

N° 470102
M. K...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 8 novembre 2023
Lecture du 27 novembre 2023

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Les ressortissants étrangers peuvent acquérir ou recouvrer la nationalité française selon diverses modalités, dont l'une, ouverte à ceux qui ne peuvent l'acquérir de plein droit ou par déclaration, est la naturalisation dite « par décision de l'autorité publique ».

La nationalité est dans ce cas octroyée, de manière quasi-discrétionnaire, par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre de l'intérieur, chargé des naturalisations.

Les modalités de traitement des demandes de naturalisation par décision de l'autorité publique sont fixées par le décret (n° 93-1362) du 30 décembre 1993.

Dans sa version initiale, ce décret faisait du ministre la seule autorité compétente pour prendre une décision défavorable, c'est-à-dire d'irrecevabilité, de rejet ou d'ajournement de la demande de naturalisation.

Afin d'accélérer l'instruction des demandes, le décret (n° 2010-725) du 29 juin 2010 a modifié celui de 1993 pour transférer au préfet, ou à Paris le préfet de police, la compétence pour prendre des décisions défavorables, mais ce, uniquement lorsque le postulant réside en France, ne modifiant donc pas le régime d'examen des demandes présentées à l'étranger.

De sorte que le décret de 1993, dans sa version actuelle, prévoit désormais deux procédures distinctes, selon que le demandeur réside ou non en France.

Dans le premier cas, la demande doit être souscrite auprès du préfet, qui est donc désormais compétent pour la déclarer irrecevable, la rejeter ou l'ajourner (art. 43 et 44). L'article 45 prévoit par ailleurs que le demandeur est tenu, avant d'initier un contentieux, de former à l'encontre de la décision défavorable du préfet un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant le ministre chargé des naturalisations. Si le préfet estime en

revanche qu'il y a lieu d'accorder la naturalisation, il émet une proposition en ce sens et transmet le dossier au ministre (art. 46), lequel pourra, sans y être tenu (art. 48), proposer au Premier ministre de procéder à la naturalisation.

Dans le second cas, c'est-à-dire si le demandeur réside à l'étranger, la demande doit être déposée auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire (art. 4). L'article 47 prévoit que cette autorité transmet le dossier assorti de son avis motivé au ministre, qui demeure donc, dans cette hypothèse, seul compétent pour prendre une décision défavorable.

L'affaire qui vient d'être appelée vous donnera l'occasion de rappeler la distinction entre ces deux procédures et de déterminer le tribunal compétent pour connaître des décisions défavorables prises au terme de la seconde, c'est-à-dire celles opposées par le ministre aux demandes formées à l'étranger et qui lui ont été transmises par l'autorité consulaire.

1. M. Faris K..., ressortissant algérien né le 20 août 1991 en Algérie, a formulé en janvier 2017 une demande auprès du Consulat Général de France à Alger en vue d'acquérir la nationalité française.

Par une décision du 11 août 2017, le ministre de l'intérieur a déclaré cette demande irrecevable au motif que le séjour hors de France de M. K..., qui était alors étudiant, ne pouvait être assimilé à la résidence en France au sens de l'article 21-26 du code civil.

En décembre 2019, M. K... a de nouveau sollicité sa naturalisation, revendiquant cette fois la nationalité française par filiation en faisant valoir que son grand-père avait en 1966 souscrit une déclaration devant le tribunal d'instance de Libourne.

Par une décision du 14 septembre 2020, le ministre lui a indiqué qu'il ne remplissait pas les conditions pour acquérir la nationalité française par filiation.

En décembre 2022, M. K... a saisi le TA de Nantes d'une requête que le président de la 4^e chambre de ce tribunal, avant de la rejeter pour tardiveté, a regardé comme dirigée contre la décision du 14 septembre 2020 par laquelle le ministre a rejeté son recours contre la décision du 11 août 2017 par laquelle le consulat général de France à Alger a rejeté sa demande de naturalisation.

M. K... vous demande aujourd'hui d'annuler, en premier et dernier ressort, la décision du 11 août 2017 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté sa demande de naturalisation.

2. Précisons au préalable que c'est bien ainsi qu'il convient de regarder la requête, et non, réitérant l'erreur du président de la 4^e chambre du TA de Nantes, comme dirigée contre la décision du ministre de 2020 prise sur RAPO contre celle de 2017.

En effet, cette décision de 2017 a été prise par le ministre en application de l'article 47 du décret de 1993, qui s'applique lorsque, comme en l'espèce, la demande a été déposée par l'étranger auprès d'une autorité consulaire.

Or, dans cette hypothèse, on l'a vu, le décret de 1993 ne prévoit aucun RAPO, dont on peine d'ailleurs à voir devant qui il pourrait être exercé dès lors que la décision émane du ministre.

La décision de 2020 ne se présente d'ailleurs nullement comme prise sur RAPO car si elle fait référence à celle de 2017, ce n'est qu'à titre informatif, dans une incise introduite par un « par ailleurs ».

Pour le reste, la requête introduite par M. K... devant vous est explicitement dirigée contre la décision de 2017, ses moyens mentionnant uniquement le motif d'irrecevabilité qui lui a été opposé en 2017 relatif à l'assimilation de résidence en France, et non celui retenu par la décision de 2020 relatif à la nationalité de son père.

3. Ainsi appréhendée, cette requête, dirigée contre une décision individuelle du ministre de l'intérieur, n'entre assurément pas dans le champ de votre compétence en premier et dernier ressort défini par l'article R. 311-1 du CJA.

3.1. Précisons que vous ne pourrez pas, comme vous le permet l'article R. 351-4 du CJA, rejeter pour irrecevabilité manifeste la requête ou constater qu'il n'y a pas lieu d'y statuer.

D'une part en effet, la décision attaquée, bien que datant de 2017, n'a été notifiée au requérant que le 11 mai 2022, en même temps que celle de 2020, sans mentionner les voies de recours. De sorte que lorsque la requête a été introduite devant vous le 29 décembre 2022, le délai C... d'un an n'était pas encore expiré.

D'autre part, aucun non-lieu ne peut être prononcé dès lors que l'ordonnance du président de la 4^e chambre du TA de Nantes, si elle est intervenue au cours de l'instance devant vous, ne se prononce pas, on l'a dit, sur la décision attaquée du 11 août 2017, mais sur celle de 2020, regardée à tort comme une décision prise sur RAPO.

3.2. Reste donc à déterminer le TA compétent.

Pour ce faire, il faut vous livrer au petit « jeu de l'oie contentieux » auquel invite le CJA, afin de vérifier si le litige n'entre dans aucune des exceptions prévues aux articles R. 312-6 à R. 312-19, ce qui vous conduirait alors à retourner à la case départ de l'article R. 312-1, c'est-à-dire à retenir le tribunal « *dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée* ».

En l'espèce, une seule exception est susceptible de jouer, celle du second alinéa de l'article R. 312-18 du CJA, qui prévoit que « *le tribunal administratif de Nantes est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions du ministre chargé des naturalisations prises en application de l'article 45 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993* ».

Mais en renvoyant au seul article 45 du décret, ces dispositions visent uniquement les décisions du ministre prises sur RAPO, lequel n'existe que pour les décisions prises par le

préfet, et non les décisions du ministre statuant directement sur les demandes présentées devant l'autorité consulaire.

Vous pourriez être tentés, par une lecture constructive de ces dispositions, d'y faire entrer les secondes, en estimant qu'il s'agit là uniquement d'un oubli et qu'il est assurément opportun qu'un bloc de compétence soit attribué en la matière au TA de Nantes.

Mais le procédé nous semblerait à la fois cavalier et inutile.

Cavalier parce que le second alinéa de l'article R. 312-18 du CJA est issu du décret du 29 juin 2010, c'est-à-dire celui-là même qui a modifié le décret de 1993 afin de transférer au préfet la compétence pour prendre des décisions défavorables sur les demandes de naturalisation, de sorte qu'il est à nos yeux difficile de considérer que l'auteur de ces dispositions n'a pas eu conscience de viser les seules décisions du ministre prises sur RAPO.

En atteste d'ailleurs la circonstance que le second alinéa de l'article R. 312-18 du CJA indique explicitement que la compétence du TA de Nantes constitue dans ce cas une dérogation au principe inscrit à l'article R. 312-1 du CJA selon lequel « *la décision à retenir pour déterminer la compétence territoriale est celle qui a fait l'objet* » d'un RAPO.

Forcer la lecture de l'article R. 312-18 nous semblerait en outre inutile car, une fois n'est pas coutume, le retour à la case départ de l'article R. 312-1 aboutit, de manière moins hétérodoxe, à un résultat similaire, c'est-à-dire à retenir la compétence du TA de Nantes.

L'article R. 312-1 prévoit en effet, on l'a dit, que le tribunal compétent est celui dans lequel a son siège l'auteur de la décision attaquée, que ce soit en vertu de son pouvoir propre ou par délégation.

Or, les décisions du ministre en matière de naturalisation, à l'instar de celle attaquée devant vous, sont instruites et prises par la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) (anciennement sous-direction des naturalisations), laquelle a son siège à Rezé, dans le département de la Loire-Atlantique, donc dans le ressort du TA de Nantes.

L'analyse que nous vous proposons est apparemment partagée par le TA de Nantes qui, avant même l'entrée en vigueur du second alinéa de l'article R. 312-18 du CJA, s'estimait déjà compétent, sur le seul fondement du R.312-1, pour connaître des décisions défavorables prises par le ministre en matière de naturalisation¹.

Et depuis cette entrée en vigueur, il se reconnaît encore compétent, sur le même fondement, lorsque la décision est prise sur une demande présentée à une autorité consulaire².

¹ Dans le même sens, avant le décret de 2010, le TA de Paris transférait systématiquement au TA de Nantes, sur le fondement du R. 312-1, les requêtes dirigées contre des décisions prises par le ministre en matière de naturalisation au motif que celles-ci relèvent de la SDANF, qui a son siège à Rezé (p. ex. 10 décembre 2009, *Mme Elmererbi*, n° 0919214).

² V. not. TA de Nantes, 7 juin 2023, *Mme Moukite*, n° 2004392 ; V. dans le même sens, TA de Paris, ord., 2 août 2023, *Mme Elashry*, n° 2318097/6-1, qui juge qu'une décision du ministre prise sur une demande présentée aux autorités consulaires ne relève pas du R. 312-8, et que c'est donc le R. 312-1 qui trouve à s'appliquer, ce qui

Précisons pour finir que la solution que nous vous proposons ne préjuge pas des contours exacts de la notion d'« autorité agissant par délégation » au sens de l'article R. 312-1.

A ce jour, votre jurisprudence a qualifié comme tels une direction territoriale de l'OFII³, un service régional de l'Agence de services et de paiements (ASP)⁴, une succursale de la Banque de France⁵ ou encore, plus proche de notre cas, les services des pensions des armées statuant par délégation au nom du ministre de la défense⁶.

Ces différentes hypothèses concernent des processus de déconcentration opérationnelle d'établissements ou de délocalisation délibérée de services, à l'instar de la dernière solution mentionnée, le service des pensions et des risques professionnels du ministère de armées étant d'ailleurs aujourd'hui un service à compétence nationale⁷.

Il n'est donc pas acquis que les services d'un ministère méritent d'être invariablement regardés comme une « autorité agissant par délégation » au sens de l'article R. 312-1⁸.

Mais quoi qu'il en soit, nous n'avons guère d'hésitation à faire entrer la configuration de l'espèce dans le champ de ces dispositions, l'implantation de la SDANF à Rezé, qui remonte à la fin des années 1980, relevant d'une délocalisation délibérée des services de naturalisation de l'Etat et dont les usagers sont dûment informés dans leurs échanges avec l'administration.

PCMNC à ce que le jugement de la requête de M. K... soit, sur le fondement du R. 312-1, attribué au tribunal administratif de Nantes.

conduit au TA de Nantes dès lors que la décision émane de la SDANF.

³ CE, 28 octobre 2021, *Mme X...*, n° 452857, B

⁴ CE, 29 juillet 2020, *Mme G...*, n° 435238, B

⁵ CE, 30 juillet 2003, *M. A...*, n° 238721, C

⁶ CE, 21 novembre 1969, *Ministre de l'économie et des finances et ministre des armées c / dame T...*, p. 524 ; CE, 20 novembre 1996, *Mme Veuve H...*, n° 161426, B

⁷ Décret n° 2020-799 du 29 juin 2020

⁸ V. en ce sens CE, 12 juillet 2017, *Société Elixir Petroleum*, n° 409896, B, et les conclusions de S. von Coester