

LA PLURI-NATIONALITE, UN PLUS POUR LA FRANCE

Par Thierry Boulgin¹

Le 4 octobre 2011

Synthèse

Après la stigmatisation des Roms et l'extension de la déchéance de la nationalité à laquelle le gouvernement a fini par renoncer², les responsables de la majorité ont porté le débat, tout au long du printemps 2011, sur la pluri-nationalité, c'est-à-dire sur le fait de posséder, à côté de la nationalité française, une autre nationalité, manifestée par la détention d'un autre passeport. Claude Goasguen, rapporteur de la loi du 16 juin 2011 et de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le droit de la nationalité, a sonné la charge.

Ce sujet n'est pourtant pas un enjeu majeur pour la France. **Les binationaux sont nombreux, mais le chiffre exact n'est pas connu.** Un Français peut en effet se trouver en situation d'être en droit de bénéficier non seulement de la nationalité française, mais aussi d'une autre nationalité, du fait de sa filiation, de son lieu de naissance ou d'un lien matrimonial.

Or, si la possession d'une nationalité implique des devoirs par rapport à son Etat d'appartenance, c'est surtout au moment des crises internationales graves et des guerres en particulier que la loyauté vis-à-vis de l'Etat a été en question par le passé.

En ce début de XXI^e siècle, telle n'est heureusement pas la situation de notre pays. La stigmatisation des binationaux, désignés comme des Français pas comme les autres, répond à une logique d'instrumentalisation du droit de la nationalité qui véhicule, pour le gouvernement, des messages en direction de l'extrême droite.

Une fois ce discours décrypté, il est nécessaire de défendre **une autre vision du droit de la nationalité qui redonne à la France son rayonnement** :

– Le droit de la nationalité et sa mise en œuvre doivent être exemplaires. L'octroi de la nationalité française doit être ainsi fondé sur des critères objectifs, et non sur des considérations ad personam, ouvrant la porte à l'arbitraire. L'ensemble de la procédure de naturalisation doit être revue pour la rendre transparente et intelligible en droit.

¹ Thierry Boulgin est le pseudonyme d'un haut fonctionnaire.

² Voir la note de Terra Nova du 16 juillet 2010 : <http://www.tnova.fr/note/d-ch-ance-de-la-nationalit-fran-aise-le-parlement-ne-doit-pas-jouer-aux-apprentis-sorciers>

- Le caractère inaliénable de la nationalité doit être affirmé, en ratifiant notamment la convention sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997.

- Le droit de la nationalité doit redevenir un instrument essentiel en faveur de l'intégration, en rompant avec la logique du durcissement régulier des conditions d'acquisition de la nationalité.

Note
intégrale

1 - LE DÉBAT SUR LA PLURI-NATIONALITÉ RÉVÈLE LES CONNIVENCES INTELLECTUELLES DE LA MAJORITÉ ET DE L'EXTRÊME DROITE

1. 1 - LA PLURI-NATIONALITÉ N'EST PAS UN ENJEU POUR LE PAYS

S'il y a un point sur lequel on peut reconnaître que Claude Goasguen, député de Paris, a raison, c'est sur l'absence de mesure du phénomène de la pluri-nationalité. On ne sait pas aujourd'hui combien de Français possèdent également une autre nationalité et on est conduit à des conjectures très imprécises. Les indications de M. Goasguen à l'Assemblée nationale évoquant 4 à 5 millions de personnes ne s'appuient sur aucun élément solide³. Le rapport de la mission d'information sur le droit de la nationalité évoque, pour les binationaux de France, un chiffre de 1,3 million de personnes. La loi du 16 juin 2011, qui a modifié une nouvelle fois le droit de la nationalité française en catimini, a apporté une réponse, en faisant obligation aux candidats à l'acquisition de la nationalité française de déclarer l'existence d'une autre nationalité et leur volonté de la conserver. Cette réponse n'est pas la bonne.

Car les intentions de la majorité ne sont évidemment pas principalement statistiques. Tous les débats en séance et au sein de la mission d'information ont traduit une volonté de stigmatiser le binationnel, assimilé à un « mauvais Français » qu'il fallait se préparer à surveiller voire à sanctionner.

La pluri-nationalité n'est pourtant pas, ou plus, un enjeu.

Par le passé, certaines difficultés pouvaient naître de l'**existence de services nationaux**. Aussi, afin d'éviter que la reconnaissance de plusieurs nationalités conduise soit à une accumulation de charges, soit au renoncement *de facto* aux droits attachés à une nationalité, la France avait-elle accepté que certains de ses ressortissants puissent bénéficier d'un droit d'option pour assumer leurs obligations militaires.

Les plus connus de ces accords internationaux sont la convention franco-israélienne sur le service militaire des doubles nationaux du 30 juin 1959 signée par le Général de Gaulle et l'accord franco-algérien du 4 juillet 1984 relatif au service national. Outre l'Algérie et Israël, l'Argentine, la Belgique, le Chili, la Colombie, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, le Paraguay, le Pérou, le Royaume-Uni, la Suisse et la Tunisie ont ratifié de tels accords avec la France.

³ Il semble que dans certains pays du monde, à peu près un Français sur deux ait acquis la nationalité de ces pays en plus de la nationalité française.

Cette situation de droit suscite l'hostilité du Front national, mais aussi d'un certain nombre de députés de l'UMP. Max Gallo avait tenu en 2006 des propos qui résumaient déjà leur position : « Je suis contre le fait que des citoyens français fassent leur service militaire dans un autre pays. L'armée est la preuve suprême de leur attachement à la France. Prendre les armes signifie que l'on est prêt à se sacrifier pour sa patrie. »

Cette position repose sur un double postulat :

- l'allégeance à la Nation est inconditionnelle et absolue ;
- l'exercice des droits liés à une double nationalité relève d'une contradiction majeure qui entame la qualité de citoyen français.

Or, la tradition républicaine est toute autre. Ainsi que le soulignait Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS : « En cas de guerre, l'Etat peut déchoir tout citoyen de la nationalité française s'il sert une armée étrangère ». Autrement dit, la contradiction n'existe que dans la mesure où un ressortissant français sert dans une armée étrangère et que cette armée participe à des actes de guerre contre la France. La déchéance de la nationalité française est motivée par la trahison ou, pour le moins, par l'abandon *de facto* de la nationalité française. Il faut ensuite relever que la France n'a jamais déchu un citoyen français d'origine allemande lors des deux dernières guerres du simple fait qu'il était d'origine allemande. La décision a toujours été individuelle et motivée par des faits objectifs.

Par suite, dans la tradition française, la compatibilité entre la nationalité française et une autre nationalité repose sur le fait que la France ne se perçoit pas en situation de belligérance envers d'autres Etats. Les interventions militaires de la France sur des théâtres d'opération extérieure respectent les normes du droit international et respectent l'intégrité de chaque Etat.

Le Français qui revendique une autre nationalité ne se trouve donc pas en situation de conflit d'intérêt, tout simplement parce que la France n'est menacée par aucun autre Etat dans le monde.

C'est aussi pour cette raison, à titre d'illustration, que les Français qui possèdent aussi la nationalité tunisienne peuvent non seulement participer au premier scrutin démocratique organisé en Tunisie, mais encore se porter eux-mêmes candidats. Etre Français et élu dans une assemblée parlementaire d'un autre pays du fait de son autre nationalité n'implique pas la perte de la nationalité française. La réciproque est d'ailleurs entièrement vraie. Il est possible d'être un élu en France, tout en possédant la nationalité d'un autre pays.

Par conséquent, le gouvernement qui n'a jamais prétendu dénoncer les accords internationaux relatifs à l'exercice des obligations militaires, et l'UMP, auraient pu clairement réaffirmer les principes républicains et réserver au Front national la mise en cause du droit à la double nationalité.

Bien plus, alors que la coexistence de plusieurs nationalités avait été perçue comme un facteur de complications justifiant l'élaboration d'une convention internationale destinée à réduire des cas de pluralité de nationalités, la convention de Strasbourg de 1963 a été dénoncée par la France qui l'avait ratifiée dès 1968. Le premier chapitre de cette convention visait à rendre automatique la perte d'une

nationalité en cas d'acquisition d'une autre, sauf exception. La convention n'était certes guère appliquée, aucun mécanisme d'information réciproque n'existant entre les Etats.

En 2007, la France a dénoncé le premier chapitre de cette convention et de ce fait, ceux qui ont perdu la nationalité française à cause de son application ont été admis à bénéficier d'une réintégration. Où est la cohérence ?

1. 2 - LE DEBAT REVELE LES VERITABLES INTENTIONS DE LA MAJORITE

Au bénéfice de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers qui, au départ, ne comportait pas de dispositions sur la nationalité⁴, M. Goasguen a réussi à insérer dans le Code civil ainsi rédigé : « Art. 21-27-1. - Lors de son acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ou par déclaration, l'intéressé indique à l'autorité compétente 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. »

Cet article est des plus étonnants. Sa finalité ne peut être comprise autrement que comme la volonté de ficher les nouveaux Français qui entendent conserver une autre nationalité et les distinguer. Dans quel but, si ce n'est de laisser planer un soupçon permanent sur les intentions des nouveaux Français « binationaux », pour demain en tirer des conséquences politiques et juridiques ? Cette disposition laisse de nombreuses questions en suspens : pourra-t-on refuser la nationalité à un demandeur qui aurait omis de donner ces informations ? Quel sort sera réservé à celui qui se serait trompé sur l'état du droit dans son pays d'origine ? Pourra-t-on lui reprocher d'avoir commis une erreur dans l'interprétation des règles applicables souvent confuses ? Tout cela n'est pas sérieux.

Les propos de M. Lionnel Luca, député UMP des Alpes-Maritimes, membre du collectif « La Droite populaire » et ancien secrétaire national à l'immigration de l'UMP expriment crûment les préjugés d'une partie des élus UMP : « La double ou la triple nationalité, c'est l'utilisation de son passeport comme d'une carte de crédit. C'est utiliser les ressources de chaque nation en fonction de son intérêt personnel : ici la meilleure couverture sociale, là la fiscalité la plus faible. »

Une telle position est entachée de nombreuses erreurs car les obligations fiscales et le bénéfice d'une assurance sociale dépendent non de la nationalité mais du lieu de résidence habituelle d'un individu et/ou de l'exercice d'une activité professionnelle. L'essentiel n'est sans doute pas là et l'idée est d'assimiler tout binational à un mauvais Français, dans la droite ligne de ce que le Premier ministre lui-même indiquait à propos d'Eva Joly⁵.

Une partie de la majorité veut même aller plus loin et permettre au juge pénal de faire du retrait de nationalité une variable d'ajustement des peines. Cette mesure vise en particulier les personnes nées en France de parents étrangers. Elle se heurte à des obstacles de constitutionnalité : le Conseil

⁴ Voir la note de Terra Nova du 14 septembre 2010 : <http://www.tnova.fr/note/immigration-une-nouvelle-loi-de-circonstances-un-r-gime-dexception-renforc>

⁵ « Je pense que cette dame n'a pas une culture très ancienne des traditions françaises, des valeurs françaises, de l'histoire française », F. Fillon, 15 juillet 2011.

constitutionnel a rappelé que les Français sont égaux entre eux et qu'il n'y a pas de différence possible entre les Français de naissance et les « nouveaux » Français, qui ont acquis la nationalité.

En droit comparé, force est aussi de constater que les positions du gouvernement ne trouvent pas d'écho : seule la loi tchèque est aussi restrictive (cf. annexe p. 8).

Plus globalement, et par-delà la seule question de la pluri-nationalité, le gouvernement actuel défend **une vision extrêmement conservatrice de la nationalité française**, à rebours de toutes les évolutions qu'a connues le monde développé.

La notion d'assimilation a été par exemple remise à l'honneur : dans un entretien au *Monde* (31 mai 2011), le ministre de l'Intérieur, qui a pris un poids démesuré sur l'ensemble de ces questions alors qu'elles relevaient jadis tout autant des ministres de la Justice et des Affaires sociales, indiquait que « cela ne signifie pas que l'on demande à ces personnes de renoncer à leur culture, à leur passé, à leurs souvenirs, ni à l'attachement qu'ils ont pour leur pays d'origine. Mais cela implique d'adopter notre façon de vivre et nos valeurs cardinales ». Si l'exigence d'apprentissage de la langue française, le respect de la laïcité et des lois françaises sont des éléments essentiels d'appréciation préalable à une naturalisation, et depuis longtemps, le ministre de l'Intérieur est allé plus loin : insistant sur une forme de fixation définitive des éléments essentiels de la France, le ministre de l'Intérieur soulignait, le 15 mars 2011, que « les Français veulent que la France reste la France ».

La conséquence est claire : l'étranger qui souhaite devenir Français doit se soumettre à un examen en vue de vérifier non seulement son adhésion aux valeurs de la République et sa maîtrise de la langue française, mais aussi ses connaissances de l'histoire, de la culture et de la société française (nouvel article 21-24 du code civil), sans que l'administration ait mis en face des moyens pour préparer une telle « arrivée » dans la communauté nationale. Au nom du prétendu bon sens et du respect de la loi, le ministre de l'Intérieur a organisé un verrouillage de l'acquisition de la nationalité.

2 - POUR UNE POLITIQUE DE LA NATIONALITÉ DÉCRISPÉE

Face à cette tentation du repli, il importe de rappeler que l'identité française repose non sur une appartenance confessionnelle ou sur une mémoire historique plus ou moins sélective, mais sur un idéal républicain qui garantit l'égalité des droits entre tous les citoyens, quels que soient leur origine ou leur statut social.

En droit de la nationalité, trois types de conclusions peuvent être tirées :

- **Le droit de la nationalité** et sa mise en œuvre doivent être exemplaires.

La décision du Préfet d'accorder ou non la nationalité française à un étranger qui la sollicite doit être motivée uniquement par des critères objectifs et non sur des considérations *ad personam*. Or, en l'état actuel du droit, ce n'est pas le cas.

En effet, aux termes de l'article 44 du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française : « Si le préfet ou, à Paris, le préfet de police auprès duquel la demande a été déposée estime, même si la demande est recevable, qu'il n'y a pas lieu d'accorder la naturalisation ou la réintégration sollicitée, il prononce le rejet de la demande. Il peut également en prononcer l'ajournement en imposant un délai ou des conditions. Ce délai une fois expiré ou ces conditions réalisées, il appartient au postulant, s'il le juge opportun, de formuler une nouvelle demande. La décision du préfet ou, à Paris, du préfet de police est transmise sans délai au ministre chargé des naturalisations. »

Autrement dit, un préfet peut décider d'ajourner l'octroi de la nationalité française, si cette décision ne lui paraît pas opportune, selon les termes mêmes de la circulaire du 27 juillet 2010 relative à la déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, alors que l'étranger satisfait pleinement les exigences d'intégration, au motif, par exemple, qu'il s'est trouvé en situation irrégulière quinze années auparavant.

Cette possibilité offerte à l'administration, héritée d'un autre âge et quelque peu baroque, d'octroyer la « faveur » d'être naturalisé (ce sont toujours les termes de la jurisprudence) n'est guère conforme au principe de sécurité juridique qui sied à un Etat de droit.

La révision de l'ensemble de la procédure de naturalisation pour la rendre transparente et intelligible en droit apparaît comme un impératif démocratique.

Toute décision d'octroi ou de refus d'octroi de la nationalité française doit reposer sur l'exercice d'une vérification minutieuse, afin de s'assurer du respect de la procédure. En ce sens, la mesure présentée comme une simplification administrative mise en œuvre par les ministres successifs de l'Immigration du gouvernement Fillon qui a supprimé le contrôle de l'administration centrale sur les décisions défavorables des préfets doit être révisée, après qu'un bilan complet des décisions prises depuis deux ans aura été dressé.

Le contrôle des services de l'administration centrale sur l'ensemble des décisions préfectorales, positives ou négatives, est le seul moyen de garantir l'égalité de tous les étrangers qui sollicitent leur naturalisation. C'est aussi le meilleur moyen de s'assurer que ces étrangers remplissent pleinement les conditions d'intégration exigées et d'écartier les doutes sur leurs motivations.

– **Le caractère inaliénable de la nationalité doit être affirmé.**

En premier lieu, la nationalité ne saurait en aucun cas devenir une variable d'ajustement d'une sanction pénale. Non seulement cette mesure n'aurait aucun effet dissuasif, mais elle affaiblirait considérablement la portée de l'appartenance nationale qui serait réduite à un simple document administratif.

La décision d'accorder la nationalité française ne doit pas pouvoir être remise en cause sauf si la procédure d'acquisition repose sur une fraude ou en cas de circonstances exceptionnelles. Ces

circonstances exceptionnelles sont des actes d'agression à l'égard de la France, dans le cadre d'un conflit armé ou d'une action terroriste, qui manifestent le fait que l'individu a cessé de se considérer comme Français. Avant comme après 2012, la majorité actuelle, qui a reculé au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, doit renoncer à jouer les apprentis sorciers en la matière.

Aussi, face à une droite qui prône le principe de l'interdiction de la double nationalité et met en doute la sincérité des sentiments patriotiques des Français qui possèdent une autre nationalité, il reviendra à la prochaine majorité d'inscrire dans la loi le caractère inaliénable de la nationalité française. Un prochain gouvernement s'honorerait aussi en faisant ratifier la convention sur la nationalité du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1997, notamment car elle limite la possibilité de recourir à la déchéance de la nationalité.

- Enfin, le droit de la nationalité, qui n'a rien à voir avec la régulation des flux d'entrée et de sortie des étrangers qui est une question de police, doit **redevenir un instrument essentiel en faveur de l'intégration** de ceux qui veulent légitimement bâtir des racines dans notre pays. Le durcissement régulier des conditions d'acquisition de la nationalité depuis 2002 crée des obstacles à l'intégration, dans une logique de « citadelle assiégée » qui n'est pas tenable. La réaffirmation qu'un étranger séjournant régulièrement en France pendant quelques années, dans le respect des lois de la République, peut avoir vocation à devenir français s'il le souhaite, participe du bon sens, pour encourager la création de racines, l'investissement personnel dans le pays.

CONCLUSION

Face à une droite qui, dans la continuité du discours de Grenoble, n'a de cesse de vouloir distinguer et hiérarchiser les Français au regard de leurs origines, il apparaît comme essentiel que l'ensemble des Républicains rappellent le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi et pose le principe du caractère inaliénable de la nationalité française comme réponse aux dérives démagogiques et populistes.

ANNEXE : LA DOUBLE NATIONALITE DANS QUELQUES PAYS D'EUROPE

- Le droit relatif à la nationalité au **Royaume-Uni** est régi par les *Nationality Acts*, principalement le *British Nationality Act* de 1981. Les legs successifs de l'histoire du Royaume-Uni font qu'il existe actuellement six catégories de ressortissants britanniques. Les deux principales rassemblent « les citoyens britanniques » (*British citizens*) et les « citoyens des territoires britanniques d'outre mer » (*British Overseas Territories citizens*). Les « citoyens britanniques », qui forment la catégorie la plus importante en nombre ainsi que la plus courante, ont un droit automatique de résidence au Royaume-Uni. D'une manière générale, il n'existe pas d'impossibilité pour un ressortissant britannique de posséder une autre nationalité. Les quelques exceptions à cette règle concernent les membres de la catégorie dite « personnes protégées par la Grande-Bretagne » (*British protected persons*) ainsi que certaines personnes appartenant à celle dite des « sujets britanniques » (*British subjects*) : pour cette dernière catégorie, une personne qui tire son statut d'autre chose que de l'existence d'un lien avec la République d'Irlande avant 1949, par exemple d'un lien avec l'Inde perdra ce statut si elle acquiert une autre nationalité.

- La possibilité de bénéficier de la double nationalité existe en **Allemagne**. Cependant, les ressortissants allemands qui souhaitent acquérir une autre nationalité sans perdre leur nationalité d'origine doivent au préalable recevoir une autorisation de conserver la nationalité allemande. En règle générale, la permission de conserver la nationalité est accordée lorsque le ressortissant allemand souhaitant acquérir une autre nationalité peut de manière crédible faire état d'attaches permanentes avec l'Allemagne (par exemple, relations avec des proches parents, propriété immobilière, perception ou prétention à des allocations de retraite ou d'assurance, séjours de longue durée en Allemagne, fréquentation d'écoles ou d'universités allemandes, etc.).

- En **République Tchèque**, avant le 1^{er} janvier 1993, la double nationalité pouvait survenir dans le cas où un citoyen tchèque avait acquis sur demande une nationalité étrangère ; la nationalité tchèque ne se perdant pas automatiquement, comme c'est le cas depuis cette date. Le droit tchèque de la nationalité est désormais fondé sur le principe de la prévention de la nationalité double ou multiple. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1993, tout citoyen tchèque perd la nationalité de la République tchèque à partir du jour où il a expressément manifesté sa volonté d'acquérir une nationalité étrangère. Il existe, cependant, des exceptions à ce principe. La loi 40/1993 précitée, a en effet, été amendée par la loi 357/2003 entrée en vigueur le 29 octobre 2003. C'est ainsi que lorsque le citoyen tchèque a acquis de manière volontaire et après le 29 octobre 2003 la nationalité étrangère de son époux, il ne perd pas sa nationalité tchèque. De la même façon, la nationalité tchèque ne se perd pas dans le cas où la nationalité étrangère a été acquise par la naissance.

En République Tchèque, un étranger qui acquiert la nationalité tchèque doit renoncer à sa nationalité antérieure. Toutefois, le maintien de la double nationalité peut résulter de la dispense de l'obligation d'attester de la perte de la nationalité antérieure lors de l'acquisition de la nationalité tchèque (paragraphe 11, alinéas 2 et 3 de la loi 357/2003) : cette exemption peut être accordée à toute

personne ayant un permis de séjour permanent sur le territoire de la République tchèque (ou ayant le droit d'y séjourner depuis vingt années au minimum), autorisée d'y résider en permanence depuis cinq années au minimum et ayant des liens manifestes avec la République tchèque, si elle remplit au moins une des conditions suivantes : la loi de l'État dont le demandeur est le citoyen ne permet pas la perte de sa nationalité ou bien cet État refuse de délivrer un document attestant de cette perte ; la perte de la nationalité originelle est conditionnée par des droits administratifs démesurés ou soumis à d'autres conditions inacceptables dans un État démocratique ; la demande de perte de la nationalité originelle pourrait exposer le demandeur ou ses proches à des persécutions raciales, religieuses, nationales, sociales ou politiques ; l'attribution de la nationalité tchèque au demandeur serait une contribution précieuse à la République tchèque, notamment du point de vue scientifique, social, culturel ou sportif ; le demandeur a perdu dans le passé la citoyenneté de la République tchécoslovaque ou de la République tchèque, à condition que le demandeur n'ait pas la nationalité slovaque.