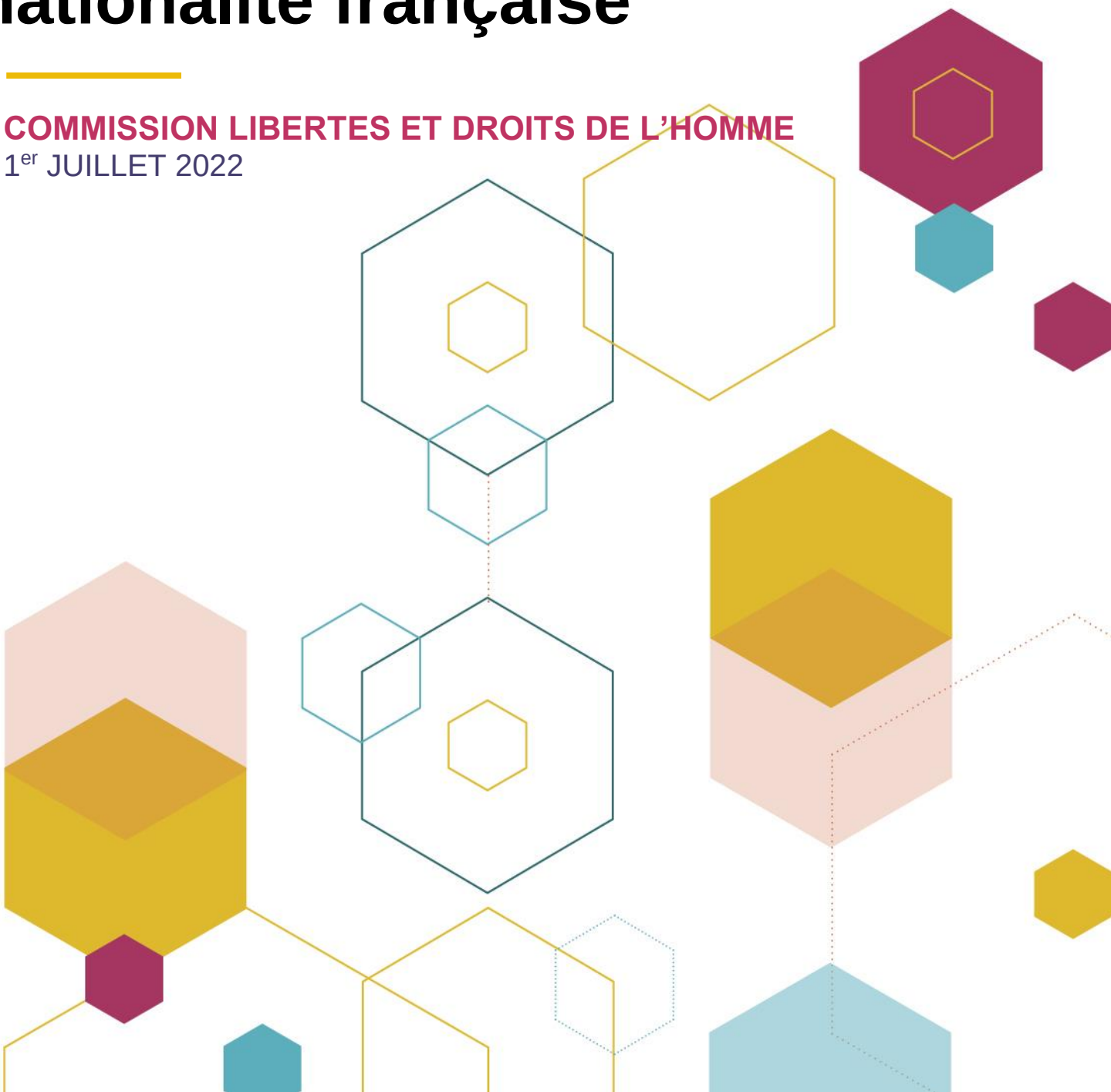
CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
LES AVOCATS

Rapport d'information sur le décret n°2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française

COMMISSION LIBERTES ET DROITS DE L'HOMME
1er JUILLET 2022



Rapport d'information sur le décret n°2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française

SOMMAIRE

I. LA PHILOSOPHIE GENERALE DU TEXTE 3
II. DECRYPTAGE DES DISPOSITIONS DU DECRET 4
A. Dépôt de la demande de certificat de nationalité française 4
i. L'exigence d'un dépôt par formulaire 4
ii. La liste des pièces, et la possibilité pour le Directeur des services de greffe judiciaires de solliciter tout document complémentaire et toutes vérifications utiles : 5
iii. Communication et décision 5
B. Contestation du refus de certificat de nationalité française 6
C. Modalités d'entrée en vigueur du dispositif 8
III. LES DIFFICULTES SERIEUSES SOULEVEES PAR LE DECRET 8
IV. ANNEXES 10

INTRODUCTION

Le décret n°2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française, publié au *Journal officiel* du 18 juin, modifie les règles d'instruction des demandes de certificat de nationalité française et introduit un changement majeur pour contester les décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité française (CNF) : en lieu et place du recours hiérarchique auprès du ministre de la justice, un recours contentieux devant le tribunal judiciaire est prévu.

Ce décret modifie l'article 31-3 du Code civil et réorganise le chapitre I du Titre 1er du Livre III du Code de procédure civile, relatif à « la nationalité des personnes physiques » qui sera désormais composé de trois sections :

- une première section relative aux dispositions communes (C. proc. civ., art. 1038 à 1041)
- une seconde section intitulée « dispositions propres aux contestations sur la nationalité » (C. proc. civ., art. 1042 à 1045)
- et une troisième section désormais consacrée aux « dispositions propres aux certificats de nationalité française » (C. proc. civ, art. 1045-1 et 1045-2).

En effet il était possible de faire un recours hiérarchique auprès du ministère de la justice qui décidait s'il y avait lieu de procéder à cette délivrance, et ce sans qu'aucun délai ne vienne encadrer ce recours.
Pour rappel, même sans avoir sollicité de CNF, une action déclaratoire de nationalité devant le Tribunal judiciaire permet de faire reconnaître judiciairement sa qualité de Français en application de l'article 29-3 du Code civil.

A compter du 1er septembre 2022, le recours hiérarchique devant le Ministre de la Justice visant à contester les décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité française est remplacé par un recours contentieux formé auprès du tribunal judiciaire dans un délai de 6 mois à compter de la notification du refus ou à l'issue du délai de refus implicite avec ministère d'avocat obligatoire.

I. LA PHILOSOPHIE GENERALE DU TEXTE

Présenté par le gouvernement comme une amélioration des traitements des demandes de certificat, en réalité ce décret met en place un formalisme tel qu'il va complexifier considérablement le mode de saisine des services de greffe et la procédure contentieuse en cas de refus.

Le Conseil National des Barreau, interrogé par la Direction des Affaires civiles et du Sceau n'avait pas manqué d'alerter sur les risques d'une telle réforme pour les justiciables dans une matière fondamentale qui touche au statut de la personne et de laquelle découlent de nombreux droits ainsi qu'à l'attractivité internationale de la France au travers de sa population expatriée et/ou binationale.

En vertu des dispositions de l'article 31 Code Civil, le certificat de nationalité française (CNF) est délivré par le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire à toute personne justifiant qu'elle a cette nationalité.

Il constitue une preuve de la nationalité française laquelle est exigée de plus en plus fréquemment par de nombreuses administrations pour obtenir un titre ou faire valoir un droit.

Il n'est évidemment pas le seul mode de preuve pour se voir reconnaitre de nationalité française, les dispositions de l'article 29-3 du Code civil permettant à toute personne d'agir à tout moment pour faire décider qu'elle a ou qu'elle n'a point la qualité de Français devant le Tribunal judiciaire qu'elle ait ou pas sollicité un CNF.

Aujourd'hui, l'instruction des demandes de certificats de nationalité dysfonctionne : elle prend plusieurs années avant qu'elle n'aboutisse à une décision, sans que les administrés ne soient tenus informés tout au long de l'instruction.

Cet état de fait s'explique principalement par un manque cruel de moyens et par une inflation de l'exigence d'un certificat de nationalité française dans de très nombreux domaines, mais aussi par un relatif défaut de compétence des services de greffe dans un domaine très technique et enfin par l'absence de respect de la présomption de validité des actes étrangers instaurée par l'article 47 du Code Civil.

En réponse à cette situation, la réforme propose d'alléger le travail du greffe en imposant des demandes formatées et une liste de pièces nécessaires à l'instruction des CNF.

Ce formalisme exigeant sera dissuasif, tout comme les rejets pour défaut d'incomplétude seront nombreux.

A l'inverse, le mode excessivement simplifié de notification du refus par mail se fera au détriment de la sécurité juridique et des droits fondamentaux des justiciable compromettant gravement l'exercice des voies de recours.

Sous couvert de tirer les conséquences d'une décision n°2021-293 L du 15 avril 2021, par laquelle le Conseil Constitutionnel a jugé que les mots « le ministre de la justice » figurant à l'article 31-3 du code civil ont un caractère réglementaire, le gouvernement supprime le recours administratif prévu aux dispositions de l'article 31-3 du Code civil jugé anachronique privant ainsi le justiciable d'un recours amiable alors que les MARD sont désormais encouragés.

La substitution du recours administratif par un recours judiciaire avec représentation obligatoire à bref délai avec formulaire et pièces obligatoires sous peine de forclusion, rejet par ordonnance et appel sous 15 jours aura pour conséquence de réduire les possibilités de contestation.

Ce texte s'inscrit une fois de plus dans la logique de la gestion des stocks, l'allégement de la tâche de l'administration et de ses contraintes, au détriment du justiciable lequel voit l'accès au juge de plus en plus difficile et la tâche de l'avocat complexifiée dans une matière fondamentale qui touche au statut de la personne et de laquelle découlent de nombreux droits.

Il s'inscrit également dans un formalisme obstructionnel pour écarter des ressortissants français, dont la plupart résident à l'étranger ou qui n'ont plus d'attaches dans leurs pays de naissance, d'obtenir la confirmation de leur qualité de citoyen français.

II. DECRYPTAGE DES DISPOSITIONS DU DECRET

A. Dépôt de la demande de certificat de nationalité française

i. L'exigence d'un dépôt par formulaire

Aux termes du décret du 17 juin 2022, la demande de certificat de nationalité française devra, à compter du 1er septembre 2022, être remise ou adressée au greffe du tribunal judiciaire ou de la chambre de proximité au moyen d'un formulaire. Le contenu de ce formulaire, ainsi que la liste des pièces à produire à l'appui de la demande, seront déterminés par arrêté du ministre de la justice (C. proc. civ, art. 1045-1, al. 1er).

***Point de vigilance** : une copie du formulaire devra être conservée car sa production est une condition de recevabilité de la requête en contestation du refus*.

***Commentaire** : eu égard à la complexité du droit de la nationalité, aux multiples portes d'accès à la nationalité française, ne serait-ce qu'en raison des solutions différentes organisées au moment de la décolonisation, il paraît compliqué d'établir un formulaire qui soit à la fois complet, comme prévoyant toutes les hypothèses possibles, et compréhensible pour les administrés.*

Ces derniers devront en effet avoir une connaissance juridique suffisamment pointue pour cocher les bonnes qualifications juridiques.

Le risque majeur est notamment que les administrés non conseillés préalablement par un avocat ou une association spécialisée ne voient plus leurs demandes instruites et se voient opposés un refus systématique sur la simple question du formulaire mal rempli

ii. La liste des pièces, et la possibilité pour le Directeur des services de greffe judiciaires de solliciter tout document complémentaire et toutes vérifications utiles :

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. Il délivre au demandeur un récépissé constatant la réception de toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande.

***Commentaire** : cette disposition vide de sens l'obligation de respecter la liste des pièces fixées par décret ou arrêté et laisse au directeur de greffe un pouvoir discrétionnaire d'ajouter des pièces à la liste. Dans la pratique aujourd'hui il n'y a aucune lisibilité ni aucune prévisibilité des pièces exigées et chaque Tribunal fait comme il le souhaite sans avoir à le justifier.*

De même s'agissant des vérifications utiles, ce terme est bien trop vague et accorde au Directeur des services de greffe des pouvoirs exorbitants. Il est issu des dispositions de l'article 47 du code Civil lequel encadre sous certaines conditions ces vérifications.

Le directeur des services de greffe ne saurait pouvoir exiger, de manière discrétionnaire, des documents non prévus par la liste, et dont l'utilité serait contestable, sauf à allonger les délais d'instruction et multiplier les obstacles à l'encontre des demandes formulées par les requérants. L'utilité d'une telle demande doit être motivée, afin de pouvoir, le cas échéant, être utilement contestée.

iii. Communication et décision

Les communications du greffe et le récépissé qui doit être délivré, après vérification du dossier, seront transmis par voie électronique sur l'adresse email du demandeur (C. proc. civ, art. 1045-1, al. 2 nouveau).

Le récépissé délivré mentionnera qu'une décision sera rendue dans un délai de six mois. Ce délai pourra, pour les besoins de l'instruction, être prorogé deux fois pour la même durée, ce qui porte la durée totale à dix-huit mois (C. proc. civ, art. 1045-1, al. 3 nouveau).

L'absence de décision à l'issue de ces délais vaut rejet de la demande.

Le certificat de nationalité française, s'il est délivré, est ensuite remis au titulaire ou à son représentant légal contre émargement (C. proc. civ, art. 1045-1, al. 4 nouveau).

Le refus de délivrance, quant à lui, est notifié par courrier électronique à l'adresse déclarée dans la demande (C. proc. civ, art. 1045-1, al. 5 nouveau).

***Point de vigilance :** Le texte ne prévoit pas d'indication :*

- *sur le délai dans lequel le Directeur de greffe doit informer l'intéressé qu'il prolonge le délai d'instruction*
- *dans le récépissé du délai de recours en cas de naissance d'une décision implicite de rejet*
- *le récépissé n'est remis que lorsque toutes les pièces nécessaires à l'instruction de la demande auront été reçues par le greffe : quid s'il n'est jamais remis ?*

Bien que non précisé toute prorogation de la durée d'instruction doit être régulièrement notifiée, à défaut de quoi il convient d'en déduire que l'expiration du délai initial de six mois, ou, le cas échéant, celui de sa première prolongation, fait naître une décision de refus implicite.

Commentaire **:** l*a communication et plus particulièrement la notification par la voie électronique de la décision de refus de CNF laissant courir un délai impératif est illégale car elle méconnait le principe de l'alternative au numérique selon lequel la dématérialisation ne peut être la voie exclusive eu égard au principe d'égal accès au service public.*

Elle est en effet discriminante dés lorsqu'elle impose que la personne ait accès au numérique, qu'elle soit formée au numérique et qu'elle ait une adresse mail. Cela ne peut être qu'une voie alternative et non pas exclusive.

Enfin elle porte atteinte à la sécurité juridique alors que la décision de refus de certificat de nationalité française a une portée juridique lourde de conséquence dès lors que la nationalité conditionne de nombreux droits, et que le décret prévoit de le soumettre à un recours judiciaire à bref délai.

Indépendamment de l'obligation d'avoir une boite mail, quid de la boite mail saturée supprimée ou encore du changement de boite mail en cours de demande.

La communication par mail ne présente aucune garantie quant à l'identité de la personne de nature à assurer et prouver que la personne concernée a bien reçu la notification de la décision. A titre de comparaison lorsque l'administration décide de notifier par un procédé électronique, ce dernier doit nécessairement permettre de désigner l'expéditeur, de garantir l'identité du destinataire et d'établir si le document a été remis. L'accord exprès de l'intéressé doit être préalablement recueilli.[1]

B. Contestation du refus de certificat de nationalité française

Aux termes de l'article 31-3 du code civil modifié, le recours dirigé contre le refus de certificat de nationalité française devra désormais être adressé au tribunal judiciaire, et non plus au ministre de la justice.

Remarque : l'article 1038 du code de procédure civile est modifié par voie de conséquence pour y ajouter un alinéa précisant que le tribunal judiciaire « est également compétent pour connaître des contestations relatives au refus de délivrance d'un certificat de nationalité française.

La contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française est formée par requête remise ou adressée au greffe du tribunal judiciaire (C. proc. civ, art. 1045-2, al. 1er).

Remarque : le demandeur est tenu de constituer avocat. L'acte de constitution emporte élection de domicile.
L'action doit être introduite, à peine de forclusion, dans un délai de six mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration des délais au terme desquels la demande est réputée rejetée implicitement (C. proc. civ, art. 1045-2, al. 2).
A peine d'irrecevabilité, la requête doit être accompagnée d'un exemplaire du formulaire, des pièces produites au soutien de la demande et, le cas échéant, de la décision de refus (C. proc. civ, art. 1045-2, al. 3 nouveau).

La procédure de tri est ici applicable. Le président de la chambre saisie peut donc rejeter par une ordonnance motivée les requêtes manifestement irrecevables ou manifestement infondées. Cette ordonnance est alors susceptible d'appel dans les quinze jours à compter de sa notification (C. proc. civ, art. 1045-2, al. 4 nouveau).

1 Articles L 112-5 , R 112-16 et 17 du CRPA

Lorsque qu'une audience d'orientation est fixée, le greffe en avise le ministère public et l'avocat du demandeur et invite ce dernier à procéder aux formalités prévues à l'article 1040 du code de procédure civile (actuel article 1043) (C. proc. civ, art. 1045-2, al. 5 nouveau).

Il est précisé que les règles de la procédure civile écrite ordinaire s'appliquent à la suite de la procédure.

Si le demandeur justifie de sa qualité de Français, le tribunal décide qu'il y a lieu de procéder à la délivrance d'un certificat de nationalité française (C. proc. civ, art. 1045-2, al. 6 nouveau).

Point de vigilance : *Dès la notification de refus de délivrance de certificat de nationalité française il devra être réclamé au greffe la restitution des pièces fournies à l'appui de la demande de CNF*.

Commentaire *: Le remplacement d'un recours administratif sans ministère d'avocat et sans délai par un recours judiciaire avec ministère d'avocat obligatoire, enfermé dans un délai de 6 mois, entrave de manière excessive le droit d'accès à un recours effectif.*

Le délai de saisine de 6 mois est quant à lui trop court (il était à l'origine de 2 mois, le CNB avait alerté et suggéré un délai à minima de 12 mois d'autant plus indispensable que de nombreux justiciables résident à l'étranger) et difficilement surmontable dès lors que la requête doit être accompagnée des pièces produites au soutien de la requête , que le décret ne prévoit rien sur la restitution desdites pièces par le directeur des services de greffe judiciaires dans un délai compatible avec le délai de recours et que le tribunal peut rejeter par ordonnance les demandes manifestement mal fondées ou irrecevables .

Enfin alors que la saisine du Tribunal est enfermée dans un délai court particulièrement préjudiciable aucun délai n'est prévu pour que la juridiction statue et qu'eu égard à la spécialité de certains tribunaux judiciaires en contentieux de la nationalité les délais sont très longs. Ainsi à l'instar de la procédure MAGENDIE il s'agit d'un délai couperet sanction qui par ailleurs ne va aucunement permettre au justiciable d'être fixé dans un délai raisonnable.

Quel est l'intérêt de produire un formulaire à partir du moment où la présence de l'avocat est obligatoire et où la requête doit évidemment être motivée en fait et en droit, sinon de rendre encore plus difficile l'accès au juge en complexifiant sa saisine ?

D'une part l'action contentieuse peut être fondée sur d'autres pièces et nous ne sommes pas en matière de contentieux administratif et d'excès de pouvoir, de sorte qu'il est possible de produire de nombreux autres éléments postérieurs à la décision devant le tribunal et d'invoquer d'autres fondements juridiques.

D'autre part la pratique démontre qu'il est souvent très compliqué d'obtenir la restitution des pièces produites à l'appui du dossier de demande de CNF. Dans la mesure où il n'est pas prévu dans le décret que la signification de la décision de rejet s'accompagne de la restitution de l'intégralité des pièces produites, dans la pratique, cette obligation réduit encore plus le délai de recours imposé car il faudra que l'avocat fasse des démarches auprès du greffe pour la restitution du dossier. Il est à noter que très souvent les gens ne conservent pas des copies des documents qui sont par ailleurs exigés en originaux, par lecture combinée de l'article 1037-2 nouveau et de l'article 9 du décret du 30 décembre 1993

En outre, le ministère d'avocat obligatoire pose un sérieux problème d'accès au droit dès lors que l'AJ n'est pas de droit pour les étrangers dépourvus de titre de séjour. Or, par définition, en pratique, les personnes ayant fait l'objet d'un refus de CNF sont considérées comme étrangères et sont donc dépourvus de titre de séjour alors même qu'elles sont potentiellement françaises, les Préfectures n'enregistrant souvent pas une même personne pour une demande de titre de séjour et une demande de carte nationale d'identité française.

Il en est de même pour les demandeurs qui résident à l'étranger qui auront au surplus la difficulté de trouver un avocat en France.

L'AJ devra être accordée sans condition de séjour régulier puisque cela concerne de potentiels français.

Par ailleurs, combien d'UV seront proposés dans la mesure où il s'agit d'une procédure sur requête ? Rappelons que le contentieux de la nationalité est hautement technique…

Enfin l'acte de constitution emportera élection de domicile pour toutes les notifications relatives à cette procédure. Ainsi désormais c'est sur l'avocat que repose la notification de la décision laquelle va entrainer le déclenchement des délais de recours, transférant ainsi à l'avocat la responsabilité quant à l'information et l'exercice des voies de recours. Cette disposition est extrêmement dangereuse pour la responsabilité de l'avocat (quid lorsque la notification arrive pendant les congés) qui n'a pour objet que de décharger l'administration de la responsabilité de s'assurer de l'adresse du justiciable lequel peut en changer en cours de procédure.

C. Modalités d'entrée en vigueur du dispositif

A l'origine le décret devait entrer en vigueur sans disposition transitoire. Le CNB avait alerté sur le danger au regard de la sécurité juridique. Si des dispositions transitoires sont désormais prévues, elles ne vont pas sans poser de sérieuses difficultés.

Aux termes de l'article 3 du décret du 17 juin 2022, ce dernier entrera en vigueur le 1er septembre 2022 et sera applicable aux demandes de certificat de nationalité et aux recours contre un refus de délivrance formés à compter de cette date.

Pour les refus de délivrance opposés après le 1er septembre 2022 à une demande de certificat de nationalité française formée avant cette date, le refus devra être notifié, soit par la remise de la décision au destinataire ou à son représentant légal contre émargement, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le cas échéant par l'autorité diplomatique ou consulaire. Le délai de contestation courra à compter de cette notification.

Pour les refus de délivrance opposés avant l'entrée en vigueur du décret, le délai de contestation courra à compter du 1er septembre 2022.

***Commentaire :** comment imposer aux refus de délivrance adoptés avant l'entrée en vigueur du décret un délai contentieux qui par définition n'aura pas été notifié à l'intéressée et dont il ou elle n'aura donc pas eu connaissance sans porter atteinte au principe de sécurité juridique.*

De même comment imposer le formalisme du nouvel article 1045-2 du CPC qui pose comme condition de recevabilité de la requête le formulaire spécifique, la décision de refus et les pièces remises aux demandes de certificats de nationalité françaises qui auront été déposées avant le 1 septembre 2022 alors que ce formalisme n'était pas en vigueur lorsque les personnes ont fait leur demande.

III. LES DIFFICULTES SERIEUSES SOULEVEES PAR LE DECRET

1. La **compétence du pouvoir réglementaire** : dans sa décision nº 2021-293 L du 15 avril 2021, le Conseil constitutionnel a relevé 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 s'il y a lieu d'y procéder* » ; à suivre le raisonnement du Conseil constitutionnel, il semble à première vue difficile de considérer que le pouvoir réglementaire est compétent pour attribuer, au tribunal judiciaire, le recours contre un refus de délivrance de CNF ;

2. Les **atteintes excessives portées aux droits fondamentaux** par les nouveaux **articles 1037-2 et 1040-1** du code de procédure civile :

- Par l'obligation d'indiquer une adresse électronique permettant la notification de la décision portant sur la délivrance du CNF : méconnaissance du principe d'égalité devant le service public (à l'instar de l'argumentation développée dans le cadre des recours contre le téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour) ;

- Par la durée de 6 mois du délai de recours contre une décision de délivrance : atteinte excessive portée au droit d'accès au juge et au droit au recours effectif, en raison de durée excessivement courte de ce délai de forclusion, mais aussi du fait que la requête doit être accompagnée « *des pièces produites au soutien de la demande de délivrance du certificat* » (art. 1040-1, 3e al.), alors que le décret ne prévoit rien sur la restitution desdites pièces par le directeur des services de greffe judiciaires dans un délai compatible avec le délai de recours ;

- Par le point de départ de ce délai fixé à la date de la notification par simple courrier électronique : atteinte excessive portée au droit d'accès au juge,

- Par le délai de 15 jours pour interjeter appel contre une ordonnance du président de la chambre (art. 1040-1, dernier al.) : délai excessivement court et méconnaissance du principe du contradictoire dès lors que le requérant n'a pas la possibilité de présenter ses observations.

3. L'**office du juge judiciaire** statuant sur un recours dirigé contre un refus de délivrance : le décret ne précise pas l'autorité qui sera en charge de délivrer le certificat de nationalité française : Quelle décision pourra prendre le Juge, pourra-t-il enjoindre au directeur des services du greffe judiciaire de délivrer le certificat demandé ? ; et en cas de décision de rejet du recours, on pourrait s'interroger sur l'autorité de chose jugée attachée à cette décision à l'égard de l'action déclaratoire de nationalité ; il semble toutefois que les deux actions aient une cause juridique différente, de sorte que l'action déclaratoire ne pourra se voir opposer une fin de non-recevoir tirée de la chose jugée ;

4. L'**atteinte excessive portée au principe de sécurité juridique** en raison du délai de forclusion de 6 mois, à compter du 1er septembre prochain, pour contester l'ensemble des décisions de refus de délivrance de CNF rendues antérieurement, et ce alors même que le formalisme imposé par le nouvel article 1045-2 alinéa 3 du CPC sera impossible à respecter

5. **L'atteinte au droit au recours effectif** en raison des conditions procédurales applicables aux recours devant être introduits avant le 1er mars 2023 dans la mesure où ces recours semblent devoir respecter le formalisme imposé par le troisième alinéa du nouvel article 1045-2 du CPC

Le nouveau processus, ses exigences et les délais couperets représentent incontestablement un formalisme excessif au sens des décisions de la CEDH laquelle vient de condamner la France pour un excès de formalisme qui porte atteinte à l'équité du procès.[2]

En conclusion, on ne peut que regretter le choix du Ministre de la Justice lequel a préféré installer une « véritable usine à gaz « plutôt que d'améliorer la qualité de l'instruction des certificats de nationalité française en augmentant les moyens humains.

2 CEDH, 9 juin 2022, n° 15567/20, Xavier Lucas c/ France

Ce choix peut à terme conduire les avocats à conseiller leurs clients de cesser de réclamer des certificats de nationalité française et d'engager à la place des actions déclaratoires de nationalité, seules garantes du respect de leurs droits.

A terme, l'effet de stock sera déplacé des services de greffes vers les tribunaux judiciaires. On aboutira à une judiciarisation de l'accès à la nationalité française, au détriment de sa simplicité et de sa gratuité, comme tout service public, mais sans doute est-ce l'objectif de la réforme

Au regard de la gravité des bouleversements en la matière et des nombreuses atteintes portées potentiellement aux droits des personnes concernées, le Conseil national des Barreaux alerte les avocats sur les risques de cette nouvelle procédure lesquels peuvent rendre opportun l'exercice d'un recours.

IV. ANNEXES

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
LES AVOCATS

PROJET DE RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Concernant le décret n°2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française

Soumis à l'examen l'Assemblée générale du 1er juillet 2022

Rapport présenté à l'Assemblée générale du 1er juillet 2022

* *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale le 1er juillet 2022,

CONNAISSANCE PRISE de la publication, le 17 juin dernier, du décret n°2022-899 relatif au certificat de nationalité française lequel réglemente les modalités d'instruction des demandes de certificat de nationalité française (CNF) et introduit à compter du 1 er septembre 2022 en lieu et place du recours auprès du ministre de la justice, un recours contentieux devant le tribunal judiciaire contre le refus de délivrance de certificat.

CONNAISSANCE PRISE de la réorganisation par voie de conséquence du chapitre I du Titre 1er du Livre III du Code de procédure civile, relatif à « la nationalité des personnes physiques », avec la création d'une première section relative aux dispositions communes (C. proc. civ., art. 1038 à 1041), une seconde section intitulée « dispositions propres aux contestations sur la nationalité » (C. proc. civ., art. 1042 à 1045) et une troisième section désormais consacrée aux « dispositions propres aux certificats de nationalité française » (C. proc. civ, art. 1045-1 et 1045-2).

RAPPELLE que les nombreux dysfonctionnements identifiés lors de l'instruction des demandes de certificats de nationalité en application de la procédure actuelle sont principalement dus au manque cruel de moyens, à l'augmentation significative de l'exigence d'un certificat de nationalité dans de nombreux domaines et enfin au non-respect de la présomption de validité des actes étrangers instaurée par l'article 47 du Code civil.

DEPLORE que cette réforme, sous couvert d'améliorer le traitement des certificats de nationalité, s'inscrive une fois encore et en réalité dans une logique de gestion des stocks, en allégeant la tâche et les contraintes des directions de greffe au détriment du justiciable dans une matière fondamentale qui touche au statut de la personne et de laquelle découlent de nombreux droits et de la tâche de l'avocat encore complexifiée.

S'INQUIETE de ce que cette réforme prévoit notamment :

- L'obligation d'un formulaire unique de demande de certificat de nationalité française alors même que la complexité du droit de la nationalité et les multiples régimes applicables rendront immanquablement ledit formulaire incompréhensible pour de nombreux demandeurs.

- La possibilité pour le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire ou de la chambre de proximité de procéder à toutes vérifications utiles et de solliciter la production de tous documents complémentaires dans un délai qu'il prescrit, au détriment de l'obligation de respecter la liste des pièces fixées par décret.

- L'usage exclusif des communications électroniques sur l'adresse courriel du demandeur pour les communications du greffe, le récépissé et la notification de la décision de refus de délivrance du certificat, en violation manifeste du principe de l'alternative au numérique (CE, 3 juin 2022, requête 452798) ainsi que de celui de la sécurité juridique lequel suppose de s'assurer et prouver que la personne concernée a bien reçu notification de la décision.

- Au lieu et place d'un recours administratif sans délai et sans formalisme, un recours judiciaire avec ministère d'avocat obligatoire dans un délai de six mois contre une décision de refus de délivrance d'un certificat alors que la plupart des personnes concernées vivent à l'étranger et que par ailleurs privées de CNF elles sont considérées comme étrangères sans titre et donc non éligibles à l'AJ.

- L'irrecevabilité de la requête faute d'être accompagnée « *des pièces produites au soutien de la demande de délivrance du certificat* » (art. 1040-1, 3e al.), alors que le décret ne prévoit aucun délai ni obligation de restitution desdites pièces par le directeur des services de greffe judiciaires.

- L'élection de domicile chez l'avocat dans l'acte de constitution pour toutes les notifications relatives à la procédure faisant peser sur celui-ci la responsabilité totale quant à l'information et l'exercice des voies de recours.

- Un délai excessivement court de 15 jours pour interjeter appel contre une ordonnance de tri du président de la chambre privant le justiciable d'un recours effectif.

- Pour les refus de délivrance opposés avant l'entrée en vigueur du décret, le délai de contestation s'appliquera à compter du 1er septembre 2022 alors même que par définition ce délai n'aura pas été porté à la connaissance de l'intéressé

DENONCE le formalisme excessif au sens de l'arrêt Xavier Lucas c. France[3] de la Cour européenne des droits de l'Homme, lequel contrevient aux dispositions de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit à un procès équitable.

DENONCE l'atteinte portée au principe de sécurité juridique en raison du délai de forclusion de 6 mois, à compter du 1er septembre prochain, pour contester l'ensemble des décisions de refus de délivrance de CNF rendues antérieurement, et ce alors même que ce formalisme imposé par le nouvel article 1045-2 alinéa 3 du CPC sera impossible à respecter.

DENONCE l'atteinte portée au droit à un recours effectif eu égard au délai de recours trop court, aux modalités de notification des décisions de refus de délivrance de certificat de nationalité françaises et aux conditions procédurales applicables aux recours devant être introduits avant le 1er mars 2023, et ce alors même que le formalisme imposé par le nouvel article 1045-2 alinéa 3 du CPC sera impossible à respecter.

EMET toute réserve quant à la légalité du décret dès lors que le pouvoir réglementaire ne dispose pas de la prérogative de modifier l'ordre des compétences entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

ALERTE les avocats sur les risques de cette nouvelle procédure lesquels peuvent rendre opportun l'exercice d'un recours devant le Conseil d'Etat.

* *

Fait à Paris, le [Date en toutes lettres à indiquer au moment du vote]

Conseil national des barreaux
Projet de résolution portant sur le décret n°2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française
Soumis à l'examen de l'Assemblée générale du 1er juillet 2022

[3] CEDH, 9 juin 2022, n° 15567/20, Xavier Lucas c/ France