

N° 484051
M. B...

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 22 janvier 2024
Lecture du 2 février 2024

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

« *Perd la nationalité française le Français, même mineur, qui, ayant une nationalité étrangère, est autorisé, sur sa demande, par [décret du] Gouvernement français, à perdre la qualité de Français* ».

Ces dispositions, aujourd'hui codifiées à l'article 23-4 du code civil, sont issues d'une pratique administrative apparue à la fin du XIX^e siècle, et qui fut consacrée par la loi sur la nationalité du 10 août 1927 (art. 9-3^o), modifiée par un décret-loi du 12 novembre 1938¹.

Il s'agissait pour l'administration de résoudre, par l'octroi d'une forme de « *congé de nationalité* »², les conflits positifs de nationalité en permettant aux individus possédant la nationalité d'un pays n'admettant pas la double nationalité et qui manifestaient « *une volonté claire d'expatriation* »³ de renoncer à la nationalité française.

Le dispositif fut ensuite repris, avec quelques modifications, par l'ordonnance (n° 45-2441) du 19 octobre 1945, et codifié à l'article 91 du code de la nationalité française.

L'article 54 de ce code, dont les dispositions figurent aujourd'hui à l'article 17-3 du code civil, prévoyait en outre que lorsque l'intéressé a moins de seize ans, la demande doit être faite par celui ou ceux qui exercent à son égard l'autorité parentale.

L'édition de tels décrets n'a jamais été un procédé massif (une centaine par an ces dernières années), à l'exception d'une période, au cours des années 1970, où de nombreux Algériens ont, sans doute pour des raisons de politique intérieure algérienne, sollicité la libération de leurs liens d'allégeance avec la France.

Cette vague de décrets a donné lieu à plusieurs contentieux assez similaires initiés par des ressortissants d'origine algérienne ayant fait l'objet d'une libération de leurs liens

¹ Relatif à la situation et à la police des étrangers, JORF du 13 novembre 1938 p. 12920.

² P. Lagarde, *La nationalité française*, 4^e éd., 2011, Dalloz, n° 42-11

³ Rép. Min. JOAN Q, 8 juin 1987, p. 3280 ; v. également CE, Sect., 25 juillet 1986, *Epoux D...*, n° 55135, A, qui juge que le ministre peut sans erreur de droit refuser un tel congé de nationalité à un individu qui « *n'envisag[e] pas de quitter la France* ».

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.

d'allégeance avec la France alors qu'ils étaient âgés de moins de seize ans et qui, des dizaines d'années plus tard, vous saisissaient de sa légalité.

Cette étrange configuration, dans laquelle personne n'est en mesure d'apporter la preuve de la régularité des conditions de notification du décret, voire même de sa connaissance par son destinataire, vous a conduit à dégager, par une décision C... du 29 novembre 2019, publiée au Recueil, des règles spécifiques relatives aux délais de recours contentieux contre les décrets de libération des liens d'allégeance⁴.

Transposant votre jurisprudence E..., vous avez jugé qu'en l'absence de preuve de notification régulière du décret, son destinataire ne peut exercer un recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable qui « *ne saurait, eu égard aux effets de cette décision, excéder, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, trois ans à compter de la date de publication du décret ou si elle est plus tardive de la date de la majorité de l'intéressé* ».

Vous avez ce faisant fait le choix de poser une forme de présomption de connaissance acquise du décret de libération d'allégeance, en jugeant que celui qui a fait l'objet d'un tel décret est réputé en avoir eu connaissance à la date de sa publication au journal officiel ou, notamment lorsque la libération a été sollicité en son nom par ses parents, à la date de sa majorité. Une telle présomption repose sur l'idée selon laquelle si la mesure de libération des liens d'allégeance n'est pas toujours connue, l'intéressé en ignore rarement les effets car il est raisonnable de penser que « *chacun connaît sa nationalité et sait qu'il en a éventuellement perdu une* »⁵.

Toutefois, conscients que la connaissance d'un décret remontant à plusieurs années peut n'être qu'imparfaite, et afin de tenir compte des démarches susceptibles d'être nécessaires pour passer de la connaissance à la détention du décret, vous avez en contrepartie décidé de fixer à trois ans le délai raisonnable dans lequel il est exigé que l'intéressé conteste le décret.

Enfin, vous avez réservé l'existence de circonstances particulières permettant de déroger à ces principes, notamment l'hypothèse, qui était celle de l'affaire C..., dans laquelle l'intéressé a continué, postérieurement à l'intervention du décret, à bénéficier de la possession d'état de Français, matérialisée notamment par la délivrance de pièces d'identité.

L'affaire qui vient d'être appelée vous fournira l'occasion de faire application de ces règles et, par la même occasion, d'en préciser la portée.

1. M. A... B... est né le 20 avril 1964 à Monfermeil, en Seine-Saint-Denis, de parents français nés dans l'ex-département d'Alger, en Algérie française.

En octobre 1973, alors qu'il était âgé de 9 ans, ses parents ont présenté une demande de libération des liens d'allégeance, demande réitérée en avril 1976.

⁴ CE, 29 novembre 2019, *Mme C...*, n° 426372, A

⁵ Concl. G. Odinet sur la décision *Mme C...*

Par un décret du 6 mai 1977, les parents et leurs enfants, dont M. A... B..., qui était alors âgé de treize ans, ont été libérés de leurs liens d'allégeance avec la France.

La mémoire de ce décret semble s'être rapidement perdue puisque M. A... B... s'est vu délivrer en 1980 une carte nationale d'identité et, en 2000, un certificat de nationalité, lequel indique qu'aucune déclaration de libération des liens d'allégeance n'a été faite en son nom.

Par un acte du 21 juin 2017, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris (TGI) de Paris, prenant soudainement conscience de l'erreur, a assigné M. B... afin de faire constater qu'en vertu du décret de 1977, il n'était pas français.

Par un jugement du 7 novembre 2018, le TGI de Paris a jugé que c'est à tort qu'un certificat de nationalité avait été délivré en 2000 à l'intéressé et que ce dernier n'est pas français.

Par un arrêt du 25 janvier 2022, la cour d'appel de Paris a confirmé ce jugement.

Par une décision du 28 juin dernier, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi contre cet arrêt comme n'étant manifestement pas de nature à entraîner la cassation.

Par une requête enregistrée en août dernier, M. B... vous demande d'annuler le décret de 1977 l'ayant libéré de ses liens d'allégeance envers la France.

2. La recevabilité de la requête est contestée par le ministre, qui se prévaut de votre décision C... et soutient que le recours est tardif dès lors qu'il a été introduit plus de trois ans, cinq en l'occurrence, après que M. B... ait pris connaissance du décret à l'occasion de la réception de l'assignation du procureur.

2.1. Pour répondre à cette fin de non-recevoir, il faut au préalable préciser un aspect de votre jurisprudence C....

La difficulté vient de ce qu'en plaçant la réserve des circonstances particulières en facteur commun de la règle de présomption de connaissance du décret et du principe d'un délai raisonnable de trois ans, la formulation de votre décision laisse planer un doute sur les conséquences exactes à en tirer.

a) Il est à nos yeux acquis que cette réserve n'a pas pour effet de faire varier la durée du délai raisonnable.

En effet, votre jurisprudence postérieure à la décision E... a confirmé que le délai raisonnable, s'il pouvait dans certains contentieux, c'est le cas dans celui qui nous occupe, être supérieur à un an, ne constitue toutefois pas un standard modulable en fonction des circonstances de l'espèce. Notons à cet égard que, contrairement à ce que vos chroniqueurs avaient pu suggérer⁶, la solution E... conduit au moins autant à sanctionner un délai qu'un usage excessif du droit au recours, la durée du délai raisonnable n'ayant pas vocation à faire l'objet d'une appréciation *in concreto*⁷.

⁶ L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, « Délai de recours : point trop n'en faut », *AJDA* 2016.1629

Votre décision C... le confirme d'ailleurs qui, tout en retenant en l'espèce l'existence de telles circonstances, n'en déduit pas pour autant l'application d'un délai autre que celui de trois ans.

b) On peut en revanche davantage s'interroger sur le point de savoir si les circonstances particulières ont uniquement vocation à retarder le déclenchement du délai raisonnable ou, plus radicalement, à faire obstacle à l'application d'un tel délai : dans le premier cas, un délai raisonnable courrait à compter de la date à laquelle le requérant a eu effectivement connaissance du décret, dans le second, l'intéressé ne se verrait opposer aucun délai, les circonstances particulières ayant ainsi en quelque sorte pour effet de renouer avec la logique de l'article R. 421-5 du CJA dans le monde pré-E...

De ces deux approches, c'est à nos yeux la première qui doit être retenue.

D'abord, elle correspond à celle que défendait Guillaume Odinet dans ses conclusions sur votre décision C..., de sorte qu'il est légitime de penser que si vous aviez entendu vous en écarter, il en resterait une trace plus explicite dans votre décision.

Ensuite, votre jurisprudence n'a jamais clairement, à notre connaissance, fait jouer les circonstances particulières au stade de l'opposabilité du délai raisonnable, mais uniquement au stade du déclenchement de ce délai.

Enfin, l'inopposabilité de tout délai raisonnable en présence de circonstances particulières constituerait une solution peu en phase avec les objectifs poursuivis par la jurisprudence E... et qui pourrait s'avérer inutilement rigide. En effet, elle conduirait à renouer avec la possibilité d'une contestation éternelle des décisions administratives, ce à quoi la solution E... a eu précisément pour objet de faire obstacle. A l'inverse, la solution consistant à appliquer de manière invariable le délai raisonnable, tout en acceptant, en cas de circonstances particulières, de déplacer son point de départ, vous fournit la souplesse nécessaire pour tenir compte des spécificités de chaque configuration, sans pour autant admettre que le requérant soit exempté de tout délai de recours contentieux.

2.2. Si vous nous suivez, il vous appartiendra donc en l'espèce de déterminer, d'une part, si les circonstances invoquées par M. B... méritent d'être qualifiées de particulières au sens de votre jurisprudence C..., donc de nature à déroger à la présomption de connaissance du décret à compter de sa majorité, d'autre part, et dans l'affirmative, la date à partir de laquelle il doit être regardé comme ayant eu connaissance du décret de 1977 le libérant de ses liens d'allégeance envers la France.

2.2.1. Sur le premier point, nous n'avons guère d'hésitation, pas plus que le ministre d'ailleurs, à vous proposer de juger que le requérant fait effectivement état de circonstances particulières faisant obstacle à ce qu'il soit réputé avoir pris connaissance du décret de 1977 à la date de sa majorité.

⁷ V. sur cette question, E. Dubus, « La jurisprudence particulière des "circonstances particulières" », *AJDA* 2023.1100

En effet, M. B..., qui est né en France et dont rien n'indique qu'il ait cessé d'y vivre, s'est vu en outre délivrer une carte nationale d'identité en 1980 et un certificat de nationalité en 2000, et n'a semble-t-il jamais cessé d'être regardé comme Français dans ses relations avec l'administration.

La configuration de l'espèce est donc proche de celle de l'affaire C... et, pour les mêmes raisons, nous pensons que M. B... ne saurait être regardé comme ayant eu connaissance du décret à la date de sa majorité.

2.2.2. Reste donc à déterminer la date de cette connaissance, c'est-à-dire celle à laquelle le délai raisonnable a commencé à courir.

Devant vous, le ministre soutient que M. B... a nécessairement eu connaissance du décret qu'il attaque au moment où il a reçu, le 31 mai 2017, l'assignation du procureur de la République devant le TGI de Paris en vue de contester, sur le fondement du décret, sa nationalité française, de sorte que c'est à compter de cette date qu'un délai raisonnable de trois ans s'est déclenché.

M. B..., qui ne conteste pas avoir pris connaissance à cette date de l'existence du décret, affirme que ce n'est qu'à compter du rejet par la Cour de cassation, le 28 juin dernier, de son pourvoi dirigé contre l'arrêt de la CA de Paris confirmant qu'il n'était pas français, que le délai de recours contentieux a commencé à courir.

C'est, en substance, cette seconde proposition que nous invitons à suivre car, pour le dire simplement, nous peinons à identifier des raisons valables de nature à opposer au requérant la tardiveté de sa requête.

Rappelons que la solution E... poursuit deux séries d'objectifs : d'une part, garantir la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, d'autre part, sanctionner l'inertie du justiciable qui, ayant eu connaissance d'une décision lésant ses intérêts, n'a fait preuve d'aucune diligence pour la contester.

Sur le premier terrain, le ministre fait valoir que l'irrecevabilité qu'il défend permet de « *préserver la sécurité juridique d'une situation consolidée depuis 46 ans* ».

Mais l'argument peine à convaincre.

Rappelons qu'au moins depuis 1980, date à laquelle il s'est vu délivrer une carte nationale d'identité, M. B... est apparemment regardé comme français par l'administration.

Si situation consolidée il y a, c'est donc plutôt celle tenant à la qualité de Français du requérant, et non celle résultant du décret de 1977 que tout le monde semblait avoir perdu de vue jusqu'à ce que, 40 ans plus tard, le procureur de la République l'exhume des limbes administratives.

Sur le terrain de la sanction du manque de diligence du justiciable, l'irrecevabilité opposée en l'espèce par le ministre ne convainc pas davantage.

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.

Loin d'être resté impassible, M. B... s'est en effet efforcé d'établir sa nationalité devant le juge civil, allant jusqu'à former un pourvoi devant la Cour de cassation.

On pourrait objecter que la jurisprudence *E...* a entendu non pas uniquement sanctionner l'inertie des justiciables mais également les options contentieuses hasardeuses. Vous avez en ce sens jugé, par une décision *Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines* du 16 avril 2019, aux Tables (n° 422004), qu'une société qui, ayant été destinataire d'un titre exécutoire et d'une lettre de rappel, fait le choix initial de n'attaquer que la seconde, laquelle ne fait pourtant pas grief, doit toujours être réputé avoir eu connaissance du titre exécutoire au plus tard à la date de l'introduction de son recours contre la lettre de rappel, date à compter de laquelle court donc le délai *E...*

En l'espèce, on pourrait donc dans le même sens estimé que M. B... était en mesure de comprendre, dès réception de l'assignation en justice le 31 mai 2017, que le procureur de la République entendait faire constater qu'il n'était pas Français en se prévalant du décret de 1977. Il eût dès lors été plus avisé d'attaquer directement ce décret devant vous, plutôt que de concentrer ses efforts sur la procédure civile de droit commun, étant précisé qu'il n'appartient pas au juge judiciaire de se prononcer sur la légalité d'un décret de libération des liens d'allégeance.

Mais cette objection n'emporte toutefois pas notre conviction.

D'abord, rien dans le dossier n'indique que M. B... ait dans son existence eu l'occasion d'être initiés aux charmes du contentieux de la nationalité, dont les subtilités, vous nous le concéderez, ne se laissent pas aisément saisir. Dans ces conditions, on peut comprendre qu'assigné devant le TGI par le procureur de la République aux fins de voire constater que le certificat de nationalité française délivré en 2000 l'avait été à tort, le requérant ait estimé logique d'aller au bout de cette procédure afin de faire valoir, devant la juridiction civile de droit commun, seule compétente pour apprécier la légalité du certificat⁸ et, plus largement, juge naturel de la nationalité (art. 29 du code civil), que tel n'était pas le cas.

Ensuite, s'il ressort des pièces du dossier que le requérant, sans doute perplexe à la réception de l'assignation en justice, n'a pas comparu devant le TGI, il a, devant la cour d'appel de Paris, soutenu que le décret de 1977 n'avait pas eu pour effet de le priver de la nationalité française. Si l'on n'en sait guère plus sur la substance de l'argumentation soulevée devant la cour, cette dernière aurait pu estimer utile, plutôt que de se borner à constater l'existence du décret de 1977, d'inviter le requérant à porter devant vous la question préjudicielle de sa légalité. Cela vous aurait alors permis de statuer sur la légalité du décret, à charge ensuite pour la cour de se prononcer, en faisant application de votre jurisprudence *C...*, sur la recevabilité de l'exception d'illégalité du décret, laquelle aurait été admise sans difficulté. En somme, et sans qu'il faille voir dans nos propos un quelconque reproche adressé à la cour, il est à nos yeux gênant que la possibilité pour un justiciable de faire valoir devant un juge l'illégalité du décret l'ayant libéré de ses liens d'allégeance envers la France dépende

⁸ CE, Sect., 17 mars 1995, *Soilihi*, n° 130791, A ; art. 31-3 du Code civil et 1038 du code de procédure civile

uniquement du choix contingent du juge civil d'inviter le requérant à soulever une question préjudicielle.

Enfin, et au-delà du cas d'espèce, nous pensons que l'équilibre de la solution *E...*, et de sa déclinaison dans le contentieux des décrets de libération d'allégeance, repose sur la réserve des circonstances particulières, qui ne saurait dès lors faire l'objet d'une application rigide. Ainsi, lorsqu'un requérant fait de bonne foi valoir des raisons légitimes qui l'ont conduit, après avoir pris connaissance d'une décision, à saisir la juridiction administrative au-delà du délai raisonnable, le juge doit selon nous se sentir libre de déplacer le point de départ de ce délai à une date postérieure de cette connaissance formelle et correspondant à la date où il était pleinement en mesure d'apprécier l'opportunité d'un recours devant le juge administratif⁹.

2.2.3. Si vous nous suivez, vous pourriez alors vous interroger sur la durée du délai qui a commencé à courir à compter de la notification à l'intéressé du rejet de son pourvoi par la Cour de cassation.

Une première option serait de transposer à la configuration de l'espèce la solution issue de votre décision *Communauté d'agglomération du Pays Ajjacien*, initialement cantonnée aux titres exécutoires mais généralisée depuis¹⁰, selon laquelle la saisine d'une juridiction incompétente a pour effet de suspendre l'écoulement du délai de *E...*, le requérant disposant néanmoins d'un délai de deux mois à compter de la notification ou de la signification de la décision par laquelle la juridiction judiciaire s'est, de manière irrévocable, déclarée incompétente.

Mais cette solution est réservée à l'hypothèse de la saisine d'une juridiction incompétente, ce qui ne correspond pas à notre configuration, dans laquelle le requérant, qui au demeurant n'a pas lui-même pris l'initiative d'engager un contentieux devant le juge judiciaire, ne peut être regardé comme s'étant trompé de juge. Or, autant peut-on admettre (non sans quelques efforts d'ailleurs) que la déclaration d'incompétence du juge judiciaire, dès lors qu'elle constitue une invitation implicite à saisir la juridiction administrative, met le requérant en mesure de le faire et justifie donc de lui appliquer le délai de recours de droit commun, autant nous peinons, lorsque le juge judiciaire ne s'est pas déclaré incompétent, à renouer avec un tel délai qui ressemble à s'y méprendre à celui réglementaire de l'article R. 421-1 et qui pourtant n'a jamais été notifié à l'intéressé.

Une deuxième option serait de faire démarrer un nouveau délai *C...*, c'est-à-dire de laisser à l'intéressé trois ans à compter de la fin de la procédure judiciaire pour saisir le juge administratif.

⁹ C'est l'esprit qui semble avoir animé votre décision *Commune de Plestin les Grèves* du 2 mai 2018 (n° 391876), aux Tables sur un autre point, par laquelle vous avez admis la recevabilité d'un recours contre une délibération introduit plus de 10 ans après que le requérant en ait pris connaissance n'était pas tardif dès lors que ce dernier, loin d'être resté passif, avait fait le choix, de manière certes peu opportune mais en toute bonne foi, de se tourner vers un organe de concertation ainsi qu'une chambre régionale des comptes.

¹⁰ CE, 5 juillet 2023, *M. F...*, n° 465478, B

Mais si cette solution a pour elle la simplicité, elle s'avère peu cohérente avec l'objet du délai C... qui, on l'a dit, est de tenir compte de la circonstance que la connaissance d'un décret qui remonte potentiellement à des dizaines d'années est nécessairement imparfaite. Or, on peut légitimement estimer que lorsque, comme en l'espèce, le requérant a épuisé la voie judiciaire au terme d'une procédure de près de cinq ans, il a acquis une connaissance parfaite du décret le visant.

Ce qui nous mène donc à la troisième option, qui aurait notre préférence, consistant à retomber, une fois que le juge judiciaire s'est irrévocablement prononcé, sur le délai E... de droit commun d'une durée d'un an.

Mais en l'espèce, rien ne vous oblige à trancher ce point dès lors que le requérant vous a saisi moins de deux mois après notification du rejet de son pourvoi par la Cour de cassation, donc avant l'expiration du plus court des trois délais susceptibles de lui être opposés.

3. Si vous nous suivez pour admettre la recevabilité de la requête, vous serez conduits à y faire droit.

Rappelons en effet que depuis l'entrée en vigueur de la loi (n° 70-459) du 4 juin 1970, l'autorité parentale, notion qui s'est substituée à celle de puissance paternelle, est, pendant le mariage, exercée en commun par le père et la mère, de sorte que le Gouvernement ne peut libérer un mineur de ses liens d'allégeance avec la France sans disposer d'une demande ou d'une autorisation émanant de ses deux parents.

Or, il ressort des pièces du dossier que si la mère du requérant a consenti à être libéré de ses liens d'allégeance, elle ne l'a fait qu'en son nom, sans donner son accord pour ses enfants mineurs.

PCMNC à l'annulation du décret attaqué et à ce qu'une somme de 3 000 soit versée par l'Etat à M. B... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

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.