

# Accès à la nationalité française : pour une politique de transparence sous l'égide du Parlement



**Matthieu TARDIS** | Responsable du secrétariat administratif général,  
France terre d'asile

**A** lors que la France a longtemps promu une vision inclusive de la nationalité, les études récentes montrent que notre procédure de naturalisation souffre aujourd'hui d'un excès de complexité et d'une trop grande place laissée au pouvoir discrétionnaire. Victime de conjonctures politiques instables, l'accès à la nationalité gagnerait à faire le pari d'une réelle transparence sous l'impulsion d'un contrôle renforcé du Parlement et d'une meilleure information vis-à-vis des principaux intéressés.

L'inflation législative qui a touché les étrangers en France depuis 2003 a concerné l'ensemble des aspects de leur vie sur le territoire. De l'immigration irrégulière, à l'immigration familiale qualifiée de « subie », au parcours d'intégration, l'accès à la nationalité française n'a pas échappé à cette tendance. À la suite du débat sur l'identité nationale, la nationalité a même constitué le chiffon rouge de la loi du 16 juin 2011<sup>1</sup>. Le débat médiatique, public et parlementaire s'est concentré sur la double nationalité et la déchéance de nationalité, dispositions aux impacts concrets limités mais teintées d'une symbolique forte.

<sup>1</sup> Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Ces réformes révèlent surtout que l'accès à la nationalité est devenu un outil de la politique d'immigration de la France. Or, cette situation est relativement originale depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. En effet, ce n'est que depuis 2003 que les critères et les procédures d'acquisition de la nationalité française sont traités dans les lois relatives aux étrangers. De même, c'est en 2007 que la naturalisation passe sous la responsabilité du nouveau ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale pour terminer dans le portefeuille du ministère de l'Intérieur en 2010. Cette évolution n'est pas anecdotique : si la France a longtemps promu une vision inclusive de la nationalité fondée sur l'adhésion

à des valeurs héritées des Lumières, la procédure d'acquisition semble poursuivre désormais un objectif de contrôle de la population étrangère.

## LE MYTHE ET LES RÉALITÉS

Pourtant, le mythe d'une nationalité ouverte et aisément accessible vit toujours. C'est d'ailleurs un des arguments des opposants à la reconnaissance du droit de vote des étrangers aux élections locales. Après tout, arguent-ils, puisque les propositions visant à accorder ce droit de vote concernent les étrangers résidant en France depuis au moins cinq ans, autant demander la nationalité française accessible dans les mêmes délais et qui marque une réelle intention de participer à la vie de la cité. Certes, le débat sur le droit de vote des étrangers ne se résume pas à cette question. Cependant, il est intéressant de se demander si la France est fidèle à sa réputation de générosité dans l'accueil de nouveaux citoyens.

À cet égard, la recherche comparative européenne est utile et, par chance, celle-ci s'enrichit tous les jours. Ainsi, selon l'index des politiques



d'intégration des migrants<sup>2</sup> (Mipex) qui mesure les politiques dans 31 pays d'Europe et d'Amérique du Nord en fonction des standards les plus protecteurs, la France se situe à la 14<sup>e</sup> place soit après l'Allemagne, souvent présentée comme le modèle inverse de la France, et le multiculturel Royaume britannique<sup>3</sup>.

De même, un autre projet comparatif sur l'accès à la nationalité et son impact sur l'intégration des migrants<sup>4</sup> (Acit) fournit des données éclairantes. Ainsi, les étrangers attendent en moyenne 14 ans avant de devenir français. Seuls les étrangers

au Luxembourg et en Suisse connaissent des parcours vers la nationalité plus longs qu'en France<sup>5</sup>. De même, les critères de naturalisation sont plus stricts que dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, notamment au regard de la connaissance de la langue, des principes et des valeurs de la République française ou des conditions de ressources. Par exemple, le niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues exigé par la France est

Pourtant, ce ne sont pas les critères juridiques qui posent le plus de difficultés en France mais leur interprétation et leur application par les autorités. Selon l'enquête sur les citoyens immigrés<sup>7</sup> (ICS), 53 % des migrants interrogés à Lyon et à Paris et ayant postulé à la nationalité française ont rencontré des problèmes au cours de leur procédure. Parmi ceux qui n'ont pas postulé, la principale raison invoquée est la trop grande difficulté de la procédure alors que

**« Ce ne sont pas les critères juridiques qui posent le plus de difficultés en France mais leur interprétation et leur application par les autorités. »**

un des plus sévères d'Europe et ne s'accompagne d'aucune mesure de soutien<sup>6</sup>. Par conséquent, si la France peut faire valoir de bonnes pratiques, notamment pour certaines catégories d'étrangers comme les réfugiés mais également en ce qui concerne le coût de la procédure de naturalisation, difficile d'affirmer que nous disposons de la politique la plus libérale en la matière.

dans les autres pays étudiés, les motifs relèvent davantage de l'absence de plus-value par rapport au statut de résident de longue durée (Belgique), de l'impossibilité d'une dualité de nationalité (Allemagne) ou de l'absence d'intention de s'installer dans

2 Le Mipex mesure les politiques d'intégration dans les Etats membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège, la Suisse, les Etats-Unis et le Canada sur la base de 148 indicateurs politiques. Le Japon, l'Australie et la Serbie ont été ajoutés dans la liste des pays analysés. Le Mipex est coordonné par le Migration Policy Group. Plus d'information sur [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu).

3 Les données pour la France ont été mises à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans le cadre d'une étude comparée avec les Etats-Unis. Les données pour l'Allemagne et le Royaume-Uni datent du 31 mai 2010. Lors de la 3<sup>e</sup> édition du Mipex, la France se classait à la 9<sup>e</sup> position aux cotés de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Les données mises à jour pour la France et les Etats-Unis sont disponibles sur <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/mipex-france-usa-2013.pdf>.

4 Les partenaires européens du projet Acit (l'Institut universitaire européen, le Migration Policy Group, l'Université Collège de Dublin, l'Université d'Edimbourg et l'Université de Maastricht) ont développé quatre séries d'indicateurs sur les lois sur la nationalité, leur mise en œuvre, les taux d'acquisition de la nationalité et son impact sur l'intégration dans les 27 Etats membres de l'Union européenne, les pays candidats et les Etats membres de l'Espace économique européen. Les résultats sont disponibles sur <http://eudo-citizenship.eu/indicators>.

5 Voir graphique sur la durée de la naturalisation

6 Les cours de français dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration sont proposés à des étrangers ayant un niveau inférieur à A1.1.

7 Cette enquête a été menée dans sept pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Hongrie, Italie, Portugal) et quinze villes européennes. Près de 7 500 migrants ont pu être interrogés sur divers aspects de leur intégration. L'objectif est de mieux cerner les attentes et les besoins des migrants et la manière dont ils perçoivent le lien avec leur pays de résidence. En France, près de 1 000 personnes ont été interrogées à Lyon et à Paris. Les données sont disponibles sur [www.immigrationsurvey.org](http://www.immigrationsurvey.org).

# Accès à la nationalité française : pour une politique de transparence sous l'égide du Parlement

Mathieu TARDIS | Responsable du secrétariat administratif général, France terre d'asile

le pays (Hongrie, Italie, Espagne et Portugal). Plus particulièrement, la documentation requise par les autorités françaises pour établir le respect des critères (casier judiciaire, bulletins de salaire de plusieurs années...) a été un obstacle pour 20 % des personnes interrogées.

Mais c'est finalement la discrétion des autorités qui constitue la principale difficulté des postulants. 30 % des personnes interrogées dans le cadre d'ICS ont eu l'impression que les autorités pouvaient faire ce qu'elles voulaient. C'est un mal bien français que l'on retrouve à tous les stades du parcours des étrangers en France, de l'accès au premier titre de séjour à la délivrance de la carte de résident. Certes, la naturalisation reste un pouvoir discrétionnaire de l'État, une « faveur accordée par le gouvernement » selon la jurisprudence et non un droit subjectif. Il est vrai également qu'une marge d'appréciation peut être utile et nécessaire. Toutefois, le pouvoir discrétionnaire n'est pas synonyme de pouvoir arbitraire. Dans une démocratie moderne et un État de droit, la faveur ne peut plus s'apparenter au fait du prince. D'ailleurs, le juge n'est pas absent de la procédure de naturalisation. Il effectue un contrôle normal sur la recevabilité de la demande et un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur l'opportunité de la décision. De même, le juge européen commence timidement à s'intéresser à cette question dans la mesure où l'accès à la nationalité française signifie l'octroi de la citoyenneté européenne<sup>8</sup>. Quoi qu'il en soit, ce sentiment d'arbitraire et d'injustice vécu par ceux qui souhaitent rejoindre la communauté nationale est un mauvais signe qui leur est donné et n'honore pas la tradition et les valeurs de ce pays.

8 CJUE, Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, C-135/08, 2 mars 2010.

« Ce durcissement a été effectué dans l'opacité la plus complète, par le biais d'instructions confidentielles adressées aux préfetures, sous la forme de fiches « blanches » ou même de courriers électroniques. »

## UN DROIT FRAGILISÉ PAR DES CONJONCTURES POLITIQUES INSTABLES

Sans aucun doute, le gouvernement précédent a fait usage du pouvoir discrétionnaire laissé par la loi. Il est ainsi instructif de lire en bas de la page 162 du rapport annuel au Parlement sur l'immigration et l'intégration<sup>9</sup> le paragraphe suivant : « dans le cadre **du très large pouvoir d'appréciation**<sup>10</sup> du ministre chargé des naturalisations que lui confère la jurisprudence du Conseil d'État en matière de naturalisation, **qui est une faveur**, des instructions ont été données en 2011... Ces orientations se sont traduites par une diminution de 30 % du nombre des naturalisations en 2011. »

Certes, avec ce rapport remis en décembre 2012, soit après les élections législatives de juin, le Parlement est informé. Cependant, a-t-il eu son mot à dire alors même que la nationalité faisait l'objet d'un débat et d'une commission parlementaires en 2011 ? Qui a décidé de cette politique modifiant avec, semble-t-il, succès les conditions d'accès dans la communauté nationale dont les effets sont également intervenus en 2012<sup>11</sup> ? Selon le député Patrick

9 Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, *Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration, rapport au Parlement, années 2011*, décembre 2012, 240 p.

10 Souligné par l'auteur.

11 voir graphique sur la durée de la naturalisation

Mennucci<sup>12</sup>, cette hausse, « sans précédent sous la Ve République », du nombre de décisions négatives s'explique par un durcissement de l'appréciation des critères de naturalisation par l'administration. Selon lui, ce durcissement a été effectué dans « l'opacité la plus complète, par le biais d'instructions confidentielles adressées aux préfetures, sous la forme de fiches « blanches » ou même de courriers électroniques ». Il rajoute que les effets de ce durcissement ont été amplifiés par la déconcentration des procédures de naturalisation, intervenue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010. Cette déconcentration avait pour but de supprimer le double niveau d'instruction afin de réduire les délais et les stocks. Ainsi, depuis 2010, les décisions défavorables sont prises directement par les préfets. Les délais d'instruction ont effectivement été réduits et les stocks résorbés mais ces baisses auraient été obtenues grâce à l'augmentation massive du nombre de décisions d'ajournement. En rendant décisionnaires les préfets, le taux de décisions défavorables ne pouvait qu'augmenter puisque les avis défavorables n'étaient pas suivis près d'un cas sur deux. Paradoxalement, Patrick Mennucci souligne que les dispositions de la loi du 16 juin 2011 « débattues et votées au Parlement » n'auraient eu qu'un impact limité sur cette situation dans la mesure

12 Patrick Mennucci, avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2013, tome IV, immigration, asile et intégration, 10 octobre 2012.



où elles s'appliquent aux demandes déposées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, est revenu sur ces orientations dans la circulaire du 16 octobre 2012<sup>13</sup>, dont on ne peut questionner la primauté juridique sur des courriers électroniques dans la hiérarchie des normes. Ce revirement est à saluer. Pourtant, le malaise est là. En effet, qu'un gouvernement légitime issu d'une majorité parlementaire démocratiquement élu décide d'une orientation politique ne pose pas de problème au regard du fonctionnement de l'État. C'est même son rôle. Mais que ce même gouvernement décide, en catimini et avec autant d'efficacité, qui peut rejoindre la communauté nationale est un signe d'affaiblissement des institutions et

**« Les étrangers doivent pouvoir savoir ce que la France attend d'eux et, surtout, s'ils répondent aux critères exigés avant de se lancer dans une procédure aussi complexe. »**

un danger. La politique de naturalisation concerne des hommes et des femmes qui prennent une décision importante pour leur avenir. Elle a également une valeur symbolique pour une nation. Est-ce alors au ministre de l'Intérieur et à son administration d'en modifier les contours ? Nous pouvons en douter. Cette compétence relève davantage des parlementaires, en tant que représentants du peuple, qui doivent définir la

politique de naturalisation et en contrôler son application avec l'aide du juge, garant du respect des libertés fondamentales.

## LA NÉCESSITÉ DE LA TRANSPARENCE

Les parlementaires et les juges ne pourront toutefois pas surveiller chaque agent des préfectures qui accueille et instruit les dossiers de naturalisation. C'est également à ce niveau qu'il convient d'intervenir pour réduire les sentiments d'arbitraire et d'injustice vécus par les étrangers. À cet égard, les constats et propositions du député Matthias Fekl<sup>14</sup> relatifs au traitement des demandes de titre de séjour s'appliquent, dans une certaine mesure, au traitement des demandes de naturalisation. Le besoin de transparence, d'uniformité, de modernisation et d'un plus grand investissement dans la gestion des ressources humaines identifié par le parlementaire est tout autant pertinent. Plus particulièrement, l'élaboration d'un guide d'entretien pour les agents préfectoraux et l'amélioration de leur formation apparaissent nécessaires afin d'harmoniser les pratiques et les interprétations des préfectures. Comme il est primordial que les directives et instructions adressées aux services préfectoraux soient rendues publiques mais également traduites dans un langage que le plus grand nombre, et en premier lieu, les candidats à la nationalité française, peut comprendre. En effet, les étrangers doivent pouvoir savoir ce que la France attend d'eux et, surtout, s'ils répondent aux critères exigés avant de se lancer dans une procédure aussi complexe.

14 Matthias Fekl, *sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France*, rapport au Premier ministre, 14 mai 2013.

L'annonce faite par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 16 octobre 2012 dans laquelle il prévoit la constitution d'un guide de l'entretien d'assimilation pour les préfectures et un livret, à l'usage des postulants à la nationalité, expliquant les connaissances attendues, va dans cette direction. Le ministre pourrait cependant aller plus loin et mettre en place une véritable politique de promotion de la nationalité française et d'accompagnement des candidats à l'instar de ses homologues américains<sup>15</sup>. Ces derniers ont lancé en 2011 une campagne nationale expliquant la procédure de naturalisation et ses effets positifs. Parallèlement, l'administration américaine a développé une série de matériels pédagogiques et de préparations aux tests linguistiques et civiques dont les questions sont, d'ailleurs, largement diffusées. De même, elle subventionne des ONG qui soutiennent et entraînent les étrangers au cours de la procédure de naturalisation. Cette dernière ne vient pas récompenser les bons élèves ayant appris leurs cours d'anglais et d'éducation civique mais a pour objectif d'accompagner les étrangers dans la compréhension et l'adhésion des principes et valeurs du pays dans lequel ils souhaitent vivre. Voici une approche à mille lieux de la politique française de ces dix dernières années mais qui aurait un impact beaucoup plus positif, sur le sentiment d'appartenance des nouveaux français, que toute réforme législative. ■

15 Pour plus d'information voir France terre d'asile, Immigration Policy Center et Migration Policy Group, *Paving the way for integration, the pathways to citizenship in France and the United States*, mars 2013, 43 p. Disponible sur <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/mipex-france-usa-2013.pdf>. Voir également le site Internet du service américain de l'immigration et de la citoyenneté : <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menutem.2182d258012d5eb-62b6859c7526e0aa0/?vgnnextoid=37decf2351488210VgnVCM10000025e6a00aRCRD&vgnnextchannel=37decf2351488210VgnVCM10000025e6a00aRCRD>

13 Circulaire n° NOR INTK1207286C du 16 octobre 2012, procédures d'accès à la nationalité française.