

**M<sup>e</sup> Vincent LASSALLE-BYHET**  
*Avocat au barreau de Paris (toque C2311)*  
39, boulevard de Montmorency – 75016 Paris  
Tél. : 01 45 53 10 07 / Fax : 01 47 27 36 04  
contact@vlb-avocat.com

**CONSEIL D'ÉTAT**

**JUGE DES RÉFÉRÉS**

**REQUÊTE EN RÉFÉRÉ-SUSPENSION**

**(art. L. 521-1 du code de justice administrative)**

**Pour :**           **Le Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (GISTI)**, ayant son siège 3, villa Marcès, 75011 Paris, association représentée par ses coprésidents en exercice, domiciliés audit siège

*M<sup>e</sup> Vincent Lassalle-Byhet*

**Contre :**           **Le décret n° 2022-899 du 17 juin 2022** relatif au certificat de nationalité française (NOR : JUSC2206297D, *JORF* n° 0140 du 18 juin 2022, texte n° 10).

## **PRÉSENTATION**

I. La présente requête vise à obtenir la suspension de l'exécution du décret n° 2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2022.

Ce décret bouleverse l'état du droit antérieur, notamment en ce qu'il supprime le recours hiérarchique devant le ministre de la justice (1<sup>er</sup> moyen), impose l'utilisation d'une simple adresse électronique pour la notification de la décision de refus de délivrance de certificat de nationalité française (3<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> moyens), encadre par des règles formelles excessives le recours judiciaire contre les décisions de refus de délivrance de certificat (10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> moyens), et prévoit, au titre des dispositions transitoires, un délai de forclusion pour les recours dirigés contre l'ensemble des décisions de refus de délivrance antérieurement rendues (12<sup>e</sup> moyen).

Or, pour les raisons ci-après exposées, ce décret est entaché de multiples illégalités.

## **FAITS ET PROCÉDURE**

II. Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), exposant, entend contester le décret n° 2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française, publié au *Journal officiel de la République française* du 18 juin 2022 (production n° 1), dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> septembre 2022 (art. 3, al. 1<sup>er</sup>, du décret).

Par une requête déposée le 25 juillet 2022 (production n° 2), le GISTI a formé un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, tendant à l'annulation du décret attaqué.

Parallèlement, l'exposant défère le même décret au juge des référés du Conseil d'État, en vue d'obtenir la suspension de son exécution, et ce jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa légalité.

C'est le décret attaqué.

## DISCUSSION

**III.** Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, « *quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

Outre son intérêt à agir (3.), l'exposant démontrera que les deux conditions du texte précité sont caractérisées, à savoir l'urgence (4.) et l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué (5.).

Au préalable, seront rappelés le cadre juridique applicable, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret attaqué, à la délivrance d'un certificat de nationalité française et au recours dirigé contre une décision de refus de délivrance (1.), ainsi que le contenu dudit décret (2.).

### *1. Sur le cadre juridique applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du décret attaqué*

**IV.** Le certificat de nationalité française est défini par une circulaire du 5 mai 1995 du garde des sceaux, ministre de la justice comme « le seul mode légal de preuve de la nationalité française mises à part les décisions de justice. Il constitue un moyen de preuve pratique de la nationalité française évitant de recourir à une instance judiciaire » (circulaire n° 95/8 du 5 mai 1995 du garde des sceaux, ministre de la justice, NOR : JUSC9520374C, BOMJ mai 1995, § 1.1 – soulignement ajouté – <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=43683>).

Ce certificat est « strictement individuel et il ne saurait être établi de certificat collectif au nom de plusieurs personnes, même en faveur des enfants mineurs d'une même famille » (*ibid.*, § 1.2 – soulignement ajouté).

De plus, « aucune disposition législative ou réglementaire ne limite dans le temps la durée de validité d'un certificat de nationalité française » (*ibid.*, § 1.3).

La nature administrative dudit certificat est désormais bien établie (cf. conclusions de M. Abraham, commissaire du Gouvernement, sous CE, Sect., 17 mars 1995, *M. Soilihi*, n° 130791, publié au recueil – production n° 5).

Ses origines semblent, quant à elles, remonter à des initiatives prises par des maires, des commissaires de police, ainsi que par plusieurs circulaires du garde des Sceaux, entre 1941 et 1944 (cf. P. Lagarde, *La nationalité française*, 4<sup>e</sup> éd., 2011, Dalloz, n° 72.72, p. 361).

Cette pratique a été consacrée par les articles 149 à 151 du code de la nationalité, créé par l'ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945.

L'exposé des motifs de cette ordonnance soulignait que « *le certificat de nationalité française délivré par le juge de paix et qui fait foi jusqu'à preuve du contraire constitue une possession d'état privilégiée administrativement constatée. Il met toujours son titulaire en position de défendeur et c'est toujours contre lui que la preuve doit être faite* » (JORF du 20 octobre 1945, p. 6701 – <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96193894/f9.item>).

La délivrance du certificat de nationalité française a, ainsi, été confiée à un magistrat de l'ordre judiciaire.

Interrogé sur la nature réglementaire ou législative des dispositions précitées du code de la nationalité, le Conseil constitutionnel a jugé que « *cette procédure [de délivrance d'un certificat de nationalité française et, en cas de refus, de recours devant le ministre de la justice], encore qu'elle aboutisse à la délivrance d'un titre faisant seulement foi jusqu'à preuve contraire, constitue une garantie donnée à ceux qui se réclament de la nationalité française, en leur assurant l'intervention d'un magistrat ou d'un fonctionnaire relevant de l'ordre judiciaire ; qu'ainsi sa détermination appartient au domaine réservé du législateur ; que, cependant, la détermination au sein de l'ordre judiciaire des compétences pour la mise en œuvre de cette garantie relève, eu égard à l'objet de cette procédure, du domaine réglementaire* » (Cons. const., 19 mars 1986, n° 86-145 L, *Nature juridique de certaines dispositions du code de la nationalité*, § 2 – soulignement ajouté – <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86145l.htm>).

V. Depuis l'entrée en vigueur des lois n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité et n° 95-125 du 8 février 1995, les certificats de nationalité sont régis par les dispositions des articles 31 à 31-3 du code civil, insérés dans la section 3 du chapitre VI du titre I<sup>er</sup> bis du livre I<sup>er</sup> de ce code.

L'article 31 du code civil dispose, ainsi, dans sa rédaction actuellement en vigueur, que « *le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire a seul qualité pour délivrer un certificat de nationalité française à toute personne justifiant qu'elle a cette nationalité* ».

Le premier alinéa de l'article 31-2 précise que le certificat de nationalité française « *fait foi jusqu'à preuve du contraire* ».

Les conditions et modalités de délivrance d'un tel certificat sont encadrées par la circulaire précitée du 5 mai 1995 du garde des sceaux, ministre de la justice.

Celle-ci énonce que la preuve des faits d'état civil « *ne peut résulter que de la production des copies intégrales et en original des actes d'état civil relatifs aux faits à prouver* » (circulaire précitée du 5 mai 1995, p. 7, § 3.2).

Cependant, aucune liste précise de documents à produire à l'appui d'une demande de délivrance d'un certificat de nationalité française n'est prévue.

Le garde des sceaux, ministre de la justice a justifié cette absence de liste par le fait que le droit de la nationalité, « *relativement complexe en raison des nombreux cas d'attribution, d'acquisition et de perte de la nationalité française qu'il prévoit, se prête toutefois mal à l'élaboration de listes de documents à présenter en vue de l'établissement d'un certificat de nationalité française. Un tel établissement nécessite, en effet, une appréciation concrète de chaque situation* » (Rép. min., n° 07009, JO Sénat, 5 mars 2009, p. 578 – soulignement ajouté).

Et il a précisé qu'« *après examen, les documents et actes d'état civil originaux doivent-ils être restitués aux intéressés, sauf circonstances exceptionnelles liées par exemple à des tentatives de fraude* » (Rép. min., n° 20940, JOAN, 13 novembre 1995, p. 4819).

VI. La portée d'un tel certificat de nationalité française demeure, toutefois, limitée et fragile.

En effet, le certificat de nationalité ne faisant foi que « *jusqu'à preuve du contraire* » (art. 31-2 du code civil), il ne permet pas à son détenteur d'établir, de manière irréfragable, sa nationalité française.

La Cour de cassation a, ainsi, affirmé que le certificat de nationalité « *ne constitue pas un titre de nationalité mais un document destiné à faciliter la preuve de la nationalité française, dont la délivrance dépend des éléments produits par le requérant à l'appui de sa demande et de l'examen par un agent administratif de sa situation individuelle au regard du droit de la nationalité* » (Cass., 1<sup>re</sup> civ., 4 avril 2019, n° 19-40.001, QPC, publié au bulletin).

Ce certificat ne peut, en outre, profiter qu'à son seul titulaire, et non pas à ses héritiers, lesquels ne pourront donc établir leur nationalité française qu'en sollicitant eux-mêmes un certificat de nationalité française, ou en exerçant l'action déclaratoire de nationalité prévue par l'article 29-3 du code civil (même arrêt).

La détention d'un certificat de nationalité permet, certes, à son titulaire de renverser la charge de la preuve, en imposant au procureur de la République, s'il entend contester la nationalité de l'intéressé, de démontrer que celui-ci n'a pas la nationalité française, comme le prévoit l'article 30 du code civil.

En présence d'un certificat de nationalité, il appartient donc au procureur de la République, demandeur à l'action négatoire, de démontrer que ledit certificat est erroné (v. en ce sens : Cass., 1<sup>re</sup> civ., 4 décembre 2019, n° 18-24.964 ; 3 décembre 2008, n° 08-10.718, *Bull.* 2008, I, n° 280 ; 23 janvier 2007, n° 06-13.009, *Bull.* 2007, I, n° 36).

Mais la valeur probante du certificat de nationalité délivré à l'intéressé peut être remise en cause par le procureur de la République.

Il en est ainsi, comme le souligne une circulaire du 30 septembre 2015 du garde des sceaux, ministre de la justice, si le ministère public démontre que ledit certificat de nationalité « *a été établi de manière erronée ou par mauvaise application des textes, mauvaise analyse des*

*documents d'état civil remis par l'intéressé, ou encore absence de connaissance d'éléments postérieurs à la délivrance du certificat (vérifications consulaires qui démontrent que les pièces d'état civil produites ne sont pas probantes au regard de l'article 47 du code civil). Dès lors que le ministère public aura démontré que le certificat de nationalité française a été délivré de manière erronée, ce certificat aura perdu toute valeur probante* » (circulaire relative au contentieux de la nationalité, p. 5, NOR : JUSC1522457C, BOMJ n° 2015-09 du 30 septembre 2015 – <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=40065>).

Si le ministère public établit que le certificat de nationalité a été délivré de manière erronée – ce qu'une simple irrégularité formelle de l'un des actes de l'état civil étranger produits à l'appui de la demande peut suffire à établir –, l'intéressé doit alors produire les actes et documents pertinents pour établir qu'il a la nationalité française (cf. P. Lagarde, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 72.51 et 21.72).

Et cette possibilité de contestation de la nationalité d'un individu par le ministère public n'est enfermée dans aucun délai : l'action négatoire de nationalité, prévue par le second alinéa de l'article 29-3 du code civil, est imprescriptible (v. en ce sens : Cons. const., 22 novembre 2013, n° 2013-354 QPC, *M<sup>me</sup> Charly K. [Imprescriptibilité de l'action du ministère public en négation de la nationalité française]* ; v. aussi en ce sens : Cass., 1<sup>re</sup> civ., 13 mai 2020, n° 19-50.025, publié au bulletin ; 4 avril 2019, n° 19-40.001, QPC, publié au bulletin ; 6 octobre 2010, n° 09-15.792 ; 22 juin 2004, n° 02-10.105 ; 1<sup>er</sup> juillet 2003, n° 01-02.242).

**VII.** En cas de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française par le directeur des services du greffe judiciaires, une voie de recours a été prévue par le législateur, devant le ministre de la justice.

L'article 31-3 du code civil prévoit, en effet, que *« lorsque le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire refuse de délivrer un certificat de nationalité, l'intéressé peut saisir le ministre de la justice qui décide s'il y a lieu d'y procéder »* (soulignement ajouté).

Ces dernières dispositions figuraient déjà à l'article 151 du code de la nationalité (cf. *JORF* du 20 octobre 1945, p. 6708).

L'existence de ce recours hiérarchique se justifie par la nature de la décision prise – auparavant par le juge de paix, puis le juge d'instance – par le directeur des services de greffe judiciaires, lequel « *n'intervient pas comme autorité de l'ordre judiciaire* », mais comme autorité administrative (CE, 25 juillet 1975, *Dame Cottereau*, n° 93149, publié au recueil ; v. aussi les conclusions, non suivies, de M. Abraham, commissaire du Gouvernement, sous CE, Sect., 17 mars 1995, *M. Soilihi*, n° 130791, publié au recueil – production n° 5).

Pour autant, en cas de refus du ministre de la justice, l'intéressé ne peut agir que devant les juridictions civiles, et non devant les juridictions administratives (v. en ce sens : CE, 3 avril 1991, *M. Soumare*, n° 107544 ; CE, Sect., 17 mars 1995, *M. Soilihi*, n° 130791, publié au recueil ; CE, 6 mai 1996, n° 159256 ; 27 juillet 2005, *M<sup>me</sup> Ghenim*, n° 267084, mentionné aux tables du recueil ; 28 octobre 2005, n°s 269163, 268423, 268383, 267420 et 267407 ; JRCE, 12 mars 2009, n° 325939).

Cette compétence exclusive des juridictions civiles de droit commun est prévue par le premier alinéa de l'article 29 du code civil.

**VIII.** En effet, à la suite d'un refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, l'intéressé peut exercer l'action prévue par le premier alinéa de l'article 29-3 du code civil, aux termes duquel « *toute personne a le droit d'agir pour faire décider qu'elle a ou qu'elle n'a point la nationalité française* ».

Cette action déclaratoire de nationalité est définie comme celle « *à l'initiative d'une personne qui n'est pas titulaire d'un certificat de nationalité française et qui demande judiciairement que sa nationalité soit reconnue* » (circulaire précitée du 18 septembre 2015, p. 2, *in medio*).

Une telle action déclaratoire peut, cependant, être introduite sans attendre un quelconque refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, et même sans avoir préalablement formé une quelconque demande de certificat de nationalité.

La circulaire précitée du 5 mai 1995 souligne, à cet égard, qu'« *il est toujours loisible à l'intéressé de se pourvoir devant les tribunaux conformément à l'article 29-3 du code civil* » (circulaire précitée du 5 mai 1995, p. 12, § 4.4, soulignement ajouté).



En cas de rejet du recours hiérarchique, l'intéressé peut former une telle action déclaratoire de nationalité à tout moment, celle-ci n'étant enfermée dans aucun délai (*ibid.*, p. 3, *in fine* ; v. aussi : *Rép. de droit international*, V<sup>o</sup> Nationalité, par P. Lagarde, 2022, Dalloz, n° 661).

Or ce cadre juridique est profondément bouleversé par le décret litigieux du 17 juin 2022.

## 2. *Sur le contenu du décret attaqué du 17 juin 2022*

**IX.** Le décret n° 2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française comporte quatre articles, dont les trois premiers seront succinctement présentés.

Avant de les examiner, il doit être relevé que ce décret vise la décision n° 2021-293 L du 15 avril 2021 du Conseil constitutionnel.

Interrogé sur la nature des mots « *le ministre de la justice* » figurant à l'article 31-3 du code civil, le Conseil constitutionnel a jugé que cet article « *prévoit que le refus du directeur des services de greffe judiciaires de délivrer un certificat de nationalité française peut être contesté devant le ministre de la justice, qui décide s'il y a lieu de procéder à cette délivrance* », que « *les dispositions dont le déclassement est demandé se bornent à désigner une autorité, autre qu'un magistrat ou un fonctionnaire de l'ordre judiciaire, qui peut être saisie du refus de délivrance d'un certificat de nationalité pour décider qu'il y a lieu d'y procéder* » et qu'« *elles ne mettent en cause ni les règles concernant la nationalité, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi* » (Cons. const., 15 avril 2021, n° 2021-293 L, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article 31-3 du code civil*, §§ 2 et 3 – <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021293L.htm>).

**X.** L'article 1<sup>er</sup> du décret modifie les dispositions de l'article 31-3 du code civil, en y remplaçant les mots « *le ministre de la justice* » par « *le tribunal judiciaire* ».

Il en résulte que le recours hiérarchique, initialement prévu par le législateur, est supprimé, et le pouvoir réglementaire y a substitué un recours devant le juge judiciaire.

À cet égard, l'objectif du décret attaqué semble être d'alléger la charge de travail des fonctionnaires du bureau de la nationalité du ministère de la justice, qui étaient jusqu'alors chargés d'instruire les recours hiérarchiques formés contre des décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité.

Cependant, ces mêmes fonctionnaires du bureau de la nationalité sont également chargés de rédiger les conclusions déposées et signifiées par les procureurs de la République, dans le cadre des contentieux portant sur la nationalité devant les tribunaux judiciaires et cours d'appel.

Ils devront, dès lors, préparer les écritures devant être déposées dans le cadre des actions judiciaires exercées par les personnes concernées, à l'encontre de décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité, de sorte que leur charge de travail ne sera aucunement allégée...

Quant à l'activité des magistrats en charge du contentieux de la nationalité dans les tribunaux judiciaires et cours d'appel, elle en ressortira accrue.

L'article 2 modifie les articles 1038 à 1045 du code de procédure civile, qui constituent actuellement le chapitre I<sup>er</sup> « *La nationalité des personnes physiques* » du titre I<sup>er</sup> du livre III de ce code, et y ajoute les articles 1045-1 et 1045-2.

Les modifications apportées aux articles 1038 à 1045 procèdent, pour l'essentiel, à une réorganisation de la présentation de ces dispositions, ainsi qu'à la prise en compte de la modification précitée de l'article 31-3 du code civil.

En revanche, le nouvel article 1045-1 détermine la nouvelle procédure applicable à la demande de certificat de nationalité française, de la manière suivante :

- la demande de certificat de nationalité française doit être remise ou adressée au greffe du tribunal judiciaire, ou de la chambre de proximité, au moyen d'un formulaire (al. 1<sup>er</sup>) ;
- cette demande doit être accompagnée de pièces répondant aux exigences de l'article 9 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 (al. 1<sup>er</sup>) ;

- le contenu du formulaire et de la liste des pièces à produire sera déterminé par un arrêté du ministre de la justice (al. 1<sup>er</sup>) ;
- le demandeur doit indiquer une adresse électronique, à laquelle lui seront adressées les communications du greffe et le récépissé de demande (al. 1<sup>er</sup>) ;
- le directeur des services de greffe judiciaires a la possibilité de procéder « à toutes vérifications utiles » et de « solliciter la production de tous documents complémentaires dans un délai prescrit » (al. 2) ;
- un récépissé est délivré, qui constate la réception de toutes les pièces nécessaires à l’instruction (al. 2) ;
- est mentionné dans le récépissé le délai de 6 mois pour la décision ; ce délai est susceptible d’être prorogé deux fois pour la même durée (al. 3) ;
- une absence de décision au terme de ce délai vaut rejet de la demande (al. 3) ;
- le certificat de nationalité française est remis à son titulaire contre émargement (al. 4) ;
- le refus de délivrance est notifié par courrier électronique (al. 5).

Le nouvel article 1045-2 précise, quant à lui, la nouvelle procédure applicable à la contestation du refus de délivrance d’un certificat de nationalité :

- la contestation doit être formée par requête remise ou adressée au greffe du tribunal judiciaire (al 1<sup>er</sup>) ;
- la constitution d’un avocat est obligatoire et emporte élection de domicile (al. 2) ;
- un délai de forclusion de 6 mois court à compter de la notification du refus ou de l’expiration des délais pour statuer sur la demande (al. 2) ;
- la requête doit, à peine d’irrecevabilité, être accompagnée du formulaire mentionné à l’article 1045-1, des pièces produites au soutien de la demande et, le cas échéant, de la décision de refus (al. 3) ;
- le président de la chambre saisie de l’affaire a la possibilité de rejeter, par ordonnance motivée, les requêtes « *manifestement irrecevables* » ou « *manifestement infondées* » (al. 4) ;

- cette ordonnance est susceptible d’appel dans un délai de 15 jours à compter de sa notification (al. 4) ;
- les règles de la procédure écrite sont applicables à cette procédure (al. 5) ;
- le tribunal décide de « *procéder à la délivrance d’un certificat de nationalité française si le demandeur justifie de sa qualité de Français* » (al. 6).

L’article 3 prévoit des dispositions transitoires, à savoir :

- l’entrée en vigueur du décret le 1<sup>er</sup> septembre 2022 (al. 1<sup>er</sup>) ;
- son application aux demandes de certificat de nationalité en cours, ainsi qu’aux recours formés à compter de cette date et dirigés contre une décision de refus de délivrance intervenue antérieurement (al. 1<sup>er</sup>) ;
- en cas de refus opposé après le 1<sup>er</sup> septembre 2022 à une demande formée antérieurement, le refus est notifié par remise de la décision contre émargement ou par lettre recommandée avec demande d’accusé de réception (al. 2) ;
- un délai de 6 mois court pour contester un tel refus, à compter de la notification (al. 2) ;
- si un refus a été opposé avant le 1<sup>er</sup> septembre 2022, un délai de contestation de 6 mois court à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022 (al. 3).

Le décret attaqué bouleverse, ainsi, l’état du droit préexistant, de sorte que l’exposant est bien fondé à demander la suspension de son exécution, sur le fondement de l’article L. 521-1 du code de justice administrative.

### **3. Sur l’intérêt à agir de l’association requérante**

**XI.** Association constituée conformément à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, le GISTI a notamment pour objet « *de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées* », « *d’informer celles-ci des conditions de l’exercice de la protection de leurs droits* » et « *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d’égalité* » (article 1<sup>er</sup> de ses statuts – production n<sup>o</sup> 3).

Son intérêt à agir à l'encontre du décret attaqué est incontestable.

Comme on l'a vu, le décret du 17 juin 2022 modifie, de manière substantielle, la procédure de délivrance des certificats de nationalité française, ainsi que celle applicable à la contestation des refus de délivrance de tels certificats.

Or les personnes étrangères ou immigrées que le GISTI a pour objet d'informer et de soutenir sont susceptibles de solliciter la délivrance de certificats de nationalité française, dans la mesure où elles peuvent disposer de la double nationalité française et étrangère – particulièrement dans le contexte des décolonisations –, et le cas échéant, doivent contester des décisions de refus de délivrance.

En raison de l'application de ce décret, elles seront donc soumises aux nouvelles procédures prévues par celui-ci, de sorte que leur situation sera directement atteinte par les diverses règles que ledit décret prévoit.

Le GISTI, chargé d'informer et de soutenir ces personnes, est donc recevable à contester la légalité dudit décret.

Sa qualité à exercer un tel recours ou à intervenir sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un décret relatif au droit des étrangers ou au droit de la nationalité est, au demeurant, régulièrement admise par le Conseil d'État (v. récemment en ce sens : CE, Sect., 3 juin 2022, *CIMADE et autres*, n° 452806, publié au recueil ; CE, 7 avril 2022, n° 448296 ; *etc.*).

Par ailleurs, la co-présidente du GISTI, autorisée à ester en justice conformément à l'article 11 des statuts, a donné mandat à cette fin à M<sup>e</sup> Vincent Lassalle-Byhet, avocat au barreau de Paris (production n° 4).

La recevabilité du présent recours ne saurait donc être contestée.

#### 4. Sur la condition tirée de l'urgence

**XII.** La condition d'urgence, visée par l'article L. 521-1 précité du code de justice administrative, est caractérisée lorsque l'exécution de l'acte administratif en cause porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (v. en ce sens : CE, sect., 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, publié au recueil).

À cet égard, le Conseil d'État retient de manière constante qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue (même arrêt).

L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce (v. en ce sens : CE, sect., 28 février 2001, *Préfet des Alpes-Maritimes et S<sup>té</sup> Sud-Est assainissement*, n<sup>os</sup> 229562, 229563 et 229721, publié au recueil).

Il est, en outre, établi que pour apprécier l'existence d'une atteinte grave et immédiate aux intérêts invoqués, le juge des référés tient compte du délai restant à courir avant l'entrée en vigueur de l'acte administratif en cause (cf. *Rép. de contentieux administratif*, V<sup>o</sup> Référés d'urgence : le référé-suspension, par M. de Monsebernard, 2021, Dalloz, n<sup>os</sup> 92 et s., et les décisions citées ; v. aussi récemment par ex. : JRCE, 16 mai 2022, n° 463123, § 8 ; 16 novembre 2021, n° 457399, § 8).

La condition d'urgence est, en l'espèce, remplie.

**XIII.** Tout d'abord, le décret attaqué porte gravement et immédiatement atteinte aux intérêts que le GISTI entend défendre, en raison du bouleversement de la situation juridique antérieure par les règles qu'ils fixent, tant par la nouvelle procédure applicable à la demande de certificat de nationalité française, que par celle applicable à la contestation du refus de délivrance d'un tel certificat.

Comme on l'a vu, parmi les nombreuses modifications préjudiciables qu'il comporte, le décret attaqué :

- supprime le recours hiérarchique devant le ministre de la justice ;
- impose de nombreuses règles formelles au dépôt d'une demande de certificat de nationalité française ;
- prévoit la notification régulière d'une décision de refus par un simple envoi par courrier électronique ;
- impartit un délai de forclusion au recours dirigé contre un refus de délivrance ;
- rend applicable ce délai, au titre des dispositions transitoires, à l'intégralité des décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité intervenues avant son entrée en vigueur.

Or ces nouvelles règles, qui bouleversent l'état du droit antérieur, et dont on verra qu'elles portent atteinte à des droits constitutionnellement et conventionnellement protégés, requièrent qu'elles soient examinées rapidement par le juge des référés du Conseil d'État, sans attendre le jugement de la requête au fond, qui ne pourrait intervenir au mieux qu'au second semestre 2023, compte tenu des délais habituels du contentieux de la légalité.

**XIV.** Par ailleurs, la condition d'urgence est également caractérisée au regard de la proximité de l'entrée en vigueur du décret attaqué, le 1<sup>er</sup> septembre 2022 (art. 3 du décret attaqué), et des graves effets que celle-ci produira.

En effet, à compter de cette date, un délai de forclusion de six mois commencera à courir à l'encontre de l'intégralité des décisions de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, rendus antérieurement (art. 3, dernier al., du décret attaqué).

Autrement dit, les personnes qui se sont vu opposer un tel refus de délivrance au cours des mois ou des années précédentes, et qui ne l'auraient pas encore contesté, devront obligatoirement agir devant le tribunal judiciaire, selon la nouvelle procédure prévue par le décret attaqué, avant le 1<sup>er</sup> mars 2023, et ce à peine d'irrecevabilité de leur recours.

Or ces situations sont loin d'être hypothétiques ou résiduelles.

Comme on l'a vu, avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, le recours judiciaire contre un refus de délivrance d'un certificat de nationalité française n'était enfermé dans aucun délai, dès lors que l'action déclaratoire de nationalité était toujours ouverte.

Les personnes auxquelles un tel refus était opposé pouvaient, ainsi, légitimement préférer prendre le temps nécessaire pour obtenir des conseils auprès d'un avocat spécialisé et comprendre le fondement de la décision de refus de délivrance, ainsi que pour réunir l'ensemble des actes et documents susceptibles d'établir leur nationalité française, avant de contester une telle décision de refus.

Or la durée nécessaire pour réunir de tels actes et documents peut se révéler très longue, notamment lorsqu'il s'agit de procéder à des recherches sur plusieurs générations pour établir une chaîne de transmission de la nationalité par filiation, ou encore pour obtenir des actes de l'état civil établis par des autorités étrangères – dûment apostillés ou légalisés par les autorités compétentes, le cas échéant.

Car, afin de contester utilement un refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, il est parfois indispensable d'obtenir un acte de naissance ou de mariage établi dans un pays étranger à une date à laquelle les actes de l'état civil de ce pays n'était pas conservé dans de bonnes conditions, rendant ainsi nécessaires de nombreuses et fastidieuses recherches auprès des autorités compétentes, ou encore de solliciter un jugement supplétif auprès d'une juridiction étrangère, dont les délais de procédure ne sont pas toujours raisonnables.

De telles situations, qui sont hélas très fréquentes, seront gravement atteintes par le délai de forclusion de six mois, imposé par le décret attaqué à l'égard de l'ensemble des décisions de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française précédemment rendues.

Les conséquences néfastes de la prochaine entrée en vigueur du décret attaqué à l'égard d'un grand nombre de personnes caractérisent, ainsi, une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par le GISTI.

Il y a donc urgence à ce que l'exécution du décret attaqué soit suspendue, sans attendre le jugement de la requête au fond, afin qu'il puisse être remédié par le gouvernement aux différents vices affectant ledit décret, et ce dans les meilleurs délais.



**5. Sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué**

**XV.** Le décret attaqué du 17 juin 2022 est entaché, tant d'irrégularités externes (*i.*) que d'irrégularités internes (*ii.*).

***i. Sur la légalité externe du décret attaqué***

**XVI.** En premier lieu, le décret attaqué est entaché d'incompétence, en ce qu'il a supprimé le recours devant le ministre de la justice précédemment prévu par l'article 31-3 du code civil, et antérieurement par l'article 151 du code de la nationalité, créé par l'ordonnance du 19 octobre 1945 (art. 1<sup>er</sup> du décret).

Un tel vice d'incompétence est, en effet, caractérisé lorsque l'administration a méconnu les règles de la séparation des pouvoirs et a empiété sur la compétence du pouvoir législatif, en méconnaissance de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 (cf. *Rép. de contentieux administratif*, V<sup>o</sup> Incompétence, par A. Legrand, 2014, Dalloz, n<sup>os</sup> 76 et s.).

Le Conseil d'État veille à ce que le pouvoir réglementaire ne porte pas atteinte « *aux matières ou principes réservés au législateur* » (CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris*, n<sup>o</sup> 181611, publié au recueil).

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, relèvent de la compétence du législateur les règles concernant, notamment, « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », ainsi que la nationalité et l'état des personnes.

Le décret attaqué a porté atteinte à cette compétence réservée au législateur.

**XVII.** En effet, comme on l'a vu, le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure de délivrance d'un certificat de nationalité française et, en cas de refus, le recours devant le ministre de la justice « *constitue une garantie donnée à ceux qui se réclament de la nationalité française, en leur assurant l'intervention d'un magistrat ou d'un fonctionnaire relevant de l'ordre judiciaire ; qu'ainsi sa détermination appartient au domaine réservé du législateur* » (Cons. const., 19 mars 1986, n<sup>o</sup> 86-145 L, précitée, § 2 – soulignement ajouté).

Il est vrai que, dans sa décision du 15 avril 2021, visée par le décret attaqué, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions* [de l'article 31-3 du code civil qui prévoit que le refus de délivrance d'un certificat de nationalité française peut être contesté devant le ministre de la justice] *dont le déclassement est demandé se bornent à désigner une autorité, autre qu'un magistrat ou un fonctionnaire de l'ordre judiciaire, qui peut être saisie du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française pour décider qu'il y a lieu d'y procéder* », qu'« *elles ne mettent en cause ni les règles concernant la nationalité, ni aucun des autres principes ou règles placés par la Constitution dans le domaine de la loi* » et que « *ces dispositions ont donc un caractère réglementaire* » (Cons. const., 15 avril 2021, n° 2021-293 L, précitée, §§ 2 et 3).

Mais le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que relève du pouvoir réglementaire la seule désignation de l'autorité compétente pour connaître du recours administratif contre le refus de délivrance d'un certificat de nationalité française.

Cette décision ne peut être interprétée comme permettant la suppression pure et simple dudit recours hiérarchique devant le ministre de la justice, sans le remplacer par un recours administratif équivalent.

Car le recours juridictionnel prévu par le décret attaqué ne remplace nullement ledit recours hiérarchique.

Et pour cause, ce recours n'est pas exercé devant « *une autorité, autre qu'un magistrat ou un fonctionnaire de l'ordre judiciaire* », bien au contraire.

En outre, ce recours devant le juge judiciaire existait déjà, par la voie de l'action déclaratoire de nationalité prévue par l'article 29-3 du code civil, qui permet, sans aucune condition de délai, ni formalisme spécifique, de faire juger qu'une personne a la nationalité française.

Aussi, la décision de supprimer le recours administratif contre un refus de délivrance d'un certificat de nationalité française ne peut-elle être regardée comme relevant du pouvoir réglementaire.

Elle relève, au contraire, du pouvoir législatif.

Et partant, en supprimant le recours hiérarchique initialement prévu par l'article 151 du code de la nationalité, devenu l'article 31-3 du code civil, sans le remplacer par un recours administratif, le décret attaqué a empiété sur cette compétence réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution.

Mais ce n'est pas tout.

**XVIII.** En deuxième lieu, le décret attaqué est entaché d'un vice tenant à l'incompétence de son auteur et à l'irrégularité de la procédure, dès lors que rien ne permet d'affirmer que le Conseil d'État s'est prononcé sur le texte tel qu'il a été finalement publié.

Il est à peine besoin de rappeler que le gouvernement doit soumettre les projets de décret pris en Conseil d'État qu'il envisage à la section administrative du Conseil d'État, et que celle-ci peut alors formuler des recommandations.

Bien que lesdites recommandations ne lient pas le gouvernement, ce dernier ne peut, sous peine d'incompétence, publier un décret dans une version qui n'est pas celle soumise à l'examen du Conseil d'État (v. en ce sens : CE, 16 octobre 1968, *Union des grandes pharmacies de France et a.*, n<sup>os</sup> 69186, 69206 et 70749, publié au recueil ; 2 mai 1990, *Joannides*, n<sup>o</sup> 86662, publié au recueil ; 9 février 1994, *Préfet de Seine-et-Marne*, n<sup>o</sup> 129243, publié au recueil ; v. aussi récemment par ex. : CE, 4 novembre 2020, n<sup>o</sup> 432656 ; 29 juin 2020, n<sup>o</sup> 428419 ; 5 février 2020, n<sup>o</sup> 428478 ; 4 octobre 2019, n<sup>o</sup> 421329).

À cet égard, la Haute juridiction administrative a précisé que « *le respect de cette exigence doit être apprécié par ensemble de dispositions ayant un rapport entre elles* » (CE, 30 décembre 2009, *Association SOS Racisme*, n<sup>o</sup> 312051, publié au recueil) et que la procédure n'est régulière que lorsque « *le décret publié correspond exactement au texte adopté par le Conseil d'État* » (CE, 13 novembre 2014, *C<sup>ne</sup> de Beyrie en Béarn*, n<sup>o</sup> 378620), ou lorsque « *les dispositions du décret attaqué ne diffèrent pas soit de celles soumises par le gouvernement au Conseil d'État, soit de celles adoptées par le Conseil d'État* » (CE, 4 mars 2009, *S<sup>té</sup> fiduciaire nationale d'expertise comptable*, n<sup>o</sup> 310979, mentionné aux tables du recueil).

Ne peut ainsi être regardé comme ayant été pris en Conseil d'État et est « *par suite, entaché d'incompétence* » le décret dont les dispositions « *diffèrent à la fois de celles figurant*

*dans le projet qui avait été soumis au Conseil d'État et de celles du texte adopté par le Conseil d'État* » (CE, 26 avril 1974, n° 85597, publié au recueil ; v. aussi en ce sens : CE, 20 novembre 1989, *Ville de Paris*, n° 69995, publié au recueil).

Encourt également l'annulation l'article d'un décret qui prévoit une entrée en vigueur à une date différente de celle que « *tant le projet initial du gouvernement que le texte adopté par la section de l'intérieur du Conseil d'État fixaient* » (CE, 5 février 2020, *UNICEF France*, n° 428478, mentionné aux tables du recueil).

**XIX.** En l'espèce, le décret attaqué est un décret en Conseil d'État, le texte ayant été pris « *le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu* ».

Mais, faute de publication de l'avis du Conseil d'État, il n'est pas possible de savoir si le décret finalement publié au *Journal officiel* correspond à celui qui a été soumis à l'examen du Conseil d'État.

Aussi appartiendra-t-il au juge des référés du Conseil d'État de s'assurer que la version qui a été publiée correspond bien à celle sur laquelle celui-ci s'est prononcé, à défaut de quoi le décret attaqué serait entaché d'un vice tenant à l'incompétence de son auteur et à l'irrégularité de la procédure.

Pour cette raison encore, la suspension de l'exécution du décret attaqué s'impose.

**ii. Sur la légalité interne du décret attaqué**

**XX.** Outre les moyens précédemment soulevés, le décret attaqué encourt encore l'annulation, au regard :

- des illégalités entachant la nouvelle procédure de demande de certificat de nationalité française prévue par celui-ci (nouvel art. 1045-1 du code de procédure civile, créé par l'art. 2, 8° du décret attaqué) ;
- de celles entachant la nouvelle procédure de contestation du refus de délivrance d'un tel certificat (nouvel art. 1045-2 du code de procédure civile, créé par l'art. 2, 8° du décret attaqué) ;

- de celles entachant ses dispositions transitoires (art. 3 du décret attaqué).

Ces différentes illégalités seront exposées successivement.

- *Sur la légalité de la nouvelle procédure de demande de certificat de nationalité française (nouvel art. 1045-1 du code de procédure civile, créé par l'art. 2, 8<sup>o</sup> du décret attaqué)*

**XXI.** En troisième lieu, le décret attaqué méconnaît le principe d'égal accès au service public, en ce qu'il impose aux personnes concernées d'indiquer, dans le formulaire de demande de certificat de nationalité française, une adresse électronique à laquelle leur seront « *valablement adressées* » toutes les communications et notifications, y compris le cas échéant la décision de refus (nouvel art. 1045-1, al. 1<sup>er</sup> et 5, du code de procédure civile), sans prévoir aucune solution de substitution tenant compte du risque d'exclusion numérique et permettant de préserver le consentement des personnes concernées.

Le principe d'égalité est consacré par les articles 1<sup>er</sup> et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ainsi que par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958, et le Conseil constitutionnel a reconnu sa valeur constitutionnelle (v. en ce sens : Cons. const., 27 décembre 1973, n° 73-51 DC, *Loi de finances pour 1974*, § 2 ; 16 mars 2006, n° 2006-533 DC, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, §§ 12 et 15).

À cet égard, les juges constitutionnels retiennent de manière constante que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (Cons. const., 15 novembre 2007, n° 2007-557 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, § 8).

Le Conseil d'État veille également au respect du principe constitutionnel d'égalité, afin notamment d'assurer un égal accès au service public, lequel implique que les usagers aient un droit d'accès au service public qui ne soit pas limité dans des conditions anormales (v. en ce

sens : CE, 25 juin 1969, *Vincent*, publié au recueil, p. 334 ; CE, 26 juillet 1989, n° 50132, mentionné aux tables du recueil ; CE, avis, 15 janvier 1997, n° 182777, publié au recueil).

Surtout, comme l'a très récemment jugé le Conseil d'État dans un arrêt de Section portant sur l'obligation de nature réglementaire de recourir à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, « *le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement* » (CE, Sect., 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux et CIMADE et autres*, n°s 452798 et 452806, § 9).

Le décret litigieux a ainsi été annulé, « *en tant qu'il ne prévoit pas de solution de substitution* » (même arrêt).

Et de fait, ainsi que l'a souligné le rapporteur public, M. Domingo, dans ses conclusions prononcées dans cette affaire, « *si aucune règle ou aucun principe ne prescrit d'offrir le choix à l'utilisateur, ce n'est pas pour autant que la voie électronique obligatoire ne doit pas être assortie de garanties suffisantes pour préserver les droits des usagers résultant des principes généraux applicables aux services publics, en particulier celui d'égal accès au service public, qui implique l'accès même au service public* » (conclusions de M. Domingo, p. 13, antépénultième al., sous CE, Sect., 3 juin 2022, n°s 452798, 452806, 454716, 461695 et 461922, précité – soulignement ajouté).

Celui-ci a ajouté que « *si l'on tient compte des caractéristiques propres aux usagers concernés par le téléservice, de l'objet de ce téléservice et de la complexité des procédures qu'il recouvre, ainsi que des conséquences qui peuvent résulter d'un défaut d'accès au service en cause, il nous semble qu'un téléservice obligatoire pour les demandes de titre de séjour par les étrangers ne peut légalement être institué que pour autant qu'il soit assorti des garanties suffisantes pour permettre l'effectivité de l'accès au service public* » (*ibid.*, p. 19, al. 3 – soulignement ajouté).

Dans ses conclusions précitées, le rapporteur public a constaté la réalité de l'exclusion numérique, à laquelle le Défenseur des droits a consacré plusieurs rapports et avis (v. en ce sens : rapport, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », 2019 ; rapport, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », 2022 ; avis n° 21-03 du 28 avril 2021 relatif aux moyens consacrés par les préfetures à l'instruction des demandes de titres de séjour).

Et ces principes ne sauraient se limiter à la seule saisine de l'administration, mais s'étendent au déroulement de la procédure administrative, comme à la notification de la décision prise au terme de celle-ci.

Enfin, en matière de nationalité, à ce jour, aucun texte n'impose la saisine de l'administration par voie électronique : les demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité sont déposées, soit par une application informatique dédiée, soit en préfeture (art. 35 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993).

Ces principes sont méconnus par le décret attaqué.

**XXII.** En effet, le 8° de l'article 2 du décret attaqué crée un nouvel article 1045-1 du code de procédure civile, lequel impose à toute personne demandant la délivrance d'un certificat de nationalité française d'indiquer « *dans la demande, une adresse électronique à laquelle lui sont valablement adressées les communications du greffe et le récépissé mentionné à l'alinéa suivant* » (premier al.).

Il est ajouté que « *le refus de délivrance est notifié par courrier électronique à l'adresse déclarée dans la demande* » (nouvel art. 1045-1, al. 5).

Or ces dispositions méconnaissent le principe d'égal accès au service public, en ce qu'elles ne prévoient aucune solution de substitution.

Les personnes demandant la délivrance d'un certificat de nationalité française sont, pourtant, susceptibles d'être en situation d'exclusion numérique, en particulier si elles se trouvent en situation irrégulière sur le territoire français ou si elles résident à l'étranger.

Elles ne sauraient donc se voir imposer l'utilisation d'une adresse électronique dont elles ne disposent potentiellement pas.

Et ce d'autant que les conséquences de son utilisation sont déterminantes : c'est, en effet, à cette adresse électronique que sera valablement notifiée la décision de refus de délivrance du certificat de nationalité, faisant ainsi courir le délai de forclusion de six mois prévu par le deuxième alinéa du nouvel article 1045-2 du code de procédure civile, créé par le même décret.

En outre, le consentement des personnes concernées n'est nullement protégé, dès lors que cette notification par courrier électronique leur est imposée, aucune autre voie de notification n'étant ouverte.

Pourtant, aucune procédure administrative ni juridictionnelle n'autorise la notification d'une décision à l'intéressé par simple courrier électronique, sans son consentement exprès et sans que ce dernier ne dispose d'une alternative.

À titre d'exemple, un tel consentement est requis pour l'utilisation – optionnelle – du téléservice dit « Télérecours citoyen », institué par le décret n° 2018-251 du 6 avril 2018 relatif à l'utilisation d'un téléservice devant le Conseil d'État, les cours administratives et les tribunaux administratifs et portant autres dispositions.

Un tel consentement est également requis pour la notification des décisions administratives portant autorisation de construire, qui était régie par l'ancien article R\*423-48 du code de l'urbanisme, dont le premier alinéa disposait que « *lorsque la demande précise que le demandeur accepte de recevoir à une adresse électronique les réponses de l'autorité compétente, les notifications peuvent lui être adressées par échange électronique* », et qui a été remplacé par un téléservice prévu par l'article L. 423-3 du même code, afin notamment de « *garantir la fiabilité, l'intégrité, la sécurité et la confidentialité des comptes utilisateurs des acteurs et leurs échanges* » (art. A423-5, II, 2°).

Des dispositions similaires sont prévues, notamment, par l'article R. 621-96-6 du code du patrimoine – pour la notification des autorisations de travaux en abords de monuments historiques –, par l'article R. 761-12-6 du code de commerce – pour la notification des



autorisations d'installations dans un périmètre de référence –, ou encore par l'article R. 212-7-18 du code du cinéma et de l'image animée – pour la notification des décisions d'autorisation d'aménagement cinématographique.

En procédure pénale, le consentement de la personne concernée est tout autant protégé par l'article 803-1 du code de procédure pénale, dont le premier alinéa du II prévoit que « *lorsque le présent code prévoit que des avis, convocations ou documents sont adressés à une personne par l'autorité judiciaire par tout moyen, par lettre simple, par lettre recommandée ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'envoi peut être effectué par voie électronique, à la condition que la personne y ait préalablement consenti par une déclaration expresse recueillie au cours de la procédure. Cet accord précise le mode de communication électronique accepté par la personne. Il est conservé au dossier une trace écrite de cet envoi* ».

Rien ne justifie de déroger à ce principe de consentement exprès de la personne concernée pour lui notifier par simple courrier électronique la décision en cause, portant refus de délivrance de certificat de nationalité française.

Au demeurant, la réception effective de cette notification par simple courrier électronique pose de sérieuses difficultés juridiques et pratiques, comme on le verra ci-après – absence de garantie de réception dudit courrier électronique, risque de traitement de celui-ci par la messagerie électronique comme courrier indésirable, risque d'accès à ladite messagerie par des tiers (cf. 7<sup>e</sup> moyen, *infra*).

Aussi le décret attaqué ne pouvait-il se borner à imposer l'utilisation d'une telle adresse électronique, sans prévoir la moindre solution de substitution permettant de garantir aux personnes concernées l'accès à ce service public, ni garantir la fiabilité, l'intégrité, la sécurité et la confidentialité des échanges.

**XXIII.** En quatrième lieu, le décret attaqué méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme et le principe de sécurité juridique, en ce qu'il octroie au directeur des services de greffe judiciaires le pouvoir de procéder à « *toutes vérifications utiles* » et celui de solliciter « *tous documents complémentaires dans un délai qu'il prescrit* » (nouvel art. 1045-1, al. 2, du code de procédure civile), plaçant ainsi les demandeurs

face à un risque d'arbitraire, dès lors que le directeur des services de greffe judiciaires pourra imposer, au titre de la recevabilité de la demande, toute vérification, ou toute production de pièces non prévues par l'arrêté du ministre de la justice fixant la liste des pièces à produire, sans prévoir la moindre limite, ni garantie au profit du demandeur.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 août 1789 (v. en ce sens : Cons. const., 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, § 13 ; 24 juillet 2003, n° 2003-475 DC, § 26 ; 29 avril 2004, n° 2004-494 DC, § 43).

Cet objectif impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

Un tel objectif s'impose également au pouvoir réglementaire : celui-ci ne saurait adopter des dispositions insuffisamment précises ou des formules équivoques, qui placent les personnes concernées face à un risque d'arbitraire.

Et le Conseil d'État veille au respect de cet objectif par le pouvoir réglementaire (v. récemment par ex. : CE, 7 juillet 2022, n° 458072 ; 25 novembre 2020, n° 434920, mentionné aux tables du recueil ; 13 novembre 2020, n° 437859 ; 17 juin 2019, n° 400192 ; 30 janvier 2019, n° 401681 ; 18 octobre 2018, n° 404996).

Cet objectif de valeur constitutionnelle a été méconnu par le décret attaqué.

**XXIV.** En effet, le nouvel article 1045-1 du code de procédure, créé par le 8° de l'article 2 du décret attaqué, prévoit que « *la demande de certificat de nationalité française est remise ou adressée au greffe du tribunal judiciaire ou de la chambre de proximité au moyen d'un formulaire. Elle est accompagnée de pièces répondant aux exigences de l'article 9 u décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993. Le contenu du formulaire et la liste des pièces à produire sont déterminés par arrêté du ministre de la justice* » (al. 1<sup>er</sup> – soulignement ajouté).

Mais il ajoute que « *le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire ou de la chambre de proximité procède à toutes vérifications utiles et peut solliciter la*

production de tous documents complémentaires dans un délai qu'il prescrit » (al. 2 – soulignements ajoutés).

Il résulte de ce dernier texte que le directeur des services de greffe judiciaires a la possibilité d'exiger toute vérification qu'il estime utile, ainsi que la production par le demandeur de documents qui ne figurent pourtant pas sur la liste arrêtée par le ministre de la justice.

Or une telle exigence n'est assortie d'aucune limite, ni garantie : non seulement le directeur des services de greffe judiciaires peut exiger toute vérification ou toute production d'un document qu'il estimerait utile, mais le demandeur ne dispose d'aucun moyen, ni d'aucune voie de droit pour contester la légitimité d'une telle demande susceptible de porter sur des documents qui ne sont pas pertinents pour l'examen de la demande de délivrance d'un certificat de nationalité française.

Et aux termes du décret attaqué, cette vérification ou cette production complémentaire conditionne la recevabilité même de la demande puisque le texte précité prévoit, après avoir évoqué lesdites vérifications et productions, que le directeur des services du greffe judiciaires « *délivre au demandeur un récépissé constatant la réception de toutes les pièces nécessaires à l'instruction* » (nouvel art. 1045-1, al. 2).

Il en résulte que l'objectif affiché par le gouvernement, tiré de l'encadrement de la durée d'instruction des demandes de certificat de nationalité française, est illusoire.

Le droit de la nationalité étant complexe en raison de l'application de lois différentes dans le temps et dans l'espace en fonction de la situation personnelle de chaque demandeur, le directeur des services de greffe judiciaires devra instruire le dossier avant de pouvoir solliciter les « *documents complémentaires* » visés par le deuxième alinéa du nouvel article 1045-1 précité.

Ainsi, la phase d'instruction du dossier se trouvera en amont de la délivrance du récépissé de demande, qui seul fait courir le délai de six mois renouvelable prévu par le troisième alinéa du nouvel article 1045-1, ce qui revient à évincer l'application dudit délai d'instruction.

Le demandeur est, ainsi, placé face à un risque d'arbitraire de la part du directeur des services de greffe judiciaires, dont la décision de procéder à des « *vérifications utiles* » ou de solliciter la production de « *documents complémentaires* » n'est aucunement contrôlée, et dont les pratiques pourront varier dans le temps et dans l'espace, selon le tribunal judiciaire ou la chambre de proximité concerné.

Or, ni le code civil, ni le code de procédure civile ne prévoit une quelconque voie de recours contre une telle décision du directeur des services de greffe judiciaires, qui refuse de remettre un récépissé de demande faisant courir le délai d'instruction.

En outre, en présence d'un arrêté ministériel fixant la liste des pièces nécessaires à l'instruction de la demande, qui vise à garantir un traitement identique des demandeurs par tous les directeurs des services de greffe judiciaires sur le territoire français, ces derniers ne peuvent y déroger, sauf à prévoir des circonstances très précises qu'il appartient au pouvoir réglementaire de délimiter strictement.

Le décret attaqué ne pouvait, dès lors, permettre au directeur des services de greffe judiciaires de procéder à « *toutes vérifications utiles* », comme de solliciter « *tous documents complémentaires dans un délai qu'il prescrit* », sans porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme.

Au demeurant, ces dispositions portent atteinte au principe de sécurité juridique, garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que les personnes concernées risquent de se voir opposer de telles demandes de vérification et de production de pièces complémentaires sans le moindre fondement juridique et sans pouvoir les contester.

**XXV.** En cinquième lieu, le décret attaqué porte atteinte au droit d'accès au juge et au principe de sécurité juridique, garantis par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il ne prévoit aucune information des demandeurs en cas de prorogation du délai de 6 mois d'examen de la demande de certificat de nationalité (nouvel art. 1045-1, al. 3, du code de procédure civile), ce qui les place dans l'incertitude quant au point de départ du délai de recours contre une décision de rejet implicite.

Rappelons que le droit d'accès au juge est notamment protégé par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle régulièrement que si « le “droit à un tribunal”, dont le droit d'accès constitue un aspect [...], n'est pas absolu [et] [...] se prête à des limitations implicitement admises, notamment pour les conditions de recevabilité d'un recours [...], ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable d'une manière ou à un point tels que son droit d'accès à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même [...] [et qu']elles ne se concilient avec l'article 6 par. 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (CEDH, 23 octobre 1996, *Levages Prestations Services c/ France*, n° 21920/93, § 40 – soulignements ajoutés ; v. aussi en ce sens : CEDH [GC], 28 mai 1985, *Ashingdane c/ Royaume-Uni*, n° 8225/78, § 57 ; 29 juillet 1998, *Guérin c/ France*, n° 25201/94, § 37 ; 17 juillet 2003, *Luordo c/ Italie*, n° 32190/96, § 85 ; 8 mars 2012, *Josseume c/ France*, n° 39243/10, § 31 ; 29 novembre 2016, *Paroisse Gréco-catholique Lupeni et autres c/ Roumanie*, n° 76943/11, § 89 ; 5 avril 2018, *Zubac c/ Croatie*, n° 40160/12, § 78).

Or la fixation du point de départ d'un délai de prescription ou de forclusion doit également répondre à ces exigences, en ce qu'il conditionne directement l'accès au juge (v. en ce sens : CEDH, 13 février 2020, *Sanofi Pasteur c. France*, n° 25137/16, §§ 50 et s.).

La réglementation relative aux délais à respecter pour former un recours ne doit donc pas empêcher le justiciable d'utiliser une voie de recours disponible (v. en ce sens : CEDH, 25 janvier 2000, *Miragall Escolano et autres c. Espagne*, n°<sup>os</sup> 38366/97 et autres, § 36).

Les personnes concernées doivent, dès lors, avoir une connaissance effective du point de départ de ce délai, afin de garantir leur droit d'accès au juge comme le principe de sécurité juridique.

Ces exigences sont méconnues par le décret attaqué.

**XXVI.** En l'espèce, le nouvel article 1045-1 du code de procédure civile, créé par le décret attaqué, prévoit que « *le récépissé* [constatant la réception de toutes les pièces nécessaires à

l'instruction de la demande] *mentionne qu'une décision sera rendue dans un délai de six mois* » (al. 3).

Il ajoute, toutefois, que « *pour les besoins de l'instruction, le directeur des services de greffe judiciaires peut proroger ce délai au maximum deux fois pour la même durée* » (ibid.).

Et il précise que « *l'absence de décision à l'issue de ces délais vaut rejet de la demande* » (ibid).

Or, en cas de décision implicite de rejet, le délai de recours de six mois prévu par le nouvel article 1045-2 court à compter « *de l'expiration des délais prévus au troisième alinéa de l'article 1045-1* » (nouvel art. 1045-2 du code de procédure civile, al. 2).

Il en résulte que, si le directeur des services de greffe judiciaires décide de proroger le délai de six mois qui lui est imparti pour statuer sur la demande de délivrance d'un certificat de nationalité française, il doit en aviser le demandeur.

Autrement, ce dernier n'est pas en mesure de connaître la date à laquelle une décision implicite de rejet est susceptible d'intervenir et, partant, il n'est pas davantage en mesure de connaître le point de départ du délai de forclusion de six mois pour exercer un recours à l'encontre d'une telle décision implicite de rejet.

Or le décret attaqué ne prévoit nullement une telle notification de la prorogation du délai d'examen aux demandeurs.

En l'absence d'une telle prévision, les demandeurs sont placés dans l'impossibilité de connaître de manière précise le point de départ du délai de recours qu'ils sont susceptibles de devoir exercer contre une décision implicite de rejet de leur demande.

Et partant, le décret attaqué méconnaît leur droit d'accès au juge, tout comme le principe de sécurité juridique.

**XXVII.** En sixième lieu, le décret attaqué porte encore atteinte au droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés

fondamentales, en tant qu'il ne prévoit pas que le refus de délivrance d'un certificat de nationalité doit être motivé.

Il est constant qu'en tant que garantie fondamentale du droit à un procès équitable, l'exigence de motivation impose de faire apparaître les raisons de droit et de fait en considération desquelles le juge s'est décidé (v. en ce sens : CEDH, 30 novembre 1987, *H. c. Belgique*, n° 8950/80, § 53).

Cette exigence permet, en effet, à l'intéressé de connaître les raisons pour lesquelles sa demande a été rejetée, afin de le mettre en mesure de contester utilement la décision rendue.

Les mêmes principes ont justifié l'obligation de motivation des décisions administratives individuelles, dont le champ d'application a été défini par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, devenu l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois, un doute peut subsister sur l'applicabilité de ces dernières dispositions aux décisions rendues en matière de nationalité, en l'absence de texte spécial (v. en ce sens : CE, 30 mars 1984, *Min. des affaires sociales et de la solidarité nationale*, n° 40735, mentionné aux tables du recueil).

Une telle obligation de motivation a ainsi été imposée par l'article 31 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 concernant les décisions de refus d'enregistrement d'une déclaration de nationalité française, ainsi par les articles 49 et 55 du même décret concernant les décisions qui déclarent irrecevable, ajournent ou rejettent une demande de naturalisation.

Elle doit tout autant s'appliquer aux décisions de refus de délivrance d'un certificat de nationalité.

**XXVIII.** Or le nouvel article 1045-1 du code de procédure civile se borne à prévoir que « *le refus de délivrance est notifié par courrier électronique* » (dernier al.).

Aucune obligation de motivation n'est ainsi imposée au refus de délivrance.

Pourtant, une telle motivation est indispensable, afin de mettre la personne concernée en mesure de comprendre les raisons d'une telle décision de refus et de lui permettre, le cas échéant, de la contester utilement devant le tribunal judiciaire.

Et ce d'autant qu'à ce jour, les décisions de refus de délivrance d'un certificat de nationalité font l'objet d'une apparence de motivation, dont le caractère stéréotypée et lapidaire, voire elliptique, ne permet pas de la regarder comme suffisante.

À titre d'exemple, l'exposant produit diverses décisions de refus de délivrance de certificats de nationalité française, qui se bornent à retenir que :

- « *les actes d'état civil étrangers produits au soutien du dossier ne sont pas probants au sens de l'article 47 du code civil* », sans la moindre précision de l'acte d'état civil visé, ni la justification de son caractère prétendument non probant (production n° 6) ;
- « *les actes concernés n'était pas conformes à la loi algérienne, ils ne peuvent pas se voir reconnaître une quelconque force probante au sens de l'article 47 du code civil* » (*ibid.*), sans aucunement préciser la mention ou la condition imposée par la loi algérienne qui ferait défaut ;
- « [le requérant] *ne produit pas de preuve d'une filiation légalement établie à l'égard d'un parent français* », sans aucunement préciser la raison pour laquelle les actes d'état civil étrangers produits n'établiraient pas une telle filiation (*ibid.*).

Une telle pratique doit changer, en imposant une obligation de motivation des décisions de refus de délivrance des certificats de nationalité française.

Aussi, en ne prévoyant pas que le refus de délivrance du certificat de nationalité doit être motivé, le décret attaqué a de nouveau méconnu les exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pour chacune de ces raisons encore, la suspension de l'exécution du décret attaqué s'impose.



Mais il y a plus.

- *Sur la légalité de la nouvelle procédure de contestation du refus de délivrance du certificat de nationalité française (nouvel art. 1045-2 du code de procédure civile, créé par l'art. 2, 8<sup>o</sup> du décret attaqué)*

**XXIX.** En septième lieu, le décret attaqué porte atteinte au droit au recours juridictionnel effectif, garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi qu'au principe de sécurité juridique, protégé par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il prévoit que le délai de forclusion du recours contre un refus de délivrance court régulièrement à compter de la notification dudit refus par simple courrier électronique envoyé à l'adresse électronique exigée du demandeur (nouveaux art. 1045-1, dernier al., et 1045-2, al. 2, du code de procédure civile), cependant qu'une telle notification ne permet nullement de s'assurer de la réception effective de la décision par le demandeur et donc de sa connaissance de celle-ci.

Rappelons qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Sont garantis par ces dispositions le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que les droits de la défense (v. en ce sens : Cons. const., 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC, § 11 ; 29 septembre 2010, n° 2010-38 QPC, § 3 ; 27 novembre 2015, n° 2015-500 QPC).

Or le droit à un recours juridictionnel effectif implique que le justiciable soit mis à même de faire valoir ses droits (v. en ce sens : Cons. const., 13 mai 2011, n° 2011-126 QPC, § 9 ; 2 décembre 2011, n° 2011-203 QPC, § 12 ; 13 janvier 2012, n° 2011-208 QPC, § 6 ; 11 avril 2014, n° 2014-390 QPC, § 5 ; 9 juillet 2014, n° 2014-406 QPC, § 12).

Par ailleurs, le principe de sécurité juridique est, selon la Cour européenne des droits de l'homme, « *inhérent au droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, n° 6833/74,

§ 58) et constitue « *l'un des éléments fondamentaux de l'État de droit* » (CEDH [GC], 20 octobre 2011, *Nejdet Şahin et Perihan Şahin c. Turquie*, n° 13279/05, § 56).

Dans sa dimension objective, le principe de sécurité juridique implique que la négligence prolongée du titulaire d'un droit fasse obstacle à ce que des situations juridiques puissent être remises en cause sans condition de délai, alors qu'elles ont été consolidées par l'effet du temps (v. en ce sens : CE, Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, n° 387763, publié au recueil).

Mais ce principe implique aussi que la personne concernée ait connaissance de son droit, afin de faire courir, à son encontre, un quelconque délai de forclusion.

Le décret attaqué a méconnu ces principes.

**XXX.** En effet, le nouvel article 1045-1 du code de procédure civile, créé par le décret attaqué, prévoit que « *le refus de délivrance est notifié par courrier électronique à l'adresse déclarée dans la demande* » (dernier al. – soulignement ajouté).

Puis, le nouvel article 1045-2 précise que « *l'action [exercée devant le tribunal judiciaire tendant à contester un refus de délivrance du certificat de nationalité française sollicité] est introduite, à peine de forclusion, dans un délai de six mois à compter de la notification du refus* » (al. 2 – soulignement ajouté).

Il en résulte que le délai de forclusion de six mois court régulièrement à compter de la notification de la décision par simple courrier électronique envoyé à l'adresse électronique que le demandeur doit imposer.

Or une telle notification à une simple adresse électronique ne permet aucunement de s'assurer de la réception effective de la décision par le demandeur, et donc de sa connaissance effective de celle-ci.

Rien ne garantit, en effet, que la décision de refus de délivrance du certificat de nationalité française sollicité sera effectivement reçue par le demandeur, à la suite de l'envoi dudit courrier électronique.

Car ce moyen de communication ne présente pas les mêmes garanties de réception que l'avis de réception d'une lettre recommandée, qui est signé par son destinataire, ou le procès-verbal de signification d'un acte par un huissier de justice, qui constate l'identité de la personne auquel l'acte a été remis.

On ne peut, en effet, exclure le risque que la messagerie électronique procède au traitement de ce courrier électronique de notification comme un courrier indésirable, le rendant ainsi très peu identifiable par la personne concernée.

De même, un tel envoi par courrier électronique ne permet pas d'exclure le risque que des tiers accèdent à ladite messagerie électronique et fassent ainsi obstacle à ce que la personne concernée prenne connaissance de la décision de refus qui la concerne.

Et partant, le délai de forclusion risque de courir à l'encontre d'une personne qui n'aura pas eu connaissance de la décision litigieuse.

Aussi, en prévoyant que le délai de forclusion du recours dirigé contre un refus de délivrance commencera à courir à compter d'un simple envoi de la décision de refus par courrier électronique, sans la moindre garantie de réception effective par le demandeur, le décret attaqué porte atteinte au droit au recours juridictionnel effectif, ainsi qu'au principe de sécurité juridique.

**XXXI.** En huitième lieu, le décret attaqué porte atteinte à l'égalité des armes, garantie par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il impose au demandeur un délai de forclusion de six mois pour contester le refus de délivrance du certificat (nouvel art. 1045-2, al. 2, du code de procédure civile), cependant qu'à la suite de la délivrance d'un tel certificat, l'action négatoire de nationalité susceptible d'être exercée par le ministère public n'est, quant à elle, enfermée dans aucun délai, plaçant ainsi le demandeur dans une situation de net désavantage par rapport au ministère public.

Aux termes de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de l'égalité des armes vise à maintenir un « *juste équilibre* » entre les

parties (v. en ce sens : CEDH, 27 octobre 1993, *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, n° 14448/88, § 33 ; 19 septembre 2017, *Regner c. République tchèque*, n° 35289/11, § 146).

Il implique d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de « *net désavantage* » par rapport à son adversaire (v. en ce sens : CEDH, 27 octobre 1993, *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas*, précité ; CEDH [GC], 7 juin 2001, *Kress c. France*, n° 39594/98, § 72).

Un tel principe est donc méconnu lorsque l'une des parties bénéficie d'un avantage notable (v. par ex. : CEDH, 24 février 1997, *De Haes et Gijssels c. Belgique*, n° 19983/92, §§ 54-58 ; 11 janvier 2001, *Platakou c. Grèce*, n° 38460/97, § 48 ; 5 février 2003, *Wynen et Centre hospitalier interrégional Edith-Cavell c. Belgique*, n° 32576/96, § 37).

Ce principe est également applicable au ministère public, une partie ne pouvant être placée dans une situation indûment défavorable par rapport à celui-ci (v. en ce sens : CEDH, 6 juillet 2006, *Stankiewicz c. Pologne*, n° 46917/99, §§ 68-69).

Tel est le cas en l'espèce.

**XXXII.** Comme on l'a vu, le nouvel article 1045-2 du code de procédure civile, créé par le décret attaqué, dispose que « *l'action [tendant à la contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française] est introduite à peine de forclusion, dans un délai de six mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration des délais prévus au troisième alinéa de l'article 1045-1* » (al. 2 – nous soulignons).

Un délai de forclusion de six mois est, ainsi, imparti au demandeur pour contester toute décision de refus de délivrance du certificat de nationalité française.

Or, à l'inverse, en présence d'une décision favorable procédant à la délivrance d'un tel certificat, l'action ouverte au ministère public par le second alinéa de l'article 29-3 du code civil pour faire juger que l'intéressé n'a pas la nationalité française n'est, quant à elle, enfermée dans aucun délai.

Comme on l'a vu, il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation qu'une telle action négatoire de nationalité est imprescriptible (v. en ce sens : Cons. const., 22 novembre 2013, n° 2013-354 QPC, *M<sup>me</sup> Charly K. [Imprescriptibilité de l'action du ministère public en négation de la nationalité française]* ; v. aussi en ce sens : Cass., 1<sup>re</sup> civ., 13 mai 2020, n° 19-50.025, publié au bulletin ; 4 avril 2019, n° 19-40.001, QPC, publié au bulletin ; 6 octobre 2010, n° 09-15.792 ; 22 juin 2004, n° 02-10.105 ; 1<sup>er</sup> juillet 2003, n° 01-02.242).

Le demandeur est, dès lors, placé dans une situation de net désavantage par rapport au ministère public, à l'encontre duquel il devra agir pour contester le refus de délivrance du certificat de nationalité français qu'il a sollicité.

Car il est, quant à lui, contraint d'agir dans un délai de six mois, en application des dispositions précitées du décret attaqué.

Et en cas de rejet de son recours judiciaire, il n'aura pas de seconde chance en exerçant une action déclaratoire de nationalité.

Car l'autorité de chose jugée attachée à un jugement rejetant le recours dirigé contre un refus de délivrance d'un certificat de nationalité ferait obstacle à toute action déclaratoire de nationalité, dès lors que l'office du juge est le même.

Rappelons qu'aux termes du dernier alinéa du nouvel article 1045-2 du code de procédure civile, « *le tribunal décide qu'il y a lieu de procéder à la délivrance d'un certificat de nationalité française si le demandeur justifie de sa qualité de Français* » (soulignement ajouté).

Concernant l'action déclaratoire de nationalité, le premier alinéa de l'article 29-3 du code civil dispose que « *toute personne a le droit d'agir pour faire décider qu'elle a ou qu'elle n'a point la qualité de Français* » (soulignement ajouté).

Ainsi, que le tribunal judiciaire soit saisi d'une action en contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, ou qu'il soit saisi d'une action déclaratoire

de nationalité, il doit dans les deux cas juger si le demandeur a, ou non, la qualité de Français, au regard des règles d'ordre public qui régissent le droit de la nationalité.

Au demeurant, dans le cadre du recours dirigé contre un refus de délivrance du certificat de nationalité française, le demandeur s'expose à ce que le ministère public forme une demande reconventionnelle, en sollicitant du tribunal qu'il juge précisément que le demandeur n'est pas Français, sur le fondement du second alinéa de l'article 29-3 du code civil.

Il s'en évince qu'en étant contraint d'exercer une action tendant à contester le refus de délivrance du certificat de nationalité dans un délai de six mois, à peine d'irrecevabilité, le demandeur est placé dans une situation indûment défavorable par rapport au ministère public, dont l'action n'est quant à elle enfermée dans aucun délai.

Et partant, le décret attaqué porte atteinte à l'égalité des armes, conventionnellement protégée.

**XXXIII.** En neuvième lieu, le décret attaqué porte de nouveau atteinte au droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il impose la constitution d'un avocat pour exercer un recours contre une décision de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française (nouvel art. 1045-2, al. 1<sup>er</sup>, du code de procédure civile), sans pour autant prévoir la possibilité de solliciter l'aide juridictionnelle pour exercer ce recours, et ce alors que l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique exclut de son bénéfice les personnes qui ne sont pas de nationalité française ou qui ne résident pas habituellement et régulièrement en France.

Rappelons que, sur le fondement de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne juge que la fourniture d'une aide juridictionnelle s'impose si, compte tenu de l'ensemble des circonstances, l'absence d'une telle aide serait susceptible de priver le justiciable d'un procès équitable (v. en ce sens : CEDH, 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, § 61).

Il est ainsi tenu compte de la gravité de l'enjeu pour le requérant (v. en ce sens : CEDH, 16 juillet 2002, *P., C. et S. c. Royaume-Uni*, n° 56547/00, § 100), de la complexité du droit ou

de la procédure applicable (v. en ce sens : CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, n° 6289/73, § 24), de la capacité du justiciable de présenter effectivement sa cause (v. en ce sens : CEDH, 7 mai 2002, *McVicar c. Royaume-Uni*, n° 46311/99, §§ 48-62), ainsi que de l'existence d'une obligation légale de représentation par avocat (v. en ce sens : CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, précité, § 26 ; 19 septembre 2000, *Gnahoré c. France*, n° 40031/98, § 41).

Le décret attaqué méconnaît aussi ces exigences.

**XXXIV.** En effet, le nouvel article 1045-2 du code de procédure civile, créé par le décret attaqué, prévoit, concernant la contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française, que « *le demandeur est tenu de constituer avocat* » (al. 1<sup>er</sup>).

Mais il ne prévoit aucune possibilité pour ledit demandeur de solliciter l'aide juridictionnelle.

Or il suffit de lire les dispositions de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 pour constater que les personnes susceptibles de demander la délivrance d'un certificat de nationalité française ne rempliront pas toujours les conditions prévues par cette loi.

Car l'article 3 de cette loi dispose que « *sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne* » (al. 1<sup>er</sup> – soulignement ajouté) et que « *les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle* » (al. 2 – soulignement ajouté).

Il en résulte que les ressortissants étrangers résidant à l'étranger, ou ceux résidant en France mais en situation irrégulière, ne peuvent en bénéficier.

Ces personnes sont, pourtant, susceptibles de solliciter la délivrance d'un certificat de nationalité française et, le cas échéant, devront contester une décision de refus de délivrance.

Mais en l'absence de toute aide juridictionnelle, elles ne pourront rémunérer les services d'un avocat, dont la constitution est obligatoire pour exercer un tel recours.

La gravité de l'enjeu pour les personnes concernées, la complexité de la procédure en cause et la constitution obligatoire d'un avocat imposent la possibilité de solliciter l'aide juridictionnelle.

Aussi, en ne prévoyant pas la possibilité, pour les personnes souhaitant exercer un recours contre un refus de délivrance d'un certificat de nationalité, de solliciter une aide juridictionnelle pour l'exercer, le décret attaqué a méconnu les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**XXXV.** En dixième lieu, le décret attaqué porte atteinte au droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il prévoit, à peine d'irrecevabilité constatée par ordonnance, que la requête tendant à la contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française doit être accompagnée des pièces produites au soutien de la demande de certificat de nationalité (nouvel art. 1045-2, al. 3 et 4, du code de procédure civile), cependant qu'une telle règle de recevabilité procède d'un formalisme excessif.

Rappelons qu'en application des exigences de l'article 6 de la Convention européenne, des restrictions procédurales portent atteinte au droit d'accès au juge lorsqu'elles procèdent d'un formalisme excessif (v. en ce sens : CEDH, 5 juin 2014, *Egić c. Croatie*, n° 32806/09, §§ 46-49 et 57 ; 4 novembre 2014, *Sociedad Anónima del Ucieza c. Espagne*, n° 38963/08, §§ 33-35 ; 31 janvier 2017, *Hasan Tunç et autres c. Turquie*, n° 19074/05, §§ 30-34 ; 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, n° 40160/12, § 85).

La Cour européenne a, ainsi, très récemment constaté une violation du droit d'accès au juge, justifiant une condamnation de la France, en raison d'une règle de procédure imposant l'exercice d'un recours par voie électronique, constitutive d'un tel formalisme excessif (CEDH, 9 juin 2022, *Xavier Lucas c. France*, n° 15567/20).

Or les règles de recevabilité du recours prévues par le décret attaqué souffrent d'un tel formalisme excessif.

**XXXVI.** En effet, conformément au nouvel article 1045-2 du code de procédure civile, créé par le décret attaqué, « à peine d'irrecevabilité, la requête est accompagnée d'un exemplaire



*du formulaire mentionné à l'article 1045-1, des pièces produites au soutien de la demande de délivrance du certificat et, le cas échéant, de la décision de refus opposée par le directeur des services de greffe judiciaires » (al. 3).*

Et il est ajouté qu'« *avant l'audience d'orientation, le président de la chambre saisie ou à laquelle l'affaire a été distribuée peut rejeter par ordonnance motivée les requêtes manifestement irrecevables ou manifestement infondées » (al. 4).*

Il résulte de ces dispositions que le recours contre une décision de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française n'est pas recevable et sera rejeté par voie d'ordonnance si le demandeur ne produit pas, à l'appui de celui-ci, les pièces produites au soutien de sa demande de certificat de nationalité.

Mais le décret attaqué n'impose nullement au directeur des services de greffe judiciaires de restituer au demandeur, avant l'expiration du délai de recours, le formulaire et, surtout, les pièces produites à l'appui de la demande.

Or cette circonstance n'est pas vénielle, car les pièces produites à l'appui de la demande sont des pièces originales, conformément aux exigences du 1<sup>o</sup> de l'article 9 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, visé par le premier alinéa de l'article 1045-1 du code de procédure civile.

Si le demandeur ne récupère pas lesdites pièces originales avant l'expiration du délai de forclusion, il ne sera donc pas en mesure de les produire à l'appui de son recours, lequel ne sera, partant, pas recevable.

Aussi les règles de recevabilité du recours prévues par le décret attaqué procèdent-elles d'un formalisme excessif et méconnaissent, ainsi, le droit d'accès au juge.

Pour chacune de ces raisons encore, l'exécution du décret attaqué doit être suspendue.

Et ce n'est pas tout.

– *Sur la légalité des dispositions transitoires (art. 3 du décret attaqué)*

**XXXVII.** En onzième lieu, le décret attaqué porte, à nouveau, atteinte au droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne, en ce qu'il prévoit que les nouvelles règles de recevabilité du recours contre un refus de délivrance de certificat sont applicables aux recours exercés à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022 (art. 3, al. 1<sup>er</sup>), bien que les demandes donnant lieu à de tels refus n'aient pas été présentées au moyen du formulaire prévu et que les pièces produites à l'appui de ces demandes n'aient pas nécessairement été restituées ou conservées, et alors que leur production est exigée à peine d'irrecevabilité du recours contre le refus de délivrance (nouvel art. 1045-2, al. 3, du code de procédure civile).

À nouveau, la règle de recevabilité prévue par le décret attaqué méconnaît les exigences de l'article 6 de la Convention européenne.

En effet, l'article 3 du décret attaqué prévoit que « *le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2022. Il est applicable aux demandes de certificat de nationalité et aux recours un refus de délivrance formés à compter de cette date* » (al. 1<sup>er</sup> – soulignement ajouté).

Or, comme on l'a vu, le nouvel article 1045-2 du code de procédure civile, créé par le décret attaqué, prévoit qu'« *à peine d'irrecevabilité, la requête est accompagnée d'un exemplaire du formulaire mentionné à l'article 1045-1, des pièces produites au soutien de la demande de délivrance du certificat et, le cas échéant, de la décision de refus opposé par le directeur des services de greffe judiciaires* » (al. 3).

Il en résulte que la règle de recevabilité précitée sera applicable à tout recours dirigé contre un refus de délivrance du certificat de nationalité française, dès lors qu'il est formé à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022, et ce alors même que la décision de refus contestée serait intervenue antérieurement à l'entrée en vigueur du décret attaqué.

Ainsi, le requérant devra, à peine d'irrecevabilité de son recours, produire à l'appui de celui-ci le « *formulaire mentionné à l'article 1045-1* », qui n'était pourtant pas en vigueur à la date à laquelle il a procédé au dépôt de sa demande.

En outre, le demandeur ne sera pas nécessairement en mesure de remettre au greffe les pièces qui avaient été produites au soutien de sa demande de délivrance d'un certificat de nationalité.

Car lesdites pièces ne lui ont pas nécessairement été restituées, ou même n'ont pas été conservées si la demande a été formée plusieurs années auparavant.

Le demandeur sera, dès lors, dans l'impossibilité de produire le formulaire et les pièces requis, de sorte que son recours sera irrecevable.

Ainsi, le décret attaqué méconnaît de nouveau les exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**XXXVIII.** Enfin, en douzième lieu, le décret attaqué porte, une fois encore, atteinte au droit au recours juridictionnel et au principe de sécurité juridique, garantis par les articles 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et 6 de la Convention européenne, en ce qu'il impartit, concernant les décisions de refus de délivrance d'un certificat de nationalité intervenues avant l'entrée en vigueur du décret (art. 3, dernier al.), un délai de forclusion de 6 mois courant à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022, cependant que les personnes ayant fait l'objet de telles décisions de refus n'ont et ne seront pas informées de l'existence d'un tel délai de forclusion, et qu'à tout le moins, un tel délai ne saurait être regardé comme raisonnable.

L'article 3 du décret attaqué prévoit, en effet, que « *lorsqu'un refus de délivrance a été opposé avant l'entrée en vigueur du décret, le délai de contestation prévu à l'article 1045-2 du code de procédure civile court à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022* » (dernier al.).

Il en résulte que les personnes qui se sont vu opposer un tel refus de délivrance au cours des mois ou des années précédentes, et qui ne l'auraient pas encore contesté, devront obligatoirement agir devant le tribunal judiciaire, selon la nouvelle procédure prévue par le décret attaqué, avant le 1<sup>er</sup> mars 2023, et ce à peine d'irrecevabilité de leur recours.

Or une telle règle de forclusion porte manifestement atteinte au droit au recours et au principe de sécurité juridique, constitutionnellement et conventionnellement protégés.

Car les personnes concernées ne peuvent se voir imposer un tel délai de forclusion concernant le recours dirigé contre une décision administrative individuelle, dont elles n'ont pas été effectivement informées, comme le prévoit d'ailleurs l'article R. 421-5 du code de justice administrative.

Il ne suffit donc pas que le délai de forclusion soit prévu par un texte pour qu'il soit opposable à toutes les personnes concernées, encore faut-il que ces dernières en aient été informées.

Et ce d'autant que, comme on l'a vu, avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, le recours contre un refus de délivrance d'un certificat de nationalité française n'était enfermé dans aucun délai, dès lors que l'action déclaratoire de nationalité était toujours ouverte.

Les personnes auxquelles un tel refus était opposé pouvaient, ainsi, légitimement préférer prendre le temps nécessaire pour obtenir des conseils auprès d'un avocat spécialisé et comprendre le fondement de la décision de refus de délivrance, ainsi que pour réunir l'ensemble des actes et documents susceptibles d'établir leur nationalité française, plutôt que de se précipiter pour contester une telle décision de refus sans disposer des pièces complémentaires nécessaires.

Or, comme cela a été exposé précédemment, la durée nécessaire pour réunir de tels actes et documents peut se révéler très longue, notamment lorsqu'il s'agit de procéder à des recherches sur plusieurs générations, ou encore pour obtenir des actes de l'état civil établis par des autorités étrangères.

Or de telles situations seront remises en cause par le délai de forclusion de six mois, imposé par le décret attaqué à l'égard de l'ensemble des décisions de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française précédemment rendues.

**XXXIX.** À tout le moins, le délai de six mois de forclusion prévu par le décret attaqué ne saurait être regardé comme un délai raisonnable.

Rappelons que, dans son arrêt *Czabaj*, le Conseil d'État a jugé que « *si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de*

*preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ; qu'en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance » (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 387763, publié au recueil, § 5).*

Et concernant le recours contre une décision portant sur la nationalité de l'intéressé, ce délai a été fixé à trois ans, « *eu égard aux effets de cette décision* » (CE, 29 novembre 2019, n° 411145, publié au recueil).

Ces principes conduisent aussi à l'annulation du décret attaqué.

Car, à supposer même qu'un quelconque délai de forclusion puisse être opposé aux personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus de délivrance d'un certificat de nationalité française antérieurement à l'entrée en vigueur du décret attaqué, un délai de forclusion limité à six mois ne saurait être regardé comme raisonnable, en raison des effets attachés à une telle décision sur la nationalité des personnes concernées.

**XL.** Les moyens précédemment exposés sont, ainsi, propres à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué.

Pour toutes ces raisons, la suspension de l'exécution du décret attaqué s'impose.

**PAR CES MOTIFS**, l'exposant conclut à ce qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'État :

- **ORDONNER LA SUSPENSION** de l'exécution du décret attaqué ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Vincent LASSALLE-BYHET**

Avocat au barreau de Paris

Productions de la requête :

- 1) Décret attaqué ;
- 2) Requête en annulation ;
- 3) Statuts du GISTI ;
- 4) Mandat de représentation en justice ;
- 5) Conclusions de M. Abraham, commissaire du Gouvernement, sous CE, Sect., 17 mars 1995, *M. Soilihi*, n° 130791, publié au recueil ;
- 6) Exemples de décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité française.