

N° 470174

M. A...

2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> chambres réunies

Séance du 22 septembre 2023

Lecture du 10 octobre 2023

## CONCLUSIONS

### M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

M. A... est né en 1997 à Madagascar et réside au Royaume-Uni, où il travaille comme majordome.

Il a sollicité en 2019 la délivrance d'un certificat de nationalité française auprès du pôle de la nationalité française du tribunal d'instance de Paris.

Le 23 septembre de la même année, le directeur des services de greffe judiciaire a rejeté sa demande aux motifs, d'une part, qu'il ne pouvait bénéficier de l'effet collectif attaché à l'acquisition par sa mère de la nationalité française par déclaration, d'autre part, qu'il n'apportait pas la preuve de la nationalité de son père ni sa possession d'état de Français.

Informé d'un tel refus par le ministre de l'intérieur, le préfet des Bouches-du-Rhône a, par un courrier du 9 septembre 2022, invité M. A... à restituer son passeport et sa carte nationale d'identité (CNI), au motif qu'il avait fait l'objet d'un refus de délivrance de certificat de nationalité française.

M. A... a formé un recours pour excès de pouvoir contre cette décision, accompagné d'une requête en référé-suspension.

Par une ordonnance du 19 décembre 2022, contre laquelle M. A... se pourvoit devant vous, le juge des référés du tribunal administratif (JRTA) de Marseille a rejeté sa requête au motif que l'intéressé avait fait l'objet d'un refus de délivrance d'un certificat de nationalité contre lequel il ne justifiait pas avoir exercé un recours devant le juge civil et qu'il ne pouvait dès lors faire valoir, à l'appui de sa requête, qu'il était français par filiation en vertu de l'article 18 du code civil.

M. A... soulève un moyen unique de cassation tiré de ce que le JRTA a commis une erreur de droit en jugeant que dès lors qu'il ne justifiait pas avoir exercé un recours contre le

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

refus de certificat de nationalité qui lui avait été opposé, le préfet était en situation de compétence liée pour lui imposer la restitution de son passeport et de sa CNI.

1. Avant d'examiner le bien-fondé du moyen, il est utile d'apporter trois précisions.

a) D'abord, le courrier préfectoral du 9 septembre 2022, en dépit de sa formulation ambiguë, constitue bien à nos yeux une décision ordonnant à M. A... de restituer ses documents d'identité.

Certes, il invite l'intéressé à produire des observations, laissant entendre qu'il ne constitue que la première étape d'une procédure susceptible de conduire à l'intervention d'une décision de restitution des titres.

Mais la tonalité comminatoire du courrier ne va pas dans ce sens, car après avoir affirmé que M. A... n'est « *pas de nationalité française et n'[a] donc pas vocation à détenir des titres d'identité et de voyage français* », il l'invite à se présenter à la préfecture « *aux fins de restitution* » de sa CNI et de son passeport.

Par ailleurs, le préfet a indiqué, devant le JRTA, que dans l'attente des résultats des recours engagés par le requérant, il suspendait la procédure de restitution, ce qui confirme que la décision de retrait des titres a effectivement été prise.

b) La deuxième précision a trait à votre compétence pour connaître du présent pourvoi.

Rappelons que si « *la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques* » (art. 29 du Code civil), la décision préfectorale ordonnant la restitution de documents d'identité relève quant à elle de la compétence de la juridiction administrative, sauf, c'est l'hypothèse de la voie de fait, lorsque le motif invoqué par l'administration est manifestement étranger à ceux pour lesquels la mesure peut être légalement prise<sup>1</sup>.

Etonnamment, aucun texte ne précise les motifs pour lesquels l'autorité administrative peut décider le retrait des CNI et des passeports.

Mais les décrets (n° 55-1397) des 22 octobre 1955 et (n° 2005-1726) et 30 décembre 2005, qui régissent la délivrance de ces documents, subordonnent celle-ci à la condition que le demandeur établisse qu'il possède la nationalité française.

Il faut en déduire que l'absence de possession de la nationalité française constitue un motif légal de retrait de la CNI et du passeport et donc qu'en l'espèce, la décision préfectorale litigieuse, fondée sur un tel motif, ne constitue pas une voie de fait.

c) Précisons enfin que vous avez jugé qu'il appartient aux autorités administratives de s'assurer, sous le contrôle normal du juge de l'excès de pouvoir, que les pièces produites à

---

<sup>1</sup> TC, 6 septembre 1986, *Commissaire de la république de la région Alsace c/ M. B...*, n° 0434, A

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

l'appui d'une demande de passeport sont de nature à établir l'identité et la nationalité du demandeur, seul un doute suffisant sur celles-ci pouvant justifier un refus de délivrance ou de renouvellement du document (v. votre décision du 3 mars 2003, *M. C...*, n° 242515, A).

Vous avez ainsi entendu juger que l'administration, si elle n'est pas en situation de compétence liée pour délivrer un passeport à l'individu qui produit devant elle les documents requis par les textes, ne dispose pas pour autant d'un pouvoir discrétionnaire en la matière mais doit, pour refuser le renouvellement, se fonder « *sur des éléments objectifs de nature à faire naître un doute* »<sup>2</sup> sur l'identité ou la nationalité du demandeur.

Nous ne voyons aucune raison convaincante de retenir un critère différent pour les décisions ordonnant la restitution de documents d'identité, lesquelles, si elles paraissent plus intrusives que les refus de renouvellement, en partagent les motifs légaux et ont en pratique peu ou prou les mêmes effets.

Nous vous invitons donc à juger que seul un doute suffisant, c'est-à-dire sérieux, sur l'identité ou la nationalité de l'intéressé peut justifier le retrait d'une CNI ou d'un passeport.

2. Ces précisions étant faites, nous pensons que le JRTA a effectivement commis une erreur de droit en jugeant que le préfet était en situation de compétence liée pour ordonner à M. A... de restituer ses documents d'identité dès lors que ce dernier avait fait l'objet d'un refus de certificat de nationalité.

Trois séries de considérations emportent notre conviction.

D'abord, la production d'un tel certificat ne constitue qu'un moyen parmi d'autres de prouver sa nationalité aux fins de se voir délivrer un passeport ou une CNI.

Les décrets de 1955 et de 2005, qui on l'a dit régissent la délivrance de ces documents, énumèrent en effet, en les hiérarchisant, les différentes manières d'établir la nationalité : i) production d'un extrait d'acte de naissance portant en marge une mention relative à la nationalité, ii) production d'un document établissant l'enregistrement d'une déclaration de nationalité ou d'un décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française, iii) justification d'une possession d'état de Français de plus de dix ans iv) et enfin, lorsque le demandeur ne peut produire aucune des pièces précédentes, production d'un certificat de nationalité.

Dans ces conditions, il y aurait à nos yeux quelque incohérence à permettre à l'administration de retirer à une personne ses documents d'identité au seul motif qu'elle a fait l'objet d'un refus de certificat de nationalité, ce qui reviendrait à lui interdire de justifier de sa nationalité française par les autres moyens prévus par les décrets de 1955 et 2005.

---

<sup>2</sup> Concl. I. de Silva sur la décision C...

Ensuite et surtout, la solution retenue par le JRTA revient à conférer au certificat de nationalité une portée qu'il n'a pas.

Rappelons que le premier alinéa de l'article 30 du code civil dispose que « *la charge de la preuve, en matière de nationalité française, incombe à celui dont la nationalité est en cause* », donc y compris lorsque c'est une autre personne que l'intéressé qui prétend que celui-ci n'est pas français, dérogeant dans cette mesure au droit commun de la preuve selon lequel c'est en principe à l'auteur d'une prétention d'en apporter la preuve (*actori inculbit probatio*).

Le deuxième alinéa de l'article 30 introduit néanmoins une exception importante en prévoyant que la charge de la preuve « *incombe à celui qui conteste la qualité de Français à un individu titulaire d'un certificat de nationalité française (...)* ».

Autrement dit, le certificat de nationalité, qui indique la disposition légale en vertu de laquelle une personne a la qualité de Français et fait foi jusqu'à preuve du contraire (art. 31-2 du code civil), fait bénéficier son titulaire d'une présomption simple de nationalité française. Elle inverse donc à son profit la charge de la preuve de sa nationalité française et le place en position de défendeur dans tout procès concernant sa nationalité.

Vous en avez déduit que lorsqu'un certificat de nationalité est produit devant l'administration, celle-ci doit tenir son titulaire pour français aussi longtemps qu'une décision de la juridiction civile de droit commun, seul compétente pour apprécier la légalité du certificat ou du refus de le délivrer<sup>3</sup>, n'a pas contredit les énonciations du document (v. votre décision D... du 31 janvier 1992, n° 122009, A). Comme le précisait Ronny Abraham dans ses conclusions sur cette décision, si l'administration a des doutes sur le bien-fondé du certificat, elle sera donc tenue, afin de prononcer le retrait des documents d'identité<sup>4</sup>, de solliciter au préalable le procureur de la République pour qu'il saisisse, sur le fondement de l'article 29-3 du code civil, le juge civil d'une action tendant à ce qu'il soit déclaré qu'un individu ne possède pas la nationalité française.

Mais le refus de certificat, à lui seul, ne prouve rien, et ne saurait dès lors exonérer l'administration d'apprécier si, au regard des éléments que fait valoir l'intéressé, sur qui repose donc la charge de la preuve, il existe un doute suffisant sur sa nationalité de nature à justifier le retrait de son passeport et de sa CNI.

Enfin, la solution de compétence liée retenue en l'espèce par le JRTA a mécaniquement pour effet de frapper d'inopérance les moyens, notamment d'illégalité externe, soulevés par le requérant contre la décision de retrait de ses documents d'identité.

---

<sup>3</sup> CE, Sect., 17 mars 1995, E..., n° 130791, A ; art. 31-3 du Code civil et 1038 du code de procédure civile

<sup>4</sup> Sauf, précisait R. Abraham, en présence d'un « soupçon sérieux de fraude », mentionnant en ce sens votre décision du 1<sup>er</sup> février 1989, *Ministre de l'intérieur c/ F...*, n° 84218, C

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Or, eu égard aux effets d'une telle décision sur l'exercice de la liberté d'aller et venir<sup>5</sup>, il nous semble exclu de fermer au requérant la possibilité de faire valoir devant le juge administratif que la décision de retrait est entachée de vices de forme ou de procédure.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons de juger que le JRTA a commis une erreur de droit en estimant que le préfet était en situation de compétence liée pour exiger la restitution des documents d'identité, alors qu'il lui appartenait d'apprécier si, au vu des justificatifs éventuellement présentés par M. A..., il existait un doute suffisant sur sa nationalité.

**3.** Si vous nous suivez, vous annulerez pour ce motif l'ordonnance attaquée et pourrez régler le litige au titre de la procédure de référé.

**3.1.** Sur l'urgence, le préfet faisait valoir devant le JRTA, on l'a dit, qu'il avait suspendu la procédure de restitution des documents d'identité dans l'attente du jugement au fond se prononçant sur le recours de M. A..., et donc que ce dernier pouvait continuer à circuler sans entrave entre la France et le Royaume-Uni.

Mais cette suspension, qu'aucune décision n'est venue formaliser, n'engage que le préfet, lequel est susceptible d'y mettre fin à tout moment.

Pour le reste, le requérant fait valoir, sans être contredit, que le retrait de ses titres l'exposerait à une rupture de son contrat de travail au Royaume-Uni et à une perte de revenus, nécessaires pour subvenir à ses besoins.

Dans ces conditions, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

**3.2.** Parmi les moyens soulevés par le requérant, nous semble propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée notamment celui tiré de l'absence de procédure administrative contradictoire préalable en méconnaissance de l'article L. 122-1 du CRPA.

Vous jugez en effet que la décision par laquelle est refusée la délivrance ou le renouvellement d'un passeport affecte la liberté d'aller et venir de celui qui en fait l'objet<sup>6</sup>.

Il en va à nos yeux nécessairement de même d'une décision ordonnant la restitution d'un passeport ou d'une CNI.

Dès lors, une telle décision ne peut, en vertu des articles L. 122-11 et L. 211-2 du CRPA, intervenir « *qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales* ».

---

<sup>5</sup> V. pour un refus de délivrance ou de renouvellement de passeport, CE, 8 décembre 2000, G..., n° 208583, A

<sup>6</sup> H....

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Or, en l'espèce, on l'a vu, si le courrier du 9 septembre invitait M. A... à présenter ses observations, il constituait néanmoins une décision de retrait de ses documents d'identité, de sorte qu'aucune procédure contradictoire n'a été mise en œuvre préalablement à la décision attaquée.

PCMNC à l'annulation de l'ordonnance attaquée, à la suspension de l'exécution de la décision du préfet des Bouches-du-Rhône et à ce que l'Etat verse à M. A... une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*