

# FRANCE TERRE D'ASILE

---

*LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN FRANCE,  
À LA CROISÉE DES CHEMINS*

---

PAR

*Jean-Philippe Thiellay*



Jean-Philippe Thiellay<sup>1</sup>

Le droit de la nationalité est, par excellence, un droit qui en dit autant sur l'État qui définit les règles que sur les caractéristiques de ceux qu'il accepte, ou pas, dans la communauté nationale. Le débat sur l'identité nationale, lancé en 2007 avec la création d'un ministère qui en portait le nom, les nombreuses modifications du Code civil intervenues depuis 2002, la polémique sur la déchéance de la nationalité ou encore, sur un terrain différent, les débats autour du droit pour les étudiants étrangers de résider durablement dans ce pays, démontrent que la France se cherche. Quelle dialectique pour la citoyenneté et la nationalité ? Faut-il durcir les règles pour que « la France reste la France », selon la curieuse formule du ministre de l'Intérieur ? Ou, au contraire, redonner des perspectives d'acquisition de la nationalité, en principe favorables à l'intégration des étrangers résidant régulièrement en France ?

Ces questions sont au centre du débat public français en cette année électorale et une mission d'information de l'Assemblée nationale a rendu, le 29 juin 2011, un rapport controversé<sup>2</sup> formulant des propositions qui, pour certaines, rompent avec des principes bien établis, laissant présager d'éventuelles nouvelles évolutions du droit.

Les interrogations sur les processus favorables à l'intégration, sur l'identité de la France, mais aussi le lien entre ces questions et la pression migratoire réelle ou supposée constituent aujourd'hui des facteurs de doute sur la politique à conduire en matière de droit de la nationalité. À gauche

---

1 Jean-Philippe Thiellay est Conseiller d'État. Membre du Conseil d'État depuis 1996, il a notamment exercé les fonctions de conseiller juridique de la ministre chargée des naturalisations (1997-1999), puis de conseiller technique du secrétaire d'État à l'outre-mer (2000-2002). Il a également enseigné le droit public à l'Université de Lille II (1999-2011) et il est depuis 2007 rapporteur public à la section du contentieux du Conseil d'État. Il est, notamment, l'auteur de l'ouvrage *Droit de la nationalité française* (Éd. Berger-Levrault, 3<sup>ème</sup> éd. 2011). Il est, parallèlement, vice-président du *think tank* Terra nova.

2 [http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/droit\\_nationalite\\_France.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/droit_nationalite_France.asp)

comme à droite, des propositions s'affinent, qui pourraient, dans un cas comme dans l'autre, faire prendre un virage serré au droit de la nationalité. Trois questions particulières méritent que l'on s'y arrête car c'est sur elles que se cristallisent les débats les plus difficiles.

## 1. La « policisation » du droit de la nationalité

### *La montée en puissance du ministère de l'Intérieur*

En France, le droit de la nationalité était, depuis les années 1950, un droit partagé entre plusieurs départements ministériels. À la chancellerie, la préparation des textes destinés à s'insérer dans le Code civil dont la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) est la gardienne, et l'enregistrement de certaines déclarations acquisitives de la nationalité ; au ministère de l'Intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques – DLPAJ), la gestion du lien avec les préfetures chargées d'instruire les dossiers de demande de nationalité ; au ministère des Affaires sociales enfin (direction de la population et des migrations – DPM), la définition d'une politique d'intégration dont l'acquisition de la nationalité pouvait être conçue comme un aboutissement. Cet équilibre a volé en éclat au moment du débat sur l'identité nationale. En 2007, la création du ministère de l'Immigration et de l'identité nationale a permis de retirer à la sphère sociale ses compétences en matière de nationalité et un décret du 26 décembre 2007 a créé une direction de l'accueil, de l'intégration et de la nationalité, avec notamment une sous-direction de l'accès à la nationalité française chargée des naturalisations et des déclarations de nationalité. Autonome jusqu'en 2010, le ministère de l'Immigration a disparu au profit du ministère de l'Intérieur qui, depuis le décret du 25 novembre 2010, concentre une large partie des compétences en la matière.

Ceci est susceptible, à très court terme, de produire des effets sur le droit applicable : le ministère de l'Intérieur est avant tout le ministère de la police et des frontières. La concentration des compétences en matière de droit de la nationalité et de police des étrangers ne peut pas ne pas produire des effets : celui à qui on refuse la nationalité est demain un étranger dont la régularité de la situation devra être examinée avant, le cas échéant, que l'on envisage une reconduite à la frontière.

### *La déconcentration des décisions en matière de nationalité*

Cette concentration du pouvoir est accentuée par la réponse que l'exécutif a décidé d'apporter aux difficultés rencontrées depuis des années en termes de délais de traitement des demandes de naturalisation. Depuis la loi du 16 mars 1998, le Code civil fixe à l'administration (article 21-25-1 du Code civil) un délai maximum de dix-huit mois pour apporter une réponse aux demandes d'acquisition de la nationalité<sup>3</sup>. Peu importe que le délai puisse être prolongé par une décision motivée pour une durée de trois mois, à une seule reprise ; peu importe aussi que, depuis la loi du 24 juillet 2006, le délai soit réduit à douze mois lorsque l'étranger en instance de naturalisation justifie avoir en France sa résidence depuis une période d'au moins dix ans : le non-respect de ces délais n'est assorti d'aucune sanction et il s'agit uniquement de l'affichage du volontarisme<sup>4</sup>.

Si les gouvernements précédents avaient tenté d'apporter des aménagements dans le traitement des dossiers, la réforme mise en œuvre depuis le 1er juillet 2010 est plus radicale : en vertu d'un décret du 29 juin 2010, les préfets sont désormais compétents non seulement pour instruire les dossiers de demande de la nationalité, notamment en vérifiant la bonne « assimilation » du demandeur, mais aussi pour prendre les décisions négatives sur les demandes de naturalisation. Quant aux décisions favorables, elles se traduisent, comme par le passé, par l'inscription du nom de l'intéressé et, le cas échéant, de ses enfants mineurs, dans un décret du Premier ministre. Ainsi, depuis 2010, lorsque le préfet estime qu'une demande de naturalisation doit être rejetée, il peut prendre la décision lui-même, alors que, par le passé, le dossier était transmis à la sous-direction compétente de l'administration centrale. La réforme a innové sur un autre point : en cas de décision défavorable (classement sans suite, irrecevabilité, ajournement de un à trois ans, rejet...), l'intéressé peut former un recours hiérarchique auprès du ministre et ce recours est un préalable obligatoire à toute saisine du juge administratif compétent (recours administratif préalable obligatoire).

---

3 On peut noter, à titre de comparaison, que l'Allemagne, la République tchèque, l'Estonie et la Lituanie ont affiché un objectif de réponse en trois mois. La quasi totalité des autres États n'affichent pas de durée.

4 Ce délai spécial a aussi pour effet de déroger à la règle générale de la décision implicite et tacite de rejet au bout de deux mois.

Une telle modification du circuit administratif et des compétences pose deux types de problèmes qui devront faire l'objet d'une évaluation dans les prochaines années. Le premier est l'éclatement des compétences décisionnelles. Jusqu'en 2010, l'intégralité des décisions en matière d'acquisition de la nationalité étaient prises en une structure administrative et une seule : la sous-direction compétente du ministère des Affaires sociales d'abord, du ministère de l'Immigration plus récemment. Dans un domaine aussi complexe, cette concentration de l'expertise était un gage de sécurité juridique. Depuis quelques mois, l'ensemble des préfetures est amenée à se pencher non seulement sur l'instruction des dossiers mais sur des décisions, parfois délicates. Le risque est évident : non seulement la perte d'expertise par l'administration centrale menace, mais aussi la tendance naturelle des agents des préfetures les portera à rejeter les demandes tangentes. Car, et c'est le deuxième problème, les préfets de la République, devenus pour l'essentiel des responsables de la sécurité et de l'ordre, ont reçu, à côté de leur compétence traditionnelle en matière de police des étrangers (entrée et séjour des étrangers, reconduites à la frontière...), celle de rejeter les demandes de naturalisation. C'est sans doute un gage d'efficacité, si l'on conçoit cette procédure comme devant surtout déboucher sur des rejets. Le ministre de l'Intérieur a indiqué, dans une réponse à une question parlementaire que, sur le second semestre 2010, la sous-direction de l'accès à la nationalité française avait examiné près de 17 000 propositions d'acquisition de la nationalité et en avait infirmé moins de 700, soit 4 %, ce qui traduirait la fiabilité de l'examen local<sup>5</sup>. Mais c'est le chiffre des décisions défavorables et des éventuels recours, hiérarchiques puis contentieux, qu'il conviendra d'analyser, ainsi que les effets sur les délais de réponse.

### *Code civil vs. Code de la nationalité*

Enfin, la mission d'information de l'Assemblée nationale qui a remis son rapport en juin 2011, au moment même où le Parlement était en train d'examiner une nouvelle loi modifiant les dispositions du Code civil relative au droit de la nationalité, a proposé que le droit de la nationalité sorte du giron du Code civil pour former un Code à part entière, comme cela a été le cas entre 1945 et 1993. Une telle codification n'est pas anodine. Dans le Code civil, ces règles se rattachent clairement à l'état de la personne,

<sup>5</sup> Rép. Min. n°60543, JOAN Q. du 11 janvier 2011.

française comme étrangère, dont la nationalité constitue un élément essentiel, au même titre que la majorité, les liens familiaux ou la capacité juridique. Insérées dans un Code de la nationalité, dont les étrangers sont les premiers objets, comme c'est le cas pour le Code de l'entrée et du séjour en France (Ceseda), ces dispositions prennent un caractère « policier », au détriment de la dimension personnelle et « civile » de cette législation. En formulant une telle proposition, les parlementaires ont voulu souligner la « faveur » régaliennne que constitue la décision de naturaliser un étranger. La démarche a le mérite de la cohérence. Il n'est pas certain qu'elle aille dans le sens de l'intégration.

## **2. Le durcissement des conditions d'acquisition de la nationalité**

Sur le fond des règles applicables, le droit français de la nationalité s'est durci depuis une dizaine d'années, la plupart du temps en *catimini* : loin de toute réflexion permettant d'évoquer l'intégralité de cette politique et d'en envisager la modification après évaluation des dispositions en vigueur, le Parlement a adopté des amendements ponctuels qui n'ont pas facilité un débat approfondi. Depuis 2002, six lois sont intervenues, dans le sens d'un durcissement.

### *L'acquisition par mariage*

L'acquisition de la nationalité à la suite du mariage avec un ressortissant français a connu un très grand nombre de modifications depuis le premier Code civil en 1804. Bien loin est le temps où le principe de l'unité du couple primait et où « l'étrangère qui aura épousé un Français suivra la condition de son mari », principe abandonné depuis 1927. Depuis vingt ans – sauf sur la période 1998-2002 – les conditions ont été nettement durcies, à plusieurs égards, étant entendu que certaines règles sont, quant à elles, restées inchangées (validité du mariage, communauté de vie...).

**Sur la durée de mariage et de vie commune**, d'abord. Avec la loi du 22 juillet 1993, une durée de vie commune de deux ans était nécessaire ; réduite à un an par la loi du 16 mars 1998, elle a subi un malheureux mouvement de balancier du fait de l'alternance politique : la loi du 26 novembre 2003 a ramené le délai à deux ans avant que celle du 24 juillet 2006 ne l'augmente nettement, jusqu'à quatre ans, voire cinq lorsque l'étranger ne justifie pas avoir résidé au moins trois ans en France à compter du

mariage, ou lorsque le demandeur ne prouve pas que son conjoint a été inscrit pendant la présence du couple à l'étranger sur le registre consulaire. Autre illustration de ce durcissement, alors que la loi de 1998 avait prévu une dispense de délai lorsqu'un enfant était né au sein du couple mixte, conçu tout à la fois comme un indice et un facteur d'intégration évidents, la loi de 2003 a supprimé cette dispense.

Alors que l'acquisition par mariage constitue un droit (après souscription de la déclaration, le gouvernement doit prendre un « décret d'opposition » à la concrétisation de ce droit), le législateur a voulu durcir les conditions préalables de recevabilité de la demande. Les effets s'en sont fait sentir : on a compté 16 355 acquisitions en 2009, contre 34 440 en 2004.

**Le contrôle de l'assimilation** du conjoint étranger a également fait l'objet de modifications sensibles, à deux égards. Cette notion d'assimilation est une notion quelque peu datée, qui traduit l'exigence de fusion au sein de la communauté nationale, dont les intéressés doivent adopter tous les us et coutumes jusqu'à paraître similaires aux Français d'origine (*similis*). La maîtrise de la langue française est un des éléments essentiels de cette appréciation. Or, jusqu'en 2003, la maîtrise de la langue était un des deux motifs pour lesquels le gouvernement pouvait s'opposer à l'acquisition de la nationalité, après que la déclaration avait été enregistrée, une telle opposition supposant un décret en Conseil d'État (on en comptait une centaine par an). Depuis la loi du 22 juillet 2003, la maîtrise de la langue est une condition de recevabilité, c'est-à-dire qu'elle est appréciée au stade de l'enregistrement de la demande, avec une possibilité beaucoup plus large de refus.

Ensuite, comme pour les naturalisations, les conditions de vérification de la maîtrise du français ont été encadrées<sup>6</sup>. On peut, dans une certaine mesure, s'en féliciter car l'établissement d'une grille commune d'évaluation de cette assimilation permet une plus grande sécurité juridique et est de nature à faciliter le travail des agents des préfectures. Depuis un décret du 11 octobre 2011, et pour la première fois, le niveau requis pour pouvoir devenir français est précisé : à compter du 1er janvier 2012, il

---

6 Le dernier alinéa de l'article 21-2 prévoit que l'étranger doit justifier de la connaissance, selon sa condition, de la langue française, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'État.

faudra pouvoir démontrer « la compréhension des points essentiels du langage nécessaire à la gestion de la vie quotidienne et aux situations de la vie courante », ainsi que « la capacité à émettre un discours simple et cohérent sur des sujets familiers dans ses domaines d'intérêt ». Plus précisément, le décret fait référence au niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues, tel qu'adopté par le comité des ministres du Conseil de l'Europe (2 juillet 2008). Concrètement, les demandeurs peuvent soit produire un diplôme attestant d'une telle maîtrise du français, tel que le brevet des collèges, soit passer un test auprès d'un organisme reconnu par l'État. Un autre décret du 11 octobre 2011 a créé à cette fin un label qualité « Français, langue d'intégration » qui sera attribué à des organismes privés. La France suit ainsi l'exemple de plusieurs pays européens où de tels tests sont organisés, avec une référence au cadre européen (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande). Si la clarification du cadre juridique et de l'appréciation de la maîtrise du français peut être approuvée, on peut regretter le coût d'un tel test, supérieur à une centaine d'euros, lorsqu'il doit être passé dans un établissement commercial, et l'absence de moyens supplémentaires consacrés à la formation linguistique des demandeurs.

### *Le droit de la naturalisation*

Le droit de la naturalisation a suivi le même mouvement. À la différence de l'acquisition par mariage, qui est en principe un droit, la naturalisation reste, en vertu de la jurisprudence une « faveur accordée par le gouvernement », ce qui illustre la liberté qu'a chaque État de choisir ses nationaux lorsqu'ils n'ont pas acquis la nationalité par la filiation. Là où l'acquisition par mariage suppose la souscription d'une déclaration, non suivie de l'opposition gouvernementale, la naturalisation suppose toujours l'inscription du nom de l'intéressé – et éventuellement des enfants mineurs qui bénéficieront de ce que l'on appelle « l'effet collectif » – dans un décret du Premier ministre publié au Journal officiel de la République française.

Les conditions de fond pour devenir français n'ont pas changé au cours des dernières années : la demande doit toujours émaner d'un candidat séjournant régulièrement en France, qui justifie y avoir sa résidence, c'est-à-dire le centre de ses intérêts personnels, notamment familiaux, et matériels pendant les cinq années précédant sa demande (c'est la condition de « stage »).



Cette exigence de résidence en France a été durcie par la loi du 24 juillet 2006 : ainsi, certains demandeurs pouvaient bénéficier d'une dispense de stage et être naturalisés sans condition de durée. Il en allait ainsi des personnes qui auraient pu acquérir la nationalité en même temps qu'un de leur parent (par l'effet collectif, pour les enfants mineurs) ou dont la demande aurait pu être examinée en même temps qu'un conjoint ou parent, dans le cas des enfants majeurs. Il y avait en effet un sens à permettre ce « rattrapage ». Le législateur a supprimé cette facilité.

Les conditions de vérification de l'assimilation ont été, sinon durcies, rendues beaucoup plus précises. Depuis la loi du 22 juillet 1993, l'article 21-24 du Code civil se limitait à prohiber la naturalisation de tout demandeur ne justifiant pas de son assimilation, « notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française ». Peu à peu, les éléments permettant d'attester de l'assimilation ont été élargis : par la loi du 26 novembre 2003, le législateur a ajouté l'exigence de la « connaissance des droits et devoirs conférés par la nationalité française », sans que cette mention ait un contenu bien précis. La modification introduite par la loi du 16 juin 2011 est beaucoup plus substantielle puisque l'assimilation est démontrée par la connaissance suffisante « de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'État, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ». Dans les prochaines semaines la nature du contrôle de connaissance devrait être précisée. De tels tests existent dans plusieurs pays étrangers<sup>7</sup>. Ils posent, toujours, la question des moyens proposés aux demandeurs pour se former et se préparer aux tests. Les contempteurs de tels contrôles soulignent volontiers que la grande majorité des nationaux, s'ils y étaient eux aussi soumis, pourraient ne pas réussir l'examen. Dans le même temps, exiger un certain degré de connaissance de l'histoire du pays d'accueil paraît légitime. La formulation de la demande d'acquisition

---

7 Ainsi, en Allemagne, depuis 2008, les candidats à l'acquisition de la nationalité doivent passer un test de connaissance sur l'histoire et le système politique du pays. Le candidat doit répondre correctement à au moins 17 des 33 questions choisies au hasard parmi 310 questions. Aux États-Unis, le candidat doit répondre de manière juste à au moins six questions sur dix posées (par exemple sur la signification du 4 juillet, sur le nom de personnalités politiques et sur quelques éléments de droit constitutionnel). Le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 6 décembre 2006 donne des exemples de tests d'assimilation à l'étranger (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i3502.asp>).

de la nationalité devrait, au minimum, déboucher sur une offre de quelques heures de formation sur « l'histoire, la culture et la société françaises ».

La loi exige aussi la manifestation de « l'adhésion du candidat aux principes et valeurs essentiels de la République ». Cette adhésion se manifestera, à compter de 2012, par la signature d'une charte des droits et des devoirs du citoyen français. Le texte de cette charte doit être adopté par décret en Conseil d'État dans les prochaines semaines, mais le gouvernement a demandé au Haut conseil à l'intégration de préparer un projet qui a été remis au ministre de l'Intérieur le 15 novembre 2011 et qui a été rendu public<sup>8</sup>. Après une introduction qui rappelle le sens de l'acquisition de la nationalité, le texte revient sur les principes, les valeurs et les symboles de la République française, comme le prescrit l'article 21-24 du Code civil. Il détaille ensuite les droits et les devoirs, autour de la devise « Liberté, Égalité, Fraternité ». Le texte reprend, au mot près, de nombreux articles ou alinéas de ce que l'on appelle le bloc de constitutionnalité (la Constitution de 1958, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Préambule de la Constitution de 1946). On note aussi, à côté de la loi du 9 décembre 1905 sur la laïcité, des emprunts discrets et plus originaux au Code de justice administrative, au Code de l'éducation, à la loi sur la liberté de la presse ou encore à la loi de 1901 sur les associations. Force est de constater, et l'oubli ne peut être innocent, que le mot Europe ne figure pas dans ce texte, dont il reste à vérifier ce qu'il sera après son examen au Conseil d'État.

### *Des durcissements « gagés » par des dispositifs dérogatoires très exceptionnels*

Le durcissement substantiel des conditions d'octroi de la nationalité s'est accompagné, dans les mêmes conditions de préparation sommaire, de dispositifs plus favorables, mais dont la caractéristique essentielle est d'être anecdotique, tant ils concernent peu de demandeurs. Deux dispositifs peuvent être cités.

D'abord, depuis 2003, la condition de maîtrise de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de 70 ans<sup>9</sup>. Le député auteur de l'amendement à l'origine du texte a précisé que

---

8 [http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/CHARTE\\_DROITS\\_ET\\_DEVOIRS\\_10112011.pdf](http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/CHARTE_DROITS_ET_DEVOIRS_10112011.pdf)

9 Art. 21-24-1 du Code civil.

les communautés chinoises et indochinoises de France étaient plus particulièrement concernées (Débat AN, 1<sup>ème</sup> séance, 9 juillet 2003).

Ensuite, depuis la loi du 16 juin 2011, la condition de stage, c'est-à-dire la durée minimale de présence en France qui est exigée, est réduite à deux ans pour « l'étranger qui présente un parcours exceptionnel d'intégration, apprécié au regard des activités menées ou des actions accomplies dans les domaines civique, scientifique, économique, culturel ou sportif ». Selon les débats parlementaires, cette facilité pourrait ne concerner qu'une dizaine de cas par an. Ce dispositif ne paraît pas cohérent avec la disposition préexistante qui dispense de toute condition de stage l'étranger qui a « rendu des services exceptionnels à la France » ou « dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel » (art. 21-19).

### **3. Les nouveaux piliers du droit de la nationalité ?**

Les dernières évolutions du droit de la nationalité en France conduisent à poser de nombreuses questions délicates qui trouvent un écho parfois très vif dans le débat public de ces derniers mois.

#### *La réaffirmation de la volonté de devenir français*

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, tout demandeur devra manifester son adhésion aux principes et valeurs essentiels de la République. Cette « manifestation », dont la formulation de la demande d'acquisition de la nationalité ne tient donc pas lieu, suppose la signature d'une « charte des droits et devoirs du citoyen français » et le texte proposé par le Haut conseil à l'intégration, quoique assez clair, n'est pas sans ambiguïté : il affirme d'abord que le texte est là « afin de s'assurer de [la] bonne compréhension des droits et devoirs de tout citoyen français, et en particulier de la loyauté que chacun doit à la République française ». S'il s'agit de la compréhension linguistique, le test de langue est en principe là pour cela ; s'il s'agit de la connaissance de l'histoire et de la société française, l'entretien d'assimilation en préfecture avec les questions qui seront posées pourra y pourvoir.

En réalité, la charte doit constituer une manifestation de plus de la volonté de devenir français. Le texte prévoit qu'à défaut de signature par le demandeur, marque d'un engagement, la nationalité française ne pourrait être octroyée.

C'est le sens de l'article 21-24 du Code civil issu de la loi de 2011 et le cas se présentera peut-être d'un refus de naturalisation fondé non sur un défaut d'assimilation substantiel, mais sur le simple refus de signer la charte. Par sa signature, le nouveau Français se sera « engagé ». Mais engagé à quoi ? À quoi nous engageons-nous en naissant en France et en acquérant à la naissance la citoyenneté française ? Les Français par naturalisation, qui ont désormais les mêmes droits que les Français d'origine, ont-ils davantage de devoirs ? Si non, à quoi sert cette charte, sinon à solenniser encore davantage l'acquisition de la nationalité, objectif que l'on peut partager. Mais alors, on peut se demander si, faute de conséquence juridique autre que procédurale, la cérémonie d'accueil dans la nationalité, généralisée désormais en vertu des articles 21-28 et suivants du Code civil, ne pouvait suffire. La charte des droits et devoirs risque de poser plus de questions qu'elle n'en résout.

Elle fait du reste écho aux interrogations du Parlement sur un autre dispositif, qui est celui qui permet aux jeunes nés en France de parents qui n'y sont pas nés eux-mêmes, de devenir français à leur majorité. Si, depuis la loi du 16 mars 1998, cette acquisition est de plein droit, avec des possibilités d'anticipation à partir de l'âge de 13 ans, certains parlementaires ont envisagé de rétablir l'obligation de manifester sa volonté pour que l'acquisition de la nationalité intervienne. Cette manifestation de volonté était exigée, entre l'âge de 16 ans et l'âge de 21 ans, par la loi du 22 juillet 1993. Son rétablissement manifesterait le fait que l'on « ne devient pas français sans le savoir ». Il reste que l'abrogation de ce dispositif en 1998 était motivée par le souci de ne pas exclure des jeunes peu au fait des complexités du droit de la nationalité, avec des conséquences très lourdes. On peut parier que les arguments continueront à s'opposer et à s'équilibrer, entre, d'un côté, les partisans d'une acquisition automatique censée ne pas décourager la bonne intégration dans la société et, de l'autre, ceux qui conditionnent toute acquisition à un acte de volonté expresse.

### *L'ère du soupçon ?*

Outre le retour en force de la réflexion sur la manifestation de volonté, les débats publics en France ont démontré une forme de soupçon sur ceux qui avaient acquis la nationalité française ou étaient sur le point de l'acquérir. Deux débats l'ont manifesté : celui sur la pluri-nationalité d'abord ; les interrogations sur la déchéance de nationalité ensuite.

Alors que la pluri-nationalité, qui désigne la possibilité légale de disposer ou de conserver plus d'une nationalité<sup>10</sup>, semblait admise en France depuis des décennies, le débat a surgi au cours de l'année 2011, dans le cadre des travaux de la mission parlementaire sur le droit. Le rapporteur de la mission, le député Claude Goasguen, a pris position contre la pluri-nationalité, conçue comme une instrumentalisation du droit français. D'autres députés ont renchéri en assimilant citoyenneté, carnet de chèques et droit aux prestations sociales en France. Ces débats largement caricaturaux – les prestations sociales ne sont jamais conditionnées par la nationalité – et contradictoires (la Convention de Strasbourg visant à réduire les cas de pluri-nationalité a été dénoncée par le gouvernement français à compter du 5 mars 2009...) ont débouché sur une disposition introduite dans le Code civil avec la loi du 16 juin 2011 : désormais, lorsqu'un étranger dépose une demande d'acquisition de la nationalité, soit après un mariage avec un Français, soit par naturalisation, il doit indiquer « la ou les nationalités qu'il possède déjà, la ou les nationalités qu'il conserve en plus de la nationalité française ainsi que la ou les nationalités auxquelles il entend renoncer » (nouvel article 21-27-1). Les débats parlementaires ont semblé indiquer que l'objectif poursuivi par le législateur était surtout de permettre une meilleure connaissance de la pluri-nationalité, phénomène il est vrai mal mesuré. Il reste que cet article, peu expertisé car introduit par amendement, soulève de nombreuses questions : pourra-t-on reprocher au demandeur de ne pas avoir donné d'informations exactes ? Sera-ce un motif de retrait de la nationalité si les informations s'avèrent erronées ? Quelle sera la part de la bonne foi dans cette appréciation, sachant que ces questions sont complexes ? Par ailleurs, dans ce droit souvent très proche des symboles, on ne peut s'empêcher de se rappeler certaines pages parmi les plus sombres de l'histoire de France qui ont vu la nationalité retirée à ceux dont la loyauté était soupçonnée. À l'heure de la construction de l'Europe et des ponts que l'on veut bâtir vers l'ensemble des rives de la Méditerranée, le soupçon porté sur les bi-nationaux peut surprendre et inquiéter.

---

10 L'article 23 du Code civil dispose que « Toute personne majeure de nationalité française, résidant habituellement à l'étranger, qui acquiert volontairement une nationalité étrangère ne perd la nationalité française que si elle le déclare expressément ».

Le second débat, relatif à la déchéance de la nationalité, a fait long feu avant l'adoption de la loi. Dans un premier temps, le président de la République avait indiqué, dans le discours de Grenoble, prononcé le 30 juillet 2010, qu'il voulait élargir les conditions dans lesquelles la nationalité pouvait être retirée « à toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte à la vie d'un fonctionnaire de police ou d'un militaire de la gendarmerie ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ». En l'état du droit français, cette faculté pour l'État existe puisque celui qui, après avoir acquis la nationalité française, s'est rendu indésirable, peut se la voir retirer lorsqu'il a commis certains actes graves, constitutifs d'une indignité ou d'un manque de loyalisme. L'article 25 du Code civil fixe la liste des motifs de déchéance (crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique, espionnage...). L'Assemblée nationale a cherché à traduire dans le Code civil l'intention affirmée par le président de la République, mais le Sénat a fait blocage, notamment au motif des risques d'inconstitutionnalité : en effet, le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises<sup>11</sup>, en se fondant sur l'article 1er de la Constitution, que les Français ayant acquis la nationalité au cours de leur vie étaient dans la même situation que les Français d'origine, si bien que les mesures susceptibles de ne s'appliquer qu'aux premiers, comme la déchéance, devaient être particulièrement encadrées. Une extension mal mesurée de la possibilité de retirer la nationalité française risquait la censure, alors même que le nombre de cas susceptibles d'être concernés s'élevait au maximum à quelques unités... par décennie. La raison a fini par l'emporter.

### *Assimilation vs. intégration*

Le dernier débat est beaucoup plus fondamental car il conduit à interroger la substance même de la nationalité française et de son évolution dans les prochaines années. Il porte sur le mot « assimilation », que l'on retrouve à trois reprises dans le Code civil<sup>12</sup> et qui vient du latin *similis*, semblable. Le ministre de l'Intérieur en a fait un mot clé de son action<sup>13</sup>.

---

11 Voir notamment décision n°96-377 du 16 juillet 1996.

12 Articles 21-4, 21-24 et 21-25. L'article 21-26 évoque l'assimilation à la résidence du conjoint, dans un sens donc différent qui ne nous intéresse pas ici.

13 « Quelle France pour demain ? », *Le Monde*, 31 mai 2011.

Cette assimilation a reçu un contenu jurisprudentiel depuis plusieurs décennies : n'est pas assimilé celui qui ne parle pas le français (alors même qu'il est similaire à ses concitoyens, par exemple lorsqu'il ne parle que le créole<sup>14</sup> !), celui qui ne respecte pas les lois françaises, par exemple sur la polygamie, ou par le non-respect des droits de la femme. Ces exigences sont parfaitement légitimes car il est important de vérifier que le futur concitoyen partagera le projet commun de ce que l'on a parfois appelé le « vivre-ensemble ».

Pourtant, la notion d'assimilation paraît aujourd'hui très clivante, tant elle semble indiquer que celui qui demande la nationalité doit purement et simplement renoncer à ses particularités, à ses racines, à sa culture, et « se fondre » dans la communauté nationale, comme l'a dit le ministre de l'Intérieur. L'assimilation peut ainsi résonner comme un déracinement. L'effet est très contre-productif, alors même que, dans les conditions posées par le Code civil, le consensus sur le niveau d'exigence pour intégrer la communauté nationale est assez large. Ce débat sur l'assimilation apparaît ainsi comme largement faussé, instrumentalisé même par des considérations de nature politiques ou électorales. Ainsi va le droit de la nationalité française.



Ces évolutions, si l'on reprend un peu de hauteur par rapport aux débats intervenus ces derniers mois, soulignent que la France se cherche, dans le contexte d'une mondialisation qui inquiète et qui interroge les traditions les mieux établies. La dimension européenne, en matière de droit de la nationalité, est encore trop faible pour apparaître comme une réponse solide. Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 mars 2010<sup>15</sup> laisse toutefois espérer que le lien entre citoyenneté européenne et nationalité se renforcera petit à petit. Un long chemin reste encore à parcourir. Plus que le droit, qui peut toujours être modifié, les mentalités, elles, évoluent lentement. ■

---

14 Conseil d'État, 7 novembre 2001, Mme Mateo Valerio. D'autres décisions ont confirmé cette exigence pour les Mahorais ne parlant pas le français (26 juin 1996, Madi) ou même pour les anglophones de Saint-Marin (23 août 1988, Min. aff sociales c/ Mme Fleming).

15 CJUE, 2 mars 2010, Rottmann c/ Freistaat Bayern, aff C-135/08.



Siège social  
24, rue Marc Seguin  
75 018 PARIS  
Tél. : 01 53 04 39 99  
Fax : 01 53 04 02 40

e-mail : [infos@france-terre-asile.org](mailto:infos@france-terre-asile.org)

Association régie par la loi du 1er juillet 1901  
Prix des droits de l'homme de la République française, 1989  
Grande cause nationale fraternité 2004  
Reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 23 février 2005  
Mention d'honneur 2010 de l'Unesco - Prix pour la promotion d'une culture  
universelle des droits de l'homme

ISSN : 2102 – 376X



Avec le soutien du  
Fonds européen pour les réfugiés