

Constitutionnalité de l'action négatoire de nationalité française

Cons. const., 22 nov. 2013, n° 2013-354 QPC, D. 2013. 2696  ; Constitutions 2014. 99, chron. L. Abassade 

Paul Lagarde

*
**

L'essentiel

L'article 29-3, alinéa 2, 1^{re} phrase, qui permet au ministère public d'assigner une personne devant les juridictions judiciaires afin de faire juger qu'elle a ou n'a pas la nationalité française, action qui, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, a un caractère imprescriptible, est conforme à la constitution (1).

(M^{me} Charly K.)

Le Conseil constitutionnel, Vu la Constitution ; Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ; Vu le Code civil ; Vu les arrêts de la Cour de cassation (première chambre civile) n° 01-02242 du 1^{er} juillet 2003, n° 02-10105 du 22 juin 2004 et n° 09-15792 du 6 octobre 2010 ; Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ; [...]

1. Considérant qu'aux termes de l'article 29-3 du Code civil : « Toute personne a le droit d'agir pour faire décider qu'elle a ou qu'elle n'a point la qualité de Français.

« Le procureur de la République a le même droit à l'égard de toute personne. Il est défendeur nécessaire à toute action déclaratoire de nationalité. Il doit être mis en cause toutes les fois qu'une question de nationalité est posée à titre incident devant un tribunal habile à en connaître » ;

2. Considérant que, selon la requérante, en ne soumettant l'action en négation de nationalité du ministère public à aucune prescription, les dispositions contestées méconnaissent le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie privée ; que serait également méconnu le principe d'égalité, dès lors que l'action en contestation de la déclaration de nationalité et la déchéance de nationalité sont quant à elles soumises à des règles de prescription ; qu'en outre, l'association intervenante soutient que l'absence de délai de prescription porte atteinte au principe de sécurité juridique ;

3. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la première phrase du second alinéa de l'article 29-3 du Code civil ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que, d'une part, est garanti par ces dispositions le principe du respect des droits de la défense qui implique, en particulier, l'existence d'une procédure juste et équitable ; que, d'autre part, le législateur méconnaîtrait la garantie des droits s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

5. Considérant que les dispositions contestées permettent au ministère public d'assigner une personne devant les juridictions judiciaires afin de faire juger qu'elle a ou n'a pas la nationalité française ; qu'il s'agit d'une action objective relative à des règles qui ont un caractère d'ordre public ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que cette action est imprescriptible ;

6. Considérant que si le premier alinéa de l'article 30 du Code civil fait peser la charge de la preuve de la nationalité sur celui dont la nationalité est en cause, les articles 31 et suivants permettent toutefois à toute personne de demander la délivrance d'un certificat de nationalité française, lequel a pour effet, selon le deuxième alinéa de l'article 30, de renverser la charge de la preuve ; que, par suite, manque en fait le grief tiré de ce que l'absence de prescription de l'action du ministère public pour contester la nationalité française aurait pour effet d'imposer aux personnes intéressées d'être en mesure de prouver, leur vie durant, les éléments leur ayant permis d'acquérir la nationalité française ; qu'aucun principe, ni aucune règle de valeur constitutionnelle n'impose que l'action en négation de nationalité soit soumise à une règle de prescription ; qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

8. Considérant que l'article 26-4 du Code civil prévoit que l'action en contestation de la déclaration de nationalité ne peut être intentée par le ministère public que dans un délai de deux ans à compter de la date de l'enregistrement de la déclaration ou, en cas de mensonge ou de fraude, de la date de leur découverte ; que l'article 25-1 du même code prévoit que la déchéance de nationalité n'est encourue que pour des

faits qui « se sont produits antérieurement à l'acquisition de la nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition » et qu'elle « ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits » ;

9. Considérant que l'action en négation de nationalité a pour objet de faire reconnaître qu'une personne n'a pas la qualité de Français ; qu'elle a donc un objet différent tant de l'action en contestation de la déclaration de nationalité, qui vise à contester l'acte ayant conféré à une personne la nationalité française, que de la déchéance de nationalité, qui vise à priver une personne, en raison des faits qu'elle a commis, de la nationalité française qu'elle avait régulièrement acquise ; qu'en instaurant des règles de prescription différentes pour des actions ayant un objet différent, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité ;

10. Considérant, en troisième lieu, que la contestation de la nationalité d'une personne ne met pas en cause son droit au respect de la vie privée ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée est inopérant ;

11. Considérant que la première phrase du second alinéa de l'article 29-3 du Code civil, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclarée conforme à la Constitution,

Décide :

Article 1^{er} - La première phrase du second alinéa de l'article 29-3 du Code civil est conforme à la Constitution.

Article 2 - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Du 22 novembre 2013. Cons. const. (JO 24 nov 2013, p. 19107). - M. J.-L. Debré, prés. - MM. Poulain (du barreau de Paris) et Braun (du barreau de Bordeaux), av.

Appelé une nouvelle fois à statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité en matière de nationalité (V. déjà Cons. const. 21 oct. 2011, n° 2011-186/187/188/189 QPC, Rev. crit. DIP 2011. 825 [☞](#) et la note ; 30 mars 2012, n° 2012-227 QPC, AJDA 2012. 680 [☞](#) ; D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot [☞](#) ; *ibid.* 1584, obs. N. Jacquinot et A. Mangiavillano [☞](#) ; AJ fam. 2012. 350, obs. F. Chénédié [☞](#) ; Rev. crit. DIP 2012. 560, note P. Lagarde [☞](#) ; RTD civ. 2012. 294, obs. J. Hauser [☞](#)), le Conseil constitutionnel déclare conforme à la Constitution l'imprescriptibilité de l'action négatoire de nationalité française intentée par le ministère public (C. civ., art. 29-3, al. 2).

Dans la présente affaire, d'après les informations données sur le blog Libertés chéries par Roseline Letteron (Prescription en matière de nationalité : un régime incohérent, libertescheries.blogspot.fr/2013/11/prescription-en-matiere-de-nationalite), le ministère public avait engagé une action négatoire de nationalité française à l'encontre de l'enfant né en 2001 d'une mère congolaise et reconnu par un père français. Un certificat de nationalité française fondé sur l'article 18 du Code civil fut délivré en 2003 au nom de l'enfant. La reconnaissance, qui était en réalité une reconnaissance de complaisance, a été annulée en 2007 et le ministère a exercé son action négatoire en 2011. L'espèce n'était pas très favorable à une censure de l'article 29-3, alinéa 2 en tant qu'il fonderait l'imprescriptibilité de l'action et cette circonstance a pu exercer son influence. Toutefois le contentieux est objectif et c'est abstraction faite de l'espèce que la question est déférée au Conseil constitutionnel.

Trois griefs, tous trois rejetés, étaient formulés contre la règle d'imprescriptibilité. Celle-ci aurait méconnu à la fois le droit au procès équitable, le respect de la vie privée et le principe d'égalité.

1. Le dernier grief était certainement le plus fragile. Il est vrai que certaines actions en justice ou certains actes administratifs tendant à retirer la nationalité française à une personne l'ayant acquise sont enfermées dans un certain délai. La requérante citait la contestation d'une déclaration enregistrée et la déchéance de nationalité. Elle aurait pu ajouter le retrait de naturalisation. Le Conseil constitutionnel ne pouvait que constater la différence d'objet entre ces actes ou action et l'action négatoire. Si d'ailleurs le moyen d'inconstitutionnalité avait été fondé, il aurait fallu condamner toutes les dispositions prévoyant des délais différents en matière de nationalité, en niant la diversité des situations. Et, dans cette voie, pourquoi ne pas censurer également la diversité des délais de prescription en d'autres domaines, par exemple en matière de filiation ? Ce n'est pas à dire que la conformité à la constitution de l'imprescriptibilité de l'action négatoire ne puisse être mise en doute, mais c'est en elle-même et non par rapport à d'autres actions qu'elle doit être appréciée.

2. Cette imprescriptibilité porte-t-elle atteinte au respect de la vie privée, comme le prétendait la requérante ? Le Conseil constitutionnel écarte ce moyen de façon laconique, sans s'en expliquer. Sa réponse paraît calquée sur la position traditionnelle du Conseil d'Etat, qui refuse d'appliquer l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme au rejet d'une demande de naturalisation ou au retrait de celle-ci, au motif qu'une telle décision « n'est pas, par nature, susceptible de porter atteinte au respect de la vie familiale » (CE 7 juill. 1995, *M'Baye*, n° 138041, au Lebon [☞](#) ; Rev. crit. DIP 1996. 83, note P. Lagarde [☞](#) ; 15 mai et 4 oct. 2013, n° 365584 et 367022). La Cour de cassation, elle aussi, a rejeté le moyen tiré du même article 8, à propos d'une action négatoire exercée à l'encontre d'une personne prétendant avoir bénéficié de l'effet collectif de la déclaration reconnitive souscrite par son père après l'indépendance de l'Algérie, alors que cette personne, quoique encore mineure, était âgée de plus de 18 ans (Civ. 1^{re}, 25 avr. 2007, n° 04-17.632, Bull. civ. I, n° 159 ; D. 2007. 1343 [☞](#)).

Pourtant, la Cour européenne des droits de l'homme admet aujourd'hui que le refus par un Etat d'accorder sa nationalité à une personne pourrait soulever des difficultés au regard de l'article 8, compte tenu des répercussions qu'un tel refus pourrait avoir sur la vie privée (CEDH 12 janv. 1999, *Karassev c/ Finlande*, req. n° 31414/96 et les nombreuses décisions citées in Rép. dr. int., v° Nationalité, 2013, n° 38 ; *adde* F. Marchadier, L'attribution de la nationalité à l'épreuve de la convention européenne des droits de l'homme (réflexions à partir de l'arrêt *Genovese c/ Malte*), Rev. crit. DIP 2012. 61 [☞](#), spéc. p. 71 s. ; Fl. Quéré, Quant la Cour européenne des droits de l'homme se mêle de nationalité, Journal d'actualité des droits européens, 2011, Conseil de l'Europe et CEDH, visible sur <http://jade.u-bordeaux4.fr> ; comp. H. Fulchiron, Réflexions sur les évolutions récentes du droit de la nationalité en Europe, *Mél. Panayotis Soldatos*, Bruylant, 2012, p. 291). Certes, le Conseil constitutionnel n'exerce pas un contrôle de conventionnalité, mais le respect de la vie privée, rattaché à l'article 2 de la

Déclaration des droits de l'homme de 1789, a aujourd'hui valeur constitutionnelle (Cons. const. 23 juill. 1999, n° 99-416 DC, point 45, AJDA 1999. 738 ; *ibid.* 700, note J.-E. Schoettl ; D. 2000. 422, obs. L. Gay ; *ibid.* 265, obs. L. Marino ; *ibid.* 423, obs. M. Fatin-Rouge ; RTD civ. 1999. 724, obs. N. Molfessis) et un texte qui menace ce droit pourrait être déclaré contraire à la constitution.

L'imprescriptibilité de l'action négatoire n'est pas, par nature, une atteinte à la vie privée de la personne. Ce serait le cas si elle était suivie d'une mesure d'éloignement séparant l'intéressé de son environnement familial, mais dans ce cas c'est la mesure d'éloignement, non l'action négatoire qui porterait cette atteinte (V. ce même argument utilisé pour la déchéance de la nationalité, CE 26 sept. 2007, n° 311145). Faire constater en justice qu'une personne n'a pas la nationalité française n'est pas en soi attentatoire à la vie privée. Toutefois cette constatation pourrait le devenir, par exemple si elle arrivait tardivement et faisait perdre à l'intéressé des droits attachés à la qualité de Français, comme son appartenance à la fonction publique. Dans sa décision 99-416 DC précitée, le Conseil, examinant si la loi portant création d'une couverture maladie universelle et fixant en particulier les conditions de délivrance de la carte électronique individuelle portait atteinte au respect de la vie privée, relève point par point une série de garanties prises par le législateur et permettant d'écarter ce grief. L'article 29-3 du Code civil ne prévoit rien de tel - et pour cause puisqu'il ne parle pas de prescription - et le Conseil aurait pu se fonder sur cette absence de garanties s'il avait voulu censurer cette imprescriptibilité.

3. Il aurait pu également faire meilleur accueil au grief d'atteinte au procès équitable, fondé sur l'article 6 de la Déclaration de 1789. A l'argument de la requérante selon lequel « l'absence de prescription de l'action du ministère public pour contester la nationalité française aurait pour effet d'imposer aux personnes intéressées d'être en mesure de prouver, leur vie durant, les éléments leur ayant permis d'acquérir la nationalité française », il oppose la possibilité pour toute personne de demander la délivrance d'un certificat de nationalité française, lequel a pour effet, selon le deuxième alinéa de l'article 30 du Code civil, de renverser la charge de la preuve.

Cette réponse ne peut convaincre. Avec tout le respect que l'on doit au Conseil constitutionnel, on peut dire qu'elle est à côté de la question. Quelle que soit la raison de l'extranéité de la personne considérée (filiation à l'égard d'un Français non établie, mariage nul, absence de résidence en France, condition de l'effet collectif non remplie, etc.), l'action négatoire est, dans la quasi-totalité des cas, exercée contre une personne titulaire d'un certificat de nationalité et a précisément pour objet de faire annuler ce certificat. Un certain nombre d'exemples récents le montrent, et notamment l'affaire qui est à l'origine de la décision rapportée (V. également, entre autres décisions Civ. 1^{re}, 1^{er} juill. 2003, n° 01-02.242 - 5 mars 2008, n° 07-13.603 - 6 oct. 2010, n° 09-15.792 - 24 oct. 2012, n° 11-21.364, D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot - 30 janv. 2013, n° 11-27.179). Et c'est justement lorsque l'intéressé est titulaire d'un tel certificat qu'il a le plus besoin d'être protégé. En effet, lorsqu'une personne se prétendant française réclame un certificat de nationalité, nul ne conteste que le ministère public puisse lui opposer, s'il y a lieu, les arguments établissant qu'elle n'a pas la nationalité française et que sa demande est infondée. Mais lorsque le certificat lui a été délivré, la nationalité française a été reconnue à son titulaire qui a pu fonder sur lui une confiance légitime. Il ne suffit pas de dire que cette personne est protégée par l'effet d'inversion de la charge de la preuve attaché au certificat. Cet effet est en réalité bien plus limité qu'on ne dit. S'il était complet, le ministère public serait tenu de prouver l'extranéité du titulaire du certificat. Mais on sait qu'il n'en est pas ainsi. La force probante conférée au certificat de nationalité par l'article 31-2 du Code civil « dépend des documents qui ont permis de l'établir » (Civ. 1^{re}, 27 oct. 1993, *Dame Razafimanalina*, n° 91-18.404). Il suffit donc au ministère public de combattre la source d'attribution ou d'acquisition de la nationalité française indiquée par le certificat pour obliger son titulaire à prouver, conformément à l'article 30, alinéa 1 du Code civil, qu'il est Français à un autre titre. L'imprescriptibilité de l'action négatoire l'oblige donc, contrairement à ce qu'affirme le Conseil constitutionnel, à conserver sa vie durant les éléments sur lesquels peut être fondée sa nationalité française.

Il est vrai que parfois, le certificat avait été délivré à l'intéressé à la suite d'une fraude de celui-ci, résultant par exemple de la production de faux documents. Sauf à vérifier qu'il en est bien ainsi (V. pour des actes qualifiés d'apocryphes, Civ. 1^{re}, 18 janv. 2012, n° 10-25.987, D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot - 29 févr. 2012, n° 10-25.565, D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; Rev. crit. DIP 2012. 815, note F. Jault-Seseke ; *adde* la note S. Comeloup et F. Jault-Seseke sous Civ. 23 juin 2010, n° 08-19.854, Rev. crit. DIP 2010. 689 ; D. 2010. 1708 ; *ibid.* 2868, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot), il n'y a pas lieu de s'apitoyer sur le sort du fraudeur. Mais souvent, le motif de l'annulation du certificat n'est pas imputable à son titulaire. La contestation de la nationalité de celui-ci dérive de la contestation de celle de l'un de ses auteurs et remonte parfois à plusieurs générations en cas de contestation de la chaîne des filiations. C'est par exemple le statut personnel d'un auteur, condition du maintien de plein droit de la nationalité française après l'indépendance de l'Algérie (Civ. 1^{re}, 24 oct. 2012, n° 11-21.364, D. 2013. 324, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot), ou le bénéfice de l'effet collectif de la reconnaissance de la nationalité française souscrite par le grand-père de l'intéressé (Civ. 1^{re}, 6 oct. 2000, n° 09-15.792 - 30 janv. 2013, n° 11-27.179), qui est contesté. Cette contestation est souvent bien fondée, mais là n'est pas la question. Ce qui fait problème, c'est la tardiveté de cette contestation, qui précarise la situation du titulaire du certificat. Le désordre ainsi créé est plus grave à notre sens que l'erreur que le ministère public veut corriger. C'était bien la raison pour laquelle la loi du 22 juillet 1993 avait supprimé, hors le cas de fraude, la possibilité pour le ministère public de contester une déclaration enregistrée. Si cette possibilité a été rétablie depuis, elle est néanmoins actuellement enfermée dans un délai de deux ans.

Dans sa décision précitée du 30 mars 2012 relative à l'article 26-4 du Code civil et à la présomption de fraude attachée à la séparation des époux dans l'année suivant l'enregistrement de la déclaration du conjoint étranger, le Conseil constitutionnel avait lui-même été sensible au risque des contestations tardives en relevant que « l'avantage ainsi conféré sans limite de temps au ministère public, partie demanderesse, dans l'administration de la preuve, porterait une atteinte excessive aux droits de la défense ». On peut regretter qu'il n'ait pas adopté le même point de vue pour l'action négatoire de nationalité.

4. Et maintenant que le Conseil a déclaré conforme à la constitution l'imprescriptibilité de cette action, il ne reste plus qu'à espérer un changement de jurisprudence de la Cour de cassation.

Affirmée et répétée par la Cour de cassation (Civ. 1^{re}, 1^{er} juill. 2003, n° 01-02.242 - 22 juin 2004, n° 02-10.105 - 6 oct. 2010, n° 09-15.792), l'imprescriptibilité de l'action négatoire manque en effet de fondement juridique solide. La Cour de cassation se borne à constater que l'article 29-3 ne soumet cette action à aucune prescription. Elle aurait pu tout aussi bien (et même mieux) constater qu'aucun texte ne

déclarant cette action imprescriptible, elle est soumise à la prescription de droit commun. Autrefois, l'action en réclamation d'état était imprescriptible à l'égard de l'enfant parce qu'un texte le disait expressément (C. Napoléon, art. 328), ce qui n'est plus le cas depuis l'ordonnance du 4 juillet 2005 (V. C. civ., art. 321, ramenant le délai des actions relatives à la filiation, y compris l'action en recherche de maternité, à dix ans sauf disposition contraire). Et si le droit de propriété est imprescriptible, c'est parce que l'article 2227 le dit expressément. La position de la Cour de cassation sur l'imprescriptibilité de l'action négatoire de nationalité paraît donc aujourd'hui très fragile. Le Conseil constitutionnel prend d'ailleurs à son égard quelque distance, en notant simplement que l'imprescriptibilité de cette action résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation (point 5), dont il cite les arrêts.

Il n'est donc pas interdit d'espérer que la Cour de cassation revienne sur sa position. Un arrêt de la Cour d'appel de Rouen du 18 novembre 2009 (n° 08/04934, RJPF 2010. 18) pourrait lui ouvrir la voie. L'intéressé, né en 1980, avait obtenu en 1990 un certificat de nationalité française en tant que né d'un père lui-même français. Celui-ci, né en 1927 au Sénégal, avait lui-même obtenu en 1962 un certificat de nationalité française mentionnant qu'il avait conservé la nationalité française lors de l'indépendance du Sénégal le 23 juin 1960 pour avoir établi son domicile de nationalité hors des anciens territoires d'outre-mer. En 2006, le ministère public assigna l'intéressé en dénegation de nationalité française au motif, entre autres, que son père n'aurait pas fixé son domicile de nationalité en France lors de l'indépendance du Sénégal. La Cour d'appel de Rouen déclara prescrite cette action par les motifs suivants :

« Attendu qu'il est de droit constant que la prescription trentenaire de toutes les actions tant réelles que personnelles prévue par l'article 2262 ancien du Code civil, applicable à l'espèce, a le caractère de principe général du droit ; que le ministère public n'en conteste pas l'application au droit de la nationalité française ; [...] que le ministère public disposait donc d'un délai de 30 ans à compter du jour de la délivrance de ce certificat de nationalité française [au père de l'intéressé] pour contester sa qualité de Français ».

Aujourd'hui, l'article 2224 du Code civil (réd. L. 2008-561 du 17 juin 2008) fixe le délai de prescription des actions personnelles ou mobilières à cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. L'administration qui délivre le certificat de nationalité française doit vérifier les éléments de fait et de droit justifiant sa délivrance et c'est donc au jour de celle-ci que devrait débiter le délai de la prescription quinquennale. C'est seulement en cas de fraude de l'intéressé que le point de départ du délai devrait être reporté à la date à laquelle l'administration a ou aurait dû avoir connaissance de celle-ci.

Mots clés :

NATIONALITE * Acquisition et perte * Action négatoire * Imprescriptibilité