

Le droit français de la nationalité

Une fabrique de terroristes made in France

Beaucoup de Français ont le sentiment qu'il y a trop de personnes possédant légalement la nationalité française, mais qui ne sont pas vraiment des "Français", avec tout ce que cela implique de maîtrise de la langue française, de connaissance et de pratique des modes de vie français, de racines françaises, et surtout d'amour viscéral de la patrie française.

Chaque Etat définit ses nationaux. Examinons donc en vertu de quelles dispositions on est ou devient français, et d'apprécier si telle ou telle règle à cet égard aboutit à reconnaître la nationalité française à des personnes qui ne devraient pas posséder cette qualité. Pour en juger, il ne suffit pas d'étudier nos règles légales et leur évolution en matière de nationalité, il faut aussi observer comment elles ont été appliquées.

L'évolution du droit français de la nationalité étant très complexe, sa description complète a été rejetée dans des annexes que chacun pourra consulter s'il en a le courage, la note en elle-même se limitant à un résumé. La présente étude porte non seulement sur l'état actuel de notre droit de la nationalité, mais sur son évolution. Le législateur a-t-il été de plus en plus strict? Ou de plus en plus laxiste dans la définition des nationaux français? La période d'évolution couverte par la présente étude commence avec l'adoption du Code de la nationalité en 1945¹ pour aboutir à l'actuel Code civil. Le Code de la nationalité a en effet disparu en tant que tel, ayant été incorporé dans le Code civil en 1993.²

*

A.- Description

Parmi les titres à posséder la nationalité française, le droit distingue des cas où la nationalité française existe dès la naissance, et des cas où elle est obtenue au cours de l'existence: l'individu naît étranger, mais devient français plus tard. Dans le premier cas, on parle *d'attribution* de la nationalité, dans le deuxième cas *d'acquisition* de la nationalité. Le sens du mot "attribution" peut prêter à confusion, et notamment sa différence avec le terme "acquisition" peut ne pas apparaître évidente. Mais acceptons cette terminologie qui est celle de la loi.

Enfin, outre les cas d'acquisition et d'attribution de la nationalité, qui constituent la base du droit de la nationalité française, la loi distingue des cas particuliers, on pourrait dire exceptionnels, dans lesquels un individu *est déchu* de la nationalité française, ou tout au moins *la perd*, et à l'inverse des cas où un individu qui avait la nationalité française mais l'a perdue pour une raison ou une autre, *est réintégré* dans cette nationalité. Déchéance, perte et réintégration doivent donc être signalés à part, en plus des deux catégories essentielles de possession de la nationalité française, à raison, pour les uns, d'une acquisition, pour les autres d'une attribution de cette nationalité.

I.- L'attribution de la nationalité française

¹ Ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française (JO du 20.10.1945).

² Loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité (JORF n°168 du 23.07.1993).

Il y a attribution tantôt du fait de la filiation, tantôt du fait de la naissance en France. Pour parler de façon sommaire, on dira que le premier cas applique le droit du sang, le deuxième, le droit du sol. Les bénéficiaires de ces deux modes d'attribution sont dits "français d'origine". Nous verrons bientôt que ces affirmations ne sont pas tout à fait justes, et réclament d'être affinées.

1.- Attribution par filiation

Les règles en vigueur peuvent se résumer en une phrase: tout enfant, garçon ou fille, de Français ou de Française est Français. C'est le droit du sang. Et c'est la règle principale définissant qui est français.

Il suffit donc qu'un seul des deux parents soit français pour que l'enfant le soit aussi. A noter qu'une telle règle peut être source de cas d'individus à double nationalité. Imaginons en effet un autre Etat ayant établi la même règle. Les enfants d'un couple dont l'un est de la nationalité de cet autre Etat et l'autre est français auront les deux nationalités. A noter aussi que cette règle est un facteur d'accroissement automatique du nombre des Français. Si un couple engendre deux enfants, du point de vue démographique, il y a stabilité: à deux géniteurs d'une génération succéderont deux personnes à la génération suivante. Mais du point de vue du nombre des nationaux, lorsqu'un seul des parents est français, à un seul géniteur français succéderont deux Français à la génération suivante.

Dans le Code de la nationalité de 1945, il existait quelques restrictions à cette règle si simple pour un enfant naturel, pour un enfant dont c'est la mère qui était seule française, enfin dans certains cas pour un enfant né hors de France. Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, l'enfant pouvait répudier la nationalité française. Ces discriminations à l'encontre des enfants naturels et des femmes ont disparu. Seule demeure aujourd'hui une faculté de répudiation pour les enfants nés hors de France si un seul des parents est français. C'est une trace du droit du sol dans la définition du droit du sang.

(Pour plus de détail, voir l'annexe I)

2.- Attribution par naissances en France

Que les naissances en France constituent des titres à être français, c'est ce qu'on appelle le droit du sol. Mais c'est intentionnellement que nous avons mis au pluriel le mot "naissances". En effet la naissance en France d'un individu ne suffit pas à lui conférer la nationalité française. La règle, plus exigeante, est: tout enfant, garçon ou fille, né en France, de parents dont l'un au moins est né en France, est français.

C'est la mise en œuvre de l'idée d'*assimilation*. La loi a admis qu'une famille qui s'enracine en France devient peu à peu française. Si un enfant est né en France et que son père ou sa mère y est né aussi, cela veut dire, qu'un grand-parent, sans y être né forcément, a au moins un jour, et avant la naissance de son enfant, établi son foyer en France. C'est donc, disons, deux générations et demie d'enracinement en France qui ont été considérées comme nécessaires et suffisantes pour assurer l'assimilation.

Cette définition, sans doute raisonnable pour des populations très proches culturellement des Français, populations issues de civilisations européennes, occidentales, chrétiennes, est-elle suffisante à l'égard de populations appartenant à des cultures et des religions radicalement étrangères à nos convictions et à notre être? Il y a là une grave question, de plus en plus actuelle, mais qui n'a pas entraîné une modification de la règle.

Cette règle, très simple, était assortie, dans le Code de la nationalité, de quelques assouplissements en faveur d'enfants qui, si elle leur avait été appliquée, en aurait fait des apatrides, par exemple enfants trouvés, ou encore nés de parents eux-mêmes apatrides.

En sens inverse, le code de la nationalité, comme pour l'acquisition de la nationalité par filiation, établissait des discriminations à l'encontre des enfants naturels et lorsque le parent français était la mère. Ces discriminations ont disparu. Subsiste cependant encore aujourd'hui la répudiation possible de la nationalité française par un enfant dont un seul des deux parents est né en France.

(Pour plus de détail, voir l'annexe II)

II.- L'acquisition de la nationalité française

En plus des personnes qui ont la nationalité française dès leur naissance, en vertu de l'un ou l'autre des modes précités *d'attribution* de la nationalité française, d'autres personnes *acquièrent* de différentes façons cette nationalité au cours de leur vie.

Les cas d'acquisition de la nationalité française se répartissent en cinq modes:

- 1) par filiation;
- 2) par mariage
- 3) par naissance et résidence en France;
- 4) par déclaration de nationalité;
- 5) par décision de l'autorité publique.

1.- L'acquisition de la nationalité française par filiation

L'acquisition par filiation est une rubrique vide. En effet, elle ne traite que des conséquences de l'adoption sur la nationalité de l'adopté. On sait qu'il y a deux sortes d'adoptions: l'adoption simple et l'adoption plénière. Or "*l'adoption simple n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité de l'adopté*".³ Quant à l'enfant adopté par adoption plénière, il est assimilé complètement à un enfant biologique et légitime, y compris en matière de nationalité, c'est-à-dire qu'il sera français s'il répond à l'un des critères *d'attribution* de la nationalité déjà examinés. En particulier, l'enfant sera considéré rétroactivement comme français depuis sa naissance, comme il est de règle dans les cas d'attribution de la nationalité. L'adopté est un "Français d'origine".

Ces règles sont restées stables depuis au moins 1939.

(Pour plus de détail, voir l'annexe III)

2.- L'acquisition de la nationalité française par mariage

Une personne étrangère ou apatride qui se marie avec une personne de nationalité française peut devenir française.

L'évolution des règles depuis 1945 à cet égard a été marquée par des allers et retours continuels. Tantôt on institue des restrictions, tantôt on libéralise. Aucune tendance d'ensemble ne se dégage de toute la période. Il y avait en 1945, là encore, une discrimination homme-femme, qui a disparu depuis lors (libéralisation). D'abord de plein droit, l'acquisition n'est maintenant

³ Article 21 du Code civil actuel.

accordée que sur déclaration de l'intéressé, donc sur la base d'un acte volontaire. On ne devient plus français en dormant (restriction). L'acquisition, d'abord effective sans délai après le mariage, intervient par la suite après un délai d'ailleurs fluctuant: après 6 mois, puis 2 ans, puis 1 an, puis de nouveau 2 ans, puis 4 ans, et même 5 ans dans certains cas. (restriction). La faculté est laissée au Gouvernement de s'opposer à l'acquisition, d'abord de façon discrétionnaire, puis limitée à certains cas définis (libéralisation). On introduit en 2003 une condition de connaissance suffisante de la langue française (restriction). On n'y avait donc pas pensé avant? La nullité du mariage aboutissait logiquement en 1945 à exclure l'acquisition. Eh bien, aujourd'hui, un mariage nul, s'il a été contracté de bonne foi, n'empêche plus l'acquisition de la nationalité (libéralisation).

On sent que des motivations antagonistes se sont affrontées au Parlement en un combat indécis au cours de toutes ces années.

(Pour plus de détail, voir l'annexe IV)

3.- L'acquisition de la nationalité à raison de la naissance et de la résidence en France

Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité.

Toutefois cette acquisition est soumise à des conditions. Il faut que l'intéressé *ait* sa résidence habituelle en France. Il faut de plus qu'il *ait eu* sa résidence habituelle en France pendant une certaine durée, qui a fluctué. Depuis l'âge de 16 ans (1945); pendant les 5 années qui ont précédé sa majorité (de 1974 à 1993); pendant au moins 5 ans (encore aujourd'hui).

Ces conditions étant remplies, l'acquisition a d'abord été automatique; puis subordonnée à une manifestation de volonté de l'intéressé; puis de nouveau automatique. Toutefois l'intéressé peut décliner l'acquisition offerte par la loi.

Pour un mineur engagé dans l'armée française, les conditions d'acquisition de la nationalité française, déjà plus libérales que pour les autres, se sont encore libéralisées au cours de la période. Toutefois, pour lui, la nécessité d'une manifestation de volonté subsiste encore aujourd'hui.

(Pour plus de détail, voir l'annexe V)

4.- L'acquisition de la nationalité par déclaration

Dans certains cas, l'intéressé, pour obtenir la nationalité française, doit non seulement remplir certaines conditions, mais encore effectuer une "déclaration" par laquelle il réclame la qualité de Français.

L'enfant mineur né en France de parents étrangers peut réclamer la nationalité française à partir de l'âge de 16 ans s'il a sa résidence en France, et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant au moins 5 ans depuis l'âge de 11 ans. Quand il est plus jeune, dès l'âge de 13 ans, ses représentants légaux peuvent faire en son nom la même démarche, le temps de résidence habituelle en France étant décompté alors à partir de l'âge de 8 ans.

En 1945, il n'y avait pas d'âge minimal pour le décompte des années de résidence habituelle en France. Le bébé au berceau était donc déjà en train de devenir français du seul fait que son berceau se trouvait en France...

Autre cas de déclaration de nationalité: l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption simple par un adoptant français peut jusqu'à sa majorité réclamer la qualité de Français. Disposition semblable pour l'enfant recueilli en France par des personnes ou institutions françaises. Les dispositions de

1945 pour les adoptés et les enfants recueillis étaient très semblables à celles en vigueur actuellement.

Autre cas encore. *"Peuvent réclamer la nationalité française par déclaration ... les personnes qui ont joui, d'une façon constante, de la possession d'état de Français, pendant les dix années précédant leur déclaration"*.⁴ La possession d'état de la nationalité est une apparence forte de nationalité résultant d'une série de faits objectifs donnant à penser de bonne foi, tant à l'intéressé lui-même qu'aux tiers, que l'individu est français. Cette disposition a été introduite en 1993.

En sens inverse, il arrive que des personnes perdent ou se voient refuser la nationalité française au motif qu'elles et leurs ascendants n'avaient pas réellement la possession d'état de Français. Mais le Code civil organise pour eux une "session de repêchage". Ces personnes peuvent en effet *"réclamer la nationalité française par déclaration"* si elles ont conservé ou acquis des liens manifestes dont la nature peut être très diverse, ou encore servi dans les armées françaises ou alliées. Ces dispositions ont pareillement été introduites en 1993.

(Pour plus de détail, voir l'annexe VI)

5.- L'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique

Pour conférer la nationalité française, l'autorité publique dispose d'un pouvoir discrétionnaire, mais encadré par des limites, le bénéficiaire d'une telle mesure devant remplir certaines conditions. Ces conditions sont:

- avoir sa résidence en France au moment de la signature du décret de naturalisation;
- avoir eu sa résidence habituelle en France pendant les cinq années précédant le dépôt de la demande;
- avoir atteint l'âge de 18 ans;
- être de bonnes vie et mœurs, et ne pas avoir été l'objet de condamnation pour crimes et délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation; ou pour acte de terrorisme; ou d'une condamnation assortie d'une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement; ou pour celui qui a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire français encore en vigueur; ou pour celui dont le séjour en France est irrégulier;
- justifier de son assimilation à la communauté française, notamment *"par une connaissance suffisante ... de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, ... et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République."*

Des conditions identiques ou semblables existaient déjà dans le Code de la nationalité de 1945. Toutefois, en ce qui concerne la dernière condition, le Code n'exigeait que la connaissance de la langue, celle-ci n'étant pas complétée par cette longue liste d'exigences éthiques et culturelles qui existe actuellement.

Mais ces conditions apparemment exigeantes sont assorties de nombreuses atténuations et exemptions qui en fragilisent notablement la portée. Et en 1945, il y avait aussi une liste très semblable d'exemptions.

Ce qui vient d'être analysé, c'est le régime des *naturalisations*. Mais outre ces situations régies par un pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique limité par certaines conditions plus ou moins élastiques, il existe *un cas* où l'autorité *peut* conférer la nationalité française, et *un cas* où il *est obligé* de le faire. Elle *peut* la conférer à l'étranger francophone qui contribue au rayonnement

⁴ Article 21-13 du Code civil actuel.

de la France et à la prospérité de ses relations économiques internationales (disposition introduite en 1993). Elle *doit* la conférer en faveur de tout étranger engagé dans les armées françaises qui a été blessé en mission à l'occasion d'un engagement opérationnel *et qui en fait la demande*.

(Pour plus de détail, voir l'annexe VII)

6.- Dispositions communes à certains modes d'acquisition de la nationalité française

Deux dispositions méritent d'être notées à cet égard.

a) Certains séjours hors de France sont assimilés à la résidence en France⁵

Il s'agit de l'exercice hors de France d'une activité professionnelle pour le compte de l'Etat français ou d'un organisme dont l'activité présente un intérêt particulier pour la France; du séjour dans un pays en union douanière avec la France. La disposition, qui existait déjà en 1945, a été depuis lors restreinte: l'assimilation se limite à ceux de ces pays qui sont "*désignés par décret*"; de la présence hors de France dans une formation de l'armée française; ou en qualité de volontaire du service national (cette dernière assimilation a été introduite en 1959).

Malgré quelques fluctuations, la liste des assimilations à une résidence en France est restée relativement stable.

b) Exclusion des condamnés

Ne peuvent acquérir la nationalité française les condamnés pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour acte de terrorisme; ou encore les condamnés à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement, non assortie d'une mesure de sursis; ou encore les personnes ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une assignation à résidence ou d'une interdiction de séjour encore en vigueur; ou encore celui dont le séjour en France est irrégulier.

En 1945, les dispositions en toutes ces matières étaient à la fois plus et moins rigoureuses que les actuelles. Plus rigoureuses, puisque l'hypothèse d'un sursis n'était pas évoquée, donc n'exemptait pas de l'exclusion. Moins rigoureuses, puisque c'est seulement pour un emprisonnement supérieur à une année (et non six mois) que l'exclusion jouait.

(Pour plus de détail, voir l'annexe VIII)

III.- Perte ou déchéance de la nationalité française; réintégration dans cette nationalité

Le droit distingue la perte de la nationalité française, la déchéance de cette nationalité et la réintégration dans cette même nationalité. Il est nécessaire de distinguer la perte et la déchéance. La déchéance est la conséquence d'actes coupables, crimes ou délits, ou tout au moins d'actes incompatibles avec la qualité de Français. Mais on peut perdre la nationalité sans avoir commis de faute, simplement en raison de la survenue de faits objectifs incompatibles, selon le législateur, avec la qualité de Français.

1.- Déchéance de la nationalité française

Le Code civil prévoit quatre cas possibles de déchéance de la nationalité:

⁵ Article 21-26 du Code civil actuel. Article 78 du Code de la nationalité de 1945.

- condamnation pour crime ou délit constituant un acte de terrorisme ou une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation;
- condamnation pour crime ou délit commis par des personnes exerçant une fonction publique et portant atteinte à l'administration publique. Il s'agit des abus d'autorité commis contre l'administration, mais aussi contre des particuliers;
- condamnation pour s'être soustrait aux obligations résultant du Code du service national. Cette disposition subsiste actuellement malgré la suppression du service militaire obligatoire;
- le fait de s'être livré au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciable à la France.

En 1945, le Code de la nationalité comportait déjà ces quatre cas, quoique parfois libellés de façon un peu différente. On a ajouté la mention du terrorisme en 1998. Le Code contenait aussi un cinquième cas: condamnation en France *ou à l'étranger* pour un acte qualifié de crime *par le droit français*, et ayant entraîné une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement. Etrange mixage de droit français et de droit étranger.

A noter que la déchéance n'est possible qu'à l'égard de personnes ayant *acquis* la nationalité française. Elle est donc inapplicable aux Français dits "d'origine".

(Pour plus de détail, voir l'annexe IX)

2.- Perte de la nationalité française

Il existe six cas pouvant donner lieu à la perte de la nationalité française:

- un Français peut demander à perdre la nationalité française s'il possède une autre nationalité. La loi cherche à éliminer les cas de nationalités multiples;
- la perte de la nationalité française peut être prononcée par jugement si trois conditions sont remplies à la fois, à savoir: l'intéressé n'a jamais eu sa résidence habituelle en France; ses ascendants, dont il tient par filiation la nationalité française résident à l'étranger depuis au moins un demi-siècle; l'intéressé et ses ascendants n'ont plus la possession d'état de Français (sur ce concept, voir supra, section II.4, *L'acquisition de la nationalité par déclaration de nationalité*, et annexe VI);
- le Français majeur qui acquiert volontairement une nationalité étrangère perd la nationalité française;
- une personne française qui épouse une personne étrangère et acquiert de ce fait la nationalité de son conjoint perd la nationalité française si en outre la résidence habituelle du ménage a été fixée à l'étranger;
- le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré avoir perdu la qualité de Français. L'incidente "*s'il a la nationalité de ce pays*" traduit la volonté du législateur d'éviter les cas d'apatridie;
- perd la nationalité française celui qui occupe un emploi dans une armée ou un service public étranger, ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie, ou leur apporte son concours, s'il conserve cet emploi ou poursuit son concours alors que le gouvernement français lui a enjoint de résigner cet emploi ou de cesser ce concours.

De plus, n'oublions pas que, lors de l'étude sur la nationalité d'origine par droit du sol, nous avons rencontré des cas de répudiation possible de la nationalité française.

Les dispositions actuelles sur la perte de nationalité française ne s'éloignent guère de ce qu'elles étaient en 1945 dans le code de la nationalité. Toutefois:

- des dispositions comportaient une discrimination à l'égard des enfants naturels et des femmes. Elles ont été supprimées ou purgées de leur aspect discriminatoire. Une "*femme française*" devient "*un conjoint français*".

- la plupart des autres retouches vont plutôt dans le sens d'une restriction des cas de perte de nationalité, donc d'un libéralisme plus grand dans la définition de la nationalité française. C'est ainsi que, depuis 1973, celui qui acquiert volontairement une nationalité étrangère ou qui l'acquiert par mariage, ne peut la perdre que s'il réside à l'étranger. La femme et les enfants du Français qui se comporte comme un étranger, en 1945 perdait comme lui la nationalité française. Cette extension a disparu;

- il existe un cas pour lequel, au contraire, l'évolution du droit a plutôt accru le risque de perte de nationalité. A un emploi dans un service public étranger ou une armée étrangère, a été ajouté un emploi dans une organisation internationale. D'autre part le délai fixé pour obtempérer à l'injonction de quitter cet emploi a été ramené de six à deux mois.

(Pour plus de détail, voir l'annexe X)

3.- Réintégration dans la nationalité française

La réintégration dans la nationalité française concerne les personnes qui ont été françaises, mais qui ont perdu cette nationalité pour une raison ou une autre.

En 1945, la réintégration était accordée par décret de façon discrétionnaire, toutefois seulement lorsque l'intéressé ne se trouvait pas dans certaines situations qui excluaient la réintégration. Les situations d'exclusion étaient:

- l'intéressé n'a pas de résidence en France au moment où la question de la réintégration se pose;
- l'intéressé n'a pu apporter la preuve qu'il a eu dans le passé la qualité de Français;
- l'intéressé a perdu la nationalité française parce qu'il l'a répudiée;
- l'intéressé est l'enfant naturel qui est devenu français parce que sa mère l'est devenue, mais qui a perdu la nationalité française parce que sa mère l'a elle-même perdue, s'étant mariée à un étranger alors que l'intéressé était encore mineur.

Toutes ces restrictions ont disparu dans le Code civil actuel. Il est seulement précisé que la réintégration est soumise aux conditions et aux règles de la naturalisation, ce qui confirme le caractère discrétionnaire de la réintégration. De plus, le code civil institue une procédure de réintégration, cette fois contraignante pour l'autorité publique, par déclaration de l'intéressé, et cela dans deux cas:

- pour les personnes ayant perdu la nationalité française à raison du mariage avec un étranger;
- pour les personnes ayant acquis une nationalité étrangère en vertu d'une mesure individuelle.

Toutefois, dans les deux cas, la personne doit posséder avec la France "des liens manifestes".

C'est en 1973 que le législateur a ainsi considérablement élargi les possibilités de réintégration.

(Pour plus de détail, voir l'annexe XI)

B.- Evaluation

1.- Le législateur n'est pas devenu de plus en plus laxiste

Lorsque je me suis proposé d'étudier notre droit de la nationalité, je me demandais si notre législateur n'avait pas été de plus en plus démagogue, et si l'évolution de ce droit n'était pas caractérisée par un élargissement inconsidéré de la réponse à la question: "*Qu'est-ce qu'un Français*"?

A l'examen de l'évolution des textes, je dois conclure que non, la législation depuis 1945 n'a pas été marquée par une tendance quasi générale à l'élargissement de la définition du Français. Il apparaît plutôt que l'évolution met en lumière de nombreuses hésitations, des allers et retours, des règles que l'on assortit de nombreuses exceptions, dans le sens tantôt de l'élargissement, tantôt de la restriction, bref beaucoup de palinodies, comme si le législateur, après avoir posé un principe, était pris de remords et se croyait obligé ou d'abroger le principe ou d'en atténuer les effets. Le lecteur désireux de vérifier ce fait pourra utilement se reporter aux annexes, dans lesquelles les étapes de l'évolution de notre droit apparaissent de façon plus détaillée.

Si donc les faits montrent pourtant qu'actuellement, beaucoup de personnes possèdent ou acquièrent la nationalité française sans vraiment la mériter, cela ne peut venir que de trois causes: ou bien c'est constamment, donc pendant toute la période étudiée, que notre droit a été trop laxiste, ou bien c'est l'application des dispositions en vigueur par l'autorité publique qui a été trop extensive, ou encore c'est parce que des règles, acceptables dans un certain contexte historique, étaient potentiellement dangereuses et sont devenues catastrophiques, le contexte ayant changé. Nous allons examiner dans quelle mesure les défauts de notre système relèvent de l'une ou l'autre de ces causes.

2.- Est-il juste de dire qu'en étant français en vertu du droit du sol, on est "Français d'origine"?

Nous avons vu qu'il y a deux catégories de Français de naissance. Ceux qui le sont par filiation – c'est le droit du sang - et ceux qui le sont dès que, sur deux générations il y a eu naissance en France – c'est le droit du sol. L'idée, juste, et traditionnelle en France, est qu'à côté du droit du sang, il faut faire une place à *l'assimilation*. On remarquera d'ailleurs que le prétendu "droit du sol" est dès le départ mâtiné de droit du sang, puisque la naissance en France d'un individu ne suffit pas pour lui conférer la nationalité française: il faut aussi que son père ou sa mère y soit né aussi.

Or peut-on dire que le seul fait de deux générations de naissances en France suffit à assurer l'assimilation? La règle était peut-être – et encore! – acceptable à une époque où la quasi totalité des immigrants étaient d'origine européenne et chrétienne – Italiens, Portugais, Espagnols, Polonais -, mais l'est-elle encore alors que le gros des immigrants relève de cultures et surtout de religions qui sont totalement étrangères à notre histoire et notre tradition? Bien plus, n'est-ce pas induire en erreur que de classer ces Français par droit du sol comme des Français *d'origine*. Est-il juste de dire, comme l'affirme le Code, qu'un tel est d'origine française parce que son grand-père étranger, qui est peut-être encore vivant, est venu s'installer en France? Il y a là, me semble-t-il, un abus de langage. Et à notre époque où les communautarismes ont tendance à proliférer, le caractère d'étranger risque de subsister bien au-delà de deux générations.

Combien sont-elles par an, les naissances en France donnant lieu à attribution de la nationalité française par droit du sol? Si les statistiques de l'INSEE permettent d'isoler, dans le nombre total des naissances en France, celui des naissances provenant de deux parents étrangers, elles ne permettent pas, à ma connaissance, de chiffrer avec certitude parmi ces dernières celles pour lesquelles au moins un des deux parents est né en France. C'est bien dommage, car ce nombre serait celui des Français dits "d'origine" par droit du sol. Certains calculs me permettent de dire qu'il

est largement inférieur à 50 000 par an. Je ne serais pas surpris qu'il soit de l'ordre de 12 000 par an, ceci dit sous toute réserve.

3.- Les règles d'acquisition de la nationalité détruisent la sagesse des règles d'attribution de celle-ci

Quoi que l'on puisse objecter à l'encontre du libellé des dispositions relatives aux Français dits "d'origine", c'est-à-dire aux règles d'attribution de la nationalité française, ou encore, pour parler plus clairement, aux règles définissant qui est Français *de naissance*, il reste que ce premier jeu de règles est marqué par le souci de garantir la continuité historique et intergénérationnelle de la nation.

Or en examinant les règles traitant des modalités d'acquisition de la nationalité française, donc des règles permettant à certains individus d'acquérir *dans le cours de leur vie* cette nationalité, on est obligé de conclure qu'elles ruinent les précautions établies par les règles relatives aux Français de naissance. Vous ne pouvez pas vous dire français dès votre naissance? Rassurez-vous et patientez, d'ailleurs peu de temps, car vous allez pouvoir le devenir à bref délai. Telle est l'incohérence de notre droit.

Mais communiquons sans plus attendre les chiffres officiels relatifs aux différents modes d'acquisition de la nationalité française. Il faut reconnaître en effet que le nombre de personnes bénéficiant de l'un ou l'autre des modes *d'acquisition* de la nationalité française a fortement diminué au cours des dernières années, après un pic en 2004, avec toutefois une certaine remontée en 2014.

Acquisitions de la nationalité française⁶ *par ordre d'importance décroissante*

	2004	2009	2013	2014
Naturalisations	87 497	82 832	49 757	55 010
Déclarations anticipées (séjour en France de 13 à 17 ans)	29 872	23 779	24 099	25 043
Mariage avec un Français ou une Française	34 439	16 355	17 513	19 725
Réintégrations	11 871	9 116	2 450	2 600
Autres déclarations	1 442	1 407	1 377	1 231
Acquisitions sans formalité	3 705	2 363	2 080	<u>2 004</u>
TOTAL	168 826	135 852	97 276	105 613

Il faut deux générations de naissances en France pour être français dès la naissance. A défaut, votre naissance en France suffira et vous deviendrez français à votre majorité si vous avez eu et avez aujourd'hui votre résidence en France (cf. supra, A, I, 3). Vous pouvez même l'obtenir avant d'être majeur, dès l'âge de 16 ans, si, dans des conditions semblables de résidence en France, vous en faites, je ne dis pas "la demande", mais "la déclaration" (Cf. supra, A,I,4). Autrement dit c'est un droit. Bien plus, vos représentants légaux peuvent faire à votre place cette même "déclaration" dès que vous avez atteint l'âge de 13 ans. Il vous aura donc suffi de patienter pendant 13 ans pour surmonter le fait que ni votre père ni votre mère ne sont nés en France. Cette fois, nous sommes dans le droit du sol pur: je suis né en France, je suis français.

⁶ Il est arrivé que des journaux fournissent des chiffres sensiblement différents de ceux du présent tableau. Me demandant d'où provenait l'erreur, j'ai vérifié si les sources officielles étaient concordantes. Elles le sont. Le ministère de l'intérieur et l'INSEE ont publié des chiffres rigoureusement identiques. Pourquoi donc les médias inventent-ils?

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que l'on puisse lire dans un document de l'INSEE la phrase suivante: "5 % des descendants de deux parents immigrés n'ont pas la nationalité française".⁷ Que représente quantitativement ce pourcentage? La même étude de l'INSEE affirme qu' "en 2008, 3,1 millions de personnes âgées de 18 à 50 ans, nées en France métropolitaine, sont enfants d'immigrés." Et "50 % ont deux parents immigrés". C'est la catégorie qui nous intéresse ici, car dès lors que l'un des parents est français, l'enfant est français dès la naissance (voir supra, A, I, 1). Ces 50 % représenteraient donc environ 1,55 millions de personnes. Et si vous appliquez à cet effectif le pourcentage précité de 5 % restés étrangers, soit 95 % devenus français, on aboutit à environ 1,47 millions d'enfants de 18 à 50 ans nés en France de parents immigrés et qui sont français selon la loi. Retranchez si vous voulez de ce nombre les 12 000 ou même 50 000 enfants d'immigrés par an déjà identifiés plus haut et qui sont français à la naissance en tant que Français dits "d'origine", le gros du bataillon restera une masse d'étrangers devenus français par acquisition de la nationalité au cours de leur jeunesse, et à des conditions moins exigeantes, puisqu'elles ne requièrent qu'une génération de naissances en France au lieu de deux. Pourquoi une telle antinomie, une telle incohérence au sein de la loi? Comprenez qui pourra.

4.- Acquisition de la nationalité sans aucune naissance en France

Avec les cas d'acquisition de la nationalité française autres que ceux que nous avons déjà vus, aucune naissance en France n'est requise. Ni celle d'un parent, ni même celle de l'intéressé. Le caractère "français" des intéressés risque donc d'être beaucoup plus douteux. On trouve là les cas d'enfants adoptés ou recueillis, les personnes ayant la possession d'état de la nationalité française (rappelons que la possession d'état de la nationalité française est une apparence de possession de la nationalité), l'acquisition de la nationalité par mariage, ou encore par naturalisation. Quant aux cas de réintégration dans la nationalité française, tout dépend de la nature du titre à être français que les personnes réintégrées avaient eu précédemment avant de perdre la nationalité française. On peut donc trouver dans cette dernière catégorie des personnes qui avaient été françaises par naissance en France et des personnes qui avaient été françaises sans être nées en France.

Ces personnes devenues françaises sans être pour la plupart nées en France sont assez nombreuses: 75 966 en 2014⁸, à quoi il faut, sinon ajouter, du moins associer les réintégrations au nombre de 2 600. Comparées au nombre des naissances en France de 2014, soit 781 167, ces 75 966 personnes devenues françaises sans être nées en France représentent un bonus assez considérable, de 9,7 %. Il y a donc lieu de souhaiter que les conditions dans lesquelles elles ont obtenu la nationalité française présentent des garanties suffisantes d'assimilation. Cela mérite sans doute un examen complémentaire. Il y a essentiellement dans ce contingent les personnes devenues françaises par mariage et les naturalisés (mais aussi sans doute les "autres déclarations").

a) Les personnes devenues françaises par mariage

On sait que le risque essentiel en ce qui concerne les personnes devenant françaises par mariage est celui des mariages blancs. Le mariage blanc est un mariage de complaisance par lequel une personne française accepte d'épouser une personne étrangère pour lui permettre d'obtenir un titre de séjour ou d'acquérir la nationalité française, la vie commune, une fois cet objectif atteint, apparaissant comme une fiction ou cessant rapidement après passage devant M. le Maire. Un mariage blanc est susceptible d'être frappé de nullité.

⁷ Site internet de l'INSEE → Thèmes → Population → Etrangers → *Etre né en France de parent immigré*, publication d'INSEE PREMIERE, n° 1287, mars 2010.

⁸ Voir le tableau de la page 10: additionnez 55 010 naturalisés, 19 725 Français par mariage et 1 231 "autres déclarations".

Combien de mariages blancs en France ayant pour résultats une acquisition de nationalité française? Impossible à dire de façon précise. Il n'y a pas de statistique fiable sur le phénomène des mariages blancs. Il nous faut donc tenter de limiter l'incertitude résultant de cette lacune en cernant les groupes dont l'effectif est chiffrable et à l'intérieur desquels peuvent surgir des cas de mariages blancs.

En 2009, le ministère de l'immigration évaluait à quelque 50 000 individus par an le nombre d'immigrants qui contractaient mariage avec une personne de nationalité française. Ces individus provenaient surtout du Maghreb, d'Afrique et d'Asie⁹. Bref, ce ne sont généralement pas des Portugais ou des Italiens... Et ce chiffre aurait bondi depuis 1995.

Il est vrai qu'en cas de mariage blanc, la fraude ne tend pas toujours à obtenir la nationalité française. Très souvent, elle vise l'obtention d'un titre de séjour (ou les deux). Toujours en 2009, ces mariages mixtes auraient été à la base de 40 % des titres de séjour de longue durée¹⁰. Nous pouvons cependant resserrer l'ampleur du groupe qui nous intéresse: celui à l'intérieur duquel il est possible de trouver des cas de fraude dont l'objet était bien l'acquisition de la nationalité française. En effet si vous vous reportez au tableau de la page 10, vous trouverez qu'en 2014, il y a eu en France 19 725 acquisitions de la nationalité française par mariage d'une personne étrangère avec une personne de nationalité française. Là se trouve le gisement de mariages blancs possibles ayant pour objet l'acquisition de la nationalité française.

b) Les naturalisations

Qu'en est-il en France? Le fait est que la naturalisation tient de loin le premier rang parmi les procédures d'acquisition de la nationalité française (voir le tableau figurant en page 10). A elles seules, elles représentent plus de la moitié de toutes les acquisitions. A côté des Français par filiation (au moins un parent français), qui constituent en gros la base la plus sûre de mesure des vrais Français, et qui ont été en 1914 au nombre de 716 595, les 55 010 naturalisations représentent un "bonus" douteux de 7,7 %, ce qui n'est pas rien. Douteux car les naturalisations présentent deux inconvénients ou risques. D'abord, elles sont, comme on l'a vu, discrétionnaires, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas subordonnées à certaines conditions, de résidence en France, d'âge minimal, de bonnes vie et mœurs, d'assimilation. Mais ces conditions remplies, qui ne sont certes pas négligeables, il reste que l'autorité est libre d'accorder ou de refuser la naturalisation. D'ailleurs, certaines de ces conditions laissent une part à l'appréciation: bonnes vie et mœurs, assimilation et connaissance de la langue française, tout cela ne se prête guère à une mesure mathématique!

Le deuxième inconvénient de la naturalisation est le fait que ce pouvoir discrétionnaire est accordé au seul pouvoir exécutif: la naturalisation est accordée par décret. Or chacun sait que le pouvoir exécutif, disons pour résumer le gouvernement, peut être tenté d'accorder la nationalité française pour des motifs électoraux à des personnes qui ne mériteraient pas de l'obtenir, mais qui peuvent fournir un vivier d'électeurs favorables au généreux gouvernement qui leur a conféré la qualité de citoyens. Il peut exister aussi des gouvernements tentés de régler l'irritant problème des étrangers en situation irrégulière par la solution la plus simple, à savoir transformer ces étrangers en Français.

5.- Le démembrement du concept de nationalité

⁹ D'après *Le Figaro.fr*, 17 septembre 2009.

¹⁰ Ibidem.

A quoi sert le concept de nationalité? La possession de la nationalité est assortie d'un certain nombre de droits et obligations, de privilèges¹¹ dont les étrangers sont exclus. Dépouillée de ces privilèges, la nationalité perd tout sens et tout intérêt. Or un véritable démembrement du concept de nationalité a été opéré par plusieurs voies. Telle est notamment la concession du droit de vote aux étrangers. Ce projet faisait partie des 110 propositions du candidat François Mitterrand, qui ne l'a cependant pas réalisé. C'est ensuite le traité de Maëstricht qui est revenu à la charge, au profit des ressortissants des autres Etats membres, et cela à un double titre. En ce qui concerne les élections municipales: *"Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside"* (article 8B, § 1). Ensuite pour les élections européennes: *"tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside"* (article 3B, § 2). Ces dispositions font partie du droit positif français, puisque leur substance a été reprise par le traité de Lisbonne (article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'idée a ultérieurement été encore élargie. M. François Hollande, dans son programme de candidature à la présidence de la République, avait prévu d'étendre, dans les élections municipales le droit de vote des étrangers aux ressortissants de pays non membres de l'Union. Mais une fois élu, il a renvoyé ce projet à des temps plus favorables. Cependant il demeure dans les intentions officielles de l'actuel Président et du Parti socialiste.

Dans le même ordre d'idées, il existe un autre démembrement de la nationalité, lui aussi imposé par l'Union européenne. La France – comme sans doute les autres Etats membres – avait réservé certains emplois dans les services publics à ses nationaux. L'Union européenne a considérablement réduit le champ autorisé de ces postes réservés, donnant ainsi le droit à des étrangers ressortissants d'autres Etats membres de briguer des emplois dans des services jusque là réservés aux citoyens français. L'idée est au fond de majorer progressivement les effets de la citoyenneté européenne aux dépens de la citoyenneté nationale.

6.- Lacunes des statistiques de nationalité

L'INSEE donne dans son site internet d'excellentes définitions des catégories de personnes ayant accès à la nationalité française. Définitions certes très résumées mais pertinentes. Et pourtant il est impossible à partir des statistiques de l'INSEE de reconstituer l'état complet des nationaux français. On peut y trouver l'effectif des personnes ayant *acquis* la nationalité française. On peut à partir des statistiques de naissance en France, identifier une bonne partie des Français dits d'origine en vertu du droit du sang (enfants nés en France de un ou deux parents français), mais manquent dans cette statistiques les individus nés à l'étranger de un ou deux parents français, puisque ceux-là aussi sont français par droit du sang. On ne peut pas non plus, par les statistiques de l'INSEE, connaître l'effectif complet des individus classés parmi les "Français d'origine" en vertu du droit du sol. Et les quelques études particulières effectuées par des agents de l'INSEE tournant autour des questions relatives aux nationaux, aux étrangers et aux immigrés ne sont pas conçues de manière à apporter une réponse exhaustive au souhait d'identifier de façon complète qui est français et qui ne l'est pas. Reconnaissons qu'il existe sans doute des difficultés techniques pour y parvenir.

7.- Interférences entre la question de l'immigration et celle de la nationalité

¹¹ Le privilège, comme l'étymologie de ce mot l'indique, n'est pas un avantage arbitraire accordé seulement à certains, mais un régime juridique propre à certaines catégories de personnes s'expliquant par les qualités particulières de ces personnes. Le droit d'exercer la médecine est un privilège des médecins.

La présente note ne traite que de la question de la nationalité, non celle de l'immigration. Il n'est cependant pas possible et il ne serait pas sérieux de ne pas évoquer les liens entre les deux questions. Ces liens sont multiples et complexes. Evoquons-en quelques-uns.

L'évanouissement progressif de la personnalité et de la spécificité nationales résultent principalement du jeu combiné de l'immigration puis de la plus ou moins grande facilité d'obtenir la nationalité. Séparément, le laxisme éventuel dans l'une seulement des deux politiques en cause, politique de l'immigration ou politique définissant à qui est accordée la nationalité française, est déjà très nocif en soi. Mais s'il y a laxisme dans ces deux politiques, c'est la catastrophe. Une immigration excessive, mais dont les effets seraient contenus par une définition rigoureuse et réaliste du Français, préserverait, au moins en principe, la maîtrise de la nation sur son destin. Mais si, après avoir laissé entrer dans le pays trop d'étrangers non assimilés, on leur accorde ensuite sans retenue les privilèges de la nationalité française, alors tout est perdu.

D'ailleurs les interférences existent aussi à l'intérieur du bloc législatif sur la nationalité. Le droit du sang semble être la partie la plus sûre du droit de la nationalité, la garantie de poursuite de génération en génération d'une tradition française. Mais si, par un droit du sol impatient et prématuré, vous accordez la nationalité française à des personnes non assimilées qui ne la méritent pas, cette faille se prolongera par le droit du sang sur leurs descendants. Et voilà une des grandes sources du communautarisme: des groupes de prétendus "Français" restant héréditairement des étrangers.

Parmi les terroristes auteurs des attentats du 13 novembre 2015, on trouve des individus aux noms typiquement français: Bilal HADFI: il est français. Salah ABDESLAM: pourtant né à l'étranger (à Bruxelles), il est français. Son frère Brahim ABDESLAM est français aussi. Samy AMIMOUR appartient à une famille d'origine kabyle, mais né à Paris, il est français. Ismaël Omar MOSTEFAÏ est né de parents tous deux étrangers (le père algérien, la mère portugaise). Il ne peut donc bénéficier du droit du sang. Il est pourtant français, donc vraisemblablement en vertu du droit du sol dont nous avons dénoncé les faiblesses, à moins que ce soit par déclaration lorsqu'il était encore mineur, ou même automatiquement dès sa majorité, puisqu'il est né en France, à Courcouronnes (Essonne). Mais voici le plus typique exemple de notre gâchis législatif. C'est l'exemple du cousin Abdelhamid ABAAOUD et de la cousine Hasna Aït BOULAHACEN, l'un et l'autre impliqués dans ces mêmes attentats. Le cousin est belge, la cousine est française. Comment cela se fait-il ? Moi, je suis français et tous mes cousins le sont aussi, parce que nous avons la même filiation. Nos ancêtres communs étaient français. Or les ancêtres communs du cousin et de la cousine étaient marocains. Et ils ne sont sans doute pas nés en France, ces ancêtres. Le père de la cousine a certes vécu longtemps en France, mais il est retourné vivre au Maroc: il a rejoint ses origines. Mais voici l'explication du mystère: le cousin est né en Belgique (à Anderlecht), donc il est belge. La cousine est née en France (à Clichy-la-Garenne), donc elle est française; Ne cherchons pas plus loin les origines de ces deux nationalités.

Voilà de belles illustrations des effets de notre droit de la nationalité, de notre droit du sol!

8.- Projet de réforme annoncé

M. Hollande a annoncé le 16 novembre dernier, au cours de la réunion du Congrès à Versailles, son intention de retoucher le droit de la nationalité. Il voudrait rendre possible la déchéance de la nationalité aux binationaux nés français coupables d'actes de terrorisme. Pourquoi binationaux? Parce que, comme nous l'avons déjà vu plus haut, on ne veut pas faire d'apatrides. Donc les terroristes qui ne seraient que français le resteraient. M. Hollande a donc eu une demi-idée. sa demi-idée n'est sans doute pas mauvaise en soi, mais elle semble très loin de répondre à

tous les besoins de réforme de notre droit de la nationalité, beaucoup trop laxiste comme on a pu le vérifier tout au long de notre étude. Recourir à la déchéance, n'est-ce pas le signe que l'on a eu tort d'accorder à certains la nationalité française? Et plutôt que de devoir en dernier recours déchoir certains de la nationalité française, n'eût-il pas mieux valu ne jamais la leur accorder?

*
* *

Entreprise sous l'empire d'un sentiment d'inquiétude sur la fragilité de notre droit de la nationalité, la présente étude a été commencée de longs mois avant les derniers événements tragiques qui ont ensanglanté Paris le 13 novembre dernier. Pourtant ces événements semblent confirmer, hélas, dramatiquement le bien-fondé des sévères réflexions qui la parcourent.

Le 23 novembre 2015

Romain ROCHAS,
Docteur en droit,
Chef de division honoraire
de la Cour des comptes européenne.