
ISABELLE VENDRYES

L'ADMINISTRATION DE LA NATIONALITÉ

Les conditions de l'appartenance d'une personne à une nation ou, plus objectivement, la question de son lien de dépendance vis-à-vis d'un État constituent toute la matière et l'enjeu de la nationalité. Sur le plan juridique sont en cause les critères constitutionnels ou législatifs à la base de son attribution, de son acquisition ou de sa perte. 125

Dans son rôle constitutionnellement défini, il revient à l'administration française de préciser les modalités d'application des règles principalement fixées par le législateur. L'administration centrale a ainsi un rôle déterminant dans l'élaboration des projets de lois et décrets en matière de nationalité. Par ses circulaires, instructions et ses pratiques, elle contribue également à l'énoncé du droit. À ce titre, on peut noter que « le pilotage et l'animation du réseau des préfetures » et le partage de la « doctrine ministérielle » font partie des fonctions de la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'Intérieur¹. En l'état, et au cas par cas, le bureau de la nationalité à la direction des affaires civiles et du sceau, organe du ministère de la Justice, parachève pour sa part l'énoncé du droit de la nationalité en centralisant les consultations des tribunaux d'instance en matière de nationalité et les recours hiérarchiques exercés contre les décisions de refus de délivrance des certificats de nationalité française, ainsi qu'en apportant une expertise juridique aux parquets dans le cadre des contentieux de la nationalité.

Sur le plan opérationnel, le rôle de l'administration est également notable en ce qu'elle assure la délivrance de documents ayant valeur probante légale (certificat de nationalité), d'éléments de possession

1. Ministère de l'Intérieur, « La direction générale des étrangers en France » (présentation), 19 janvier 2016.

d'état (carte nationale d'identité), d'actes de contrôle conférant valeur légale aux documents constatant des manifestations de volonté à but de nationalité (réception et enregistrement des déclarations de nationalité) ou d'actes administratifs individuels constitutifs d'un état de droit nouveau (naturalisation, réintégration par décret). Dans l'exercice de ses missions, l'administration préfectorale gère les demandes de naturalisation, reçoit certaines déclarations de nationalité, dresse les documents d'identité. Les greffiers en chef des tribunaux d'instance délivrent les certificats de nationalité française. Les consulats, recevant leurs instructions du ministère des Affaires étrangères, établissent notamment les documents d'identité des Français de l'étranger ; le service central d'état civil du même ministère en dresse et en conserve l'état civil.

126 Les flux à traiter sont massifs, qu'il s'agisse des demandes concernant l'acquisition de la nationalité ou visant à constater son établissement. En 2015, l'administration a géré 113 608 dossiers d'acquisition de la nationalité française, dont 58 856 naturalisations et 50 314 déclarations². En 2012, la Chancellerie avait répertorié 66 760 demandes de certificat de nationalité française³.

Pour mener à bien cette lourde tâche, l'administration de la nationalité est confrontée à des impératifs de gestion et de rationalisation. Ainsi se posent des questions aux enjeux parfois contradictoires. Jusqu'où peut aller la centralisation des structures chargées de gérer une matière aussi sensible ? Comment opérer une simplification des procédures dans une matière complexe ?

Afin de répondre à ces impératifs, les structures administratives ont évolué depuis le milieu des années 2000 dans le sens à la fois d'une plus grande centralisation ministérielle et d'une redéfinition des compétences sur le plan local. Cependant, certaines questions relatives tant à la nécessité d'une expertise ministérielle diversifiée qu'à celle d'une meilleure gestion des données et des procédures, sans oublier la difficile conciliation entre la simplification de ces dernières et la complexité de l'étude des dossiers individuels, restent en suspens.

2. Chiffres du ministère de l'Intérieur (département des statistiques, des études et de la documentation) et du ministère de la Justice, juillet 2016.

3. *Journal officiel*, Sénat, séance du 7 mars 2013.

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Les structures chargées de l'administration de la nationalité ont, à l'examen, vécu une triple évolution ces dernières années : une plus grande centralisation des compétences sur le plan ministériel au profit du ministère de l'Intérieur, un mouvement de déconcentration des compétences entre autorités centrales et locales, une limitation du nombre de structures territoriales en charge des demandes. Cette évolution a eu pour but d'accroître l'efficacité administrative tout en assurant l'égalité de traitement entre les dossiers individuels.

Une plus grande centralisation des compétences sur le plan ministériel

Les autorités centrales compétentes en matière de nationalité ont varié au cours du temps. Jusqu'en 1945, c'est le ministère de la Justice qui instruisait toutes les questions relatives à la nationalité, y compris l'acquisition par naturalisation. Puis le décret du 24 décembre 1945, en créant le ministère de la Population, a transféré à son profit les naturalisations, réintégrations par décret et déclarations de nationalité. À partir de janvier 1946, ce ministère a donc eu compétence pour connaître de l'ensemble des acquisitions de la nationalité française, quelle que soit la procédure. Toutefois, une diversification des attributions a été partiellement maintenue, les tribunaux conservant la charge de délivrer les certificats de nationalité française qui leur avait été donnée en 1941, tandis que le ministère de la Justice traitait le contentieux *via* le bureau créé à cette fin en 1947. Le principe d'une diversification des compétences est encore inscrit dans la loi 73-42 du 9 janvier 1973 en matière de déclarations de nationalité et surtout dans la loi 93-933 du 22 juillet 1993, qui a limité la compétence du ministre des Affaires sociales, alors chargé des naturalisations, à l'enregistrement des seules déclarations de nationalité à raison du mariage, les autres cas relevant majoritairement du ministère de la Justice.

L'époque contemporaine a vu se dessiner, quant à elle, un mouvement de centralisation. En 2007, la sous-direction de l'accès à la nationalité française, qui faisait partie de la direction de la population et des migrations du ministère des Affaires sociales depuis 1945, a été rattachée à la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, créé par le décret du 18 mai 2007. Les décrets 2007-999 du 31 mai 2007 et 2007-1891 du 26 décembre 2007

prévoient que cette dernière direction participe notamment à l'élaboration des règles en matière d'acquisition et de retrait de la nationalité française, et qu'elle a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage.

La suppression du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, en novembre 2010, n'a pas entraîné un retour des compétences susvisées au ministère des Affaires sociales puisque, par décrets 2010-1444 du 25 novembre 2010 et 2014-408 du 16 avril 2014 relatifs aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, ce ministère a désormais « la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. Il est par ailleurs associé à l'exercice, par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, de ses attributions en matière de déclaration de nationalité et de délivrance des certificats de nationalité française ». À cet effet, la direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur comprend en son sein la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, à laquelle est rattachée la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

Dans le même sens, la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du ministère des Affaires étrangères est placée sous l'autorité conjointe de ce ministère et de celui de l'Intérieur. Et, matériellement, c'est la sous-direction de l'accès à la nationalité française qui est compétente pour instruire et enregistrer les déclarations de nationalité à raison du mariage souscrites à l'étranger et reçues par les postes consulaires.

Enfin, la loi 2016-274 du 7 mars 2016, en confiant à l'autorité administrative la réception des déclarations de nationalité fondées sur les articles 21-13-1 et 21-13-2 du code civil, confirme la centralisation progressive des compétences du ministère de l'Intérieur s'agissant des acquisitions de la nationalité française par décret et de certains types de déclaration.

Un mouvement de déconcentration des procédures

L'administration de la nationalité relève pour beaucoup des autorités centrales. Les sous-directions et bureaux des ministères se voient, en effet, confier des missions d'instruction de dossiers individuels qui, si elles sont ainsi effectuées de façon centralisée dans un souci de coordination, de sécurité juridique et d'égalité de traitement, n'en sont pas moins susceptibles de se heurter à un problème

de moyens et d'échelle face à l'augmentation du nombre de cas à traiter.

Ce mode de traitement connaît cependant des nuances. Ainsi peut-on observer une gestion déconcentrée des déclarations de nationalité relevant du ministère de la Justice. Alors que les déclarations de nationalité à raison du mariage, dans les termes du décret 2015-316 du 19 mars 2015, sont reçues par le préfet ou les consulats et adressées au ministre chargé des naturalisations après enquête pour instruction et enregistrement éventuel, les déclarations de nationalité gérées par le ministère de la Justice et souscrites en France sont, pour leur part, reçues et enregistrées par les greffiers en chef des tribunaux d'instance (et non plus par les juges des tribunaux d'instance, conformément à la loi du 12 mai 2009), suivant une logique de déconcentration qui n'a pas été remise en cause depuis 1993.

129

Depuis 2010, certaines procédures d'instruction des demandes de naturalisation et de réintégration par décret connaissent elles aussi une gestion partiellement déconcentrée (à tout le moins celles formulées sur le territoire national), le conseil de modernisation des politiques publiques, dans sa décision du 12 décembre 2007, ayant considéré qu'il y avait lieu de « supprimer le double niveau d'instruction, afin de réduire les délais tout en préservant l'égalité de traitement ». La procédure a été, après une phase d'expérimentation, organisée par le décret 2010-725 du 29 juin 2010, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010, qui a substitué une procédure déconcentrée à la double instruction des demandes menée par les préfetures puis par le ministère chargé des naturalisations.

Le rôle du préfet a été dès lors accru et la procédure simplifiée. Ainsi, si ce dernier considère que la demande dont il est saisi est manifestement irrecevable, l'article 43 du décret du 30 avril 1993 modifié lui permet de l'écarter sans être tenu d'organiser un entretien individuel préalable avec le demandeur. Dans l'hypothèse où la demande est recevable, il peut estimer qu'il n'y a pas lieu d'accorder la naturalisation ou la réintégration sollicitée et ainsi rejeter la demande (art. 44). Il peut aussi choisir d'ajourner sa décision. En cas de rejet, le demandeur a la possibilité, dans les deux mois suivant la notification, de déposer un recours auprès du ministre chargé des naturalisations, à l'exclusion de tout autre recours administratif. À l'opposé, quand le préfet estime qu'une demande est recevable et bien fondée, il émet une proposition dont connaît la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

Compte tenu de la crainte que les dossiers d'accès à la nationalité française soient l'objet d'une inégalité de traitement entre les divers

départements, crainte relayée par un certain nombre de parlementaires et d'experts⁴, le ministre chargé des naturalisations a sollicité l'expertise de l'inspection générale de l'administration. Celle-ci, dans un rapport publié en octobre 2012, a confirmé que l'instruction des demandes de naturalisation par cent quatre-vingt-six sites en préfectures et sous-préfectures pourrait être de nature à entraîner une inégalité géographique dans l'accès à la nationalité française, notamment en ce qui concerne la durée de leur traitement et leur taux d'acceptation. Les auteurs de ce rapport ont proposé, pour améliorer cette situation, de regrouper ces sites en une quarantaine de plateformes régionales qui auraient pour fonction de recevoir et d'instruire les demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française, ainsi que les déclarations à raison du mariage.

130 C'est dans cet esprit que les décrets 2013-795 du 30 août 1993 et 2015-316 du 19 mars 2015 ont engagé une expérimentation au sein de certaines régions visant à centraliser les demandes et les déclarations au niveau d'une seule préfecture. Ce dispositif interdépartemental d'instruction des dossiers ayant donné satisfaction, il a été prévu de l'étendre de manière progressive à l'ensemble du territoire national. De même, des instructions précises ont été données par l'autorité centrale afin d'harmoniser l'application des règles, dont un exemple peut être donné par l'instruction du 30 mars 2015 du ministre de l'Intérieur⁵.

Le regroupement des structures territoriales compétentes

La volonté de réduire les coûts et la durée des procédures a gouverné ce regroupement des structures locales compétentes. L'objectif était aussi d'assurer plus de sécurité juridique en spécialisant les agents en charge des dossiers individuels, tant au niveau des services dépendant du ministère de l'Intérieur qu'à celui du ministère de la Justice.

Les structures déconcentrées du ministère de l'Intérieur ont finalement fait l'objet d'un regroupement organisé par le décret 2015-316 du 19 mars 2015 et par l'arrêté du même jour. C'est ainsi que l'autorité administrative compétente pour recevoir les demandes de naturalisation, de réintégration dans la nationalité française ou d'autorisation de perdre

4. Cf. « Réflexions sur la réforme de la procédure de naturalisation par Jacques Bécot (ancien sous-directeur de l'accès à la nationalité française) », *CombatsDroitsHomme.blog.LeMonde.fr*, 24 avril 2009; Laetitia Van Eeckhout, « Élus, agents et spécialistes de l'immigration s'inquiètent d'un projet de réforme des procédures de naturalisation », *Le Monde*, 28 juin 2008.

5. Instruction du 30 mars 2015 relative à l'acquisition de la nationalité française (Nor: IntK1504908J), *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, mai 2015.

la nationalité française, ainsi que les déclarations de nationalité française à raison du mariage, a été désignée selon le lieu de résidence du demandeur ou du déclarant, conformément à un tableau annexé. Depuis, les missions d'instruction des demandes sont exercées à un niveau interdépartemental par les services d'un nombre restreint de préfectures désignées par arrêté. La procédure est par ailleurs simplifiée par la mise en place de plateformes régionales accessibles en ligne.

Une même évolution est visible au sein de l'administration du ministère de la Justice depuis une dizaine d'années. Le décret 2005-460 du 13 mai 2005 a en effet attribué au greffier en chef du tribunal d'instance du 1^{er} arrondissement de Paris (service de la nationalité des Français nés et établis hors de France) compétence pour délivrer les certificats de nationalité française à toutes les personnes nées et résidant à l'étranger, ce qui a eu pour conséquence de mettre fin aux compétences territoriales jusqu'alors reconnues dans ce domaine aux tribunaux d'instance de Bordeaux, de Nîmes, de Montpellier, de Marseille et de Saint-Denis de La Réunion. Par ailleurs, depuis le décret 2009-561 du 19 mai 2009, le Pôle de la nationalité française de Paris regroupe l'ensemble des services de la nationalité qui étaient auparavant répartis dans quinze tribunaux d'instance parisiens. Enfin, le décret 2009-1384 du 11 novembre 2009 relatif à la spécialisation des juridictions en matière de contestation de nationalité a fixé la liste et le ressort des juridictions de première instance compétentes en cette matière en limitant leur nombre.

131

Pour autant, bien des questions restent sans réponse : comment allier centralisation administrative et nécessaire diversité des expertises dans une matière aussi sensible ? Comment rendre la gestion administrative du secteur de la nationalité encore plus efficace ? À quels niveaux doit-elle être envisagée ? Peut-on, s'agissant du traitement des dossiers individuels, parvenir à concilier simplification administrative et lutte contre les risques de fraudes à la loi ?

LES QUESTIONS EN SUSPENS

Le maintien d'expertises ministérielles différenciées

Le travail gouvernemental de préparation des projets de loi et de rédaction des textes réglementaires s'enrichit de la diversité des travaux ministériels. Une direction et un bureau ont leur propre culture, née de leur histoire et de leur expertise, ce qui vient nourrir les débats interministériels et parlementaires.

Dans son ouvrage *Qu'est-ce qu'un Français ?*, Patrick Weil a ainsi

examiné le lien qui existe depuis les premières années d'application de la loi du 26 juin 1889 entre la création d'une administration de la nationalité et la définition d'une politique relative à celle-ci⁶. Il rappelle, concernant en particulier les procédures de naturalisation, l'importance, dès cette époque, du bureau du sceau au sein de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice, créateur de sa propre jurisprudence reprise dans une circulaire du 28 août 1893. L'auteur met l'accent sur le rôle joué par ce bureau dans l'intégration de la deuxième génération des enfants nés en France de parents étrangers avant 1914⁷, mais aussi sur son rôle de modérateur sous le gouvernement de Vichy en rappelant, notamment, que Paul Didier, alors ancien chef du bureau, fut l'unique magistrat à ne pas prêter serment au maréchal Pétain⁸. Il n'omet pas de reprendre, à propos du code de la nationalité promulgué le 19 octobre 1945, les observations du professeur Jacques Maury, lequel énonce que ce code consacre « la doctrine » du bureau du sceau⁹.

Une évidence s'impose : quels que soient les époques et les événements qui l'ont marqué, le droit de la nationalité a toujours généré d'intenses débats auxquels l'administration, à travers ses circulaires ou ses réponses ministérielles, a tenté d'apporter des réponses pragmatiques.

On peut par exemple citer la circulaire conjointe des ministres de la Justice et des Affaires sociales en date du 1^{er} mars 1967, qui a permis d'interpréter largement la loi du 20 décembre 1966, votée donc quelques années après l'indépendance de l'Algérie, dans le but assumé d'éviter de nouveaux cas d'apatridie après qu'a été supprimée la possibilité de se faire reconnaître la nationalité française pour certaines personnes auxquelles la nationalité algérienne n'avait pas été conférée par la loi algérienne de nationalité. En visant également, parmi les bénéficiaires, « les enfants nés en Algérie de parents musulmans ayant acquis la nationalité française sur ce territoire à raison du *jus soli* entre l'entrée en vigueur de la loi du 17 février 1942 et le 3 juillet 1962 tout en conservant leur statut coranique, et auxquels la nationalité algérienne n'avait pas été conférée de plein droit », la circulaire a maintenu une conception ouverte du droit de la nationalité, encore récemment confirmée par la Cour de cassation dans son arrêt du 25 avril 2007¹⁰. À l'inverse, on peut

6. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, p. 93 et suiv.

7. *Ibid.*, p. 99 et suiv.

8. *Ibid.*, p. 149 et 201.

9. *Ibid.*, p. 229.

10. Cass., 1^{re} civ., 25 avril 2007, pourvoi n° 06-16.090.

évoquer les réserves formulées par le ministère de la Justice sur la transmission du statut de droit commun en cas de mariage devant le cadi aux personnes originaires d'Algérie, réserves invalidées par la Cour de cassation dans trois arrêts du 6 juillet 2011¹¹ et, par conséquent, abandonnées, ainsi qu'il ressort de la réponse à la question orale sans débat du sénateur Jean-Yves Leconte en juillet 2012¹².

Ces exemples soulignent à quel point le droit de la nationalité nécessite, en raison même de ses enjeux, des débats renouvelés et approfondis, y compris au niveau interministériel. Rien ne saurait, dès lors, remplacer les expertises conjointes des ministères chargés de la naturalisation, de la Justice et des Affaires étrangères, lequel relaie notamment les travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La persistance de questions relatives aux structures et outils de gestion

133

Les questions abordées ici sont de deux ordres : l'un touche au renforcement de la déconcentration de la gestion des dossiers de nationalité, l'autre à la centralisation des données de nationalité s'imposant d'autant plus dans un tel cadre.

La déconcentration de la gestion, comme on a pu le voir, reste limitée et la volonté d'y procéder est récente. Les moyens des structures centrales n'étant pas toujours adaptés pour assurer le traitement d'un nombre de dossiers toujours plus important, on peut se demander si l'accentuation de ce phénomène de déconcentration – à condition de s'effectuer dans des conditions permettant l'égalité de traitement entre les administrés, en toute sécurité juridique – se traduirait par une plus grande efficacité. La gestion du contentieux de la nationalité, dont les cas sont en constante augmentation comme l'indique la circulaire du ministère de la Justice du 18 septembre 2015¹³, peut illustrer cette question.

En application des dispositions de l'article 1043 du code de procédure civile et de l'article 5 de l'arrêté du 1^{er} décembre 2014 fixant l'organisation en bureaux de la direction des affaires civiles et du sceau, le bureau de la nationalité de ce ministère est en charge du contentieux judiciaire de la nationalité. On relèvera que la concentration de la gestion du contentieux entre les mains de plusieurs tribunaux, telle que favorisée par le décret du 11 novembre 2009, devrait conduire à une plus

11. Cass., 1^{re} civ., 6 juillet 2011, pourvois n° 10-30.757, 10-30.760 et 10-30.811.

12. *Journal officiel*, Sénat, séance du 26 juillet 2012.

13. Circulaire du 18 septembre 2015 relative au contentieux de la nationalité (Nor : JusC1522457C), direction des affaires civiles et du sceau, ministère de la Justice.

grande spécialisation des parquets, ce qui permettrait à la Chancellerie de ne pas se substituer à ceux-ci, son rôle se limitant à apporter son expertise juridique à travers, par exemple, la validation du contenu de conclusions rédigées localement, sauf cas spécifiques ou d'une particulière importance. Il est certain qu'une telle validation, précédée de la diffusion systématique d'une documentation actualisée et adéquate, ne saurait exister que si des moyens ont été préalablement octroyés aux parquets, au sein desquels devraient être constituées des équipes renforcées, spécialisées et stables.

La dissémination des compétences sur le plan local pose, quant à elle, la question de la centralisation des données ou de leur partage. L'exemple des déclarations de nationalité peut ici être cité. En vertu de l'article 26 du code civil modifié par la loi 2016-274 du 7 mars 2016 et dont le décret 2016-872 du 29 juin 2016 explicite certaines modalités d'application, les 134 déclarations de nationalité souscrites en raison soit du mariage avec un conjoint français (art. 21-2 du code civil), soit de la qualité d'ascendant de Français (art. 21-13-1), soit de la qualité de frère ou sœur de Français (art. 21-13-2), sont reçues par l'autorité administrative; les autres déclarations de nationalité le sont par le greffier en chef du tribunal d'instance ou par le consul – dans ce dernier cas, les déclarations sont enregistrées par le ministère de la Justice.

Les compétences en matière de déclaration de nationalité restent donc éparpillées entre les autorités dépendant du ministère chargé des naturalisations, les greffiers en chef des tribunaux d'instance, les autorités consulaires et le bureau de la nationalité du ministère de la Justice. Or, à défaut de revenir sur un tel éparpillement et de décider d'une gestion unifiée des déclarations dans une seule structure – telle qu'évoquée par l'article 34 du décret du 30 décembre 1993 se référant à une autorité centrale désignée par arrêté interministériel en cette matière –, il pourrait être particulièrement utile d'instaurer, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, une gestion interministérielle des données afférentes aux déclarations gérées par des autorités distinctes. Un tel support poursuivrait les efforts d'ores et déjà engagés de centralisation des données au sein de chaque ministère¹⁴.

14. En particulier des données juridictionnelles au sein du ministère de la Justice, visé dans l'arrêté du 13 juin 2007 portant création d'un système de gestion informatisé concernant le suivi des demandes, des décisions et du contentieux relatifs aux certificats de nationalité française (Nor: JusB0757319A), et des données relevant désormais du ministère de l'Intérieur par le biais de l'application Prenat, mentionnée notamment dans sa circulaire 007-325 du 22 août 2007.

La difficile conciliation entre simplification administrative et complexité de l'examen des dossiers sur le plan local

Certains textes, dont le décret 2010-506 du 18 mai 2010, sont entrés en vigueur afin de simplifier la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports, tandis que des procédures permettent de déposer des demandes de délivrance d'actes par le biais de sites internet. Les préfetures et les services d'état civil n'ont pour autant pas moins besoin d'avoir des informations fiables en vue de délivrer des papiers d'identité et de dresser les actes d'état civil de personnes de nationalité française. Or l'établissement de la nationalité dépend, plus particulièrement lorsqu'il repose sur la filiation, de la fiabilité des pièces d'état civil constituant le dossier administratif examiné. L'enjeu est d'importance puisque, en cas de délivrance d'un certificat de nationalité sur la base d'actes apocryphes, un contentieux doit être ouvert et qu'en pareil cas la preuve du défaut d'authenticité des pièces d'état civil ayant pu aboutir à l'établissement d'un tel certificat est à la charge de celui qui conteste la nationalité, en vertu de l'article 30 du code civil. Sur ce point, l'attention a été portée, notamment depuis le début des années 2000, sur la fraude en matière d'état civil étranger, dont s'est notamment fait l'écho la circulaire de la direction des affaires civiles et du sceau en date du 1^{er} avril 2003¹⁵.

135

Les actes d'état civil étrangers doivent en principe faire l'objet d'une légalisation sauf convention bilatérale contraire entre la France et un État étranger. L'article 47 du code civil vise par ailleurs les conditions à satisfaire pour que fasse foi en France l'acte de l'état civil des Français et des étrangers rédigé dans un pays étranger selon les formes locales. Or, en pratique, la vérification de l'existence de l'acte original est effectuée soit à travers la consultation, par les autorités consulaires françaises, des registres détenus par les autorités étrangères locales, soit par le biais d'une levée d'actes auprès de celles-ci. Dès lors, la durée de ces opérations dépend de la diligence des services étrangers sollicités et des moyens dont disposent les autorités consulaires françaises à l'étranger. Elle varie en conséquence considérablement d'un État à un autre.

Les difficultés rencontrées dans ce processus de vérification sont importantes en pratique et à l'origine de lenteurs administratives dont les parlementaires se font souvent l'écho. Pour régler ce problème aux

15. Circulaire du 1^{er} avril 2003 relative à la fraude en matière d'actes de l'état civil étrangers produits aux autorités françaises (Nor: JusC0320085C), *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, avril 2003.

enjeux majeurs, il peut être envisagé de privilégier la voie des conventions d'état civil entre États¹⁶ ou de chercher des solutions de droit interne. C'est d'ailleurs celle qui a été la plus particulièrement suivie jusqu'ici, ainsi qu'en témoigne encore le décret 2015-1740 du 24 décembre 2015 relatif aux modalités de vérification d'un acte de l'état civil étranger : en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative saisie procède ou fait procéder, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois valant décision de rejet.

*

136 Ainsi, l'administration de la nationalité, porteuse d'histoire et de mémoire, n'en doit pas moins mener aujourd'hui encore une réflexion sur ses structures et ses modalités de gestion. Et ces dernières, en fonction des réponses données, participeront à la résolution des questions contemporaines portant sur l'identité et la cohésion nationales.

16. Sur l'apport des conventions bilatérales d'état civil, cf. notamment Christine Bidaud-Garon, « Les conventions bilatérales en matière d'état civil », *Actualité juridique. Famille*, n° 6, 2014, p. 341 et suiv.

R É S U M É

Les structures administratives de la nationalité ont vécu une triple évolution depuis le milieu des années 2000 : une plus grande centralisation des compétences sur le plan ministériel au profit du ministère de l'Intérieur, des mouvements de déconcentration et une limitation du nombre des structures territoriales compétentes. Des questions restent néanmoins en suspens, qui touchent à la nécessité du maintien d'expertises ministérielles différenciées, d'une gestion toujours plus efficace et d'une simplification administrative des demandes alliée à la lutte contre les fraudes.