



## Synthèse

---

### **Le parquet en matière civile, sociale et commerciale. Recensement des textes et étude empirique des activités non pénales du parquet**

**Marianne COTTIN (Responsable scientifique.)  
Maître de conférences à l'Université Jean Monnet (Saint-Etienne)  
CERCRIID (Centre de recherches critiques sur le droit (Cnrs/Umr 5137))**

Avec le concours de :

Safia Bouabdallah,	Maître de conférences à l'Université Jean Monnet, CERCRIID
Nathalie Dejong,	Assistant-ingénieur à l'Université Jean Monnet, CERCRIID
Pascale Deumier,	Professeur à l'Univ. Jean Moulin, Lyon 3, Equipe de droit privé
Olivier Gout,	Professeur à l'Université de Savoie, CDPPOC
Romain Montagnon,	ATER à l'Université Jean Monnet, CERCRIID
Vanessa Perrocheau,	Maître de conférences à l'Université Jean Monnet, CERCRIID
Isabelle Sayn,	Chargée de recherche au CNRS, Directrice du CERDRID
Philippe Soustelle,	Maître de conférences à l'Université Jean Monnet, CERCRIID
Djoheur Zerouki-Cottin,	Maître de conférences à l'Université Jean Monnet, CERCRIID

**Juillet 2011**

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

## Problématique et objectif de la recherche

La *summa divisio* de la magistrature française entre magistrats du siège et magistrats du parquet masque une répartition des tâches plus méconnues entre le parquet civil et le parquet pénal. En effet, évoquer le ministère public conduit irrésistiblement à associer son activité à la matière pénale. Pourtant, en matière civile, les magistrats du parquet disposent de nombreuses compétences, inhérentes à la mission de défense et de préservation de l'intérêt général, confiée au ministère public. Comme le soulignait l'appel à projets, lancé par la Mission de Recherche Droit et Justice<sup>1</sup>, dans lequel cette étude s'inscrit, l'activité du parquet dans cette matière constitue un « point aveugle » du fonctionnement du système judiciaire.

La méconnaissance de cette activité particulière des procureurs se fait ressentir à deux niveaux.

D'abord au niveau des missions mêmes du ministère public, dont il est impossible à l'heure actuelle d'avoir une connaissance exacte, tant en matière juridictionnelle que non juridictionnelle. Si des études doctrinales sont consacrées au sujet<sup>2</sup> et un manuel technique, extrêmement précieux pour les magistrats, est à leur disposition sur le site intranet de l'Ecole nationale de la magistrature<sup>3</sup>, aucune de ces sources ne garantit l'exhaustivité des informations qu'elle contient et n'est en mesure de donner une description complète des domaines d'intervention et des missions du ministère public en matière civile.

Ensuite, aucun dispositif statistique permanent du ministère de la Justice, tant en matière pénale que civile, ne prend actuellement en compte cette activité, qu'elle soit judiciaire ou administrative. Des logiciels ont été implantés dans les greffes des services civils des parquets, afin de leur permettre de gérer ces procédures diverses, mais aucun sous-produit statistique n'est tiré de ces outils.

Pour pallier ce défaut d'information, le ministère de la Justice a eu, à deux reprises, recours à des enquêtes - l'appel à projets y fait référence - destinées à évaluer l'activité civile du parquet. Toutefois, aucune de ces enquêtes n'a permis de mesurer de manière convaincante les tâches accomplies par les parquets civils, ni même de rendre compte de leur diversité.

Notre recherche s'est donc donnée pour ambition de combler ces lacunes.

---

<sup>1</sup> Cet appel à projets, intitulé « Le parquet en matière civile, sociale et commerciale » a été lancé par la Mission de recherche Droit et Justice en octobre 2008. Le texte du projet est consultable à l'adresse suivante : <http://www.gip-recherche-justice.fr/spip.php?article273>.

<sup>2</sup> Par exemple, O. Gout, Fasc. 101 : ministère public - Attributions judiciaires en matière civile. - Ministère public, partie jointe, Jurisclasseur Procédure civile, à jour au 1<sup>er</sup> juillet 2010 ; Fasc. 100 : ministère public - Attributions judiciaires en matière civile. Généralités. - Ministère public, partie principale au procès, Jurisclasseur Procédure civile à jour au 18 juin 2010.

<sup>3</sup> Espace « parquet civil » sur le site intranet de l'Ecole nationale de la magistrature.

## **Choix méthodologiques**

Afin d'améliorer la connaissance des missions civiles du parquet, deux enquêtes distinctes et complémentaires ont été menées :

- il a d'abord été procédé au recensement systématique des dispositions légales qui attribuent une compétence ou confient un pouvoir, sous quelque forme que ce soit, au ministère public en matière civile, sociale ou commerciale.

- Le large périmètre d'intervention des parquets civils a conduit, dans un second temps, à s'interroger sur les modalités pratiques de réalisation de ces missions. En l'absence de directives précises, l'uniformité est-elle de mise ou les parquets civils s'inscrivent-ils dans des modalités d'organisation des services et de politiques d'intervention différents ?

Pour répondre à ces interrogations, une enquête de terrain a été conduite, qui vise à compléter les premières investigations par des entretiens avec les acteurs des parquets civils (procureurs, substituts chargés des affaires civiles, greffiers, agents administratifs).

Les deux parties du rapport sont construites sur ces deux enquêtes.

### **1. Recensement des activités civiles du parquet**

#### **1.1 Terrain de recherche**

Le recensement systématique des textes prévoyant l'intervention du ministère public a été effectué sur la base de données du site Legifrance, sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en vigueur, à partir des quatre expressions suivantes : procureur, parquet, ministère public et avocat général. Cette interrogation a donné près de 5000 dispositions légales que l'équipe a triées et classées au moyen d'une grille d'analyse, pour ne retenir que celles ressortissant de la matière civile, sociale ou commerciale. Le résultat est considérable puisqu'ont été saisies 1929 observations intéressant notre champ d'étude.

Quatre précisions doivent être apportées :

- la question de la délimitation du champ de recherche a été sans doute l'une des plus difficiles que nous ayons eu à résoudre. Déterminer les matières relevant de la matière civile sociale ou commerciale s'est en effet révélé extrêmement complexe, particulièrement en présence des activités administratives du parquet (ainsi, lorsque le parquet intervient dans des commissions, donne des agréments, reçoit différentes informations), autant d'activités qui peuvent s'exercer en matière civile, sociale, commerciale, mais également pénale. Sans entrer dans le détail, c'est en définitive une définition assez large des activités dites « civiles » du parquet que nous avons retenue, sans doute plus large que celle traditionnellement admise dans les services des juridictions qui en sont chargées. Nous nous en expliquons longuement dans le rapport.

- Malgré le souci d'exhaustivité qui a guidé notre travail, celui-ci s'est heurté à un certain nombre de limites. Certaines sont liées au choix des mots-clefs qui laissent inévitablement certaines dispositions de côté. D'autres peuvent être d'ordre temporel, mais la limite principale tient aux sources sur lesquelles a porté l'interrogation. En effet, trois sources, malgré leur intérêt certain, n'ont pas été intégrées dans le recensement : les circulaires, les textes internationaux et la jurisprudence. Les bases de données disponibles expliquent l'exclusion des deux premières, aucune de ces bases ne permettant un recensement systématique du type de dispositions légales recherchées. Compléter l'inventaire des textes par une étude de la jurisprudence dépassait en outre largement le champ de notre recherche.

- Le recensement des activités civiles du parquet, au sens large du terme, ne pouvait consister en un simple recensement des textes. La recherche s'est donnée pour ambition de proposer une véritable typologie de ces activités qui tienne compte à la fois de la matière juridique dans laquelle elles s'exercent (droit de la filiation, droit de la nationalité, procédures collectives,...) et du type d'intervention de ce magistrat particulier (action en justice, avis, délivrance d'un agrément...). Plus précisément, les activités du parquet civil ont été classées en deux grandes catégories : les activités en lien et les activités sans lien avec une demande en justice. Les premières correspondent aux activités qui sont liées d'une façon ou d'une autre à une demande en justice<sup>4</sup>, soit parce que le texte donne au ministère public le pouvoir d'agir, soit parce qu'à l'occasion d'une demande formée devant une juridiction civile, une activité quelconque est confiée au parquet : il doit avoir communication de la demande ou de la décision qui sera rendue, donner son avis, être présent à l'audience, etc. Les activités sans lien avec une demande en justice correspondent aux activités « administratives » : par exemple, le recueil d'un consentement, la conduite d'une enquête de moralité, la délivrance d'un agrément, le contrôle d'une profession, etc.

- Toutes les activités s'exerçant dans le cadre d'une demande en justice ont été systématiquement reliées à un poste de la nomenclature « Nature des affaires civiles (NAC) », ou de la nomenclature « Procédures particulières (PP) »<sup>5</sup>, laquelle recouvre l'ensemble des domaines juridiques relevant de la compétence des juridictions civiles et figure, à ce titre, au répertoire général civil (RGC) tenu par ces juridictions.

---

<sup>4</sup> Par demande en justice, on entend la saisine d'une autorité judiciaire dans le cadre d'une activité juridictionnelle ou non. La saisine des autorités ordinaires a été considérée comme une activité « hors demande en justice ».

<sup>5</sup> Conformément à l'article 726 du Code de procédure civile, chaque affaire entrant dans une juridiction civile doit être inscrite au répertoire général civil (RGC) tenu par le secrétariat, lequel indique notamment la nature de l'affaire dont la juridiction est saisie. A cet effet, les enregistrements comportent une rubrique destinée à porter le code de la nature des affaires civiles et des procédures particulières, tiré des deux nomenclatures précitées et intégrées aux logiciels de gestion des procédures. Le répertoire général civil (RGC) fournit les principales données statistiques permettant de décrire les contentieux dont sont saisies les juridictions, le mode de règlement des litiges ainsi que la durée de traitement des affaires.

## **1.2 Résultat du recensement**

Outre un certain nombre de résultat globaux (sur les domaines du droit intéressant le ministère public, sur les différents types d'interventions qu'il peut effectuer, etc.), le rapport propose une liste des plus de 1900 activités civiles du parquet recensées. Ces activités sont classées pour chaque autorité concernée (procureur de la République, procureur général près la cour d'appel, procureur général près la Cour de cassation) par grand domaine ou matière du droit et, pour les activités en lien avec une demande en justice, est également indiqué le poste NAC ou PP correspondant.

Véritable outil de connaissance de l'activité des procureurs en matière civile, sociale et commerciale, la liste peut constituer également un instrument précieux de gestion de ces procédures particulières, non seulement pour les services civils des parquets, mais également pour les greffes des juridictions civiles qui sont en lien avec eux. En reliant les activités du ministère public avec les postes de la nomenclature NAC - et c'est précisément là un des intérêts de notre travail - elle permet en outre, grâce à l'exploitation du répertoire général civil, de récolter des données précises sur un certain nombre d'activités, comme le nombre d'affaires communiquées pour avis au parquet ou le nombre d'audiences auxquelles le ministère public participe. On pourrait imaginer que cette liste soit détachée de ce rapport pour être communiquée aux services compétents.

## **2. Pratique des activités civiles du parquet**

### **2.1 Terrain de recherche**

Suite au recensement des textes, une enquête de terrain a été menée, qui vise à compléter les premières investigations par des entretiens avec les acteurs des parquets civils (procureurs, substituts chargés des affaires civiles, greffiers, fonctionnaires). L'objectif de ces entretiens n'était pas de tendre à une quelconque représentativité des modes de fonctionnement des services civils du parquet, mais de répondre à un certain nombre d'interrogations qui peuvent être légitimement être soulevées, eu égard à la très grande diversité du domaine d'intervention de ces services et du peu d'informations dont on dispose. Aussi, avons-nous rencontré les membres des services civils des parquets de quatre tribunaux de taille variée (Lyon, Saint-Etienne, Roanne et Le Puy en Velay) et du TGI de Nantes en raison de sa compétence nationale.

### **2.2 Résultats de l'enquête**

Ces entretiens nous ont d'abord permis de mettre en exergue des différences d'organisation des services. Certaines sont inhérentes à la taille des juridictions, comme le

nombre de personnes qui assument ces tâches ; d'autres sont davantage liées à la très grande variété des domaines d'intervention du parquet civil, qui implique une certaine souplesse dans l'organisation des juridictions. Chaque tribunal dispose de son propre mode de fonctionnement et, s'il existe un noyau dur de matières qui relèvent de la compétence des services civils (on pense par exemple à l'état des personnes ou à la protection juridique des majeurs), d'autres compétences peuvent être gérées par des services variables d'une juridiction à l'autre.

Les entretiens nous ont également permis de comprendre pourquoi l'intervention du parquet en matière civile est si délicate à mesurer, et pourquoi les enquêtes du ministère de la Justice n'ont guère donné de résultats. Outre l'éclatement des activités civiles entre différents services, qui ne facilite pas cette mesure, chaque service civil dispose, faute d'instructions précises, de son propre système de codage des procédures et d'enregistrement des affaires. Dans ces conditions, mesurer l'activité des parquets civils, et les comparer entre eux, relève d'un exercice d'équilibriste.

Les entretiens nous ont enfin permis d'entrevoir les difficultés de l'exercice de cette activité au quotidien : la surcharge de travail, l'éparpillement des compétences, les sollicitations tout azimut, mais également l'isolement de ces services. L'attention portée à l'activité pénale des parquets, l'absence de lien, ne serait-ce qu'informatique, avec les greffes des juridictions civiles, font toute la particularité de ces services, à la frontière entre deux mondes. C'est sans doute cette place particulière qui explique que la formation spécifique de ces personnels ait été prise en charge, de manière spontanée, par des parquetiers civilistes eux-mêmes, par le biais de cours dispensés à l'ENM, de fiches pratiques ou encore d'un forum sur l'espace du site intranet de l'ENM leur étant dédié. Les acteurs judiciaires participent donc directement et activement à la construction du système dans lequel ils interviennent.