volumes significatifs, mais proportionnellement plus modestes. La plupart des autres juridictions affiche des chiffres faibles, souvent inférieurs à 200 souscriptions annuelles, ce qui confirme l'image contrastée entre des pôles sur-sollicités (Île-de-France et outre-mer) et des juridictions en province faiblement concernées.

La cartographie des CNF reflète des dynamiques comparables aux DNF, mais avec des effets plus tranchés. Les demandes se concentrent elles aussi en Île-de-France et ce sont les juridictions de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise où la proportion des refus c'est la plus accrue.

Dans les territoires d'outre-mer, Mayotte et la Guyane se distinguent par l'importance des sollicitations avec un taux de refus élevé. Dans les métropoles de province, les volumes restent élevés mais inférieurs aux DNF.

2.2 Du juge au greffe : l'évolution d'une compétence régaliennne à préserver au sein du ministère de la justice

2.2.1 La suppression du CNF : une option à écarter

Dans son rapport public annuel publié en 2023, le Conseil d'État, qui a souligné la complexité du système actuel, a invité le Gouvernement à réfléchir à la possibilité de mettre en place un dispositif plus simple. Selon lui, deux options sont envisageables. La première consisterait à ne pas prévoir d'autre recours, lorsque le service du greffe a refusé le certificat de nationalité, que l'exercice d'une action déclaratoire de nationalité, cela impliquerait l'abrogation de l'article 31-3 du code civil. La seconde consisterait à engager une réflexion sur une suppression du certificat de nationalité et sur son remplacement par un dispositif où la nationalité française serait toujours établie par une décision juridictionnelle, selon des modalités rénovées.

Devant la mission, la DACS a écarté la seconde option au motif principal que cette réforme entraînerait un afflux massif de contentieux dans les juridictions. En effet, les administrations ou les organismes publics sollicitent de plus en plus fréquemment la production de ce document, de sorte que ce sont plus de 30 000 demandes de CNF qui sont présentées chaque année dans les services de greffe.

En premier lieu, la mission estime que l'examen de l'éventuelle suppression de ce document, qui répond à un besoin réel, dépasse le périmètre de cette mission puisque les effets et l'impact de cette mesure ne concerneraient pas uniquement l'institution judiciaire mais également les autres services administratifs de l'État.

En deuxième lieu, la mission constate qu'en cas de suppression de ce document, les intéressés seraient contraints d'engager une procédure judiciaire avec représentation obligatoire par un avocat, ce qui leur occasionneraient une charge financière accrue par rapport au dispositif actuel, pour obtenir une décision dans des délais sans doute supérieurs à ceux actuellement observés dans les services de la nationalité.

⁷⁷ Année 2014 : TJ Mamoudzou – 1 992 DNF (dont 37% de refus) et 494 CNF (dont 68 % de refus) – la moyenne nationale des refus est de 6% s'agissant des DNF et de 32 % pour les CNF.

⁷⁸ Année 2014 : TJ Cayenne : 695 DNF et 202 CNF - TPROX St. Laurent du Maroni : 538 DNF et 93 CNF, ces derniers chiffres mériteraient d'être consolidés.

Enfin, une étude de droit comparé au sein de l'Union Européenne⁷⁹ révèle que plusieurs États membres disposent d'un mécanisme analogue à celui de la France avec la délivrance d'un certificat ou d'un acte administratif, destiné à établir la preuve de la nationalité de leurs citoyens et à faciliter leurs démarches pour les actes de la vie courante (voyages, démarches administratives etc.).

Si à l'instar de la DACS, la mission estime que la suppression du CNF ne saurait au regard des contraintes des juridictions être envisagée en l'état, elle considère cependant que ce dispositif doit être amendé (cf. 3.2.2).

2.2.2 L'ancrage historique des CNF au sein du ministère de la justice : Entre proximité et spécialisation

La délivrance des CNF a longtemps relevé de la compétence des juges des tribunaux d'instance. Cette attribution s'inscrivait dans une logique où le juge est naturellement compétent en matière d'état des personnes et garant de l'état civil, seule autorité chargée de statuer sur ces questions. Cependant, l'augmentation continue du nombre de demandes et la nécessité d'assurer des réponses rapides et homogènes ont révélé les limites de ce dispositif. Les juges, fortement mobilisés par d'autres contentieux, ne pouvaient plus assumer efficacement une mission devenue essentiellement administrative et documentaire, entraînant des délais importants et des difficultés dans l'uniformité du traitement des dossiers.

La loi du 12 mai 2009⁸⁰ a marqué une étape décisive en transférant aux greffiers en chef la mission de réception et d'enregistrement de certains DNF et CNF.

Ce transfert avait pour objectif de soulager les magistrats, désormais concentrés sur des missions juridictionnelles et de professionnaliser la gestion des dossiers grâce à des équipes de greffe spécialisées et formées à l'instruction de dossiers techniques. Cette réforme visait également à harmoniser les pratiques sur le territoire national par la centralisation des données et la diffusion d'instructions ministérielles, faisant des greffiers en chef, devenus directeurs des services de greffe judiciaires⁸¹, des acteurs centraux de l'administration de la nationalité.

La structuration actuelle du contentieux de la nationalité résulte de la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, visant à rationaliser l'organisation judiciaire et les moyens tout en préservant la proximité du service public. La DSJ souligne ainsi que cette fusion permis de conserver un accueil de proximité pour les justiciables.

En effet, les auditions ont confirmé que les services de greffe ont conservé des mécanismes de proximité pour l'accueil et l'instruction, notamment via le SAUJ, tandis que la spécialisation des greffes s'est progressivement renforcée dans le domaine de la nationalité.

La conférence nationale des directeurs de greffe (CNDG) souligne l'importance de cette spécialisation dans ce domaine, qui requiert des agents expérimentés et formés à la vérification des pièces, notamment étrangères. Ce contentieux de la nationalité constitue un champ d'expertise valorisant pour les DSGJ et les greffiers.

⁷⁹ Daniela BORCAN, Francis LIMBACH, Samuel VUATTOUX-BOCK, Christelle MACQ, Clara FERNANDEZ CARON, CJ McKINNEY, Gerard-René DE GROOT et Ana Rita GIL *La nationalité : preuve, contestation devant les tribunaux et perte à raison du temps en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et au Portugal*, Juriscope, 2022, 174 p.

⁸⁰ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, le décret n° 2010-527 du 20 mai 2010 et la circulaire JUSC1017281C, du 11 juin 2010 relative à la réception et enregistrement des déclarations de nationalité française par les greffiers en chef.

⁸¹ La réforme statutaire du décret n° 2015-1273 du 13 octobre 2015 a modifié l'appellation des greffiers en chef en directeurs des services de greffe judiciaires, tout en consolidant leur position dans le corps des cadres de catégorie A.

2.2.3 Une expertise juridique spécialisée à préserver au sein des greffes

La nationalité française constitue l'expression juridique de l'appartenance à la nation et relève d'une prérogative de souveraineté. Elle confère à son titulaire des droits civils, politiques et sociaux, tout en imposant des obligations à l'égard de l'État. La détermination de la nationalité relève de l'exercice d'une compétence étatique essentielle. Cette notion est d'ailleurs soulignée dans le rapport d'information de l'assemblée nationale sur la nationalité, qui rappelle que le droit de la nationalité est étroitement lié aux fonctions régaliennes de l'État.

Une expertise juridique s'est construite progressivement au sein du ministère de la justice, particulièrement dans les greffes depuis plusieurs années. La délivrance d'un CNF implique une analyse juridique fondée à partir des pièces produites et du droit applicable. Si certains dossiers apparaissent simples⁸² de nombreuses situations supposent la maîtrise des lois d'accession à l'indépendance des anciens territoires d'outre-mer, des conventions bilatérales, des régimes transitoires, du droit international privé⁸³ et des évolutions successives du droit de la nationalité.

L'activité des DSGJ et de leurs équipes s'exerce sous le contrôle des tribunaux judiciaires et des cours d'appel qui ont une compétence exclusive pour connaître des contestations de refus de délivrance de CNF et de l'action en contestation de l'enregistrement ou du refus d'enregistrement d'une DNF. Or l'état civil, la filiation, le nom et la nationalité forment un ensemble cohérent de questions relatives à l'état des personnes qui relèvent de la compétence du juge judiciaire. À cette fin, les DSGJ et leurs équipes bénéficient de formations spécialisées dispensées par l'École nationale des greffes. Transférer le CNF à d'autres administrations fragmenterait artificiellement des compétences qui se nourrissent mutuellement.

Lors de ses travaux, la mission n'a entendu aucune remise en cause de la compétence ou de la qualité du travail accompli par les DSGJ, comme en attestent les statistiques relatives aux actions négatoires diligentées à l'initiative du bureau de la nationalité⁸⁴. Si les actions en contestation de refus de délivrance de CNF⁸⁵ représentent un volume plus important, leur taux de confirmation par les juges du fond est extrêmement élevé ; il en est de même pour les actions relatives à la DNF⁸⁶.

Faute de composition interministérielle la mission n'a pas pu explorer pleinement l'hypothèse d'un transfert de compétence vers un autre opérateur public⁸⁷. Toutefois, la mission estime que cette hypothèse ne serait pas pertinente au regard de plusieurs éléments déterminants.

En premier lieu, l'organisation actuelle, démontre son efficacité et n'est pas remise en cause. Le niveau de performance atteinte aujourd'hui au sein des greffes résulte d'années d'expérience de de spécialisation progressive.

En deuxième lieu, un éventuel transfert exigerait une formation longue et approfondie de centaines de professionnels au droit complexe de la nationalité, la création de services spécialisés dédiés au CNF sur le territoire afin de maintenir un maillage territorial et le développement d'outils de gestion spécifique. Le coût serait considérable, avec un risque d'erreurs élevé pendant plusieurs années pour arriver au niveau de performance aujourd'hui acquis au sein des greffes. En l'état de ces travaux la mission n'a pas mis en évidence de gain considérable pour le justiciable qui justifierait une telle réorganisation.

⁸² Cas d'une personne née en France de deux parents français.

⁸³ Exemple des effets en droit français de l'adoption prononcée à l'étranger ou d'un mariage célébré selon les formes locales d'un pays étranger.

⁸⁴ 5 actions en 2022, 27 en 2023 et 28 en 2024 - statistiques de la DACS

⁸⁵ 136 actions en 2022, 1008 en 2023 et 581 en 2024- statistiques de la DACS

⁸⁶ 1108 en 2022, 171 en 2023 et 118 en 2024-statistiques de la DACS

⁸⁷ Le ministère de l'intérieur pourrait être le premier choix tenu de ses compétences actuelles pour les naturalisations et certaines DNF. Mais l'expertise est de nature très différente, alors qu'elle repose sur une appréciation discrétionnaire du degré d'assimilation en matière de naturalisation, la délivrance des CNF repose sur une analyse juridique objective du droit de la nationalité, de l'état civil, de la filiation et du droit international privé acquis par les DSGJ et leurs équipes au sein des greffes des TJ.

De même, la nature et les enjeux du CNF justifient que sa gestion reste au sein de l'administration, excluant les opérateurs privés, pour préserver la souveraineté et garantir la sécurité juridique attachées à la nationalité. La responsabilité de l'instruction, la vérification des pièces et la validation finale de l'acte doivent rester centralisées au sein des services de l'État pour assurer l'intégrité et la crédibilité de l'acte.

En outre, la mission considère que la spécialisation est un facteur déterminant de qualité et d'efficacité. Elle permet de mieux lutter contre la fraude en formant un nombre restreint d'agents, d'harmoniser les pratiques, de créer une jurisprudence. Or celle-ci est perfectible au sein du ministère de la justice et les propositions de la mission en vue de son étayage sont antinomiques avec une dispersion des compétences qu'induirait une externalisation.

Tous les acteurs rencontrés par la mission, qu'il s'agisse de la directrice des affaires civiles et du Sceau ou des personnes auditionnées, soulignent unanimement que cette compétence régalienne doit demeurer au sein du ministère de la justice.

La mission estime également ce maintien nécessaire, tout en engageant un programme ambitieux d'amélioration du système actuel privilégiant la spécialisation, la dématérialisation, et le développement d'outils de gestion modernisés.

2.3 Des ressources humaines sous tension : entre spécialisation et proximité des services

2.3.1 Des équipes renouvelées mais inégalement réparties

Le traitement des CNF et DNF repose sur des équipes constituées d'une proportion importante de directeurs de greffe qui occupent leur poste depuis moins de cinq années (63,6 %) tandis que 1,6 % d'entre eux cumulent plus de 20 ans d'expérience⁸⁸. Cette situation, si elle peut apporter un regard nouveau sur les pratiques, pose néanmoins la question cruciale de la transmission de l'expertise technique dans un domaine aussi spécialisé que le droit de la nationalité.

Les auditions réalisées et les données recueillies mettent en évidence une grande hétérogénéité des ressources humaines affectées aux dossiers de nationalité dans les juridictions. Dans les services les plus importants, plusieurs DSGJ et greffiers sont mobilisés, tandis que dans les juridictions de taille plus modeste, certains directeurs assurent seuls l'instruction de l'ensemble des dossiers⁸⁹.

Cette répartition révèle une réalité préoccupante dans les juridictions de moindre importance où les moyens deviennent dérisoires. Les juridictions de groupe 4 ne consacrent en moyenne que 0,6 ETPT de DSGJ et 0,8 ETPT de greffiers au traitement des dossiers de nationalité, ce qui interroge la capacité de ces services à traiter efficacement un contentieux technique nécessitant une expertise approfondie.

La situation devient particulièrement critique lorsque l'on constate que 14 % des directeurs de greffe déclarent traiter seuls l'ensemble des dossiers de CNF et DNF, situation qui est à même de poser des difficultés en termes de continuité de service.

La mission n'a pas été en mesure d'obtenir une estimation précise et consolidée des effectifs de greffe dédiés au traitement des CNF et DNF. Toutefois, les données issues du référentiel des métiers et compétences des greffes, fondées sur les déclarations des directeurs de greffe, permettent de préciser qu'au 1^{er} mai 2025, 231 personnels de greffes⁹⁰, sont affectés aux fonctions relatives au contentieux de la nationalité française.

⁸⁸ Données questionnaire SPHINX : 17,8 % des directeurs bénéficient d'une expérience de cinq à dix années et 12,4 % ont une ancienneté de dix à vingt ans.

⁸⁹ Selon les réponses apportées à l'enquête Sphinx, les juridictions de groupe 1 disposent en moyenne de 3,1 directeurs des services de greffe judiciaires et de 2,1 greffiers, mais l'ETPT effectivement consacré aux CNF et DNF demeure modeste avec respectivement 1,5 et 1,7.

⁹⁰ Représentant 136,96 ETPE. Ces chiffres corroborent les données issues du questionnaire Sphinx, qui indiquent 231 agents physiques, correspondant à 130 ETPT, dont 50 DSGJ et 130 greffiers chargés du service de la nationalité.

La répartition par corps et type de juridiction est la suivante :

- **Directeurs des services de greffe judiciaires** : 44 agents (21,34 ETPE), dont 40 en TJ (20,14 ETPE) et 4 en TPROX (1,2 ETPE) ;
- **Greffiers** : 131 agents (76,96 ETPE), dont 98 en TJ (55,66 ETPE) et 33 en TPROX (21,3 ETPE) ;
- **Contractuels de catégorie B** : 3 agents (2,1 ETPE) en TJ ;
- **Secrétaires administratifs** : 2 agents (1,8 ETPE) en TJ
- **Adjoints administratifs** : 48 agents (33,46 ETPE), dont 32 en TJ (23,74 ETPE) et 16 en TPROX (9,72 ETPE) ;
- **Contractuels de catégorie C** : 3 agents (1,3 ETPE), dont 2 en TJ (1,1 ETPE) et 1 en TPROX (0,2 ETPE).

La DSJ précise que les effectifs sont jugés suffisants et que les fonctions restent attractives, limitant ainsi le taux de rotation. Les auditions et l'enquête menées confirment que la majorité des services ne rencontre pas de difficultés notables de recrutement ou de fidélisation. Toutefois, la CNDG souligne le besoin de formations spécialisées régulières et de dispositifs d'accompagnement lors de la prise de fonction afin de préserver l'expertise technique et la qualité du service.

2.3.2 Une formation à développer et une montée en compétence indispensable

L'équilibre entre volume d'activité et maintien de l'expertise constitue un défi particulièrement aigu pour les juridictions de faible taille.

L'enquête SPHINX souligne l'importance de l'expérience. Une majorité nette, soit 71 % des répondants, considère que l'ancienneté des agents dans le contentieux constitue un facteur essentiel de qualité. Cette donnée rejoint les constats qualitatifs recueillis lors des auditions -les juridictions dotées d'agents expérimentés signalent une plus grande capacité à traiter des dossiers complexes, notamment ceux comportant des actes étrangers, alors que les services confrontés à un fort renouvellement des effectifs font état de fragilités accrues-.

L'hétérogénéité des parcours professionnels et la nature ponctuelle des modules de formation existants limitent la constitution d'une expertise homogène et la transmission des bonnes pratiques

La DSJ et la CNDG insistent sur la nécessité de former des binômes et de prévoir des relais robustes pour éviter la perte de savoir-faire lors des départs. La mobilité reste un enjeu, surtout pour les postes spécialisés, et l'attractivité varie selon le site et le volume d'activité.

Les juridictions à faible volume ou certains sites éloignés (Outre-Mer), nécessitent un personnel polyvalent capable de traiter l'ensemble des dossiers. Dans ce contexte de renforcement des forces vives chargés du traitement des DNF et CNF, la formation des agents apparaît essentielle.

La formation initiale des greffiers et DSGJ mérite une attention particulière. Actuellement il n'existe pas ou peu de module spécifique sur le contentieux de la nationalité en formation initiale, hormis certaines sessions lors des stages de pré-affectation.

L'analyse des dispositifs d'accompagnement lors de la prise de fonction révèle une prédominance du tuilage par un collègue, méthode utilisée par 68 % des services interrogés par la mission. Cette approche, si elle permet une transmission pratique immédiate, présente l'inconvénient de perpétuer d'éventuelles mauvaises pratiques.

En revanche, la formation continue, proposée par l'ENG et certains services administratifs régionaux (SAR)⁹¹, lorsqu'elle est accessible et adaptée, constitue un levier essentiel pour acquérir l'expertise nécessaire et fidéliser les équipes. Le recours aux stages dans certains services de nationalité, encore marginal (19 % des agents selon l'analyse du questionnaire Sphinx), pourrait être renforcé pour favoriser l'échange de bonnes pratiques.

L'organisation de formations plus fréquentes et en adéquation avec les mouvements de personnel permettrait de réduire les délais entre la prise de fonction et l'acquisition des compétences nécessaires.

Les besoins identifiés portent notamment sur la législation étrangère, la fraude documentaire et l'expertise des actes d'état civil. L'élaboration de modèles de rédaction actualisés, la création d'une base documentaire nationale accessible et la mise en place de regroupements fonctionnels réguliers complèteraient utilement le dispositif de formation.

Dans ce contexte, il pourrait être envisagé une formation certifiante spécifique au contentieux de la nationalité, constituant une véritable filière professionnelle. Cette certification formaliserait les compétences techniques et juridiques, garantirait un niveau d'expertise homogène, faciliterait la transmission aux nouveaux agents et valoriserait la carrière des agents. Elle renforcerait également la qualité des dossiers et limiterait le besoin de double contrôle, tout en consolidant l'autonomie des greffiers et permettrait aux directeurs de se concentrer sur le pilotage et le management stratégique.

Recommandation 3. À l'attention de la DSJ : en lien avec l'école nationale des greffes, expérimenter un parcours de formation certifiant, spécifique au contentieux de la nationalité à destination des personnels de greffe

2.3.3 L'évolution nécessaire des prérogatives du DSGJ en matière de DNF et CNF : vers une compétence concurrente

La part importante de greffiers au sein du service de nationalité, dotée de l'expertise nécessaire mais qui n'a pas l'habilitation pour signer les certificats ou recevoir les déclarations, révèle un décalage entre missions opérationnelles et prérogatives formelles. Cette dichotomie instaure en outre un double contrôle, bien que nécessaire pour la qualité et la prévention de la fraude, qui peut toutefois ralentir le traitement des dossiers.

Dans le cadre de la création du statut des cadres greffiers⁹², une réflexion pourrait être engagée visant à conférer davantage d'autonomie à ces agents soit en rendant possible la délégation de signature des CNF et des DNF du DG au profit des greffiers, soit en attribuant aux cadres greffiers une compétence concurrente⁹³ avec celle des DSGJ relative aux CNF et DNF. Une telle évolution permettrait de limiter les contrôles chronophages aux cas les plus complexes et d'aligner les responsabilités réelles avec les compétences exercées.

Elle offrirait également au directeur de greffe la possibilité de se concentrer sur des missions de pilotage et de management stratégique, plutôt que sur le traitement opérationnel des dossiers correspondant à la mission d'expertise procédurale relevant du statut des cadres greffiers. Cette perspective s'inscrit dans une logique de spécialisation et de professionnalisation du service, tout en améliorant l'efficacité et la qualité du traitement des dossiers de nationalité.

La DSJ estime que cette évolution viserait à renforcer la compétence interne, sans remettre en cause l'ensemble des attributions juridictionnelles des missions dévolues aux DSGJ.

⁹¹ SAR de Paris et de Versailles.

⁹² Décret n° 2024-1089 du 3 décembre 2024 portant statut particulier du corps des cadres greffiers des services judiciaires.

⁹³ Il s'agit de partager la capacité de décision administrative sur les CNF et DNF par la possibilité pour les cadres A greffiers de signer directement les actes.

Recommandation 4. À l'attention de la DSJ : engager une réflexion visant à conférer davantage d'autonomie aux cadres greffiers soit par la possibilité pour les directeurs de greffe de déléguer la compétence pour la délivrance des certificats de nationalité française et l'enregistrement des déclarations de nationalité française, soit en attribuant une compétence concurrente.

2.4 Une performance opérationnelle mais une qualité inégale de service

2.4.1 Une spécialisation hétérogène dans les greffes

L'analyse du questionnaire Sphinx met en évidence la grande hétérogénéité des modes d'organisation des services de greffe de la nationalité. Ainsi, 47 % des juridictions interrogées déclarent disposer d'un service ou d'un bureau spécifiquement identifié pour le traitement de la nationalité, tandis que 53 % indiquent que ce contentieux est absorbé par des services plus larges, sans structuration autonome. Cette répartition révèle l'existence de logiques locales adaptées au volume d'activité et aux moyens disponibles.

La spécialisation apparaît comme un facteur déterminant de qualité et d'efficacité. Dans les juridictions où elle est mise en place, les agents développent une expertise qui favorise la maîtrise des délais et sécurise les décisions. Les chiffres recueillis confirment cette perception -62 % des directeurs de greffe estiment que la spécialisation permet une meilleure homogénéité des pratiques et réduit le risque d'erreurs-. À l'inverse, les juridictions dépourvues de services spécialisés rencontrent davantage de difficultés à stabiliser leurs organisations et à assurer la continuité du traitement.

Les services de greffe de la nationalité au sein des TJ se caractérisent par une organisation hétérogène et une indispensable capacité d'adaptation en fonction des volumes et des flux des dossiers reçus.

Certaines juridictions, confrontées à des volumes exceptionnels, ont mis en œuvre des organisations spécifiques.

Au TJ de Bobigny, par exemple, un service central est articulé avec sept TPROX, chacun conservant une compétence territoriale tout en partageant certaines pratiques grâce à un groupe de travail interservices. Cette structure vise à harmoniser les pratiques et à renforcer la lutte contre la fraude tout en tenant compte des flux de dossiers.

Au TJ de Paris, le service est fortement centralisé, avec un secrétariat général, des cabinets de rédacteurs, une section de mise en état et un support pour les demandes extraterritoriales. La fusion avec le Service de la Nationalité des Français de l'Étranger (SNFE)⁹⁴ a permis de mutualiser les compétences et de structurer un flux plus uniforme.

Dans les autres juridictions, les organisations dépendent de la disponibilité des agents qui occupent d'autres fonctions et des flux d'activité.

En définitive, les résultats chiffrés confirment que la spécialisation améliore la qualité du traitement et renforce la sécurité juridique, mais qu'elle ne peut être généralisée sans tenir compte du volume d'activité et des effectifs disponibles. Ils montrent également que le maintien d'une proximité effective avec les usagers reste un défi, en particulier dans les juridictions de taille moyenne ou réduite où les moyens ne permettent pas de mettre en place un service spécifique.

⁹⁴ Cf. annexe 8 – focus relatif au pôle nationalité du TJ de Paris.

2.4.2 Un circuit de traitement globalement unifié

Le parcours d'un dossier de demande de CNF est globalement similaire sur l'ensemble du territoire : réception, vérification de la complétude, demandes éventuelles de pièces complémentaires, délivrance de l'accusé de réception et du récépissé, instruction, signature et notification.

S'agissant des demandes de DNF, le circuit est quasi similaire avec l'instauration d'une convocation en présentiel du requérant pour recueillir son consentement. Cette audition appelée « audience » par les DSGJ cumule souvent recueil du consentement et remise du récépissé si l'ensemble des pièces est conforme.

Les greffiers occupent un rôle central et opérationnel. Ils réceptionnent les dossiers, vérifient les pièces justificatives, effectuent les demandes de pièces complémentaires auprès des demandeurs et formulent souvent des propositions de rédaction des certificats et déclarations. Cette intervention pré-rédactionnelle permet de sécuriser le traitement des dossiers tout en mobilisant pleinement l'expertise des greffiers. Le directeur de greffe procède ensuite à une seconde vérification et signe les actes, assurant ainsi le contrôle final et la sécurité juridique.

2.4.3 L'impact mitigé de la réforme du 17 juin 2022 sur la qualité des dossiers et les délais de traitement

La réforme du CNF visait à uniformiser et sécuriser le traitement des demandes sur l'ensemble du territoire. Elle a introduit un formulaire CERFA obligatoire, accompagné d'une liste nationale des pièces à produire et de la déclaration d'une adresse électronique, dans le but de faciliter l'instruction des dossiers et de réduire les délais. Dans la pratique, ses effets sont contrastés. Si certains directeurs de greffe constatent un gain de clarté et une meilleure homogénéité des pratiques, d'autres soulignent que la complexité du formulaire et la volumétrie des pièces demandées augmentent la charge administrative et peuvent ralentir l'instruction.

Si cette réforme a simplifié le premier niveau d'accueil, l'instruction technique demeure complexe en raison du contrôle des actes d'état civil étrangers qui exige expertise et vigilance accrue.

La complétude des dossiers constitue un enjeu majeur pour l'efficacité du service. Les résultats de l'enquête Sphinx révèlent une situation contrastée. Si 43 % des juridictions font état d'un taux de dossiers incomplets inférieur à 20 %, ce qui peut être considéré comme satisfaisant, 29 % font face à un taux compris entre 20 % et 40 %, et plus inquiétant encore, 28% déclarent un taux de dossiers incomplets supérieur à 40 %.

La question des délais constitue un élément central de l'évaluation de la performance du service. Selon l'enquête, 46 % des juridictions estiment traiter les CNF dans un délai inférieur à six mois, ce qui correspond à une situation globalement satisfaisante. Toutefois, 35 % déclarent des délais compris entre six et douze mois, et 19 % reconnaissent des délais supérieurs à un an, parfois même au-delà notamment pour les juridictions du groupe 3.

Pour les DNF, les délais apparaissent plus favorables avec 47 % des juridictions traitant en un à trois mois et seulement 22% dépassant les six mois. Cette différence peut s'expliquer par la nature moins complexe de l'instruction des DNF comparativement aux CNF.

Le stock de dossiers de CNF complets en attente de traitement demeure maîtrisé dans la majorité des juridictions, avec 69% déclarant avoir moins de 10 dossiers en stock. Néanmoins, 14% font état d'un stock de 40 dossiers ou plus, révélant des situations locales de tension particulière. Cette situation est sensiblement identique s'agissant des stocks de dossiers de DNF⁹⁵.

⁹⁵ 66 % des juridictions ayant répondu au questionnaire Sphinx déclarent avoir un stock inférieur à 9 et 14 % supérieur à 36 dossiers.

La mission a constaté au cours de ses investigations que l'application du décret a révélé un délai de traitement des CNF supérieur au délai légal. L'accusé de réception qui est d'usage, atteste simplement du dépôt du dossier mais ne déclenche pas le délai légal de six mois⁹⁶ pour instruire la demande. Ce n'est qu'avec la remise du récépissé⁹⁷, et après vérification de la complétude du dossier, que ce délai commence à courir. Entre le dépôt initial et la remise effective du récépissé, les usagers peuvent attendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois, sans que ce temps ne soit officiellement comptabilisé. Ce délai peut relever d'un confort de gestion du service ou temps supplémentaire accordé à l'utilisateur pour lui permettre de compléter son dossier et lui éviter un refus de délivrance de CNF.

Paradoxalement, cette distorsion entre le délai légal et la pratique génère, dans certains cas, des incompréhensions, étant précisé que ce temps qui échappe à toute indicateur d'activité est contraire à l'esprit du décret.

Le Défenseur des Droits, consulté par la mission, a souligné que cette situation est source de nombreuses réclamations. La pratique consistant à différer la remise d'un récépissé à la réception de toutes les pièces nécessaires à l'instruction du dossier est fréquente, et constitue un délai caché qui n'apparaît pas dans les statistiques. Dans certains cas, l'attente avant décision peut atteindre deux à trois ans, alors même que la réforme visait à garantir sécurité juridique et prévisibilité.

Ce constat révèle une inadéquation entre la volonté du pouvoir réglementaire de voir délivrer des CNF dans un délai raisonnable et les situations organisationnelles des juridictions ainsi que les délais d'obtention des pièces par les usagers, justifiant un pilotage renforcé.

2.4.4 L'accueil, le point nodal du dispositif

L'accueil du justiciable constitue le point sensible du dispositif de traitement des DNF et CNF.

Le premier contact avec le justiciable se fait majoritairement via le SAUJ. L'organisation de l'accueil en matière de nationalité révèle une grande hétérogénéité des pratiques sur le territoire national. Seulement 38 % des juridictions disposent d'un espace d'accueil dédié à la nationalité, la majorité (49 %) recevant les usagers au greffe général ou au SAUJ. Cette mutualisation, si elle peut présenter des avantages organisationnels, risque de limiter la qualité de l'information spécialisée nécessaire dans ce domaine.

Parmi les juridictions disposant d'un accueil dédié⁹⁸, 5 % organisent des permanences certains jours de la semaine, 29 % proposent des créneaux quotidiens et 20 % fonctionnent uniquement sur rendez-vous. Cette dernière modalité, bien qu'exigeante en termes d'organisation, permet une meilleure qualité de l'accompagnement des usagers.

La complétude du dossier dès le dépôt est cruciale pour éviter les retards, les accueils spécialisés jouant un rôle déterminant pour orienter les usagers. L'analyse des supports d'information à disposition des usagers révèle une prédominance des outils traditionnels. La liste des pièces à fournir, affichée ou distribuée dans 84 % des juridictions, constitue le support de base indispensable. Les fiches explicatives, disponibles dans 43 % des services, témoignent d'un effort de pédagogie à destination des usagers.

La permanence téléphonique dédiée, proposée par 32 % des services, représente un service à valeur ajoutée permettant une information personnalisée. En revanche, la présence d'informations sur les sites internet des tribunaux ne concerne que 5 % des juridictions, révélant un retard significatif dans la dématérialisation de l'information publique.

⁹⁶ Le délai de 6 mois peut être prolongé deux fois.

⁹⁷ Prévu à l'article 1045-1 du Code de procédure civile.

⁹⁸ Cf. Enquête Sphinx soit 38 % des juridictions ayant répondu au questionnaire.

Les modalités d'échange avec les usagers évoluent progressivement vers la dématérialisation, notamment par le développement des boîtes aux lettres structurées permettant les échanges par courrier électronique. Cette évolution, appréciée par les services pour sa rapidité et sa traçabilité, nécessite néanmoins une vigilance particulière concernant la sécurité des données personnelles échangées.

La mise en place de QR codes donnant accès aux listes de pièces témoigne d'innovations locales intéressantes, adaptées aux usages numériques contemporains. Ces initiatives mériteraient d'être généralisées et harmonisées au niveau national.

Des dispositifs d'accompagnement, comme l'interprétariat, sont disponibles mais restent disparates selon les services. Les auditions ont relevé que la communication des délais et la clarté des informations sont cruciales pour limiter les erreurs et les incompréhensions de la part des usagers.

2.5 Des applicatifs fonctionnels mais des outils à moderniser

Les outils informatiques déployés dans le contentieux de la nationalité reposent sur trois applications principales qui constituent le socle technique de l'instruction des dossiers. L'applicatif NATI, permet l'enregistrement et l'instruction guidée des demandes et la génération de documents standardisés. Il permet également la gestion des liens familiaux en créant des arbres généalogiques.

Les bases JUSTINAT⁹⁹ et WEBNAT¹⁰⁰ permettent la consultation des précédents¹⁰¹ et la vérification des antécédents familiaux. L'enquête Sphinx révèle que ces outils sont massivement utilisés par 96 % des services interrogés, témoignant de leur caractère indispensable et de leur intégration réussie dans les pratiques professionnelles. Les auditions confirment que ces applications répondent aux besoins fondamentaux d'instruction technique.

Cependant L'enquête Sphinx révèle des attentes précises en matière de modernisation numérique. Ces demandes, corroborées par les auditions, dessinent un panorama des irritants quotidiens et des solutions attendues par les greffes (Cf. 4.3).

2.6 Une coordination encore insuffisante

L'absence d'indicateurs spécifiques à la matière de la nationalité constitue une faiblesse majeure de pilotage. Ni les stocks de dossiers en attente, ni les délais réels de traitement - depuis le dépôt de la demande jusqu'à la délivrance du certificat ou de l'attestation d'enregistrement - ne font l'objet d'un suivi statistique systématique. Plusieurs juridictions auditionnées ont indiqué qu'aucune remontée chiffrée n'était effectuée, ni au niveau de la juridiction, ni auprès de la cour d'appel.

Dans ce contexte, l'évaluation repose essentiellement sur l'expertise et l'expérience des directeurs de greffe et des greffiers spécialisés. Si ce suivi empirique permet d'assurer une certaine continuité du service, il gagnerait à être renforcé par des indicateurs adaptés et partagés, permettant d'avoir une vision consolidée de l'activité et d'anticiper les besoins. Sur ce point, le rôle des chefs de cour s'avère déterminant pour animer ce dispositif, garantir l'effectivité des circuits de remontée d'informations et favoriser l'harmonisation des pratiques entre les juridictions de leur ressort.

⁹⁹ Le traitement automatisé JUSTINAT, créé par l'arrêté du 13 juin 2007 portant création d'un système de gestion informatisé concernant le suivi des demandes, des décisions et du contentieux relatifs aux CNF (NOR : JUSB0757319A), a pour finalité la visualisation et le suivi des demandes, des décisions et du contentieux relatifs aux CNF. Cet arrêté réserve l'accès à JUSTINAT aux services de la nationalité des tribunaux judiciaires et chambres de proximité et au bureau de la nationalité. Cet outil permet de consulter les données saisies sur les applicatifs NATI (utilisé par les services de la nationalité des juridictions) et NATACHA (utilisé par le bureau de la nationalité). Il n'est pas envisagé qu'il devienne un système d'accès et de traitement unique des demandes de CNF pour l'ensemble des tribunaux compétents pour délivrer ce document.

¹⁰⁰ Certaines données relatives aux acquisitions et perte de la nationalité française par déclaration et par décret sont mises à disposition des tribunaux pour leur permettre d'établir les CNF via l'application WEBNAT.

¹⁰¹ À terme, il est envisagé de faire évoluer JUSTINAT afin qu'y figure également l'ensemble des déclarations de nationalité souscrites devant les tribunaux compétents (à ce jour, il n'existe aucun registre national des déclarations souscrites devant l'autorité judiciaire).

La coopération avec les autres services administratifs demeure perfectible. D'après le questionnaire, 38 % des services estiment que cette coordination constitue un problème important ou très important. Les relations avec les préfetures, les consulats et les services d'état civil souffrent de l'absence de procédures standardisées et de canaux de communication sécurisés, ce qui ralentit la vérification et l'authentification des documents.

De plus, les liens avec les antennes locales de la police aux frontières restent limités seuls 33 % des services y recourent-, alors même que cette expertise est précieuse pour la détection de fraudes documentaires. Le développement de partenariats structurés avec ces services de police spécialisés constituerait un levier évident d'amélioration.

Les relations entre TJ existent mais restent ponctuelles. Selon les données recueillies, 20,9 % des services échangent régulièrement avec leurs homologues, 51,2 % le font occasionnellement et 16,3 % rarement. Ces échanges sont pourtant jugés très utiles pour harmoniser les pratiques par 30 % des répondants, et pour résoudre les cas complexes par 60%.

Les réunions thématiques sur le contentieux de la nationalité demeurent exceptionnelles. Seuls 4 % des services déclarent participer à des réunions organisées au niveau de la cour d'appel, 16 % à l'échelle de leur tribunal, et à peine 2 % déclarent être informées de l'existence de réunions tenues par l'administration centrale.

Cette rareté prive les juridictions d'un cadre d'échange régulier, pourtant essentiel pour assurer la cohérence des pratiques et favoriser une veille juridique collective.

Le traitement de la nationalité est parfois perçu comme une mission plus administrative que juridictionnelle, et donc moins visible au sein des juridictions. À cet égard, la mission relève que les conférences des chefs des TJ n'ont fait part d'aucune observation particulière sur le traitement de ce contentieux.

Cette compétence régaliennne, qui engage directement les droits fondamentaux des usagers, doit à ce titre, faire l'objet d'un pilotage institutionnel renforcé, tous les acteurs rencontrés par la mission¹⁰², considérant unanimement que celle-ci doit demeurer au sein du ministère de la justice.

Recommandation 5. À l'attention de la DACS et de la DSJ : en lien avec les chefs de cour, renforcer le pilotage et la coordination du traitement du contentieux de la nationalité, en instituant des indicateurs homogènes de suivi de l'activité, en consolidant les circuits de coordination renforcés avec les autres services, et en mettant en place un cadre régulier de concertation permettant la diffusion nationale des bonnes pratiques.

2.7 Une restructuration territoriale du traitement des DNF et CNF nécessaire

2.7.1 Contexte et enjeux de la réorganisation territoriale

Le traitement des CNF et DNF est actuellement réparti entre 199 juridictions : 145 TJ (sur 164) et 54 TPROX (sur 125), couvrant l'ensemble du territoire métropolitain. Cette organisation, héritée d'une logique de proximité territoriale, montre aujourd'hui ses limites. Les délais de traitement varient considérablement d'une juridiction à l'autre, allant de quelques semaines à plusieurs mois, voire plusieurs années. Certaines juridictions, qui traitent moins de dix dossiers par an, rencontrent des difficultés à développer l'expertise nécessaire dans un domaine exigeant une technicité élevée. La fragmentation du dispositif empêche également la mise en place de circuits d'harmonisation et de diffusion des bonnes pratiques, privant ainsi les usagers d'un service uniforme.

Face à ces constats, la mission estime qu'une réforme structurelle est nécessaire afin d'optimiser les organisations et l'utilisation des ressources humaines disponibles, d'harmoniser la qualité des décisions, de garantir l'égalité de traitement des usagers.

¹⁰² Notamment la DSJ, la DACS, la CNDG ainsi que les personnes auditionnées.

Pour éclairer le commanditaire, la mission a choisi d'étudier trois scénarii de regroupement de la gestion des DNF et CNF, en détaillant pour chacun leurs avantages et inconvénients¹⁰³. Elle a pour les besoins de cette étude calculé les transferts d'ETPT nécessaires.

Pour bâtir ces scénarii, la mission a retenu trois critères généraux, qu'elle estime essentiels « la préservation d'un accueil de qualité et d'accessibilité territoriale des usagers, la spécialisation des agents gage de l'efficacité du traitement des demandes et la faisabilité organisationnelle ».

La mission a choisi de ne pas proposer de regroupement pour les juridictions d'outre-mer, estimant que leurs situations géographiques rendaient difficile une intégration dans un schéma de regroupement conforme aux critères retenus pour l'évaluation.

Le premier scénario repose sur les ressorts traditionnels des cours d'appel, le deuxième sur le regroupement auprès de tribunaux spécialisés dans le contentieux de la nationalité et le troisième sur les périmètres administratifs et budgétaires des RBOP avec pour l'Ile-de-France, qui constitue un cas singulier en raison de la volumétrie des dossiers et de la densité juridictionnelle, un scénario alternatif centralisant les compétences auprès des seuls TJ.

2.7.2 Présentation des trois scénarii (hors Île-de-France)

- Scénario 1 : Regroupement par ressort de cour d'appel

Ce scénario maintient la logique territoriale traditionnelle en concentrant le traitement des CNF et DNF auprès de la juridiction ayant la plus forte volumétrie dans chaque ressort de cour d'appel métropolitaine. Il conduit à identifier 28 juridictions cibles : 27 TJ et 1 tribunal de proximité (TPROX de Roubaix). En 2024, selon cette formule, les 28 juridictions auraient traité, en sus de leurs procédures, les 16 047 affaires instruites dans les tribunaux non retenus.

La répartition résultante présente une hétérogénéité naturelle reflétant les différences démographiques entre ressorts. Les juridictions les plus importantes comme Marseille (1 364 CNF, 1 889 DNF) ou Lyon (1 173 CNF, 1 607 DNF) côtoient des centres plus modestes comme Bastia (71 CNF, 181 DNF) ou Bourges (119 CNF, 180 DNF).

Cette refonte conduirait à transférer 22,12 ETP vers les juridictions centralisatrices, répartis en 5,53 agents de catégorie A (DSGJ), 13,81 agents de catégorie B et 2,78 agents de catégorie C.

- Scénario 2 : Concentration par compétence juridictionnelle spécialisée

Ce scénario s'aligne sur les règles de compétence édictées par l'article D.211-10 du code de l'organisation judiciaire qui désigne spécifiquement 15 TJ pour connaître des actions relatives à la nationalité française. La logique consiste à concentrer l'ensemble des questions de nationalité, tant administratives que contentieuses, auprès des mêmes juridictions pour créer une spécialisation maximale.

Cette concentration radicale impliquerait le transfert de 44 556 dossiers en 2024 vers les 15 juridictions retenues, nécessitant le redéploiement de 60,57 ETP. Certaines juridictions concentreraient des volumes exceptionnels, comme Paris (7 906 CNF, 16 426 DNF) ou Marseille (2 510 CNF, 4 651 DNF).

Les périmètres de compétence deviendraient très étendus. Marseille traiterait ainsi les dossiers des ressorts d'Aix-en-Provence, Bastia, Montpellier et Nîmes, créant des zones de desserte couvrant plusieurs régions administratives.

- Scénario 3 : Regroupement par RBOP

Ce scénario s'appuie sur la cartographie des RBOP des cours d'appel pour définir des périmètres de regroupement optimisés du point de vue de la gestion budgétaire. Il aboutit à 10 juridictions cibles réparties sur l'ensemble du territoire.

¹⁰³ Cf. Annexe 9 – Etude statistique des scénarii de regroupement du traitement des CNF et DNF et annexe 10 Présentation détaillée des scénarii de regroupement.

Cette organisation emporterait le transfert de 21 875 dossiers et de 31,56 ETP en 2024. Les volumes obtenus permettraient une spécialisation significative - Nancy (1 661 CNF et 2045 DNF), Lyon (2 351 CNF et 2674 DNF), la plus petite structure étant Rouen (687 CNF et 735 DNF).

La logique budgétaire conduit à des regroupements qui ne respectent pas les limites traditionnelles des cours d'appel. Bordeaux traiterait ainsi les dossiers des ressorts de Bordeaux, Limoges, Pau et Poitiers, créant une entité chargée de 1 474 CNF et 1767 DNF annuels.

- **L'analyse comparative des trois scenarii**

Cette analyse démontre la supériorité globale du scénario 1 qui offre le meilleur équilibre entre les différents enjeux. Il permet une amélioration substantielle de la situation actuelle tout en préservant les valeurs fondamentales du service public : proximité et accessibilité.

Sa faisabilité très élevée, sa cohérence institutionnelle et sa capacité d'adaptation aux réalités territoriales en font un choix durable et consensuel.

Le maintien de 28 points de service que propose le scénario 1 préserve l'égalité d'accès au service public sur l'ensemble du territoire. Cette exigence constitutionnelle ne peut être sacrifiée à la logique d'une efficacité purement technique.

Les transferts limités de personnels permettent une mise en œuvre maîtrisée sans bouleversement social majeur. Cette approche pragmatique maximise les chances de réussite de la réforme.

Le respect des périmètres de cour d'appel préserve la lisibilité et la cohérence de l'organisation judiciaire. Cette stabilité institutionnelle facilite l'appropriation de la réforme par tous les acteurs.

Enfin, l'hétérogénéité des volumes reflète naturellement les différences entre territoires et permet une adaptation fine aux besoins locaux. Cette souplesse constitue un atout face à la diversité des situations nationales.

Le scénario 2, malgré ses avantages techniques, présente des inconvénients majeurs qui compromettent sa faisabilité et son acceptabilité. Le scénario 3 constitue un compromis intéressant mais souffre de sa déconnexion avec l'organisation judiciaire traditionnelle.

2.7.3 Le cas particulier de l'Île-de-France

L'Île-de-France présente des enjeux spécifiques en matière de traitement des CNF et DNF, liés à la volumétrie particulièrement importante des dossiers, à la spécificité démographique de la région ainsi qu'au nombre élevé de sites judiciaires localisés dans cette région. Trois scenarii alternatifs ont été analysés selon les mêmes logiques que celles retenues pour la réflexion nationale.

- **Scénario 1 : regroupement par arrondissement judiciaire**

Ce scénario regroupe le traitement des DNF et CNF auprès des seuls TJ en supprimant la compétence des 38 TPROX actuellement compétents dans ce domaine¹⁰⁴.

En raison d'un volume excessivement faible de dossiers traités aux TJ de Sens, d'Auxerre et de Chartres, la mission a fait le choix d'un regroupement auprès des TJ les plus proches¹⁰⁵ afin de maintenir le critère d'expertise.

Ce scénario entraîne le transfert limité de 18 ETP, dont une majorité d'agents de catégorie B. Il préserve la proximité territoriale en maintenant plusieurs points d'accès pour les usagers et limite l'impact social, les transferts restant contenus. Ses limites résident dans la nécessité d'une coordination renforcée entre juridictions et dans un niveau de spécialisation moindre par rapport à une centralisation complète.

¹⁰⁴ Pour la cour d'appel de Paris, quatre tribunaux judiciaires et deux TRPOX sont concernés ; pour la cour d'appel de Versailles, deux tribunaux judiciaires et un TRPOX. Les exceptions des TPROX de Longjumeau, d'Ivry-sur-Seine et d'Asnières sont maintenues en raison d'une volumétrie importante de dossiers et de l'absence de compétence du TJ de Créteil et de Nanterre.

¹⁰⁵ Regroupement auprès du TJ de Melun s'agissant des TJ de Sens et d'Auxerre et TJ de Versailles concernant le TJ de Chartres ainsi que le TPROX de Dreux.

- **Scénario 2 : centralisation au tribunal judiciaire de Paris**

Ce scénario prévoit de confier à Paris l'ensemble du traitement francilien des CNF et DNF, ce qui correspond à son rôle de juridiction de référence pour le contentieux de la nationalité¹⁰⁶. Il permettrait une spécialisation maximale des agents, la constitution d'un pôle unique d'expertise en Île-de-France et une simplification importante de l'organisation.

Toutefois, ses effets négatifs apparaissent majeurs. Ce scénario implique le transfert massif de 42 ETP, ce qui représente un impact social important. Il ferait également peser une charge considérable sur le TJ de Paris, déjà confronté à des volumes d'activité très élevés, au risque de créer des tensions fortes sur ses capacités d'accueil et de traitement.

Enfin, il conduirait à une dégradation manifeste de l'accessibilité pour les usagers, en particulier ceux résidant en grande couronne, contraints à de longs déplacements vers Paris, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de maintien d'un service public de proximité.

- **Scénario 3 : centralisation par ressort de cour d'appel**

Le troisième scénario organise la répartition des flux à l'échelle des cours d'appel : Le TJ de Paris absorberait l'ensemble du ressort de la cour d'appel de Paris et le TJ de Versailles celui du ressort de la cour d'appel de Versailles. Cette solution permet une répartition plus équilibrée qu'une centralisation unique, en limitant la surcharge de Paris, et renforce la spécialisation des agents.

Néanmoins, ses inconvénients sont significatifs. Ce scénario nécessite le transfert de près de 40 ETP, générant un impact social particulièrement lourd. Il place par ailleurs le TJ de Versailles dans une position de forte fragilité, en lui attribuant une charge nouvelle considérable. Enfin, il entraîne une réduction sensible de l'accessibilité territoriale pour une large partie des justiciables franciliens, qui devraient se déplacer vers Paris ou Versailles pour un contentieux jusqu'ici traité au plus près de leur résidence.

- **L'analyse comparative des trois scénarii**

Cette analyse montre que les scénarii 2 et 3, bien qu'offrant une spécialisation plus forte, génèrent des besoins supplémentaires massifs d'agents, créent des déséquilibres importants entre juridictions et dégradent fortement l'accessibilité pour les usagers.

À l'inverse, le scénario 1 se distingue par un équilibre nettement plus favorable car il concilie rationalisation et faisabilité. Il limite l'impact social avec seulement 18 ETP supplémentaire, répartit la charge de manière soutenable entre plusieurs juridictions et maintient une offre de service de proximité adaptée aux bassins de vie.

De plus, ce scénario est le plus simple à mettre en œuvre sur le plan opérationnel, puisqu'il s'inscrit dans l'organisation existante des arrondissements judiciaires et ne suppose pas de réorganisation massive ni de redimensionnement d'infrastructures.

En conséquence, le scénario 1 apparaît la plus adapté pour l'Île-de-France, car il combine rationalité, soutenabilité sociale et faisabilité pratique.

2.7.4 Mesures d'accompagnement nécessaires

Quel que soit le scénario envisagé, la réussite de cette réforme nécessite un accompagnement particulièrement attentif de la part de l'administration centrale et adapté à la réorganisation qui sera mise en œuvre. La mise en place d'un comité de pilotage dédié, associant les juridictions concernées, les cours d'appel et les services déconcentrés, apparaît indispensable pour coordonner la transition et résoudre les difficultés pratiques.

Un calendrier de déploiement progressif, étalé sur plusieurs mois, permettrait d'éviter les à-coups et de tirer les enseignements de son fonctionnement sur les premiers sites pour ajuster la démarche sur les suivants.

¹⁰⁶ Service de la Nationalité des Français de l'Étranger (SNFE).

S'agissant de l'accompagnement en matière de ressources humaines, un plan de formation spécialisé devra être déployé pour tous les agents concernés, avec des modules adaptés aux volumes traités. Des correspondants régionaux pourraient animer un réseau d'échange de bonnes pratiques et d'expertise technique.

Des systèmes d'information enrichis incluront des guides procéduraux, des check-lists de contrôle et des modules d'aide à la décision pour harmoniser les pratiques et sécuriser les décisions.

Des agents expérimentés des juridictions à fort volume pourraient également constituer des pôles d'expertise régionaux pour accompagner les juridictions sur les dossiers les plus complexes.

La réussite du projet dépend également d'investissements significatifs en matière d'infrastructures et d'équipements. Les crédits nécessaires aux aménagements de locaux, à l'acquisition de matériel et à la mise en place des outils informatiques spécialisés doivent être budgétés et débloqués en amont de la mise en œuvre.

Enfin, pour compenser partiellement l'éloignement géographique induit par le regroupement pour les usagers, le développement d'outils numériques performants constitue un enjeu majeur. La dématérialisation des procédures, la mise en place de services en ligne et le développement de la visioconférence pour les échanges avec les usagers permettraient d'accompagner cette réforme.

L'accessibilité numérique devra également être garantie pour éviter de créer de nouvelles inégalités liées à la fracture numérique. Des dispositifs d'accompagnement devront être mis en place pour les publics les moins familiers de ces outils.

Enfin, un dispositif de suivi et d'évaluation mesurera l'efficacité de la réorganisation selon des indicateurs d'efficacité, de qualité et d'accessibilité adaptés à chaque contexte territorial.

Le projet de regroupement du traitement des CNF et DNF constitue une réforme ambitieuse et nécessaire pour moderniser l'organisation judiciaire dans ce domaine spécialisé.

Recommandation 6. À l'attention de la DACS et DSJ : mettre en œuvre la spécialisation du traitement des certificats de nationalité française et des déclarations de nationalité française en s'inspirant des scénarii proposés par la mission et mettre en place un dispositif renforcé pour accompagner cette réforme.

3 LA PHASE JUDICIAIRE DU CONTENTIEUX DE LA NATIONALITÉ

3.1 Un contentieux de « niche »

3.1.1 Une activité judiciaire nationale marginale

3.1.1.1 Une détérioration des indicateurs d'activité

La mission s'est appuyée sur les données fournies par le service de la statistique des études et de la recherche pour étudier l'activité des juridictions et l'évolution de la typologie des actions¹⁰⁷ sur la période de référence 2018-2024¹⁰⁸.

En première instance¹⁰⁹, le nombre d'affaires nouvelles a enregistré une augmentation de +53,9 % alors que celui des affaires terminées s'est infléchi de -5,6 % sur la période de référence.

À l'exception des années 2018 et 2019, le taux de couverture des TJ est resté constamment négatif, compris dans une fourchette allant de 54 % à 72,3 %. De manière mécanique, le nombre d'affaires restant à juger s'est donc nettement accru (+142,8 %).

¹⁰⁷ Cf. Annexe 11 – Analyse de l'activité du contentieux judiciaire.

¹⁰⁸ Les données de 2024 n'étaient pas encore consolidées lors de leur transmission à la mission.

¹⁰⁹ Ces données présentent à la fois l'activité des 15 TJ spécialisés ainsi que l'ensemble des autres TJ puisqu'une compétence générale leur est reconnue en matière de contestation de CNF.

Tabl. n°3 : Principaux indicateurs des tribunaux judiciaires pour la période 2018-2024

(France entière)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2024 / 2018 (%)	Evol 2024 / 2023 (%)
Nombre d'affaires nouvelles	2 041	2 197	2 244	2 863	2 959	4 031	3 141	53,9	-22,1
Nombre d'affaires terminées	2 404	2 270	1 583	1 994	2 128	2 175	2 270	-5,6	4,4
Taux de couverture (en %)	117,8	103,3	70,5	69,6	71,9	54,0	72,3		
Nombre d'affaires en cours au 31 décembre	3 347	3 224	3 832	4 661	5 455	7 289	8 128	142,8	11,5
Âge moyen du stock (en mois)	13,9	13,1	12,0	12,6	13,7	13,5	16,6	19,4	23
Délai théorique d'écoulement du stock (en mois)	16,7	17,0	29,0	28,1	30,8	40,2	43,0	157,5	7

Source : mission d'après les données du SSER

À hauteur d'appel, le nombre d'affaires nouvelles est en recul (-27,7 %) ainsi que celui des affaires terminées (-1,5 %).

À l'exception des années 2021 et 2023, le taux de couverture des cours d'appel est resté constamment négatif sur la période de référence, compris dans une fourchette allant de 65,6 % à 91,4 %. En dépit de ce taux de couverture négatif, le nombre d'affaires restant à juger a diminué (-25,5 %), du fait de l'effondrement du nombre de saisines.

Tabl. n°4 : Principaux indicateurs des cours d'appel pour la période 2018-2024

(France entière)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2024 / 2018	Evol 2024 / 2023
Nombre d'affaires nouvelles	1 328	1 163	856	829	1 010	852	960	-27,7%	12,7 %
Nombre d'affaires terminées	871	1 043	782	1 009	881	916	858	-1,5%	- 6,3%
Taux de couverture (en %)	65,6	89,7	91,4	121,7	87,2	107,5	89,4		
Nombre d'affaires en cours au 31 décembre	1 751	1 693	1 631	1 336	1 385	1 257	1 305	-25,5%	3,8%
Âge moyen du stock (en mois)	12,0	14,6	18,1	22,3	20,8	23,0	24,3	102,5%	5,7%
Délai théorique d'écoulement du stock (en mois)	24,1	19,5	25,0	15,9	18,9	16,5	18,3	-24,1%	10,9 %

Source : mission d'après les données du SSER

Les évolutions observées sur la période 2018-2024¹¹⁰ sont cependant à relativiser du fait d'une part, de la volumétrie peu élevée de certaines données et d'autre part, d'une inversion de tendances observée entre 2023 et 2024. Ce phénomène étant récent, il est à ce stade prématuré de tirer des enseignements sur l'évolution quantitative de ce contentieux.

3.1.1.2 Une évolution différente du contentieux selon la typologie des trois actions en justice,

Devant les TJ, jusqu'en 2021 inclus, l'action portant sur les DNF constituait la majorité des affaires nouvelles avant d'être dépassée par l'action déclaratoire/négatoire. En 2024, cette dernière représentait 60,9 % des affaires nouvelles contre 19,6 % pour les contestations de DNF.

En revanche, s'agissant des affaires terminées, leur nombre a chuté selon des proportions voisines pour l'action déclaratoire/négatoire (-20,3 %) et l'action en contestation de DNF (-26,6 %) entre 2018 et 2024. Pour autant, en valeur absolue, le nombre d'affaires terminées en matière de contestation de DNF a été naturellement le plus élevé parmi toutes les actions, puisque cette voie procédurale est la plus utilisée par les justiciables.

Le stock est majoritairement constitué de procédures d'action déclaratoire ou négatoire depuis 2023¹¹¹ alors qu'entre 2018 et 2022, le stock était composé essentiellement d'actions en contestation de DNF.

L'analyse de ces données fait apparaître la prévalence des affaires en contestation de DNF dans la volumétrie globale des procédures traitées par les juridictions entre 2018 et 2024. Cette situation est cependant paradoxale puisque d'une part, le taux de refus d'enregistrement des DNF est réduit et d'autre part, entre 2018 et 2024, le nombre de procédures intentées sur ce fondement devant le TJ a chuté de -56,3 %. Faute de disposer de données sur les délais de traitement ventilés selon la typologie des actions, la mission n'est pas en mesure d'avancer des explications sur la prégnance de cette action.

Quant à l'action en contestation de CNF, si celle-ci a enregistré un nombre très élevé d'affaires nouvelles dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la réforme¹¹², ce mouvement ne s'est pas poursuivi en 2024.

3.1.2 Un contentieux judiciaire, principalement parisien

La juridiction parisienne est compétente pour trancher des contestations portant sur la nationalité française dans les cas suivants :

- en matière d'action déclaratoire/négatoire et en contestation de DNF, l'article D211-10 du code de l'organisation judiciaire lui attribue une compétence territoriale spéciale, couvrant le ressort des cours d'appel de Bourges, Orléans, Paris et Versailles ;
- en matière de contestation de CNF, elle est compétente si la personne, dont la nationalité est en cause, demeure dans son ressort (art. 1039 du code de procédure civile) ;
- dans les trois actions en justice sus-évoquées, l'article 1039 du code de procédure civile lui reconnaît une compétence territoriale exclusive pour les personnes, dont la nationalité est en cause, et qui ne demeurent pas en France.

¹¹⁰ Il est à noter que la crise sanitaire a été sans incidence sur les tendances en hausse des affaires nouvelles en première instance et en décline à hauteur d'appel.

¹¹¹ Les actions déclaratoires/négatoires ont représenté 53,6 % en 2023 et 60,8 % en 2024 du stock total des TJ contre 33,4 % en 2023 et 25,9 % en 2024 pour les actions en contestation de DNF.

¹¹² En 2023, cette action a représenté 24,9 % des affaires nouvelles, loin derrière l'action déclaratoire/négatoire (54,1%) mais devant l'action en contestation de DNF (19,6%). En 2024, elle a enregistré un net recul puisqu'en valeur absolue, 579 affaires nouvelles ont été introduites devant les tribunaux judiciaires contre 1 005 en 2023.

L'étendue géographique de ce ressort judiciaire, densément peuplé, provoque une disparité dans la répartition des procédures entre les sept juridictions métropolitaines spécialisées, puisque l'essentiel du contentieux de la nationalité est concentré à Paris. Ainsi, en 2024, la part des procédures parisiennes représentait :

- 64,4 % de la volumétrie totale des affaires nouvelles en première instance en France ;
- 53,5 % de la volumétrie totale des affaires terminées ;
- 68,3 % de la volumétrie totale des affaires restant à juger.

Ce mouvement de concentration s'est amplifié au fil du temps, la part de cette juridiction dans le total des affaires nouvelles s'étant accrue de 9,1 points de pourcentage entre 2018 et 2024¹¹³. À titre de comparaison, la part des procédures initiées dans les tribunaux marseillais et lyonnais, juridictions les plus saisies après celle de Paris, représentait en cumulé 15,2 % du total des affaires nouvelles en France en 2024.

L'analyse des données du TJ parisien sur la période 2018-2024 atteste d'une nette augmentation du flux des affaires nouvelles (+79,2 %) et d'un effondrement du nombre d'affaires terminées (-20 %), conduisant *ipso facto* à une dégradation majeure des principaux indicateurs, notamment celui du stock qui a progressé de +145,9 %.

Tabl. n°5 : Principaux indicateurs du TJ de Paris pour la période 2018-2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2018/ 2024	Evol 2023/ 2024
Affaires nouvelles	1 129	1 275	1 127	1 378	1 642	2 725	2 023	79,2 %	-25,8 %
Affaires terminées	1 524	1 434	843	918	1 045	1 314	1 214	-20%	-7,6 %
Taux de couverture (en %)	135	112,5	74,8	66,6	63,6	48,2	60		
Affaires en cours au 31 décembre	2 258	2 071	2 333	2 773	3 358	4 760	5 553	145,9 %	17 %
Âge moyen du stock (en mois)	14,5	13,2	12,0	12,9	13,7	12,8	15,8	9,0 %	23,4 %
Délai théorique d'écoulement du stock (en mois)	17,8	17,3	33,2	36,2	38,6	43,5	54,9	208,4 %	26,2 %

Source : mission d'après les données du SSER

3.2 Une rationalisation nécessaire du traitement du contentieux judiciaire

3.2.1 Des causes multifactorielles à l'origine de l'allongement des délais de traitement

Les magistrats entendus par la mission, se rejoignent sur les constats même si l'organisation de leur service diffère selon leur juridiction d'affectation. En effet, à l'exception de la juridiction parisienne¹¹⁴, le contentieux de la nationalité ne constitue pas l'unique activité des chambres civiles compétentes dans les TJ de Marseille¹¹⁵ et de Lyon¹¹⁶.

¹¹³ À l'exception des années 2021 (48,1 %), la proportion des affaires nouvelles parisiennes par rapport au total national a toujours été supérieure à 50 % avec un pic à 67,6 % en 2023. En 2018, elle était de 55,3 %.

¹¹⁴ La chambre du contentieux de la nationalité du TJ de Paris est constituée de deux sections, dans lesquelles sont affectés quatre magistrats. Le personnel de greffe est composé de trois greffiers et d'un adjoint administratif.

¹¹⁵ La 1^{ère} chambre civile du TJ de Marseille est compétente notamment en matière d'état des personnes, de responsabilité de l'État et professionnelle, de droit des sociétés et des associations, de droit du travail. Elle est composée de trois magistrats. Elle a actuellement 336 dossiers de nationalité en stock qui représentent 24 % du stock de la chambre en 2025 et 20 % des affaires nouvelles.

¹¹⁶ La chambre civile 1/9 du TJ de Lyon traite notamment du droit des personnes, du droit de la famille, du droit des affaires, du droit des contrats et quasi-contrats, du droit de la propriété, du droit du travail et des relations avec les personnes publiques. À compter de janvier 2026, ce contentieux sera traité par trois et non plus par les six magistrats, composant la chambre, pour favoriser la spécialisation et réduire les délais

En premier lieu, ils déplorent la vacuité des fonds documentaires qui rend leur tâche juridictionnelle plus ardue et allonge d'autant les délais des délibérés¹¹⁷. Ils sont régulièrement contraints de récupérer les législations étrangères sur internet, voire d'utiliser l'outil de traduction automatique d'un moteur de recherche si aucune version en langue anglaise n'est disponible. Au fil du temps, d'aucuns ont pu constituer une base documentaire¹¹⁸ en recueillant une copie des textes versés par les avocats dans les dossiers de plaidoirie. Le recours à ce type d'expédients insécurise les magistrats, qui s'interrogent sur la qualité des sources trouvées sur internet et la sécurisation de ces systèmes d'information. De même, ils n'ont pas accès à la jurisprudence des autres juridictions spécialisées alors que certains magistrats estiment nécessaire *d'avoir au niveau national une cohésion entre les prises de position*.

L'accès à une base documentaire didactique, rassemblant la législation étrangère actualisée, la doctrine et la jurisprudence afférentes à la matière est estimée indispensable pour améliorer le traitement de ce contentieux.

Cet accès à la connaissance s'avère d'autant plus primordial que la majorité des magistrats découvre la matière lors de leur prise de fonctions, faute de bénéficier d'un dispositif d'accompagnement ou d'une action de formation continue¹¹⁹, concomitante à leur arrivée dans le service. Cependant, certains d'entre eux ont pu s'initier à ce contentieux à la faveur des archives et/ou des trames¹²⁰ laissées par leur prédécesseur.

En deuxième lieu, les interlocuteurs de la mission évoquent des difficultés en lien avec la nature des missions dévolues au ministère public et à leur articulation avec celles attribuées au bureau de la nationalité.

La mise en état, dont la durée est estimée excessive par les acteurs entendus, apparaît, à maints égards, comme un point de tension entre le ministère public, qui s'interroge sur la valeur ajoutée de son intervention dans le traitement de ce contentieux, le bureau de la nationalité et les magistrats du siège.

En effet, la répartition des tâches définie par les circulaires est régulièrement battue en brèche par les parquets locaux, débordés et peu à l'aise avec le maniement des règles de procédure civile, ce qui conduit le bureau de la nationalité à se substituer fréquemment au ministère public pour mettre en forme les conclusions et traiter les incidents. Ce transfert de charge, même ponctuel, n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement opérationnel et la charge de travail du bureau de la nationalité, service vers lequel converge l'activité de tous les tribunaux de France, et qui actuellement n'est plus en mesure de répondre aux sollicitations des juges de la mise en état dans les délais impartis¹²¹.

de traitement. Au 31 décembre 2024, la chambre avait enregistré 200 affaires nouvelles et 481 dossiers de nationalité en stock, soit 14,36 % du stock total.

¹¹⁷ Il arrive parfois que le ministère public ne communique pas le texte étranger qu'il invoque.

¹¹⁸ Cette tâche est parfois assignée à l'attaché de justice qui alimente, au fur et à mesure, les ressources documentaires internes.

¹¹⁹ Il n'existe pas à l'École Nationale de la Magistrature d'offre de formation sur ce contentieux.

¹²⁰ Au tribunal de Paris, il existe une « boîte à outils » alimentée, au fur et à mesure, par de nouvelles trames. Une veille juridique est également assurée par la cheffe de service.

¹²¹ Au TJ de Lyon, le délai de renvoi à la mise en état est entre 4 et 6 mois pour permettre au ministère public de conclure et au TJ de Paris, il est de l'ordre de 12 mois.

En miroir, les magistrats du siège évoquent la nécessité de renvoyer à des dates très lointaines et/ou de réitérer les injonctions à conclure pour être assurés d'obtenir les conclusions au fond de la Chancellerie, estimées *essentiels* pour la résolution du litige¹²². Pour autant, de concert avec les avocats, ils reconnaissent que ces écritures, alors qualifiées de *théoriques*, peuvent être longues ou peu pertinentes. Les magistrats pointent également la gestion aléatoire des exceptions de procédure par le ministère public, qui soit soulève inopportunément des difficultés procédurales aisément régularisables, soit est incité par le juge de la mise en état à formuler des incidents ou par le tribunal lors d'une réouverture des débats¹²³. Enfin, certains avocats ont pu se plaindre du non-respect de certaines dispositions procédurales afférentes à la formalisation des écritures¹²⁴.

Conscient de cette situation, le bureau de la nationalité a déjà arrêté et/ou envisagé une série de mesures censées améliorer l'efficacité de son intervention et la qualité de ses conclusions (*cf.* 1.3.3.3), même si d'autres pistes peuvent être utilement explorées (*cf.* 4).

Demeure cependant, la question des pourvois devant la Cour de cassation, dans lesquels l'État est représenté par le procureur général de la cour d'appel ayant rendu la décision querellée. En effet, l'avocat général désigné par le procureur général près la Cour de cassation pour l'examen du pourvoi peut, au regard du rôle qui lui est dévolu par le code de l'organisation judiciaire¹²⁵, conclure dans un sens distinct du mémoire du procureur général près la cour d'appel. Selon le procureur général de la Cour de cassation, *un angle mort existe de fait dès lors que les parquets généraux disparaissent au stade de la procédure initiale du dépôt des mémoires*. La DACS a également pu déplorer, auprès de la mission, de ne pas voir, parfois, sa position portée. Bien que conscients du caractère iconoclaste de cette proposition, l'un et l'autre ont cependant évoqué la possibilité de confier à un avocat au conseil la représentation de l'État devant la Cour de cassation.

La mission estime que l'appréhension de cette proposition, au regard de son éventuelle incidence sur les conditions générales d'exercice du pourvoi en cassation, dépasse le périmètre de la saisine de l'IGJ, afférente au contentieux de la nationalité.

En troisième lieu, il résulte de l'ensemble des témoignages que la production des pièces en original constitue l'enjeu majeur de ce contentieux¹²⁶ puisqu'en l'absence des documents originaux, le tribunal n'est pas en mesure de vérifier leur valeur probante.

À la mise en état, les magistrats sont régulièrement saisis par le ministère public de demandes en ce sens, les parties se bornant à produire une photocopie de qualité souvent médiocre du verso de la pièce, dépourvue de toute formalité de légalisation¹²⁷. Pire, les documents originaux peuvent être communiqués au cours de l'audience de plaidoirie¹²⁸ ou versés dans le dossier de plaidoirie sans que le ministère public n'ait été mis en mesure de les consulter¹²⁹.

Plus largement, les magistrats observent que *de nombreux avocats sont peu diligents dans ces procédures*.

¹²² Un magistrat déclarait : avec le parquet il arrive parfois que l'on fasse une deuxième injonction de conclure alors que l'on ne le fait pas pour les parties car leurs conclusions sont essentielles.

¹²³ Des magistrats ont déclaré que la Chancellerie ne semble pas toujours avoir intégré la réforme de la mise en état de 2020, puisqu'elle soulève régulièrement des fins de non-recevoir dans ses conclusions au fond alors que les fins de non-recevoir sont irrecevables devant le tribunal et devraient faire l'objet de conclusions distinctes saisissant le juge de la mise en état.

¹²⁴ Concernant en particulier le respect des exigences de l'article 768 alinéa 2 du code de procédure civile qui impose que les moyens qui n'auraient pas été formulés dans les conclusions précédentes doivent être présentés de manière formellement distincte.

¹²⁵ Aux termes de l'article L 432-1 alinéa 3 du code de l'organisation judiciaire, le procureur général *rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la cour sur la portée de la décision à intervenir*.

¹²⁶ Un magistrat a soutenu l'idée de faire de la production des originaux une condition de recevabilité.

¹²⁷ Régulièrement le bureau de la nationalité invoque dans ses conclusions le défaut de légalisation, ce qui n'aurait pas lieu d'être si les originaux étaient produits *ab initio*, la légalisation apparaissant souvent au recto de la pièce.

¹²⁸ Des demandeurs refusent cependant de confier leurs pièces originales au tribunal car certains pays ne délivrent qu'un seul exemplaire par acte (Ex : Russie).

¹²⁹ À Paris, le tribunal vérifie systématiquement si les pièces versées aux débats correspondent à celles portées sur le bordereau de pièces, car il y aurait une difficulté de communication de pièces dans 30 % des dossiers.

En dernier lieu, dans le cadre du périmètre thématique de son intervention, la mission a cependant souhaité se pencher sur la situation singulière de la juridiction parisienne, qui en concentrant la majorité des procédures, influe directement sur le fonctionnement général du bureau de la nationalité et conditionne *de facto* le sort du traitement de ce contentieux en France.

De l'avis unanime des personnes entendues, l'effectif de la chambre du contentieux de la nationalité apparaît sous-dimensionné pour absorber le flux élevé des affaires nouvelles et apurer progressivement le stock constitué au fil du temps. Mais, d'autres motifs sont avancés, notamment par la DACS, pour expliquer *l'engorgement de la mise en état* de la chambre :

- les procédures, qui intéressent souvent des demandeurs domiciliés à l'étranger, soulèvent des questions techniques particulièrement ardues, conjuguées à des problématiques d'état civil peu fiable. Ces affaires donnent lieu à de multiples échanges de conclusions et à la production de nombreuses pièces ;
- la présence d'une quinzaine d'avocats parisiens spécialisés¹³⁰ qui rédigent des argumentaires fouillés et *n'hésitent pas à formuler des questions prioritaires de constitutionnalité*. La juridiction parisienne présente d'ailleurs la particularité d'être le seul tribunal spécialisé à avoir dû statuer sur ce type de prétention ;
- des actions en justice sont régulièrement engagées alors que les parties ne sont manifestement pas en état de le faire, faute de disposer des pièces idoines ou d'être en mesure de produire des pièces probantes au regard des critères dégagés par la jurisprudence ;
- un afflux massif de saisines à la suite de l'entrée en vigueur du décret du 17 juin 2022 ;
- la situation des effectifs du greffe du parquet civil¹³¹ qui rencontre des difficultés pour notifier les conclusions du ministère public dans les délais requis ;
- une politique juridictionnelle de traitement des dossiers¹³² peu adaptée au regard des enjeux liés à l'importance du stock¹³³ ;
- une absence de relations partenariales régulières¹³⁴ avec le parquet civil, la DACS et le barreau.

¹³⁰ À l'inverse, selon les magistrats parisiens, de nombreuses erreurs de droit sont commises dans les conclusions par des avocats qui ne maîtrisent pas ce contentieux technique.

¹³¹ Au sein du parquet civil, quatre magistrats sont affectés au traitement de ce contentieux avec possibilité de bénéficier du renfort des autres magistrats de la section. Le greffe est composé de sept agents (quatre agents pour la gestion de la mise en état et 3 agents pour l'exécution des décisions).

¹³² À titre d'illustration, il pourrait s'agir d'harmoniser les délais de renvoi à la mise en état et l'usage des sanctions procédurales entre les deux sections, de définir des lignes directrices concernant la problématique de la communication et/ou l'obtention des pièces qui devrait systématiquement être purgée au cours de la mise en état et non, le cas échéant, lors de la phase de jugement avec des décisions ordonnant des réouvertures de débats. Plus largement, une harmonisation des pratiques à la mise en état et des jurisprudences entre les deux sections est souhaitée par les interlocuteurs de la mission.

¹³³ En 2024, le stock total national s'élevait à 8 128 affaires dont 5 553 affaires au TJ de Paris.

¹³⁴ Selon la DACS, *la convention avec le barreau pour limiter le nombre de jeux de conclusions (...)* ne semble pas être mise en œuvre dans ce contentieux. La DACS se propose de participer aux travaux d'une convention de procédure qui pourrait intervenir entre le tribunal, le ministère public et le barreau en matière de nationalité pour en fluidifier le traitement.

3.2.2 La suppression de l'action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française

Les effets du décret n°2022-899 du 17 juin 2022 ont été diversement ressentis selon les juridictions. En effet, si les TJ lyonnais et parisien ont enregistré un afflux de procédures nouvelles¹³⁵, la juridiction marseillaise n'a connu en revanche aucune évolution notable de son activité. À l'échelle nationale, après une hausse marquée en 2023, le nombre des saisines s'est effondré en 2024¹³⁶.

Cette réforme, qui *plante tout le monde* selon un avocat, a rompu avec le schéma processuel habituel des actions de justice en matière de nationalité, en attribuant une compétence territoriale à tous les TJ de France et en prévoyant l'introduction de l'instance par voie de requête¹³⁷ au lieu et place d'une assignation. Désarçonnés, les avocats ont multiplié inutilement¹³⁸ les saisines, peinant à appréhender *l'enjeu de cette procédure pour un document dont la valeur est assez mince [puisqu'] le CNF peut être remis en question à tout moment par le parquet.*

Dubitatif sur l'intérêt de cette réforme, le Conseil d'État¹³⁹ avait relevé, en son temps, que *le système ainsi construit est complexe pour les requérants et le juge lui-même* puisque cette action dont *l'objet est très proche* de l'action déclaratoire de nationalité, permet pour le requérant, *de voir sa nationalité reconnue, mais qui débouche sur la délivrance d'un document dépourvu de l'autorité de chose jugée, le certificat de nationalité française valant seulement jusqu'à preuve contraire.*

De fait, les magistrats observent que l'argumentation présentée par les parties est identique à celle formulée pour l'action déclaratoire, *car on tourne toujours autour du même problème juridique*¹⁴⁰. Les parties *mélangent ces deux notions juridiques car à l'occasion d'une action en contestation de délivrance, [elles] viennent finalement sur une action déclaratoire.*

Ainsi, depuis 2023, les tribunaux ont majoritairement rendu des décisions d'irrecevabilité et de rejet.

¹³⁵ Selon les magistrats du TJ de Lyon, une hausse de +150% des affaires nouvelles entre 2022 et 2023 a été enregistrée, étant précisé qu'ils n'imputent pas avec certitude cette augmentation à la réforme. Pour le TJ de Paris, la hausse aurait été de 65,9 % sur cette période (données du SSER).

¹³⁶ 1 005 nouvelles procédures en 2023 contre 579 en 2024 (-42,4 %).

¹³⁷ Art. 1045-2 alinéa 1er du code de procédure civile.

¹³⁸ Il n'est pas rare que les avocats aient introduit concomitamment une action en contestation de CNF et une action déclaratoire.

¹³⁹ Rapport public du Conseil d'État, activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022, p.369. [Rapport public 2022 des juridictions administratives - Conseil d'État](#).

¹⁴⁰ Même si la circulaire du 29 septembre 2023 prend soin de préciser que l'action prévue à l'article 31-3 du code civil ne se confond donc pas avec l'action déclaratoire de nationalité, puisque la nationalité française ne constitue pas l'objet de la demande.

Tabl. n°6 : Décisions rendues par les TJ en matière d'action en contestation de délivrance de CNF 2022-2024 (France entière)

	2022	2023	2024	En proportion		
				2022	2023	2024
Action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française	14	244	439	100 %	100 %	100 %
Décisions ne statuant pas sur la demande	14	161	203	86 %	66 %	46 %
dont : Irrecevabilité	12	161	203			
Décisions statuant sur la demande	2	83	236	14 %	34 %	54 %
Rejet	0	29	87		35 %	37 %
Acceptation totale ou partielle	0	10	42		12 %	18 %
Autres	2	44	107		53 %	45 %

Source : mission d'après les données du SSER

De l'avis unanime des praticiens entendus, l'action en contestation de délivrance de CNF devrait être supprimée au profit de l'action déclaratoire. Cette suppression aurait le mérite de consacrer l'unicité des règles de compétence territoriale telles que définies au tableau-annexe VIII de l'article D 211-10 du code de l'organisation judiciaire, de rationaliser le traitement des affaires contentieuses en évitant le cumul ou la succession des deux actions en justice actuellement possible¹⁴¹. Par ailleurs, l'action déclaratoire est plus sécurisante pour les justiciables puisqu'elle est imprescriptible et constitue une voie de recours effective débouchant sur une décision définitive, à l'inverse du CNF qui ne constitue qu'une « photographie » de la situation de son titulaire au regard de la nationalité française au jour de sa délivrance et n'a de valeur probante que jusqu'à preuve du contraire.

Recommandation 7. À l'attention de la DACS et de la DSJ : abroger l'article 31-3 du code civil pour supprimer l'action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française

La suppression de cette action doit également être l'occasion de tirer les enseignements de la portée limitée d'un CNF. Actuellement, sous réserve de produire des éléments nouveaux, la législation permet à une personne, qui a essuyé plusieurs refus, de saisir sans aucune limitation les services de la nationalité pour obtenir le titre sollicité. Cette décision de refus survient à l'issue d'une phase d'instruction minutieuse, ponctuée par de nombreux échanges avec le requérant. Si ce document n'est pas *in fine* délivré par le DGSJ, c'est qu'il subsiste à ce stade du processus des interrogations juridiques estimées sérieuses voire dirimantes, qui ne peuvent être dénouées que par un débat contradictoire devant un tribunal. La réitération de ces démarches par le requérant, qui participe de l'engorgement des services de la nationalité, permet donc rarement de lever ces obstacles. Il serait donc plus judicieux que le tribunal apporte une réponse sur cet élément de l'état des personnes, qui ne soit plus susceptible de varier dans le temps au gré des circonstances.

Dans ces conditions, la mission considère qu'en cas de refus, le requérant ne pourrait renouveler sa demande, seule la voie de l'action déclaratoire lui restant ouverte¹⁴².

Recommandation 8. À l'attention de la DACS : modifier les dispositions des articles 31 et suivants du code civil pour prévoir qu'en cas de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française par un directeur des services de greffe judiciaires, l'intéressé ne pourrait plus déposer une nouvelle demande et que seule l'action déclaratoire lui serait ouverte

¹⁴¹ La circulaire du 29 septembre 2023 précise que l'action en contestation de la nationalité française et l'action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française ayant un objet différent, il n'est pas exclu qu'elles puissent être engagées de façon concomitante devant la même juridiction, voire devant deux juridictions différentes compte tenu des règles de compétence territoriale.

¹⁴² La plateforme JUSTINAT permettrait aux services de vérifier l'existence d'une précédente démarche.

3.3 Le ministère public, une partie nécessaire

3.3.1 *Un rôle de représentant de l'État entravé par des outils obsolètes*

Dans le cadre de ses investigations la mission a entendu les magistrats des services civils des parquets de Paris, Lyon et Marseille dont les juridictions sont spécialisées dans le traitement du contentieux de la nationalité. Au-delà des différences de volumétrie, tous sont confrontés aux limites de leur exercice -des contraintes matérielles et une absence d'appréciation au fond des procédures traitées- rendant le traitement de ce contentieux peu attractif.

En effet, la tâche du ministère public se limite à la mise en forme les conclusions rédigées par le bureau de la nationalité (cf. 1.3.1). En revanche il lui appartient de conduire la procédure devant la juridiction et de conclure par lui-même lors des incidents.

Afin de pouvoir rédiger dans les délais impartis les avis ou conclusions à l'attention du ministère public, le bureau de la nationalité doit être informé en temps réel¹⁴³ des développements de la procédure et du contenu des écritures et des pièces produites à l'appui de celles-ci. Cette interface entre la Chancellerie et la juridiction est assurée par le ministère public qui doit surveiller et trier en permanence le flux de messages reçus dans une boîte mail structurelle¹⁴⁴.

La mise en état des procédures de nationalité souffre des délais inhérents à ce processus de « navette » entre les services, et de la surcharge d'activité des greffes, souvent en sous-effectif, qui assurent le suivi des calendriers de procédure et ce sans outil dédié notamment pour créer des alertes.

3.3.2 *L'exécution des décisions en matière de nationalité, une mission de service public*

3.3.2.1 *Une méconnaissance des outils disponibles pour la mise à exécution des décisions en matière de nationalité*

Dans ce contentieux, pour lequel la représentation par avocat est obligatoire, la décision doit être préalablement portée à la connaissance des représentants des parties, dans la forme d'une notification entre avocats¹⁴⁵. En matière civile, le ministère public doit, comme n'importe quelle partie, accomplir les actes de la procédure nécessaires à la conduite de l'instance et procéder aux notifications dans les conditions, formes et délais requis par le code de procédure civile.

¹⁴³ Les parquets ont connaissance de l'évolution de l'instance (procédure écrite avec représentation obligatoire), via les applicatifs WinCi TGI ou WinCi CA auxquels ils ont accès en mode consultation et en mode communication. Dans le cadre de cette procédure, intégralement dématérialisée, les échanges entre le greffe du tribunal -ou celui de la cour d'appel- et le ministère public s'effectuent par courriel, via le réseau privé virtuel justice (RPVJ). Ces messages sont réceptionnés par le ministère public sur une boîte mail structurelle, dite communicante.

Une des difficultés principales, pour les greffes des services civils des parquets, porte sur l'impossibilité de discriminer la nature des procédures qui sont envoyées depuis les boîtes aux lettres communicantes liées à Winci dans la mesure où seul le numéro de répertoire général (RG) est mentionné dans l'intitulé du mail. Ce paramétrage est indispensable au traitement automatisé des messages échangés via le RPVJ. Cette présentation qui ne permet pas une identification immédiate ni du type de contentieux, ni de son degré d'urgence, conduit le greffe à lire le contenu du message, voire à ouvrir les pièces jointes afin de pouvoir déterminer avec certitude l'objet du courriel. Compte tenu du nombre de mails reçus dans les boîtes structurelles quotidiennement, le temps consacré à l'identification et au tri des messages obère le travail de fond du greffe.

Au-delà du contentieux de la nationalité, la réception par les parquets sur leur boîte structurelle de centaines de courriels, émanant parfois de plusieurs chambres de la juridiction pour les plus importantes et d'un nombre considérable d'avocats représentant les parties, entrave l'activité civile du ministère public.

¹⁴⁴ Article 1042 du code de procédure civile.

¹⁴⁵ Article 678 du code de procédure civile.

Or la notification papier ou par huissier audiencier, prévue par le code de procédure civile, n'est plus adaptée et les avocats ont massivement recours à la notification par voie électronique prévue par l'article 748-1 du code civil. Pour être procéduralement valide celle-ci doit respecter trois conditions cumulatives : le consentement du destinataire (art. 748-2 du code de procédure civile) ; l'envoi d'un accusé électronique de réception ou de mise à disposition (art. 748-3 du code de procédure civile) et l'usage de procédés techniques fiables.

L'arrêté du 29 août 2025¹⁴⁶ recense dans une annexe les 17 dispositifs de communication électronique, auxquels il peut être recouru pour la notification et la signification des actes de procédure entre les praticiens. Or, il résulte de ce texte que le ministère public ne figure pas dans la liste des utilisateurs potentiels de ces plates-formes utilisées par les avocats et/ou les commissaires de justice¹⁴⁷.

Pour éviter une notification papier de la décision à l'avocat de la partie adverse, le ministère public doit recourir à la « plateforme d'échanges externe » dite « PLEX », plateforme d'échanges sécurisés de fichiers également prévue dans cette annexe, qui admet les échanges entre les agents du ministère de la justice et les personnes extérieures à l'État.

Il est apparu à la mission qu'aucun des parquets auditionnés n'a actuellement recours à ce dispositif pour notifier et signifier les décisions faute d'information appropriée. La mission estime qu'il serait utile que la DACS élabore une fiche méthodologique à destination de l'ensemble des parquets à cette fin.

3.3.2.2 *Une nouvelle approche de la mise à exécution des décisions en matière de nationalité*

L'article 28 du code civil énonce que mention sera portée, en marge de l'acte de naissance, des actes administratifs et des déclarations ayant pour effet l'acquisition, la perte de la nationalité française et la réintégration dans cette nationalité. Il ajoute qu'il sera fait également mention de toute première délivrance de CNF et des décisions juridictionnelles ayant trait à cette nationalité.

Les autorités compétentes pour faire procéder à l'apposition de ces mentions diffèrent selon la nature du titre donnant vocation à la nationalité française et l'autorité à l'origine de celui-ci.

La publicité de la délivrance d'un CNF ou de l'enregistrement d'une DNF prend la forme d'une apposition d'une mention en marge de l'acte de naissance détenu par l'officier d'état civil du lieu de naissance, ou par la création d'un acte tenant lieu d'acte de naissance ; ces formalités sont accomplies à l'initiative du DSGJ.

Les mentions des jugements rendus en matière de nationalité sont apposées sur instructions du procureur de la République près du TJ ou du procureur général de la cour d'appel qui a rendu la décision.

Selon la circulaire du 29 septembre 2023¹⁴⁸ relative au contentieux de la nationalité, les formalités de la signification (à l'intéressé et préalablement à son avocat) incombent au ministère public dès lors que le tribunal a statué conformément à ses réquisitions. (...) Le ministère public n'a cependant pas à prendre l'initiative de signifier une décision reconnaissant la qualité de Français ; la formalité incombe à l'intéressé dès lors qu'il y a intérêt.

¹⁴⁶ Arr. 29 août 2025 (NOR : JUST2523980A) fixant la liste des dispositifs de communication électronique auxquels il peut être recouru pour les envois, remises et notifications mentionnées à l'article 748-1 du code de procédure civile.

¹⁴⁷ Sont ainsi notamment visés le « portail dédié aux significations des actes entre avocats », qui permet la signification des actes d'une part, entre avocats et d'autre part, entre avocats et commissaires de justice et la plate-forme « SECURACT », qui organise la notification et la signification des actes et formalités entre les commissaires de justice d'une part et entre les commissaires de justice et le destinataire de l'acte d'autre part. Ces deux dispositifs, mis à la disposition et/ou mis en œuvre par la chambre nationale des commissaires de justice, sont interconnectés.

¹⁴⁸ Circulaire du 29 septembre 2023 (NOR : JUSC235241C) relative au contentieux en matière de nationalité, intégrant l'action en contestation de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, consécutive au décret n° 2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française.

Ainsi, les décisions judiciaires accordant ou constatant la nationalité française du demandeur ne sont jamais signifiées à l'initiative du ministère public. Or l'audition, par la mission, d'avocats spécialisés a mis en évidence que l'accomplissement des formalités, permettant d'attester du caractère définitif de la décision judiciaire, peuvent prendre plusieurs années avant l'obtention d'un acte d'état civil constatant la qualité de Français.

Les bénéficiaires de la nationalité française se retrouvent ainsi dans l'impossibilité de se voir reconnaître rapidement des droits attachés à l'attribution ou l'acquisition de la nationalité française par les juridictions, alors que l'octroi de la nationalité emporte une évolution très importante du statut de l'intéressé quant à son identité, à la nationalité de ses enfants encore mineurs, son droit au séjour ou encore l'accès à certains emplois réservés aux nationaux.

Or, un intérêt d'ordre public s'attache à ce que toute personne vivant en France, même si elle est née à l'étranger et possède une nationalité étrangère, soit pourvu d'un état civil¹⁴⁹. Il s'en suit que les étrangers devenant Français doivent pouvoir bénéficier d'un état civil conforme à leur situation reconnue judiciairement. Aussi, les enjeux régaliens attachés à ces procédures justifient que le ministère public procède aussi aux formalités permettant de conférer un caractère définitif aux décisions reconnaissant la qualité de Français.

Recommandation 9. À l'attention de la DACS : élaborer une fiche méthodologique à destination du ministère public sur les modalités de notification et signification des décisions en matière de nationalité.

Recommandation 10. À l'attention de la DACS : inviter le ministère public à signifier toutes les décisions rendues en matière de nationalité française lorsque celles-ci ont pour effet de modifier la situation de l'intéressé et à procéder aux formalités nécessaires à l'apposition d'une mention à l'état civil ou à l'établissement d'un acte tenant lieu d'acte de naissance par le service central de l'état civil.

3.3.2.3 *Une meilleure coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

La plupart des demandeurs est née à l'étranger et leur acte de naissance n'est pas détenu par un officier d'état civil sur le territoire national, aussi les formalités de publicité sont accomplies par les officiers d'état civil du SCEC¹⁵⁰ ou par les services consulaires.

3.3.2.3.1 *Le contrôle exercé par le SCEC*

Il convient de distinguer deux hypothèses :

- soit le SCEC détient un acte concernant l'intéressé, l'apposition de la mention d'extranéité ou de nationalité en marge de l'acte de naissance de l'intéressé ne souffre pas de retard dès lors que le dispositif de la décision contient l'indication que la personne est de nationalité française ou constate son extranéité, et que le caractère définitif de la décision est établi ;

¹⁴⁹ Circulaire du 28 octobre 2011 (NOR : JUSC1119808C) relative aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation.

¹⁵⁰ Les actes tenant lieu d'actes d'état civil aux personnes nées ou mariées à l'étranger qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française, prévus par les articles 98 à 98-2 du code civil, sont établis en un seul original, par les officiers de l'état civil du service central d'état civil du ministère des affaires étrangères, qui en assure la conservation, la mise à jour et la délivrance selon des procédés manuels ou automatisés. (Article 1er du décret n°80-308 du 25 avril 1980 portant application des articles 98 à 98-4 et 99-1 du code civil relatifs à l'état civil des personnes nées à l'étranger qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française et des articles 115 et 116 du code de la nationalité relatifs aux mentions intéressant la nationalité portée en marge des actes de naissance).

- soit le SCEC ne détient pas d'acte de la personne qui s'est vu reconnaître la nationalité française, celui-ci doit l'établir¹⁵¹.

À cette fin, le SCEC doit être rendu destinataire outre la décision devenue définitive, des copies des actes d'état civil étrangers, traduites en français et le cas échéant légalisées, fournies à l'appui de la procédure initiale. Or pour les décisions juridictionnelles, la règle est la restitution aux parties de leur dossier avec leurs pièces originales dès la fin de l'instance¹⁵², ce qui complique la tâche du MEAE. Ce dernier a ainsi fait état à la mission de demandes anciennes de communication toujours pendantes auprès de plusieurs juridictions.

Le contrôle du SCEC porte sur le caractère définitif de la décision, dont la publicité est requise, et invite si nécessaire le demandeur à procéder aux formalités de publicité. Un tel écueil devrait être corrigé par une saisine réservée au seul ministère public.

3.3.2.3.2 *Le contrôle exercé par les services consulaires*

Les consuls tiennent les registres d'état civil pour les événements ayant eu lieu à l'étranger qui concernent des Français, que ces événements aient ou non fait l'objet d'une inscription préalable à l'état civil local¹⁵³.

Si ces événements n'ont pas fait l'objet d'une inscription à l'état civil local, les agents diplomatiques et consulaires procèdent directement à l'inscription sur les registres d'état civil. Si ces événements ont été préalablement enregistrés par l'autorité locale, ils « *transcrivent* » l'acte étranger dans les registres français¹⁵⁴.

Le contrôle de l'officier de l'état civil consulaire est exercé par le procureur de la République de Nantes¹⁵⁵.

Les consulats sont rendus destinataires des CNF et des DNF par les DSGJ, lorsque l'intéressé, né à l'étranger, réside en France ou à l'étranger et que son acte de naissance figure sur les registres consulaires ou les registres locaux. Le bureau de l'état civil consulaire vérifie alors que cet acte a été établi dans les formes usitées selon la loi étrangère, qu'il n'est pas un faux et qu'il n'est pas contraire à l'ordre public¹⁵⁶.

À cette occasion les services consulaires peuvent avoir une autre appréciation des pièces d'état civil support de la délivrance d'un CNF ou d'une DNF et constater qu'elles présentent des irrégularités au regard des règles d'état civil du pays de naissance. Selon les chiffres communiqués à la mission par le MEAE, cela représente 165 dossiers transmis au bureau de la nationalité entre 2022 et 2025 ayant abouti à quatre décisions d'extranéité.

¹⁵¹ Selon l'article 98 du code civil, *un acte tenant lieu d'acte de naissance est dressé pour toute personne née à l'étranger qui acquiert ou recouvre la nationalité française à moins que l'acte dressé à sa naissance n'ait déjà été porté sur un registre conservé par une autorité française.*

Cet acte énonce les nom, prénoms et sexe de l'intéressé et indique le lieu et la date de sa naissance, sa filiation, sa résidence à la date de l'acquisition de la nationalité française

¹⁵² Article 729-1, alinéa 2, du code de procédure civile.

¹⁵³ Article 48 du code civil.

¹⁵⁴ Lorsqu'un événement concernant un Français n'est établi que par un acte d'état civil ou un jugement étranger, l'officier de l'état civil consulaire transcrit cet acte ou ce jugement dans les registres d'état civil français, c'est-à-dire qu'il inscrit dans les registres les mentions qui, selon la loi française, doivent apparaître pour le type d'acte concerné.

¹⁵⁵ Les registres sont tenus en double, et chaque année un des exemplaires est envoyé au SCEC. Les consulats gardent dans leurs archives l'autre exemplaire du registre, ainsi que les documents annexés (traductions, procurations). Le SCEC doit, à la demande des intéressés, produire des extraits ou des copies intégrales des actes d'état civil qu'il détient.

¹⁵⁶ Décret n°2008-521 du 2 juin 2008 relatif aux attributions des autorités diplomatiques et consulaires françaises en matière d'état civil, art. 5 al 2.

En cas de refus de transcription de l'acte de naissance local par le poste, un dossier de contestation du CNF ou de DNF est adressé au bureau de la nationalité sous couvert du bureau des affaires juridiques du SCEC. Parallèlement, le procureur de la République de Nantes est saisi d'une demande de sursis à établissement de l'acte¹⁵⁷. La DACS peut alors tenter une action négatoire de nationalité¹⁵⁸ ou en contestation de la délivrance¹⁵⁹. La DFAE a indiqué à la mission que sur 165 saisines de la DACS, celle-ci n'aurait renseigné les suites données que pour 11 des procédures signalées¹⁶⁰.

Cette indispensable procédure de contrôle engendre des délais supplémentaires pour les usagers à raison :

- de délais de communication très longs entre le SCEC et les juridictions ;
- d'un réexamen par les services consulaires d'une délivrance de CNF ou d'enregistrement de DNF en cas de fraude ;
- d'une nécessaire vérification des mentions du dispositif et du caractère définitif de la décision par le SCEC pour les décisions judiciaires dont la mise à exécution n'est pas prise en charge par le ministère public avec un retour aux parties aux fins d'accomplissement des diligences nécessaires.

Recommandation 11. À l'attention de la DACS : en lien avec la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (ministère de l'Europe et des affaires étrangères) identifier les freins aux formalités de publicité à l'état civil puis déterminer les modes opératoires appropriés pour fluidifier les procédures et réduire les délais de traitement.

4 VERS UNE MODERNISATION DU CONTENTIEUX DE LA NATIONALITÉ

4.1 Renforcer le pilotage de cette politique civile

La complexité du rôle dévolu au bureau de la nationalité s'incarne dans l'exposé liminaire de la circulaire du 29 septembre 2023 qui indique que *c'est par l'intermédiaire du ministère public que sont exposées les vues de la puissance publique à l'égard d'un élément essentiel de sa souveraineté et, d'autre part, le rôle de la chancellerie, à laquelle il incombe de s'assurer du respect des principes juridiques en cause et de favoriser l'harmonisation de la jurisprudence.*

Parce qu'il transmet au ministère public *les vues de la puissance publique*, le bureau de la nationalité devrait définir des orientations et des axes stratégiques dans des circulaires que les parquets pourraient localement décliner. Autrement dit, l'appréhension de ce contentieux ne saurait se limiter à une gestion casuistique et purement technique des procédures judiciaires par le bureau de la nationalité. Ainsi, sur le fond, la DACS pourrait donner des consignes aux parquets, par exemple, en matière de lutte contre la fraude¹⁶¹, en lien avec d'autres contentieux judiciaires pour lesquels elle a d'ores-et-déjà arrêté des instructions générales¹⁶².

¹⁵⁷ Le service nationalité du tribunal où la déclaration a été souscrite et l'intéressé sont informés que l'acte n'a pu être établi et qu'il est en cours d'examen par le bureau de la nationalité.

¹⁵⁸ C. civ art 29-3.

¹⁵⁹ C. civ art 26-4.

¹⁶⁰ Le bureau de la nationalité a recensé pour sa part, entre le 1er janvier 2022 et le 30 juin 2025, 808 affaires ouvertes par le bureau pour des contestations adressées par les TJ ou d'autres administrations.

¹⁶¹ Dans le cas d'actions en contestation de paternité, le parquet de Marseille fait systématiquement constater, sur demande reconventionnelle, que l'enfant n'est pas français par filiation paternelle.

¹⁶² Notamment la circulaire du 13 août 2025 (NOR : JUSC2523157C) relative à la lutte contre les mariages frauduleux, la circulaire du 1 mars 2019 (NOR : JUSC1904138C) destinée à lutter *a priori* contre les reconnaissances frauduleuses de paternité et de maternité.

Sur la procédure une réflexion pourrait être engagée avec les magistrats (siège et parquet) pour bâtir un modèle de convention de procédure¹⁶³ qui serait ensuite adapté en fonction des spécificités locales et des échanges avec les barreaux concernés.

Recommandation 12. À l'attention de la DACS : définir les orientations d'une politique civile pour le ministère public en matière de contentieux de la nationalité

La mission estime également que la DACS devrait animer le réseau des parquets civils spécialisés (des TJ et des cours d'appel), notamment en les conviant à une réunion annuelle à laquelle pourraient se joindre les magistrats du siège, sur des temps d'échanges dédiés pour respecter leur indépendance juridictionnelle. En effet, l'absence d'animation ou de coordination des acteurs est pointée non seulement par des magistrats du parquet mais aussi du siège, alors que la volonté affichée des pouvoirs publics s'inscrit dans une logique de spécialisation des praticiens et d'uniformisation des pratiques.

Recommandation 13. À l'attention de la DACS : animer le réseau des parquets civils des juridictions spécialisées (tribunaux judiciaires et cours d'appel)

Parce que le bureau de la nationalité, doit *favoriser l'harmonisation de la jurisprudence*, il doit également promouvoir l'émergence d'une culture judiciaire du contentieux de la nationalité en dispensant des formations¹⁶⁴ à l'école nationale de la magistrature (ENM), en sus de celles déjà réalisées par le service auprès des DSGJ, qui seraient ouvertes à l'ensemble des personnels judiciaires. Les personnels de greffe ont d'ailleurs clairement exprimé, dans le questionnaire Sphinx, leur besoin en formation et ont formulé des suggestions sur les thématiques¹⁶⁵ à traiter et les modalités organisationnelles des sessions¹⁶⁶.

Recommandation 14. À l'attention de l'école nationale de la magistrature et de l'école nationale des greffes : organiser une session de formation commune aux magistrats et personnels de greffe en matière de droit de la nationalité

4.2 Une autre approche de la lutte contre la fraude

4.2.1 Les enjeux attachés au phénomène de la fraude

4.2.1.1 Une difficile appréhension du mécanisme de la fraude

La mission s'est attachée à déterminer ce que recouvrait le phénomène de fraude en matière de contentieux de nationalité, alors même que le ministère de la justice ne dispose pas de données stabilisées en la matière. La direction nationale de la police aux frontières (DNPAF) définit la fraude de la manière suivante : La fraude documentaire et à l'identité constitue un moyen spécifique utilisé par les criminels et les délinquants. Elle repose sur le détournement de documents ou de titres d'identité, la création d'identités frauduleuses ou encore l'usurpation d'identités réelles, dans le but de faciliter la commission d'infractions pénales ou de se soustraire à la justice. Il convient de rappeler que la fabrication et l'usage de faux documents constituent des infractions à part entière, prévues et sanctionnées par les articles 441-1 et suivants du code pénal.

¹⁶³ Il pourrait notamment être abordés la question de la communication des pièces, le nombre de jeux de conclusions etc.

¹⁶⁴ Dans ces sessions en formation continue, il pourrait notamment être abordés des sujets transversaux civil/pénal ayant trait à la filiation, à la commission de certains types d'infractions.

¹⁶⁵ Des modules de formation sur la légalisation, sur les indépendances spécifiques (par exemple, les comptoirs indiens et l'Indochine), sur les actes d'état civil étranger, sur la rédaction des CNF et leur refus etc.

¹⁶⁶ Les formations déconcentrées en région sont notamment plébiscitées, la question de la temporalité des sessions avec les prises de poste, la fréquence et la longueur des formations en présentiel ou distanciel etc.

La DACS considère, quant à elle, que le phénomène de fraude recouvre tout à la fois les données de falsification matérielle, de fausse déclaration, de fabrication d'actes fictifs, d'usurpation d'identité ou encore d'actes non probants car non conformes à la législation locale. Sont ici concernés les actes d'état civil étrangers et les justificatifs de scolarité sur le sol français.

4.2.1.1.1 *Une quantification complexe des situations frauduleuses*

Sur un plan quantitatif, le bureau de la nationalité indique qu'il ne lui est par exemple pas possible de quantifier le nombre exact de délivrances indues de CNF de manière générale et précise que la seule donnée disponible est le nombre de contestations adressées au bureau¹⁶⁷. Cette donnée intéressait d'autant plus la mission que la DFAE du MEAE évoque un nombre croissant de cas de délivrance indue de CNF du fait d'un phénomène de fraude en matière d'état civil.

En l'état, sur les trois dernières années, le bureau de la nationalité a engagé environ une vingtaine d'actions par an à l'encontre de personnes s'étant vu délivrer un CNF à tort et il apparaît que les cas de fraude pour les DNF concernent essentiellement les acquisitions à raison du mariage. Compte tenu de l'existence de délai pour agir¹⁶⁸, ces signalements donnent lieu à l'examen du dossier par le bureau dans les meilleurs délais suivant la saisine.

En novembre 2019, un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires étrangères, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la justice relative au dispositif de lutte contre la fraude mis en place dans les services consulaires en matière d'actes d'état civil, de délivrance des titres d'identité et de voyages et de visas, formulait un certain nombre de recommandations pour renforcer la lutte contre la fraude.

Une recommandation préconisait d'affiner les indicateurs statistiques de suivi des CNF et des DNF dans le but de déterminer le nombre des certificats et déclarations affectés par une fraude.

Le bureau de la nationalité a indiqué à la mission s'être emparé de cette préconisation, et a précisé attendre de la mise en service d'un nouvel applicatif informatique de gestion au sein du bureau, la production d'indicateurs statistiques pertinents sur la fraude tels que le nombre de contentieux engagés suite à une fraude et les motifs de classement des contentieux non engagés¹⁶⁹.

La DFAE, acteur essentiel, conjointement avec les postes consulaires, de la lutte contre la fraude, a de son côté constaté une augmentation des cas de fraude dans tous les domaines consulaires (titres d'identité et de voyage, visas et, qui intéresse particulièrement la mission, état civil).

La DFAE relève que la fraude à l'état civil se maintient à un niveau préoccupant et nécessite un engagement plus important ; l'usurpation d'identité et la reconnaissance frauduleuse sont les principales fraudes en volume de dossiers.

Elle note que les fraudes sur l'usurpation d'identité sont détectées essentiellement lors des demandes d'actes effectuées par les usagers : l'un des signaux d'alerte se déclenche lorsque plusieurs adresses mails se réclamant de la même identité demande la délivrance d'un acte.

Il apparaît que les services consulaires sont de plus en plus exposés à la fraude documentaire, notamment via des jugements supplétifs de complaisance ; des actes locaux irréguliers ou falsifiés facilitant l'obtention indue de titres d'identité ou de nationalité ; un contexte local souvent marqué par la corruption, des registres incomplets et des procédures défaillantes.

¹⁶⁷ En l'occurrence 808 affaires entre le 1er janvier 2022 et le 30 juin 2025.

¹⁶⁸ Article 26-4 du code civil.

¹⁶⁹ Le classement pouvant être lié non pas à l'absence de preuve d'une fraude, mais plutôt à une difficulté matérielle -absence d'adresse récente- et de possibilité légale pour le parquet d'effectuer des réquisitions pour rechercher une telle adresse, adresse consistant en une boîte postale à l'étranger, considérée comme insuffisamment fiable, mais aussi phénomène de fraude ne pouvant être combattu par le moyen de l'action négatoire.

Les mécanismes de fraude concernent aussi bien la falsification de documents que le détournement de procédures (mariages, reconnaissances paternelles, regroupement familial).

Les missions consulaires rapportent une fraude massive liée à la faiblesse des états civils locaux.

Selon la DFAE, en 2023, 1644 refus de transcription ont été transmis par les postes et le bureau des transcriptions au SCEC, contre 981 dossiers pouvant regrouper plusieurs refus en 2022. Dans le détail, ces refus concernaient, dans 80 % des cas, des demandes de transcription d'actes de naissance et dans une moindre mesure des actes de mariage.

La DFAE relève que les pays concernés par ces décisions de refus sont presque exclusivement des pays d'Afrique francophone¹⁷⁰.

La DFAE a exposé à la mission qu'en tout état de cause, la frontière entre irrégularité des actes et fraude est ténue et doit conduire les postes consulaires aux mêmes procédures.

4.2.1.1.2 *Un enjeu majeur pour les DSGJ*

S'agissant de la formation à la détection de la fraude d'abord, les DSGJ répondent majoritairement (65 %) que les agents des bureaux de la nationalité n'ont pas été initiés à la fraude et que pour le reste (34 %), l'initiation s'est faite selon des modalités très variées¹⁷¹, avec des acquis qui n'ont pas été mis à jour régulièrement.

S'agissant ensuite des principaux types de fraude documentaire ou de filiation rencontrés par les services de la nationalité en 2024, la classification établie par les DGSJ est la suivante :

- Actes irréguliers ou non conforme à la loi étrangère (74 %)
- Fabrications d'actes fictifs (33 %)
- Falsifications matérielles (33 %)
- Fausses déclarations (26 %)

Les différentes auditions aussi bien auprès des services de greffe que des magistrats auxquelles la mission a procédé ont également permis de lister les principaux types de fraude rencontrés : des filières par pays avec des « kits de nationalité » revendiquant la nationalité française par filiation¹⁷², des falsifications d'actes de naissance, des faux actes d'état civil¹⁷³, des faux jugements, des usurpations d'identité.

Enfin, la mission a relevé, au fil de ses auditions, des bonnes pratiques :

Ainsi par exemple celle d'un parquet civil qui a exposé à la mission avoir fait de la lutte de la fraude à la nationalité une priorité et :

- utiliser à cette fin avec efficacité la procédure de double assignation en cas de reconnaissance frauduleuse avec l'objectif de faire annuler la reconnaissance pour priver la fraude d'effets ;
- nouer des liens forts avec les services locaux de la PAF¹⁷⁴.
- Ainsi encore des modalités décrites par un TJ composé de plusieurs TPROX :
- mise en place d'un groupe de travail réunissant l'ensemble des chambres, notamment pour harmoniser les pratiques en matière de fraude ;

¹⁷⁰ Aux Comores, 80 % des dossiers de transcription comportent des éléments frauduleux ; les jugements supplétifs sont facilement obtenus auprès des cadis ; les actes peuvent être modifiés sur demande (filiation, date de naissance) ; les levées d'actes, bien que fréquentes, ne permettent pas de fiabilité réelle. Au Mali, les irrégularités sont protéiformes et cumulent souvent état civil peu rigoureux et fraude.

¹⁷¹ Il s'agit notamment de formations dispensées par le bureau de la nationalité et l'ENG, par les préfectures et les services locaux de la police aux frontières, ou encore par les collègues des agents.

¹⁷² Qu'il s'agisse de père naturalisé ou français par déclaration.

¹⁷³ Avec des traces de grattage.

¹⁷⁴ Elle est consultée pour expertiser les actes transmis par les officiers d'état civil dans le cadre d'opposition à mariage et de reconnaissance frauduleuse ou pour avis sur l'irrégularité ou le caractère apocryphe d'un acte.

- vérification de la légalisation, puis de la conformité de l'acte au regard des textes locaux applicables à l'espèce et vérification de la conformité au regard de l'ordre public international ;
- en cas de suspicion de faux, envoi pour avis à la PAF, consultation du bureau de la nationalité, authentification au consulat.
- Les DGSJ comme les magistrats ont fait part à la mission de formation et d'outils de vérification d'autant plus insuffisants en matière de lutte contre la fraude que les directeurs de greffe et greffiers ne sont pas des spécialistes de l'état civil.

Une difficulté particulière a été soulevée relative à l'authenticité des certificats de scolarité, en particulier pour l'obtention de la nationalité française par les mineurs non accompagnés pris en charge par l'ASE, ces documents étant en effet requis lors de l'examen de la demande. Le MEAE avait, en 2022, saisi le bureau de la nationalité d'une recrudescence des dossiers douteux d'acquisition de la nationalité française au titre de l'article 21-12 du code civil¹⁷⁵. Particulièrement préoccupante, cette fraude nécessite que les DGSJ puissent aisément vérifier la réalité du parcours scolaire du mineur sans dépendre des réponses variables des établissements scolaires.

Recommandation 15. À l'attention de la DACS : en lien avec le secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, mettre en place un protocole standardisé d'authentification des données inscrites sur le certificat de scolarité.

4.2.1.2 *Une approche divergente de l'article 47 du code civil des ministères régaliens*

L'article 47 du code civil dispose que tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi sauf si des indices intrinsèques ou extrinsèques font douter de son caractère probant ou établissent que les faits déclarés ne correspondent pas à la réalité.

La DACS souligne qu'un simple indice¹⁷⁶ permet de remettre en cause la force probante de l'acte sans exiger la preuve contraire, renversant ainsi la charge de la preuve¹⁷⁷. La simple discordance entre les actes permet de remettre en cause la force probante de l'acte de naissance sans qu'il soit nécessaire de prouver que l'acte est faux.

L'article 47 du code civil autorise en outre expressément, pour son application, de procéder à toutes vérifications utiles, étant cependant précisé que celles-ci sont souvent dépendantes des relations diplomatiques de la France avec le pays concerné.

De jurisprudence constante, la Cour de cassation rappelle que le juge est tenu de vérifier la régularité au regard des dispositions de l'article 47 du code civil, des actes d'état civil étrangers qui ont été produits au soutien de la demande de délivrance d'un certificat de nationalité française¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Aux termes de l'article 21-12 du code civil, « peut réclamer la nationalité française l'enfant qui, depuis au moins trois années, est recueilli sur décision de justice et élevé par une personne de nationalité française ou est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ».

¹⁷⁶ Les actes de l'état civil français font foi jusqu'à inscription de faux pour les mentions relevant des constatations personnelles de l'officier de l'état civil, et jusqu'à preuve du contraire pour les mentions déclaratives de l'acte.

¹⁷⁷ Par exemple, un acte de naissance portant une date de naissance d'un parent, différente de celle de l'acte de naissance de ce parent.

¹⁷⁸ Civ. 1^{re}, 8 juillet 2020, pourvoi n° 19-15.088.

Pour pouvoir bénéficier de la force probante de l'article 47 du code civil, les actes de l'état civil étrangers doivent être légalisés, sauf convention internationale spécifiant le contraire¹⁷⁹.

La légalisation doit émaner soit, en France, du consul du pays, où l'acte a été établi, soit, à l'étranger, du consul de France établi dans ce pays, seules autorités habilitées. La Cour de cassation n'admet pas la sur légalisation, à savoir la légalisation de la signature d'une autorité non habilitée à légaliser un acte étranger.

Enfin, les jugements supplétifs d'actes de l'état civil sont destinés à remplacer un acte de l'état civil perdu ou détruit. En cas de contestation d'un jugement supplétif étranger, le juge doit toutefois vérifier si les conditions de régularité internationale sont réunies¹⁸⁰.

À ce titre, le bureau de la nationalité identifie le développement de phénomènes de contournement frauduleux de difficultés liées au caractère non probant d'actes de l'état civil étranger, par exemple par le recours abusif à la production de jugements supplétifs rendus tant par les juridictions étrangères que par les juges français lorsqu'un acte de naissance a été dressé mais ne peut pas être produit.

La rédaction de l'article 47 du code civil ne pose, selon la DACS, pas de difficulté en tant que tel. Son application nécessite en revanche la construction d'une politique de lutte contre la fraude, selon une réflexion et une approche globale, autour des éléments de la preuve de l'état des personnes.

L'immense majorité des praticiens consulté par la mission estime, également, que les dispositions actuelles de l'article 47 du code civil couplées aux obligations de légalisation ou d'apostille permettent d'écarter tous les actes douteux.

Cette position va à rebours des visions partagées par le ministère de l'intérieur et le MEAE qui considèrent quant à eux que, dès lors que la charge de la preuve appartient à l'administration dans la rédaction actuelle de l'article 47, la preuve du caractère frauduleux d'un acte présenté est rendue particulièrement complexe. Ils s'inscrivent ainsi dans la droite ligne d'une recommandation de la mission interministérielle de 2019, qui préconisait d'expertiser une adaptation de l'article 47 du code civil en subordonnant le régime de reconnaissance des actes d'état civil étranger à la fiabilité de l'état civil du pays, au degré de formation des officiers d'état civil et au niveau de coopération des autorités locales.

La DACS a indiqué à la mission avoir, dans la suite de cette recommandation, expertisé l'opportunité de modifier l'article 47 du code civil afin de permettre d'écarter rapidement des actes de l'état civil étrangers falsifiés ou irréguliers. Elle a conclu que cette modification, qui implique une différence de traitement liée à l'État de provenance des actes de l'état civil, devrait en tout état de cause nécessairement se fonder sur des critères objectifs¹⁸¹, pour éviter toute censure par le Conseil constitutionnel et a relevé que ceux-ci n'ont jusqu'à présent pas pu être déterminés valablement en l'absence des données nécessaires à cet effet.

À l'issue de ces travaux, la mission constate que la rédaction actuelle de l'article 47 du code civil, combinée avec le maintien d'une exigence de légalisation, est suffisante pour lutte contre la fraude. Cependant les outils de lutte contre la fraude ne peuvent se limiter au cadre juridique prévu à l'article 47 du code civil.

¹⁷⁹ La France est liée par plusieurs conventions bilatérales dispensant les actes d'état civil de légalisation, notamment : accord de coopération en matière de justice avec la République de Haute Volta (actuel Burkina Fasso) du 24 avril 1961 ; accord de coopération en matière de justice avec la République unie du Cameroun du 21 février 1974, accord de coopération en matière de justice avec la République de Côte-d'Ivoire du 24 avril 1961, convention de coopération judiciaire en matière civile avec la République de Djibouti du 27 septembre 1986, accord de coopération en matière de justice avec la République centrafricaine du 18 janvier 1965.

¹⁸⁰ Civ. 1^{re}, 20 février 2007, pourvoi n° 05-14.082.

¹⁸¹ Le taux de fraude en matière d'état civil ou encore des critères objectifs de mesure de la fiabilité générale du système d'état civil étranger)

4.2.2 La promotion d'une politique de coopération interministérielle

4.2.2.1 Une politique qui doit encore être fluidifiée et renforcée

Une coopération interministérielle fluidifiée et renforcée est gage d'une meilleure lutte contre la fraude, ainsi qu'ont pu l'indiquer à la mission les professionnels consultés.

Si les contacts existent entre d'une part la DACS, le MEAE et le ministère de l'intérieur, d'autre part les juridictions et des personnels des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, ils doivent être amplifiés.

Le ministère de la justice ne dispose à lui seul que d'une partie de l'expertise et doit pouvoir bénéficier de celles de ses homologues de l'intérieur et des Affaires étrangères, y compris en termes de base de données et de formation.

La mission a également noté des difficultés soulignées quant aux délais très variables de réponse des consulats, auxquels les tribunaux ont ponctuellement recours et a relevé que la saisine des services de la PAF n'est pas répandue ni pratiquée de manière systématique par les juridictions. À titre d'exemple, la cheffe de la DFAE a évoqué auprès de la mission des rencontres régulières entre ses services et le bureau de la nationalité, des échanges avec le service civil du parquet de Nantes ou encore des contacts ponctuels ou réguliers avec certains TJ, qui sollicitent des levées d'actes¹⁸².

Le rapport de la mission interministérielle de novembre 2019 préconisait de procéder à une cartographie partagée de la fraude en matière d'état civil et de l'acquisition de la nationalité française, de nature à mieux appréhender le phénomène. La mission y souscrit totalement, le bureau de la nationalité ayant cependant indiqué à la mission qu'un tel projet nécessiterait des ressources complémentaires.

La mission considère également qu'une réelle expertise de la fraude documentaire passe par une meilleure formation et une meilleure diffusion de l'information.

Sur la formation, la mission ne verrait qu'avantage à la multiplication de formations menées en interministérielle, à l'instar de celles pratiquées par certains tribunaux ou cours d'appel qui sollicitent les services des ministères de l'intérieur et des Affaires étrangères pour diligenter des formations ou encore des interventions de ces derniers à l'ENG et à l'ENM. Le MEAE est d'ailleurs également sollicité par les centres de délivrance des titres d'identité du ministère de l'intérieur.

Enfin, la mission relève que la diffusion de l'information sera facilitée par la spécialisation qu'elle propose qui permettrait de limiter le nombre d'agents compétents et donc de simplifier les actions de formation et la diffusion d'informations sur l'évolution des phénomènes de fraude.

4.2.2.2 Des perspectives pour renforcer encore l'efficacité de la lutte contre la fraude

Un groupe de travail, qui s'est réuni en 2024, conduit par la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), dont sont membres le bureau de la nationalité, la mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité du ministère de l'Intérieur, la DNPAF et l'ENG s'est jusqu'à présent concentré sur la conception d'une mallette pédagogique de formation sur les phénomènes de fraude, à destination des agents de greffe. Ce groupe de travail entend désormais travailler à la création d'une plateforme d'information et de fiches de signalement sur les phénomènes et typologies de fraude documentaire et d'identité, d'accès et d'alimentation partagés entre les différents acteurs.

¹⁸² Le poste consulaire doit s'assurer de la conformité de l'acte à la législation locale (déclarant authentifié, officier état civil compétent et tampon régulier) ; elle doit veiller à la cohérence du délai de déclaration (vérifier si ce n'est pas jour férié par exemple) et à la conformité des faits déclarés à la réalité (demandes de documents de grossesse, certificats d'accouchement...).

Il existe des levées d'actes in situ et par échanges de courriers ; les procédures diffèrent et le degré de coopération des autorités locales est très variable. Les levés d'actes se font encore lorsque les autorités locales sont coopératives (Madagascar et aussi récemment Yaoundé au Cameroun). Les levés peuvent être très longues (notamment par courrier) et les réponses ne sont pas toujours fiables (c'est notamment le cas des Comores où il n'y a plus de légalisation faite sur place car le degré de corruption est très élevé).

Le bureau de la nationalité a ainsi indiqué qu'il serait disposé à abonder la base de données du MEAE¹⁸³ des législations étrangères en matière d'état civil avec des spécimens d'actes pour plusieurs pays, par exemple avec de la jurisprudence ou des articles de doctrine. Il relève au surplus que l'accès à une telle base de données pourrait être utile pour les juridictions, dans la mesure où les données présentées auraient fait l'objet d'un travail de validation par les trois ministères régaliens.

Afin de faciliter la détection des fraudes, la mise en œuvre d'une consultation réciproque par les services compétents des différents fichiers informatiques détenus par le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et le MEAE comportant des données de nationalité, d'état civil et de vérification de la validité des titres était déjà porté par le rapport de la mission interministérielle de novembre 2019. Cette interopérabilité est plus que jamais d'actualité.

À date, le bureau de la nationalité a d'ores et déjà accès à la plateforme WEBNAT, gérée par le ministère de l'intérieur. Par ailleurs, des échanges ont eu lieu au mois de mars 2023 entre le bureau de la nationalité, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur et le SCEC sur l'ouverture en consultation de l'applicatif JUSTINAT aux ministères de l'intérieur et MEAE. Le bureau de la nationalité a indiqué à la mission ne pas y être défavorable sur le principe, sous réserve d'accompagner cette ouverture en consultation d'actions de formation sur la valeur probante d'un refus de délivrance d'un certificat de nationalité française.

En outre, ce projet semble aujourd'hui se heurter à des enjeux de sécurité informatique et de protection des données. En effet, l'applicatif JUSTINAT repose sur des composants de sécurité largement obsolètes, et aucune évolution n'est envisageable avant une mise à jour de ces composants, en cours.

La DFAE a regretté, lors de son entretien avec la mission, de trop faibles avancées sur l'interopérabilité des bases de données.

Enfin, la DNPAF appelle de ses vœux plusieurs évolutions telles que :

- la révision de la convention de la Haye du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de légalisation des actes publics étrangers et des conventions bilatérales¹⁸⁴ pour les pays étrangers les plus concernés par la fraude aux actes d'état civil ;
- le renforcement de la coopération interministérielle et la création d'une plateforme interministérielle à défaut d'une agence nationale spécialisée ;
- le renforcement aussi bien des effectifs de police dédiés à l'analyse documentaire que des effectifs au sein des greffes des tribunaux en charge de la délivrance des CNF et dédiés à l'analyse documentaire ;
- le développement d'outils modernes de sécurisation des actes d'état civil français et étrangers – code barre 2DDOC185 avec signature électronique sécurisée et données biométriques.

Autant de perspectives dynamiques qui rejoignent pleinement les préoccupations de la chancellerie et qui, aux yeux de la mission, doivent nécessairement être pensées en interministériel.

¹⁸³ D'ores et déjà mis à disposition du ministère de l'intérieur via Resana.

¹⁸⁴ La France est liée par plusieurs conventions bilatérales dispensant les actes d'état civil de légalisation, notamment : accord de coopération en matière de justice avec la République de Haute Volta (actuel Burkina Fasso) du 24 avril 1961 ; accord de coopération en matière de justice avec la République unie du Cameroun du 21 février 1974, accord de coopération en matière de justice avec la République de Côte-d'Ivoire du 24 avril 1961, convention de coopération judiciaire en matière civile avec la République de Djibouti du 27 septembre 1986, accord de coopération en matière de justice avec la République centrafricaine du 18 janvier 1965.

¹⁸⁵ La solution « 2D-Doc » déployée par l'ANTS sécurise les échanges de documents papier et numériques entre usagers et administration pour lutter contre la fraude grâce à un code-barre 2D contenant des informations clés signées électroniquement. Cette solution permet de vérifier l'intégrité et l'authenticité des documents administratif.

Recommandation 16. À l'attention de la DACS : pour renforcer la lutte contre la fraude, en lien avec la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, lancer une campagne de révision des conventions bilatérales prévoyant des dispenses de légalisation et impulser la création d'une base interministérielle de données documentaires et d'information.

4.3 Vers une modernisation technologique

4.3.1 Les contraintes procédurales qui guident la stratégie de dématérialisation

Le contentieux de la nationalité française demeure complexe, en raison de l'importance des pièces justificatives, de la dimension internationale des situations à traiter et de la diversité des législations étrangères. Les praticiens expriment une attente forte en matière de modernisation des outils à disposition. L'innovation numérique apparaît ainsi comme une condition de l'efficacité du service public, mais elle doit être pensée dans le respect des contraintes procédurales propres à ce contentieux.

Certaines exigences légales rendent inenvisageable une dématérialisation intégrale à court terme du traitement des CNF et DNF. Le dépôt physique du formulaire CERFA demeure obligatoire, sa signature manuscrite étant légalement requise. La présentation des actes d'état civil étrangers dans leur version originale est également nécessaire pour prévenir la fraude documentaire, de même que l'usage du papier sécurisé pour la délivrance CNF¹⁸⁶.

Ces contraintes, qui constituent un verrou juridique, n'interdisent toutefois pas une amélioration graduée du dispositif. L'expérience acquise par le ministère de l'intérieur (Cf. encadré ci-après) dans la dématérialisation des démarches de nationalité, ou encore l'exemple de la publicité foncière en Alsace-Moselle¹⁸⁷ illustrent les possibilités offertes par une approche progressive.

¹⁸⁶ Circulaire JUSC2435131C du 9 janvier 2025 relative à la présentation de la procédure de délivrance des CNF.

¹⁸⁷ AMALFI est l'outil informatique qui a été conçu et mis en œuvre pour informatiser les registres manuscrits répartis dans les 46 bureaux fonciers d'Alsace-Moselle ainsi que l'intégralité du processus de publicité foncière. AMALFI est l'outil principal de la dématérialisation de la publicité foncière depuis juillet 2008. L'EPELFI - Établissement Public d'Exploitation du Livre Foncier Informatisé sous tutelle du Ministère de la justice - en assure l'exploitation dans le respect d'engagements termes de disponibilité et de sécurité.

Focus : L'organisation déployée au ministère de l'intérieur dans le traitement des demandes de DNF et de naturalisation

La mission, dans une volonté de comparer les modalités d'organisation dans la politique d'accès à la nationalité française, a interrogé la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) de la direction générale des étrangers en France.

Celle-ci fait état d'une organisation rationalisée et modernisée :

Les demandes d'accès à la nationalité française sont instruites au sein de services préfectoraux dédiés, dénommées les plateformes d'accès à la nationalité française, qui sont réparties sur l'ensemble du territoire¹⁸⁸.

Les plateformes d'accès à la nationalité française enregistrent en matière déclarative les demandes qu'elles estiment favorables et transmettent les autres à la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) pour décision.

En ce qui concerne la procédure par décret, les plateformes notifient les décisions défavorables et transmettent les propositions favorables pour contrôle et mise au décret à la signature du ministre de l'Intérieur par la SDANF.

La SDANF assure quant à elle les naturalisations par décret et les décisions de refus d'enregistrement des procédures déclaratives à raison de conjoint, fratrie, ascendant de Français, contrôle les décisions favorables et défavorables prises par les autorités préfectorales, pilote et anime le réseau déconcentré.

La sous-direction traite aussi les recours hiérarchiques contre les décisions défavorables des préfets et les contentieux liés à ce champ d'intervention. Elle gère également les décisions de retrait de la nationalité française : déchéance, décret rapportant la nationalité française ou décret d'opposition pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique.

Cette organisation a été fortement marquée, depuis 2022, par la transformation numérique du traitement des procédures d'acquisition de la nationalité par décret, avec le déploiement progressif du téléservice NATALI¹⁸⁹. Il permet, selon le ministère de l'intérieur, une meilleure harmonisation du traitement des demandes sur l'ensemble des plateformes puisque cadrant la procédure depuis la phase de dépôt jusqu'à la finalisation de l'instruction. L'ensemble des procédures déclaratives sont en revanche toujours à date déposées sous format papier.

Dès la mise en place de la mesure de dématérialisation de la procédure par décret, les postulants ont eu accès à un centre d'aide en ligne qui peut être saisi par téléphone ou par mail. Les agents de ce centre ont été formés tant sur le plan technique que sur le métier et des points mensuels sont faits avec la SDANF afin de mettre à jour leurs connaissances et suivre l'évolution des questionnements.

De plus, un point d'accès numérique a été mis en place dans chaque plateforme afin d'accompagner les postulants pour lesquels le Centre contact citoyen¹⁹⁰ de l'Agence nationale des titres sécurisés n'apporterait pas de solution.

Enfin, un chatbot suivi et animé par la SDANF a été positionné sur le portail usager. Un suivi régulier est également effectué avec le développeur afin d'ajuster les réponses au plus près des attentes.

La dématérialisation permet, selon la sous-direction, de mieux déterminer les pièces à déposer au plus près de la situation déclarée du demandeur d'autant plus qu'aucun dossier ne peut être déposé sans que le postulant n'ait produit toutes les pièces exigées.

Il a été indiqué à la mission qu'un travail était en cours pour un contrôle « automatique » de certaines pièces dès le dépôt des demandes.

En tout état de cause, toutes les pièces d'état civil déposées dans NATALI à l'appui d'une demande doivent obligatoirement être présentées à l'agent préfectoral lors de l'entretien réglementaire pour vérification de leur authenticité. Faute de présentation, la demande peut être classée sans suite.

Dans le même temps, la SDANF a mené des actions de communication auprès des usagers afin d'améliorer la complétude des dossiers.

Si ce ministère semble très en pointe sur la dématérialisation de certaines procédures, il conserve néanmoins un temps de contrôle des pièces par agent préfectoral pour prévenir la fraude.

Par ailleurs le Défenseur des droits, consulté par la mission, a indiqué être régulièrement saisi de difficultés liées à la dématérialisation du téléservice NATALI, aux délais de transmission dématérialisée des dossiers entre la SDANF et le service central à l'état civil (SCEC) ou des délais particulièrement longs entre le dépôt de la demande et la remise du récépissé s'agissant des DNF.

¹⁸⁸ 31 en métropole à vocation interdépartementale ou départementale et 10 en Outre-mer.

¹⁸⁹ Plateforme, du ministère de l'intérieur, de demande en ligne de naturalisation française ou de réintégration dans la nationalité française

¹⁹⁰ Service d'assistance gratuit qui accompagne l'utilisateur dans ses démarches en ligne.

4.3.2 Les priorités opérationnelles à court terme

L'enquête Sphinx et les auditions menées, tant auprès des juridictions que des services d'administration centrale, ont permis à la mission d'identifier certaines priorités opérationnelles qui se dégagent à court terme et d'autres à plus long terme tendant à améliorer le traitement du contentieux de la nationalité.

La première priorité identifiée par la mission concerne le formulaire CERFA. Ce document de 11 pages, accompagné d'une notice de 17 pages, ne peut actuellement être renseigné que de façon manuscrite, ce qui constitue une source majeure de complexité et d'erreurs. L'enquête révèle que 28 % des juridictions font face à un taux de dossiers incomplets supérieur à 40 %, témoignant de l'inadaptation du formulaire aux capacités des usagers. Les directeurs de greffe interrogés soulignent unanimement que la plupart des demandeurs sont en grande difficulté pour remplir ce questionnaire, ce qui engendre un travail supplémentaire très important pour les greffes. La version interactive du formulaire, en cours de conception par la DACS et la DILA, devrait permettre un remplissage assisté grâce à des menus déroulants, des contrôles automatiques de cohérence et des explications contextuelles.

L'accès à une documentation consolidée sur les législations étrangères d'état civil et aux procédures de vérification des documents par pays d'origine constitue également une attente récurrente. Actuellement, ces informations sont dispersées entre différents supports : formations des greffes, documentation du bureau de la nationalité, vade-mecum locaux dans les juridictions ou d'autres administrations.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui met déjà à disposition des préfets des fiches relatives à la législation des différents pays étrangers en matière d'état civil, a indiqué à la mission ne pas être opposé à l'ouverture de cette documentation aux magistrats et directeurs de greffe par l'intermédiaire de la DACS. Une telle base, accessible via la plateforme Resana, pourrait intégrer ces données avec des informations sur la fraude et des *check-lists* de points à vérifier par type d'actes selon les pays. Elle pourrait être enrichie avec les données du SCEC et de la PAF. Cette mutualisation favoriserait une harmonisation des contrôles entre juridictions et faciliterait la montée en compétence collective des services.

Recommandation 17. À l'attention de la DACS : permettre l'ouverture de la base de données élaborées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur la plateforme Resana aux magistrats et agents de greffe en charge du contentieux de la nationalité

Enfin, l'exemple du pôle extraterritorial de Paris, qui traite plus d'un tiers des demandes nationales, illustre des besoins spécifiques liés aux contentieux complexes. Les affaires dites "familiales", impliquant parfois plusieurs centaines de descendants d'un même ancêtre, nécessitent des reconstitutions généalogiques particulièrement lourdes. Le recours à des outils numériques de visualisation et de mise en relation automatique des données constituerait une avancée décisive pour ce type de dossiers.

À plus long terme, la modernisation numérique devra s'accompagner du développement d'interface avec les logiciels métiers existants (WINCI, ESABORA, PORTALIS), actuellement non interconnectés avec le portail du justiciable. L'évolution de ce portail vers un service intégré¹⁹¹, permettra aux justiciables d'accéder à un parcours complet pour la demande et le suivi de leurs dossiers de nationalité, consolidant ainsi les outils interactifs et automatisés mis en place à court terme et améliorant l'efficacité des juridictions tout en simplifiant l'expérience des usagers.

¹⁹¹ Sur le modèle de la direction générale des finances publiques, le portail Impots.gouv.fr offre la possibilité aux usagers de déclarer leurs revenus en ligne, en toute sécurité, depuis n'importe quel ordinateur ou tablette. L'utilisateur est guidé à chaque étape.

4.3.3 L'apport spécifique de l'intelligence artificielle

Au-delà de ses évolutions techniques essentielles, l'IA ouvre des perspectives de transformation structurelle des organisations et du traitement des procédures. Elle se distingue des solutions classiques de dématérialisation en apportant des réponses adaptées à la complexité intrinsèque du contentieux de la nationalité.

Plusieurs cas d'usages ont été identifiés par la mission à l'occasion de ses investigations.

Le premier consiste en une assistance conversationnelle multilingues spécialisée, disponible sur les sites institutionnels¹⁹², capable de répondre en continu et de manière contextualisée aux interrogations des justiciables sur les sites institutionnels. Contrairement aux arbres décisionnels classiques¹⁹³, cette technologie permettrait une interaction contextualisée et adaptée à la diversité des situations des usagers¹⁹⁴. Le déploiement de cet outil pourrait s'appuyer sur la plateforme démarches-simplifiées.fr et constituerait une réponse directe aux difficultés rencontrées par les demandeurs comme par les greffes.

L'extraction intelligente de données constitue également un axe d'amélioration important. La reconnaissance optique de caractères couplée à un modèle d'IA auto-apprenant permettrait d'automatiser l'extraction des données contenues dans les formulaires CERFA et les documents d'état civil, ce qui réduirait considérablement le travail de saisie manuelle en structurant automatiquement les données dans les bases de gestion.

Un assistant intelligent pourrait également proposer des argumentaires juridiques contextualisés pour la rédaction des CNF ou DNF, en s'appuyant sur l'analyse des précédents jurisprudentiels et l'identification automatique de la législation adaptée aux éléments du dossier.

À ces usages pourrait s'ajouter à plus long terme, la détection automatisée des anomalies. L'IA pourrait contribuer au repérage de documents frauduleux, à l'identification de demandes multiples introduites devant plusieurs juridictions, ou encore à la détection de cas récurrents de fraude documentaire, cet outil pourrait être partagé entre les trois ministères régaliens concernés.

¹⁹² Les sites service-public.fr et justice.fr par exemple.

¹⁹³ Un arbre de décision est un outil d'aide à la décision représentant un ensemble de choix sous la forme graphique d'un arbre. Les différentes décisions possibles sont situées aux extrémités des branches (les « feuilles » de l'arbre), et sont atteintes en fonction de décisions prises à chaque étape.

¹⁹⁴ L'intégration de cet agent conversationnel spécialisé serait capable d'identifier automatiquement la législation applicable en fonction du pays d'origine et de générer la liste des pièces nécessaires adaptée à la demande. Les auditions ont révélé que la plupart des demandeurs sont en difficulté pour remplir ce questionnaire, ce qui engendre un travail supplémentaire très important pour les greffes qui doivent corriger et compléter les dossiers incomplets. L'absence d'aide numérique constitue un frein majeur à l'accessibilité de ce service public. Le déploiement de cet outil pourrait s'appuyer sur la plateforme démarches-simplifiées.fr et constituerait une réponse directe aux difficultés rencontrées par les demandeurs comme par les greffes.

Ces développements s'inscrivent dans les cas d'usage prioritaires identifiés par le rapport ministériel sur l'IA¹⁹⁵, notamment "l'analyse et la recherche documentaire au civil" et "l'orientation du justiciable". Ils supposent un encadrement particulièrement rigoureux et respectueux des exigences de transparence, de prévention de biais discriminatoires et des validations nécessaires notamment par la CNIL, compte tenu de la sensibilité particulière des données traitées.

L'harmonisation des systèmes d'information constitue également un axe à privilégier. L'hétérogénéité des systèmes de référencement des dossiers entre WINCI, les références DACS et les systèmes locaux des parquets complique inutilement le suivi des dossiers et génère des difficultés importantes de coordination. L'unification du référencement des dossiers dans ces bases, permettrait d'améliorer la fluidité des procédures et la coordination entre greffes, parquets et administration centrale. À ce sujet, la mission a exploré la possibilité de recourir à des solutions numériques. Une piste pourrait être une évolution dans la rédaction des messages échangés sur Winci TGI ou Winci CA, interrogé, le bureau des applicatifs civils à la DSJ a indiqué à la mission qu'aucune évolution n'était envisageable dans l'attente du déploiement de l'applicatif Portalis. La mission s'est aussi rapprochée du directeur du programme « dématérialisation des parcours métiers » du ministère de la justice qui a répondu à la mission qu'il n'existait pas actuellement de solution numérique sur ce sujet.

Aussi, une solution d'IA, doit être explorée afin de permettre le traitement par le ministère public des échanges procéduraux dématérialisés. Cet outil devrait pouvoir lire les mails, les déplier, les analyser par rapport à l'état d'avancement de chaque procédure, proposer une table de correspondance entre les différentes références et procéder à un envoi automatique des éléments pertinents au bureau de la nationalité.

Les échanges de la mission auprès des instances ministérielles et interministérielles compétentes¹⁹⁶ ont permis de confirmer le potentiel actuel des technologies émergentes. Cependant, la maturité technologique et les priorités de l'administration ne permettent pas, à ce stade, de répondre à l'ensemble des besoins exprimés. Dans ce contexte, la mission a choisi de concentrer son analyse en proposant un scénario progressif de dématérialisation de la procédure de délivrance des CNF et DNF qui intégrera graduellement ces innovations selon leur disponibilité opérationnelles. Cette démarche vise à concilier sécurité juridique, protection des données et confiance des usagers, tout en préparant l'intégration progressive de technologies plus avancées à moyen terme.

4.3.4 La conduite de la dématérialisation par une démarche progressive et graduée dans le temps

Sur la base de cette orientation la mission a dégagé un scénario de modernisation progressive, conciliant les contraintes juridiques avec les attentes des usagers. Le Service de l'Expertise et de la Modernisation (SEM) a esquissé une première "courbe de progression" en quatre étapes.

La première correspond à l'introduction d'un formulaire numérique interactif, garantissant l'accessibilité et la qualité des saisies.

Une phase intermédiaire repose sur une procédure hybride, combinant transmission électronique et dépôt physique des pièces originales, sur le modèle expérimenté par le ministère de l'intérieur. Cette étape permettrait l'accessibilité numérique du CERFA avec signature électronique de l'utilisateur et transmission au greffe, tout en conservant le dépôt physique des documents.

L'étape suivante consisterait à développer des capacités de validation automatique des documents étrangers, via une IA mobilisant des algorithmes de vérification documentaire et à la possibilité de dépôt dématérialisé sur une plateforme dédiée.

¹⁹⁵ Rapport 2025 - l'IA au service de la justice 2025 : stratégie et solutions opérationnelle. Cas d'usage N°5 - "Analyse et recherche documentaire au civil" et cas d'usage N°12 - "Solution d'orientation *du justiciable pour agents SAJJ".

¹⁹⁶ DINUM, DILA, SEM du SG du ministère de la Justice.

Enfin, l'étape complète de dématérialisation permettrait à la juridiction de délivrer les certificats avec signature électronique qualifiée, utilisant les technologies éprouvées par la Procédure pénale numérique depuis 2018, assortis de dispositif de sécurisation (authentification renforcée par code-barre¹⁹⁷).

La réussite de cette trajectoire suppose la mise en place d'un pilotage fort. Dans cette perspective la start-up d'État apparaît comme le cadre le plus adapté, en raison de son agilité et de sa capacité d'adaptation aux évolutions technologiques comme aux besoins opérationnels des juridictions. Cette structure, chargée d'expertiser et d'expérimenter les solutions identifiées, d'en tester la pertinence et d'assurer la coordination des différents acteurs, pourrait notamment associer la DACS, la SEM, la DILA, la DINUM ainsi que des praticiens de terrain.

Auditionnée par la mission, la DINUM¹⁹⁸ s'est déclarée favorable à accompagner cette démarche dans le cadre de la conduite d'une investigation visant à conformer la pertinence du besoin et les conditions de réussite du projet¹⁹⁹.

La dimension interministérielle du sujet rend également indispensable la constitution d'un groupe de travail associant les ministères de la justice, de l'intérieur et des affaires étrangères, afin de définir des standards communs et d'assurer l'interopérabilité des systèmes. L'expertise du ministère de l'intérieur, déjà avancé sur la dématérialisation de la demande d'accès à la nationalité par décret, constituerait un atout déterminant.

Le déploiement sera nécessaire progressif en fonction des évolutions technologiques et leur intégration au sein des organisations, en combinant des solutions classiques de dématérialisation et des usages plus avancés d'IA, afin de garantir la sécurité juridique, la protection des données et la confiance des usagers.

Recommandation 18. À l'attention du secrétariat général, de la DACS et de la DSJ : mettre en place une démarche progressive de dématérialisation dans le traitement des certificats de nationalité française et des déclarations de nationalité française en exploitant les développements de l'intelligence artificielle immédiatement opérationnels, tout en préparant l'intégration des technologies plus avancées à moyen terme.

¹⁹⁷ La solution « 2D-Doc » déployée par l'ANTS sécurise les échanges de documents papier et numériques entre usagers et administration pour lutter contre la fraude grâce à un code-barre 2D contenant des informations clés signées électroniquement. Cette solution permet de vérifier l'intégrité et l'authenticité des documents administratif.

¹⁹⁸ Bureau Innovation et Fabrique Numérique (INF).

¹⁹⁹ La méthode Startup proposée par le bureau Innovation et Fabrique Numérique repose sur une investigation de 6 à 9 semaines, à raison d'un à deux jours par semaine. Celle-ci est effectuée par un Intrapreneur (agent de terrain en lien avec la problématique) et un coach mis à disposition par la DINUM. Cette investigation repose sur une enquête auprès d'utilisateurs pour s'assurer que le problème concerne un public suffisamment large, qu'un outil numérique pourrait le faire disparaître et que les obstacles techniques sont surmontables. À l'issue de cette investigation, se tient un comité de fin d'investigation devant lequel, le contexte, les problèmes et solutions sont évoqués. Le cas échéant, si cela est préconisé, la création d'une start up d'État peut être décidée.

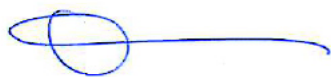
À Paris, le 4 décembre 2025

Mme Isabelle POUEY
Inspectrice générale de la justice



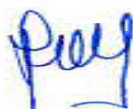
Responsable de la mission

Mme Agnès THIBAUT-LECUIVRE
Inspectrice générale de la justice



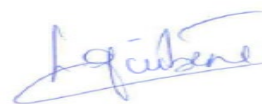
Membre de la mission

M. Thierry MILOUA
Inspecteur de la justice



Membre de la mission

Mme Laurence GUIBERT
Inspectrice de la justice



Membre de la mission