

N° 449785

M. Mohammed R...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 28 mars 2022

Décision du 26 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

M. Mohammed R..., de nationalité tunisienne, vit en France depuis près de cinquante ans. Il y a accompli toute sa carrière et s'y est beaucoup investi dans le champ associatif, en dernier lieu à l'amicale des travailleurs tunisiens de Valenciennes-Anzin dont il est président depuis plus de dix ans. Marié à une Française, il a souscrit en 2018 la déclaration d'acquisition de la nationalité française prévue à l'article 21-2 du code civil. Cette acquisition lui a toutefois été refusée par un décret du 8 décembre 2020, pris sur le fondement de l'article 21-4 du même code qui permet au Gouvernement d'opposer un tel refus « *pour indignité ou défaut d'assimilation, autre que linguistique* ».

Le motif retenu dans le décret est plus précisément le suivant, qu'il sera plus simple, pour la bonne compréhension du litige, de citer intégralement : « *1/ M. R... a constitué, sous le régime en place jusqu'en 2011, le principal relais des services de renseignement de la Tunisie, son pays d'origine, dans le Nord et en Picardie. Il a entretenu des relations étroites avec les autorités tunisiennes et a participé au contrôle et à la répression de toute forme d'opposition au régime en fournissant des renseignements sur les opposants résidant en France. En outre, par le truchement de son activité associative, il a établi des contacts avec des institutions françaises en vue d'effectuer des opérations d'influence au profit des autorités tunisiennes. Dans la période récente, il s'est efforcé de nouer des liens avec les nouvelles autorités et des forces politiques de son pays afin de continuer à jouer un rôle analogue à celui qui était le sien auparavant. 2/ Ces agissements, maintenus sur une longue période, impliquent un défaut de loyalisme envers la France et ses institutions et sont de nature à faire regarder M. R... comme indigne, en l'état, d'acquérir la nationalité française* ».

1. M. R... vous demande l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret, et sa requête pose essentiellement la question de savoir si en retenant le motif que nous venons de citer, le Premier ministre a fait une exacte application de l'article 21-4 du code civil. Les autres moyens soulevés ne sauraient, quant à eux, vous retenir. Le décret a bien été signé par le Premier ministre et contresigné par le ministre de l'intérieur, il suffit pour en attester de l'ampliation certifiée conforme par le SGG. Sa motivation satisfait à vos exigences en la matière. Enfin, il a bien été pris, comme l'impose l'article 21-4, dans le délai de deux ans à compter de la délivrance du récépissé de la déclaration d'acquisition de la nationalité.

2.1. C'est d'abord sur le principe que le requérant conteste qu'un « *défaut de loyalisme envers la France et ses institutions* » tel que celui qui lui est reproché, à supposer même qu'il soit établi, puisse être au nombre des motifs d'indignité de nature à justifier le refus d'acquisition de la nationalité.

L'indignité, soutient-il, ne saurait consister qu'en des comportements répréhensibles révélés par des condamnations pénales ou, à défaut, suffisamment graves pour caractériser un « *risque pour la sécurité intérieure ou les relations extérieures de la France* », ou encore des « *activités contraires aux valeurs essentielles de la société française* ». Le loyalisme envers la France ne pourrait, quant à lui, être exigé que de celui qui est déjà citoyen français – et d'ailleurs, des procédures spécifiques, prévues aux articles 23-7 et 23-8 du code civil, permettent de le déchoir de sa nationalité française s'il en détient une autre et s'il se comporte « *en fait comme le national d'un pays étranger* » ou s'il continue d'occuper un emploi dans une armée ou un service public étranger malgré l'injonction de le résigner qui lui en aura été faite par le Gouvernement.

2.2. Il est exact que dans la quasi-totalité des affaires dont vous avez eu à connaître, l'indignité ne recouvre pas autre chose que la définition invoquée par le requérant. Mais si les précédents sortant de ce cadre sont rares, ils n'en dessinent pas moins un paysage plus complexe où au contraire, la notion de loyalisme a sa place.

La question s'est même directement posée devant votre assemblée du contentieux, quand elle s'est prononcée le 28 avril 1978 sur les affaires *Dame W... épouse L...*, n° 5659, et *Dame V... épouse E...*, n° 7464, A. Si le terme n'apparaît pas dans les décisions, le défaut de loyalisme était le motif retenu par l'administration pour refuser l'acquisition de la nationalité française, et les conclusions du président Genevois prennent clairement parti en ce sens que « *le manque de loyalisme peut être pris en compte pour apprécier si un étranger se trouve dans un cas d'indignité* » – après avoir envisagé qu'on puisse aussi rattacher cela au défaut d'assimilation, mais avoir estimé que ç'aurait été moins pertinent. En l'espèce, les deux refus ont été annulés, mais seulement parce que le défaut de loyalisme n'était pas établi. Dans le cas de Mme V..., vous avez considéré que « *des relations purement personnelles ou professionnelles entretenues par l'intéressée avec des collègues suspectés d'activités au profit d'une puissance étrangère ne sont pas constitutives d'une indignité* » ; il en aurait donc été autrement si elle s'était elle-même livrée à de telles activités.

Ainsi, le défaut de loyalisme peut légalement justifier l'opposition à l'acquisition de la nationalité française à raison du mariage, de même qu'il peut justifier un refus de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française, comme vous l'aviez déjà jugé (Ass., 1^{er} février 1952, *Sieur et Dame Gromb*, A). Le contrôle du juge sur l'appréciation de l'administration sera différent : entier dans le premier cas, car il s'agit de s'opposer au bénéfice d'un droit (c'est l'autre apport de la jurisprudence *W...* et *V...*) ; restreint dans l'autre compte tenu de la large marge d'appréciation dont dispose le Gouvernement. Mais la question de principe reste la même, et en s'appuyant sur des précédents relevant de l'un et de l'autre cas, il est possible d'approcher de manière plus précise quels types de comportement recouvre, concrètement, le défaut de loyalisme.

2.3. Le simple fait d'entretenir des liens avec un Etat étranger ou même de travailler pour lui ne suffit pas (voir 6 mai 1996, *M. K...*, n° 148136, et *Mme I...*, n° 145513, C ; on peut en rapprocher un avis publié de votre section de l'intérieur, du 29 mai 2018, n° 394656, selon lequel la seule circonstance que l'intéressé exerce les fonctions d'ambassadeur de l'État dont il est ressortissant auprès d'un autre État étranger n'est pas un motif d'indignité). C'est là que l'on rejoint la problématique plus générale de l'indignité : il faut qu'entre en jeu une composante d'atteinte aux intérêts de la France, un *degré* d'allégeance à une puissance étrangère qui soit incompatible avec l'allégeance française.

Ce degré est atteint, en revanche, quand l'intéressé assure des activités de *renseignement* pour une puissance étrangère. C'est ce qui ressort *a contrario*, nous l'avons vu, de la décision *V...*, c'est aussi le sens des décisions du 22 juillet 1992, *M. S...*, n° 103006, C, et du 4 octobre 2000, *Mme P...*, n° 204298, A. Et contrairement à ce que soutient le requérant, l'indignité pour ce motif n'est pas réservée à des cas extrêmes comme celui de la décision du 2 octobre 2002, *M. Hennig*, n° 227480, C, où il était question d'espionnage au profit de l'occupant nazi.

3. Il nous semble donc qu'en l'espèce, non seulement le motif retenu par l'administration pouvait l'être légalement, mais si les faits sont tels qu'ils sont rapportés dans le décret, on est bien en présence d'un défaut de loyalisme de nature constitutif d'une indignité, de nature à justifier la décision prise. Reste à se prononcer sur la *réalité* de ces faits, que le requérant conteste également.

3.1. Pour justifier de cette réalité, l'administration produit une « note blanche » concernant M. R... On sait que vous traitez de telles « notes blanches » comme des éléments du dossier parmi d'autres, pourvu qu'elles aient été soumises au débat contradictoire, c'est-à-dire que leur valeur probante dépend de leur caractère circonstancié, de ce qu'elles sont éventuellement corroborées ou non par d'autres pièces et de ce qui leur est opposé en défense (voir par exemple 4 décembre 2017, *M. E...*, n° 407851, C).

Si la note est assez fournie, le degré de détail dans lequel elle rentre est inégal. Ainsi, à propos de l'activité de surveillance que M. R... aurait exercée, jusqu'en 2011, sur les opposants au régime tunisien d'alors résidant en France, la note indique qu'il était responsable du parti au pouvoir, « *considéré comme le consul officieux dans le Nord de la France* » et qu'il a hébergé, dans les locaux de l'association qu'il préside, un diplomate détaché du consulat de Tunisie à Paris, qu'elle présente comme « *le principal agent du renseignement tunisien dans le Nord de la France* ». M. R... objecte, dès lors, que le seul fait précis rapporté est l'hébergement du diplomate, et s'il ne nie pas ce fait, il dément avoir eu connaissance du rôle de ce dernier en matière de renseignement.

En ce qui concerne les développements postérieurs à 2011, la note fait état des opinions politiques exprimées par M. R... et des nombreux contacts qu'il a continué à entretenir avec le consulat et l'ambassade de Tunisie. Ici, le requérant objecte qu'il n'y a rien de circonstancié démontrant qu'il aurait poursuivi ou cherché à poursuivre les activités qui lui sont reprochées,

les nombreux contacts, en particulier, pouvant s'expliquer par sa seule activité associative. Il en conclut qu'à supposer même qu'il ait eu une activité de renseignement jusqu'en 2011, les faits en cause seraient trop anciens pour caractériser l'indignité à la date du décret attaqué, ou pas assez graves, s'ils se limitent au seul événement que la note blanche rapporte de manière précise, pour justifier qu'on les prenne encore en compte malgré leur ancienneté. Telle est en effet votre grille d'appréciation, combinant caractère grave, récent et répété des faits.

Ces objections sont sérieuses. Vous pourriez dès lors estimer que les éléments produits par l'administration ne sont pas assez circonstanciés pour démontrer la réalité des activités reprochées à M. R..., et ce alors, nous l'avons dit, qu'elles lui sont opposées pour lui refuser le bénéfice d'un droit. En ce cas, vous annuleriez le décret pour ce motif.

3.2. A la réflexion, et sans nier conserver une hésitation tant cette affaire est délicate, ce n'est cependant pas ce que nous vous proposons. Le propre d'activités de renseignement est qu'il est difficile d'en apporter la preuve par des faits précis, voire impossible de le faire sans compromettre des sources – le ministère de l'intérieur n'a d'ailleurs pas dissimulé, en produisant la « note blanche », que son contenu avait été adapté pour cette raison avait le versement au débat contradictoire. On ne peut faire abstraction de cette réalité, qui peut justifier de donner davantage de valeur qu'à l'ordinaire à des « signaux faibles » ou de simples commencements de preuve.

En l'espèce, si l'on revient au fait rapporté de la manière la plus circonstanciée, l'hébergement du diplomate dans les locaux de l'association, avant 2011, la seule circonstance que ce diplomate ait fait l'objet d'un suivi interrogé. Pour la période postérieure à 2011, les affirmations certes peu détaillées qui figurent dans la « note blanche » doivent être rapprochées du contenu d'un courrier au ministère de l'intérieur, écrit par le requérant dans le cadre de la procédure préalable à l'adoption du décret attaqué, et qu'il produit lui-même. Il y déclare notamment être « *un relai* » des autorités tunisiennes « *dans le but de lutter contre le terrorisme et toute forme d'extrémisme* » ; ce qui, là aussi, interroge sur le contenu réel de l'activité ainsi décrite.

Au final, si on le compare aux précédents où vous avez jugé le défaut de loyalisme non caractérisé, le présent dossier nous paraît comporter davantage d'éléments convaincants dans le sens de l'administration : on n'a pas affaire qu'à des relations de nature personnelle ou professionnelle avec des agents de l'ambassade (comme dans le cas de Mme V...), ou à des soupçons qui ne se fondent que sur une enquête pénale qui n'a pas abouti (voir 5 mars 2014, Mme D..., n° 367252, C). On préférerait disposer de plus de certitude, mais nous doutons que dans des affaires de cette nature, une telle certitude puisse être atteinte. Au bénéfice de ces observations, nous estimons que le décret n'est pas non plus entaché d'erreur d'appréciation sur ce point.

EPCMNC au rejet de la requête.