POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA NATIONALITÉ

N° 160

Prix Guy-Carcassonne « *Le Monde-Pouvoirs*-Club des juristes » du meilleur article constitutionnel

Guy Carcassonne, constitutionnaliste reconnu, eut une vraie passion, celle de l'Université, et un engagement, celui de partager son enseignement avec ses étudiants.

En sa mémoire, le prix Guy-Carcassonne récompense chaque année l'auteur de moins de 40 ans d'un article inédit de cinq mille signes portant sur une question constitutionnelle, *lato sensu*, liée à l'actualité française ou étrangère. Cet article doit aider à faire comprendre au plus grand nombre les enjeux juridiques, politiques et sociaux posés par cette question constitutionnelle.

Le prix Guy-Carcassonne sera décerné pour la quatrième fois en juin 2017. Les candidats devront adresser leur article entre le 31 mars et le 1er mai à l'adresse e-mail dédiée au prix :

prixguycarcassonne@leclubdesjuristes.com

Le jury du prix sera constitué de membres de la revue *Pouvoirs*, du Club des juristes et de la rédaction du journal *Le Monde*, ainsi que de deux professeurs de droit public ou science politique étrangers.

Le lauréat, outre un prix de 1 500 euros, verra son article publié dans le journal *Le Monde* et sur les sites internet de la revue *Pouvoirs* et du Club des juristes.

Pour concourir et obtenir le règlement du prix, consulter :

LeClubdesJuristes.com

Revue-Pouvoirs.fr

SOMMAIRE

Hugues Fulchiron
Les enjeux contemporains du droit français
de la nationalité à la lumière de son histoire 7

Serge Slama
Jus soli, jus sanguinis, principes complémentaires
et consubstantiels de la tradition républicaine 19

Sabine Corneloup
Les modes actuels d'acquisition de la nationalité française 35

Claire Zalc
La naturalisation, acte ou vecteur d'intégration ?
Retour sur l'histoire du débat dans le premier XXe siècle 47

Dominique Schnapper
Nationalité et citoyenneté 61

Emmanuel Decaux
L'apatridie 73

Jean-Christophe Gaven
La déchéance avant la nationalité
Archéologie d'une déchéance de citoyenneté 85

Gilles Finchelstein
Post mortem
Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité 99

Emmanuelle Saada
Nationalité et citoyenneté
en situation coloniale et post-coloniale 113

Isabelle Vendryes
L'administration de la nationalité 125

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er juillet – 30 septembre 2016)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 139

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er juillet – 30 septembre 2016)
Pierre Avril et Jean Gicquel 157

Summaries 183

la nationalité est étudiée par

Sabine Corneloup, professeure de droit privé à l'université Paris 2 Panthéon-Assas, secrétaire générale de la *Revue critique de droit international privé*. Elle a publié, avec Fabienne Jault-Seseke et Ségolène Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers* (puf, 2015) (sabine.corneloup@u-paris2.fr).

Emmanuel Decaux, professeur de droit public à l'université Paris 2 Panthéon-Assas, président du Comité des disparitions forcées des Nations unies. Il est l'auteur, avec Olivier de Frouville, de *Droit international public* (10e éd., Dalloz, 2016).

Gilles Finchelstein, directeur général de la fondation Jean-Jaurès. Il est notamment l'auteur de *La Dictature de l'urgence* (Fayard, 2011) et de *Piège d'identité. Réflexions (inquiètes) sur la gauche, la droite et la démocratie* (Fayard, 2016).

Hugues Fulchiron, professeur à la faculté de droit de l'université Lyon 3 Jean-
6 Moulin, membre de l'Institut universitaire de France. Il a publié plusieurs livres et articles sur le droit de la famille, la protection des personnes vulnérables, le droit européen et international de la famille, le droit de la nationalité, le droit des étrangers et les droits fondamentaux.

Jean-Christophe Gaven, professeur d'histoire du droit et des institutions à l'université Toulouse 1 Capitole, directeur du Collège supérieur de droit. Il a dirigé, avec Jacques Krynen, la publication des *Désunions de la magistrature* (Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2013) et a récemment publié *Le Crime de lèse-nation* (Presses de Science Po, 2016).

Emmanuelle Saada, professeure associée aux départements de français et d'histoire de l'université Columbia à New York. Elle est l'auteure des *Enfants de la colonie. Les métis de l'Empire français entre sujétion et citoyenneté* (La Découverte, 2007).

Dominique Schnapper, directrice d'études à l'ehess, membre honoraire du Conseil constitutionnel. Elle a notamment publié, chez Gallimard, *La Communauté des citoyens* (Gallimard, 1994), *La Relation à l'autre* (1998), *La Démocratie providentielle* (2002) et *L'Esprit démocratique des lois* (2014).

Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'université Paris Ouest-Nanterre-La Défense, membre du credof, équipe du Centre de théorie et d'analyse du droit (umr 7074). Il est spécialiste du droit des étrangers, de la nationalité, du contentieux des droits de l'homme, des discriminations, ou encore du statut de lanceur d'alerte.

Isabelle Vendryes, magistrate, conseillère à la cour d'appel de Paris, présidente de formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile, ancienne chef du bureau de la nationalité à la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.

Claire Zalc, directrice de recherches à l'Institut d'histoire moderne et contemporaine (cnrs-ens). Elle a récemment publié *Dénaturalisés. Les retraits de nationalité sous Vichy* (Seuil, 2016).

Hugues Fulchiron

LES ENJEUX CONTEMPORAINS DU DROIT FRANÇAIS DE LA NATIONALITÉ À LA LUMIÈRE DE SON HISTOIRE

1790, 1793, 1804, 1851, 1889, 1927, 1945, 1973, 1993 : les principales dates de l'histoire du droit français de la nationalité sont liées aux grands événements de l'histoire de France. Le lien entre le droit de la nationalité et l'histoire n'a rien de surprenant. La nationalité possède un caractère éminemment politique, dans tous les sens du terme et, au premier chef, dans son sens étymologique : celui de la constitution de la *polis*. En France, le corps des nationaux forme traditionnellement le corps des citoyens, donc le cœur de la cité. Les débats sur la nationalité revêtent une importance d'autant plus grande (une importance vitale, pourrait-on dire) que la conception française de la nationalité est elle-même très particulière. On a dit et redit qu'elle ne reposait pas sur une forme d'allégeance personnelle et moins encore sur une appartenance ethnique (la communauté de sang, la « race ») ou territoriale : la nationalité française est fondée sur le partage d'un certain nombre de principes et de valeurs. Certes, ces principes et ces valeurs ont changé au fil des siècles ; mais, dans la mythologie nationale peut être plus encore que dans la réalité, ce sont ces principes et ces valeurs qui font l'unité de la nation. On comprend donc qu'en des temps où il semble que ces principes et ces valeurs soient sinon en crise, du moins « réinterrogés », renaissent parallèlement les débats autour de la nationalité.

Débats d'hier

En 1789, la construction de la France révolutionnaire appelait la définition du corps des citoyens investis de la charge publique ; les dispositions sur la citoyenneté furent donc inscrites dans les constitutions successives, nationalité et citoyenneté étant étroitement imbriquées. S'inspirant des traditions de l'Ancien Régime, la première Constitution, du 3 septembre 1790, affirma que « sont citoyens français ceux qui sont nés en France d'un père français ; ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le royaume ; ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont revenus s'établir en France et ont prêté le serment civique ». L'accès à la citoyenneté française était largement ouvert aux étrangers. Ainsi, l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 déclarait-il que « tout étranger » âgé de 21 ans accomplis, qui, « domicilié en France depuis une année, y vit de son travail – ou acquiert une propriété – ou épouse une Française – ou adopte un enfant – ou nourrit un vieillard – », « est admis à l'exercice des droits de citoyen français ». À côté de ces naturalisations automatiques (les textes jouaient dès lors que l'intéressé en remplissait les conditions, sans même que sa volonté ou son consentement fût nécessaire), la France s'ouvrait aux amis de la Liberté : selon l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 accédait à la citoyenneté « tout étranger […] qui sera jugé par le corps législatif avoir bien mérité de l'humanité ».

En 1804, il fallut remettre de l'ordre dans le droit comme dans l'État. Un vif débat opposa François Denis Tronchet, partisan du droit du sang, et Napoléon Bonaparte, défenseur du droit du sol. Contre la tradition française, le droit du sang l'emporta : tout enfant né en France d'un père français était français ; l'étranger né en France pouvait réclamer la qualité de Français dans l'année suivant sa majorité « pourvu que, dans le cas où il résiderait en France, il déclare que son intention est d'y fixer son domicile et que, dans le cas où il résiderait en pays étranger, il fasse sa soumission de fixer en France son domicile et qu'il l'y établisse dans l'année ». Quant à la femme, elle suivait la condition de son mari. Citoyenneté et nationalité furent juridiquement dissociées : la nationalité étant conçue comme un attribut de la personne, ses règles furent inscrites dans le code civil, au livre « Des personnes ». D'autres textes régirent la naturalisation. Ainsi, l'étranger qui avait déclaré fixer son domicile en France pouvait, au bout de dix ans, demander à devenir français ; mais il n'était plus question d'automaticité : il revenait à l'empereur d'en décider.

Le siècle qui suivit fut celui de la remontée du *jus soli*. Les débats étaient dominés par le souci de faire participer les étrangers vivant en France aux charges de la nation. De fait, alors que la naturalisation était devenue exceptionnelle, « l'admission à domicile », sur décision du gouvernement, permettait à l'étranger de bénéficier des droits civils tout en l'exonérant des lourdes obligations militaires attachées à la qualité de Français : de six à huit ans de service actif, avec tirage au sort et possibilité de se faire remplacer moyennant finance. Dans ces conditions, peu d'étrangers nés en France étaient tentés de réclamer la qualité de Français dans l'année de leur majorité. Quant aux étrangers nés hors de France… C'est dans ce contexte très particulier que la IIe République instaura ce qui semble aujourd'hui une règle essentielle du droit français de la nationalité, le double *jus soli* : désormais, l'enfant né en France d'un père lui-même né en France était automatiquement français à sa majorité. La loi de 1851 réserva cependant à l'intéressé une faculté de répudiation.

La question militaire prit une importance plus grande encore après la défaite de 1870 : face à l'Allemagne, il fallait préparer la revanche et pour cela ouvrir largement la nationalité française afin d'offrir à la France de nouveaux soldats. C'est à cette époque que fut notamment créée l'acquisition automatique de la nationalité française pour les enfants nés en France et y résidant à leur majorité. Fut également supprimée la faculté de répudiation ouverte en 1851 : trop d'enfants français par double *jus soli* l'utilisaient, disait-on, pour échapper à leurs devoirs militaires. Comme l'écrivait le grand juriste Jean-Paulin Niboyet : « Désormais, l'ombre du bureau de recrutement plane sur tous nos textes et permet seule de les expliquer ainsi que de les justifier. » Encore ne doit-on pas forcer le trait : le besoin de forger une nation, à partir d'éléments disparates, constituait le moteur de cette politique ; de plus commençaient à monter les inquiétudes liées à l'évolution démographique dans une France devenue un pays d'immigration, en métropole mais aussi dans les colonies, notamment en Afrique du Nord où vivaient d'importantes communautés italiennes ou espagnoles. Reste que l'argument militaire dans un pays obsédé par la défaite représentait l'arme rhétorique absolue. Il ne faut donc pas s'étonner que la grande loi sur la nationalité de 1889 ait précédé de quelques semaines seulement la loi généralisant le service militaire obligatoire. Parallèlement, en 1891, le double *jus soli* fut étendu à l'enfant né en France d'une mère elle-même née en France et les conditions de la naturalisation assouplies.

Les années suivantes virent se développer un climat de défiance à l'égard des étrangers : plusieurs lois encadrèrent en particulier l'activité

des travailleurs étrangers (par exemple, la loi du 8 août 1893 relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national). La guerre de 1914 ne fit que renforcer ces soupçons, bientôt étendus aux « nouveaux Français » : des lois de 1915 et 1917 autorisèrent ainsi le gouvernement à rapporter les décrets de naturalisation obtenus par d'anciens sujets de puissances en guerre avec la France.

En 1923 fut préparé dans cet esprit un texte hostile aux migrants qui, au lendemain des grands bouleversements territoriaux de la Première Guerre mondiale, affluaient vers la France. Mais, par un stupéfiant renversement de tendance, les porteurs du projet comprirent que la France, épuisée par la guerre, ne pourrait se relever que si elle se nourrissait de sang neuf et que l'on « francisât » les étrangers qui y étaient venus pour travailler et désormais pour y vivre. Au nom des impératifs économiques et démographique, un projet de défiance devint une loi d'ouverture : de nouveaux cas d'acquisition de la nationalité à raison de la naissance en France furent créés, les règles de la naturalisation furent assouplies, la femme mariée acquit en principe son autonomie en matière de nationalité. Comme l'expliquait Niboyet : « Dans l'ensemble, la caractéristique de cette loi a été d'assurer, au profit de la France, un grand rendement de la nationalité, notre pays ayant besoin d'apports de population et devant, d'autre part, pour des raisons politiques, dissoudre les noyaux d'étrangers au fur et à mesure qu'ils se forment. »

Sur le plan des principes, la loi de 1927 assura l'unité de la législation sur la nationalité en mêlant dans un ensemble ordonné textes et pratiques administratives. Les règles de la nationalité quittèrent ainsi le code civil où elles avaient été placées en 1804 afin de bien marquer les liens entre nationalité et exercice de droits civils : la nouvelle loi sur la nationalité symbolisait au contraire la dimension politique de la qualité de national, donc, dans la conception française, des droits et devoirs du citoyen.

Toutefois, dans une période marquée par la xénophobie, la crise économique et la montée des périls firent vite renaître l'hostilité vis-à-vis des « métèques », pour reprendre une expression si souvent utilisée à l'époque, et de ces « Français de papiers » que l'assouplissement des conditions de la naturalisation aurait multipliés. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement d'Édouard Daladier prit des mesures qui restreignirent considérablement tant la nationalité d'origine que la naturalisation ou le statut de la femme mariée. Mêlant police des étrangers et dispositions sur la nationalité, le décret-loi du 12 novembre 1938 limita l'accès à la nationalité et édicta de nouvelles incapacités à l'égard des naturalisés ; parallèlement, des décrets-lois du 2 mai 1938

et du 8 novembre 1939 permirent l'internement des étrangers indésirables puis de tout individu français ou étranger considéré comme dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique. Un décret-loi du 9 septembre 1939 modifia la procédure de déchéance, tandis qu'un autre du 9 mars 1940 soumettait à autorisation l'acquisition d'une nationalité étrangère par tout Français de moins de 50 ans.

Le régime de Vichy renforça cet arsenal, dont il fit un large usage. Outre de nouvelles mesures frappant ceux qui n'étaient pas nés français et d'un père français de diverses incapacités relatives à l'exercice des droits politiques, à l'accès aux emplois publics ou à certaines professions (officiers ministériels, avocats, médecins, dentistes, vétérinaires, pharmaciens, banquiers), les naturalisations intervenues depuis la loi de 1927 furent soumises à une procédure de révision. Des milliers de « nouveaux Français » furent « dénaturalisés » : juifs d'Europe centrale (que la privation de la nationalité française rendait d'autant plus vulnérables à la déportation), communistes ou antifascistes qui, pour certains, n'avaient pas hésité à prendre les armes pour défendre leur nouvelle patrie. Au total, 15 154 dénaturalisations furent prononcées entre 1940 et 1944, dont nombre de juifs. Seuls ceux qui représentaient pour la France un « intérêt national » ou qui étaient prisonniers de guerre échappèrent à ces mesures. Parallèlement, les naturalisations furent soumises à un strict contrôle et des instructions furent données au parquet pour que soit suspendu l'enregistrement des déclarations de nationalité des enfants juifs nés en France de parents étrangers. De façon plus générale, les bureaux de Vichy préparèrent un projet de réforme du droit de la nationalité particulièrement restrictif (ainsi les délais pour une naturalisation passaient-ils de trois à dix ans de séjour en France). Mais, comme l'a expliqué Patrick Weil, les débats internes autour de la prise en compte des origines ethniques des candidats à la nationalité française dans le cadre d'une politique de naturalisation « dirigée », ainsi que le refus allemand de donner son accord, en raison notamment du maintien du double *jus soli* et de l'absence de dispositions empêchant les juifs de devenir français, entraînèrent l'échec du projet.

En 1945, une remise en ordre s'imposait. L'ordonnance de 1945 s'inscrivit cependant dans la tradition des lois antérieures tout en les épurant de leurs éléments les plus choquants. Fruit d'un vaste travail de remise en ordre et de rationalisation (même si commence avec elle la multiplication des cas particuliers qui marque aujourd'hui le droit de la nationalité), l'ordonnance du 19 octobre 1945 demeure la base du droit français de la nationalité. Reste qu'au-delà des règles légales, ce sont les

pratiques administratives, guidées par des circulaires ou autres documents internes, qui hier comme aujourd'hui « font » le droit de la nationalité. Mettant fin aux textes internes qui, au lendemain de la guerre, invitaient à prendre en considération l'origine nationale des demandeurs, de nouvelles instructions permirent, à partir de 1947, de multiplier le nombre de naturalisations.

En 1973, une nouvelle réforme survint : non pas dans l'urgence politique mais pour mettre le droit de la nationalité en harmonie avec les nouveaux principes du droit de la famille (liberté individuelle, promotion de la femme mariée, égalité entre enfants nés en mariage et hors mariage…) et, surtout, pour tirer les conséquences de la décolonisation. Il s'agissait également de préparer les voies de l'intégration pour les populations immigrées que l'on faisait venir afin de participer à l'effort de renouveau économique et démographique de la France.

Mais, très vite, la nationalité redevint un thème polémique. L'extrême droite, qui commença son ascension dans les années 1980, en fit un de ses chevaux de bataille, amalgamant nationalité et immigration dans sa dénonciation de la délinquance, du chômage et, plus généralement, de l'insécurité. Les débats se focalisèrent sur les immigrés venus d'Afrique du Nord et sur les enfants de la deuxième génération dont on réalisait à l'époque que, loin des mythes du retour au pays, ils étaient appelés à vivre en France : à gauche et surtout à droite, certains s'interrogèrent sur la possibilité d'assimiler une population dont la culture serait trop différente et dont la volonté d'intégration serait incertaine.

Au gré des alternances politiques qui marquèrent les années 1980-1990, droit des étrangers et droit de la nationalité connurent diverses réformes. En 1986, un premier projet élaboré par le gouvernement de Jacques Chirac lors de la première cohabitation envisageait notamment de revenir sur la règle centenaire de l'acquisition automatique de la nationalité française par les jeunes étrangers nés et résidant en France à leur majorité : cette acquisition serait soumise à une déclaration des intéressés. Les mesures proposées suscitèrent des réactions si hostiles dans une partie de l'opinion publique que le gouvernement fit marche arrière. Il confia à un groupe de « sages », présidé par Marceau Long, la tâche de réfléchir, de consulter, de proposer. Dans son rapport, *Être français aujourd'hui et demain*, la commission Long, s'inspirant des idées d'Ernest Renan et d'une conception « élective » de la nation, proposait en particulier de subordonner l'acquisition de la nationalité par les jeunes étrangers nés et résidant en France à une manifestation de volonté : cette démarche personnelle aurait pour vertu de conduire les intéressés à

prendre conscience des enjeux de nationalité et de citoyenneté, et marquerait leur adhésion libre et volontaire à la communauté française, à ses règles et à ses valeurs : il n'y aurait plus, disait-on, de Français sans le vouloir, de Français sans le savoir.

Avec le retour de la gauche au pouvoir en 1988, les projets de réforme restèrent en sommeil, mais une proposition de loi inspirée des conclusions de la commission Long fut votée au Sénat, resté majoritairement à droite. En 1993, lors de la deuxième cohabitation, un des premiers textes soumis à l'Assemblée nationale fut cette réforme du droit de la nationalité, couplée à un texte sur le droit des étrangers et à un autre sur les contrôles d'identité (les lois dites Pasqua, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque). En matière de droit de la nationalité, la loi du 22 juillet 1993 reprit, en les aggravant, la plupart des propositions de la commission de la nationalité : instauration d'une manifestation de volonté pour les jeunes étrangers nés et résidant en France, allongement des délais et renforcement des contrôles en matière d'acquisition de la nationalité à raison du mariage afin de lutter contre les mariages blancs, remodelage des effets collectifs de l'acquisition de la nationalité française au profit des enfants mineurs, réduction du champ du double *jus soli*, etc. Par ailleurs, la nationalité fut réintégrée dans le code civil.

Le principe même d'une manifestation de volonté restait cependant discuté : elle constituerait un facteur d'exclusion et de discrimination. Et l'obligation de faire un tel choix ne risquait-elle pas de conduire les jeunes étrangers à se poser directement la question de leur identité ?

En 1997, au lendemain d'une victoire qu'elle n'espérait sans doute pas si rapide, la gauche plurielle se divisa profondément sur la question. Le gouvernement suivit les recommandations d'une mission d'étude présidée par Patrick Weil et une loi du 16 mars 1998 supprima la manifestation de volonté.

Depuis, on ne compte plus les retouches, parfois guidées par le souci de favoriser l'intégration des personnes les plus vulnérables (parents âgés, personnes handicapées) ou par de pures considérations d'opportunité (de nature militaire, sportive, artistique ou scientifique), plus souvent marquées par le souci de lutter contre la « fraude » (fraude au mariage, fraude à l'adoption) et toujours animées par la volonté de vérifier l'intégration personnelle et effective de l'intéressé à la communauté française : connaissance de la langue, de l'histoire, des valeurs de la France, etc. La loi du 16 juin 2011 affirma ainsi que nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, par

une connaissance suffisante, *selon sa condition*, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, ainsi que des droits et devoirs conférés par la nationalité française, mais aussi par son adhésion aux principes et valeurs essentiels de la République (art. 21-24 du code civil).

Enjeux d'aujourd'hui et défis de demain

Avec la création de la citoyenneté européenne, qui transcende en quelque sorte les nationalités étatiques, on aurait pu croire que le débat allait s'apaiser. Ce serait oublier que la question de la nationalité est avant tout une question politique, étroitement liée aux réalités mais aussi à la mythologie collective. Or, depuis quelques années, les discussions ont pris un tour nouveau. Comme dans les années 1930-1940, la situation

de crise politique et économique, la montée des extrémismes, l'afflux aux portes de l'Europe de millions de migrants, joints aujourd'hui aux horreurs du terrorisme, font resurgir les vieilles peurs : celle de l'ennemi intérieur, d'autant plus dangereux qu'il est invisible, celle de ces « nouveaux Français » qui, au plus profond d'eux-mêmes, rejetteraient les principes et les valeurs de leur pays d'accueil, celle de ces étrangers inassimilables (les juifs jadis, les Italiens ou les Polonais naguère, les musulmans aujourd'hui). L'exploitation de ces fantasmes venus du fond des âges peut aboutir aux pires excès : les dérives auxquelles ont donné lieu en 2011 comme en 2016 les débats sur la déchéance de nationalité en ont été un signe.

À travers les débats sur l'assimilation ou l'intégration, par-delà les polémiques sur l'identité nationale, reste cependant une idée fondamentale. Creuset de populations d'origines les plus diverses, la nation française et, par conséquent, la nationalité qui en constitue une dimension essentielle reposent sur le partage d'un certain nombre de principes et de valeurs, exposés depuis janvier 2012 dans la Charte des droits et devoirs du citoyen français : liberté, égalité, fraternité, laïcité, égalité entre homme et femme.

Réclamer le « retour » au droit du sang, dénoncer les excès du droit du sol, opposer *jus soli* et *jus sanguinis*, n'est donc que pure rhétorique politique. Depuis la Révolution, la nationalité française est faite de sol et de sang, sol et sang qui n'ont pas de sens en eux-mêmes, comme s'ils constituaient le palladium de « l'identité française » : on le comprend bien en examinant les contingences qui, par le passé, conduisirent le législateur à développer le droit de l'un ou de l'autre. Comme d'autres liens familiaux tels que le mariage, comme d'autres liens de fait tels que la

résidence prolongée en France, *jus sanguinis* et *jus soli* permettent seulement de présumer l'intégration de l'individu dans une communauté au sein de laquelle il acquiert des droits mais aussi des devoirs : celui qui est né en France et qui y a été élevé, celui qui est né de parents français et qui a vécu près d'eux, celui qui se marie à un Français et construit avec lui une famille, partagent une même communauté de destin.

C'est cette adhésion à ces principes et à ces valeurs qui forgent, dans la mythologie politique française, l'unité de la nation. En mettant à mal cette dimension quasi mystique de la nation, les récents attentats terroristes n'en sont que plus dangereux.

C'est aussi parce que ces principes et ces valeurs semblent de plus en plus fragilisés (et certains ne se privent pas d'instrumentaliser cette menace !) ou parce que des fondamentalistes de tous bords affirment qu'ils sont incompatibles avec telle ou telle religion, telle ou telle culture, telle ou telle tradition, qu'il faut rappeler sans cesse que le droit français de la nationalité ne s'est pas fait sans heurts ni sans débats, qu'il n'est pas un droit d'exclusion voire de sanction mais un instrument d'intégration à la fois individuel et collectif : le couronnement mais aussi le moteur de l'intégration.

Bien que travaillées par l'amalgame entre qualité de national, condition des étrangers et défis de l'intégration, les récentes réformes du droit de la nationalité vont en partie en ce sens : au-delà des conditions générales d'intégration (mariage avec un Français, résidence de longue durée en France, éducation en France), on demande au futur Français des preuves personnelles d'intégration (connaissance de la langue, de l'histoire et de la culture, adhésion aux valeurs de la République). Et, comme on l'a vu, le droit de la nationalité a été réintégré dans le code civil. Autant de signes qui prouvent que la nationalité française n'est pas identité mais appartenance : appartenance à une communauté fondée sur un « vouloir vivre ensemble ». En ce sens, les débats contemporains autour de la nationalité témoignent peut-être moins d'une crise d'identité que d'une crise du « vivre ensemble ».

Affirmer ces valeurs dans un monde marqué par l'incertitude et par la tentation du repli n'a rien d'évident. Toutefois, le maintien de cette conception généreuse de la nationalité est d'autant plus nécessaire que d'autres formes d'appartenance émergent aujourd'hui, qui peuvent se présenter comme autant de menaces pour la « communauté nationale » : appartenances transnationales, de nature religieuse, ethnique ou communautaire, allégeances personnelles à telle ou telle mouvance politico-religieuse ou, à l'inverse, repli sur des identités infranationales de nature

locale ou régionale (il n'est qu'à songer au risque d'éclatement de certaines vieilles nations européennes).

Dans un tout autre sens, la citoyenneté européenne semble ouvrir d'autres horizons. Certes, cette nouvelle citoyenneté dépend des nationalités étatiques : est citoyen européen celui qui possède la nationalité d'un État membre. Mais les droits spécifiques qu'ouvre la citoyenneté européenne, bien au-delà des frontières nationales, rendent moins centraux le rôle et la valeur de la nationalité « étatique ».

Enfin, l'histoire contemporaine du droit de la nationalité est marquée par l'emprise de plus en plus forte des droits de l'homme. Bien sûr, la nationalité constitue une prérogative essentielle de l'État : elle est l'expression même de la souveraineté puisqu'elle détermine la population constitutive de l'État. Mais, dans le même temps, la nationalité n'est-elle pas un élément essentiel de l'identité de la personne, protégée directement ou indirectement par les grands textes internationaux, de la Déclaration universelle des droits de l'homme à la Convention européenne des droits de l'homme ? Pour certains, cette atteinte à la toute-puissance de l'État constitue une menace : il y aurait un *droit de l'individu à une nationalité*, qui conduirait un État à devoir accorder sa nationalité à telle ou telle personne ; il y aurait des *droits de l'individu sur sa nationalité*, qui le protégeraient contre une décision arbitraire de l'État. On peut aussi y voir un progrès : progrès du droit au service de l'individu.

*

En France, la conception à la fois mythique et mystique de la nationalité comme instrument et couronnement de l'intégration dans un corps commun, celui de la nation, demeure toujours vivante, même si certains se plaisent à dénoncer la crise des antiques instruments d'intégration : école, église, armée. Reste à défendre sans faiblir les valeurs qui sous-tendent ce fragile « vivre ensemble » en inventant de nouveaux instruments d'intégration. Reste surtout à affirmer que le droit français de la nationalité n'est pas un droit d'exclusion mais un droit d'ouverture, qu'il n'est pas un droit figé dans une identité plus ou moins fantasmée mais un droit qui puise dans son histoire et dans la diversité des personnes qu'il a permis d'accueillir au fil des siècles les forces d'un avenir commun.

BIBLIOGRAPHIE

Rogers Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne* (1990), Paris, Belin, 1997.

Hugues Fulchiron, *La Nationalité française*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2000.

Paul Lagarde, *La Nationalité française*, 4e éd., Paris, Dalloz, 2011.

Gérard Légier, *Histoire du droit de la nationalité française, des origines à la veille de la réforme de 1889*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014.

Marceau Long, *Être français aujourd'hui et demain. Rapport remis au Premier ministre par la Commission de la nationalité*, Paris, La Documentation française, 1988.

Jean-Paulin Niboyet, *Traité de droit international privé français*, Paris, Sirey, 1947.

Société française pour le droit international, *Droit international et nationalité. Colloque de Poitiers*, Paris, Pedone, 2012.

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

RÉSUMÉ

L'histoire du droit français de la nationalité est étroitement liée aux réalités politiques, économiques et sociales d'une époque. Mais elle est aussi guidée par une sorte de « mystique », celle d'une communauté nationale formée par le partage d'un certain nombre de principes et de valeurs. Bien que concurrencée aujourd'hui par d'autres liens d'appartenance, la nationalité reste un élément fondamental du « vivre ensemble ».

Serge Slama

Jus soli, *jus sanguinis*, principes complémentaires et consubstantiels de la tradition républicaine

À intervalles réguliers rejaillit dans le débat politique ou intellectuel la controverse sur le poids respectif que doivent avoir dans le droit de la nationalité française le droit du sol et le droit du sang. Les propositions de réforme visant à supprimer ou à limiter, par différentes conditions (régularité du séjour des parents, absence de casier judiciaire de l'enfant), l'automaticité de l'acquisition à la majorité de la nationalité par les enfants nés en France de parents étrangers s'appuient souvent sur l'argument selon lequel le *jus soli* n'aurait pas dans l'histoire de la nationalité française la même place ou la même importance que le *jus sanguinis*.

Dans cette contribution, nous voudrions battre en brèche cette idée. Comme le résume Raymond Boulbès, « *jus soli* et *jus sanguinis* sont […] les deux sources de la nationalité d'origine. Si le *jus soli* a bénéficié dans l'histoire, mis à part la réaction éphémère du code de 1804, d'une incontestable faveur due au caractère facile et immédiat de la preuve, il jouit aussi, en quelque sorte, d'un droit de préférence […]. Toutefois, il ne faut pas aller trop loin et il est certain que la qualité de Français, une fois établie définitivement – qu'elle trouve son origine dans le *jus sanguinis* ou dans le *jus soli* –, est et demeure indivisible[1] ». Le code de

1. Raymond Boulbès, *Droit français de la nationalité*, Paris, Sirey, 1956, n° 184.

la nationalité française adopté en 1945, dont il est l'un des principaux auteurs[2], consacre d'ailleurs les deux principes sur un pied d'égalité comme modes d'attribution de la nationalité française « à titre de nationalité d'origine », c'est-à-dire à la naissance. Ce n'est, en définitive, qu'entre 1993 et 1998, dans le prolongement des travaux de la commission Long[3], que la législation républicaine a conditionné l'accès à la nationalité française des jeunes de la deuxième génération à une manifestation de volonté, en sus de la naissance et de la résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent la majorité (art. 21-7 du code civil issu de la loi du 22 juillet 1993).

Or, lorsque le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions par sa décision 93-321 DC du 20 juillet 1993, il a fait une lecture erronée de l'histoire du droit de la nationalité en estimant que ni le *jus soli* ni le double *jus soli* (fait d'être né sur le territoire d'un parent lui-même né sur ce territoire) ne pouvaient être considérés comme constituant des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République sous prétexte que les lois républicaines les ayant consacrés n'auraient eu pour autre objectif que de répondre aux « exigences de la conscription ».

20

L'analyse des débats parlementaires des grandes lois républicaines sur la nationalité (1851, 1889, 1927) montre qu'au-delà de « l'ombre du bureau du recrutement »[4], qui a assurément plané sur les promoteurs de ces lois, ceux-ci étaient aussi et surtout guidés par un souci d'égalité devant les charges publiques de tous ceux qui sont nés et ont été socialisés sur le territoire français[5]. Comme le relevait un commentateur de la loi de 1889, la consécration du droit du sol correspond à « cette vérité constante que *le milieu dans lequel il vit agit sur l'individu*. L'enfant né en France de parents étrangers […], vivant en France au milieu de

2. Cf. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, p. 150.

3. Marceau Long, *Être français aujourd'hui et demain. Rapport remis au Premier ministre par la Commission de la nationalité*, Paris, La Documentation française, 1988. Cf. Danièle Lochak, « Usages et mésusages d'une notion polémique : l'identité nationale dans le débat sur la réforme du code de la nationalité, 1985-1993 », *in* CRISPA et CURAPP, *L'Identité politique*, Paris, PUF, 1994, p. 306-323.

4. Jean-Paulin Niboyet, *Traité de droit international privé français*, Paris, Sirey, 1938, t. 1, n° 129. En 1947, il évoque la généralisation du droit du sol par la loi de 1889 comme une « oubliette à nationalité » (*Cours de droit international privé*, Paris, Sirey, 1947, n° 134).

5. Christian Bruschi, « Droit de la nationalité et égalité des droits de 1789 à la fin du XIXe siècle », *in* Smaïn Laacher (dir.), *Questions de nationalité. Histoire et enjeu d'un code*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 47.

camarades d'école ou d'atelier […], s'imprègne de notre civilisation […], au fond il n'y a là qu'une simple question de fait[6] ».

Ce faisant, ces lois républicaines n'ont qu'esquissé l'évolution moderne du droit de la nationalité, qui est désormais perçu comme un droit de l'homme[7]. Comme le considère la Cour internationale de justice dans l'arrêt *Nottebohm* du 6 avril 1955, « la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un *fait social de rattachement*[8] ». Or la naissance sur un territoire constitue, avec la résidence, le fait d'avoir un parent national de ce pays, ou encore la maîtrise de la langue, l'un des éléments pris en compte par la majeure partie des États pour déterminer l'existence de ce lien de nationalité[9].

Si, à l'issue des travaux de la commission Weil[10], la loi « Guigou » du 16 mars 1998 n'a pas rétabli le *jus soli* comme mode d'acquisition de la nationalité *à la naissance*, en dehors des cas de parents inconnus ou de risque d'apatridie, elle a prévu que tout enfant né en France de parents étrangers acquiert *automatiquement* la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période d'au moins cinq ans depuis l'âge de 11 ans (art. 21-7 du code civil). Dès l'âge de 13 ans, ces mêmes enfants peuvent anticiper l'acquisition de la nationalité par une déclaration (art. 21-11). Depuis la loi du 7 mars 2016 peuvent également réclamer la nationalité française à leur majorité par déclaration les jeunes étrangers non nés en France mais qui y résident habituellement depuis l'âge de 6 ans, y ont suivi leur scolarité obligatoire et ont un frère ou une sœur ayant acquis la nationalité par droit du sol (art. 21-13-2).

Le mécanisme adopté en 1998 a fait ses preuves en permettant à des dizaines de milliers d'enfants nés en France d'acquérir par anticipation la nationalité française. L'équilibre trouvé par cette loi entre *jus sanguinis* et *jus soli* apparaît comme un compromis conforme à la construction historique du droit français qui a fait de ces deux modalités des principes cardinaux du droit de la nationalité française d'origine, bien avant que les régimes républicains ne les consacrent formellement au nom de

6. Lucien Gérardin, *De l'acquisition de la qualité de Français par voie de déclaration. Étude sur le bienfait de la loi*, Paris, Larose, 1896, p. 93.

7. Hugues Fulchiron, *La Nationalité française*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2000, p. 9.

8. C'est l'auteur qui souligne ici et, le cas échéant, dans les citations suivantes.

9. Cf. Patrick Weil, *Acquisition de la nationalité du pays d'immigration pour la première et la deuxième génération d'enfants migrants (principes du* jus soli *et du double* jus soli*)*, rapport de la 3e conférence européenne sur la nationalité, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 5 octobre 2004.

10. Patrick Weil, *Mission d'étude sur les législations de la nationalité et de l'immigration. Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 1997.

l'égalité des droits et des charges de tous ceux qui sont nés et ont été socialisés en France.

Deux principes cardinaux du droit de la nationalité française

Si les termes de droit du sang (ou *jus sanguinis*) et droit du sol (ou *jus soli*) ne sont pas utilisés avant la seconde moitié du XIXe siècle[11], le fait d'être né sur le sol français et, subsidiairement, le fait d'avoir un père français constitue dès l'Ancien Régime deux principes complémentaires de détermination de la qualité de Français, que les assemblées révolutionnaires reprendront à leur compte en les constitutionnalisant et en les rendant automatiques. Plus ambigu qu'on ne le dit généralement, le code civil napoléonien privilégiera certes le *jus sanguinis* mais n'en consacrera pas moins le *jus soli* tout en laissant aux fils d'immigrés une faculté d'option à la majorité[12].

Ancien Régime : droit du sol féodal versus *droit du sang antique et absolutiste*

L'origine du droit du sol est féodale : la naissance sur un territoire donné déterminait le lien d'allégeance personnelle au suzerain local sur une base territoriale. Par la suite, avec l'affirmation de l'autorité du pouvoir central, ce lien d'allégeance a été transféré au roi. Dès lors, toutes les personnes nées en France, même de parents étrangers, sont devenues des « sujets du roi ». Celles nées à l'étranger étaient des « aubains », soumis à un certain nombre d'incapacités civiles, sauf à bénéficier de lettres de naturalité délivrées par le roi. Cependant, à partir du XVIe siècle, sous

11. À partir de 1845, un juriste comme Charles Demolombe évoque que « c'est donc aujourd'hui l'origine, c'est le sang qui seul fait le Français de naissance, et non plus le lien, le territoire national » (*Cours de code civil*, Paris, Durand, 1845, p. 149). Les termes eux-mêmes apparaissent dans des ouvrages juridiques sous le Second Empire ; cf. Casimir Frégier, *Les Juifs algériens, leur passé, leur présent, leur avenir juridique, leur naturalisation*, Paris, Lévy, 1865, p. 236 ; L. Smith, « Nationalité », *in* Maurice Block (dir.), *Dictionnaire général de la politique*, Paris, Lorenz, 1873-1874, t. 2, p. 371 ; Gabriel Adrien Robinet de Cléry, « Conflit de nationalités, de législation et de juridictions », *Revue pratique de droit français*, vol. 42, 1876, p. 174.

12. Pour des aperçus historiques, cf. Albert Geouffre de La Pradelle, *De la nationalité d'origine*, Paris, Giard-Brière, 1893 ; Marguerite Vanel, *Histoire de la nationalité française d'origine. Évolution historique de la notion de Français d'origine, du XVIe siècle au code civil*, Paris, Ancienne imprimerie de la cour d'appel, 1945 ; Gérard Légier, *Histoire du droit de la nationalité française, des origines à la veille de la réforme de 1889*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014.

l'influence du droit romain[13], le *jus sanguinis* est consacré par les juridictions, comme en témoigne l'arrêt Mabile rendu par le Parlement de Paris le 7 septembre 1576[14].

Si bien qu'à la veille de la Révolution, alors que le droit du sol est toujours prédominant, le droit du sang constitue également un vecteur de transmission de la qualité de Français[15]. Comme le résume Charles Beudant, « au temps de Pothier, à la fin du XVIIIe siècle, ces principes avaient déjà cessé d'être exclusifs[16] ». De ce point de vue, le droit révolutionnaire ne s'inscrit pas en rupture avec l'ancien droit.

Révolution :
automaticité et constitutionnalisation des jura sanguinis et soli

La Révolution abolit certes le droit d'aubaine (décret du 6 août 1790) et met fin au système de naturalisation à discrétion de l'exécutif (décret « Target » des 30 avril-2 mai 1790), symboles de l'arbitraire royal. Toutefois, en inscrivant dans la Constitution les règles d'accès *automatique* à la qualité de citoyen français, elle reprend à son compte l'équilibre réalisé entre les deux principes dans la jurisprudence d'ancien droit[17].

En ce sens, la Constitution des 3-14 septembre 1791 effectue un panachage entre droit du sol et droit du sang. Elle accorde la qualité de citoyen français, au titre du premier, à tous ceux qui sont nés en France d'un père étranger et ont fixé leur résidence dans le royaume. Et, au titre du second, à ceux nés en France d'un père français, mais aussi à ceux nés en pays étranger d'un père français, venus s'établir en France et ayant prêté le serment civique ; enfin à ceux, nés en pays étranger et descendant, à quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion et qui viennent demeurer dans le royaume et prêter le serment civique[18].

Après la chute de la royauté, la Constitution de l'an I (1793) consacre qu'est admis à l'exercice des droits de citoyen français « tout homme[19]

13. Charles Beudant, « Nationalité. De l'effet de la naissance en France sur la nationalité (loi du 7 février 1851) », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, vol. 9, 1856, p. 57.

14. Marguerite Vanel, « Les Français d'origine dans l'ancien droit (XVe-XVIIIe siècle) », *Revue critique de droit international*, n° 3-4, 1946, p. 227.

15. Marguerite Vanel, *Histoire de la nationalité française d'origine*, *op. cit.*, p. 23 et 140.

16. Charles Beudant, « Nationalité… », art. cité, p. 63.

17. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 20.

18. La loi des 9-15 décembre 1790 avait d'ores et déjà restitué aux descendants des protestants émigrés ce droit au retour et à la nationalité française.

19. Le terme « homme » est utilisé pour contourner la difficulté de la reconnaissance de la citoyenneté aux femmes et aux mineurs ; cf. Michel Troper, « La notion de citoyen sous la

né et domicilié en France, âgé de 21 ans accomplis ». Et contrairement à une idée reçue, les dispositions de la Constitution de l'an I sur l'état des citoyens ont bien été appliquées et ont permis la naturalisation de la majeure partie des étrangers présents en France dans les premières années de la Révolution[20]. Comme l'explique Denis Serrigny : « Quoique […], après l'acceptation de cette constitution, le gouvernement […] ait été déclaré révolutionnaire jusqu'à la paix, elle a eu, au moins sous ce rapport, une existence légale dont l'effet a été d'attribuer irrévocablement aux étrangers la naturalisation par eux acquise en vertu de ces dispositions[21]. »

Les constitutions suivantes mettent fin à l'automaticité. La Constitution du 5 fructidor an III (1795) privilégie le droit du sol en prescrivant qu'à la majorité (21 ans accomplis) « tout homme né et résidant en France » est citoyen français dès lors qu'il s'est fait inscrire sur le registre civique de son canton, a demeuré depuis une année sur le territoire de la République et paie une contribution directe, foncière ou personnelle. La Constitution de l'an VIII (1799) maintient ce même droit du sol à la majorité sous les seules conditions d'inscription sur le registre civique de l'arrondissement communal et de résidence pendant un an.

Toutefois, avec l'adoption du code civil s'opère un glissement. Jusqu'en 1803, conformément à la conception révolutionnaire, les hommes nés et résidant en France acquéraient à la majorité à la fois la qualité de Français et la citoyenneté politique. L'article 7 du code de 1804 distingue pour sa part les deux en prescrivant que « l'exercice des droits civils est indépendant de la qualité de citoyen, laquelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle ». Dès lors, à une époque où la notion de nationalité n'existe pas encore en France, le code civil énonce qui est français, c'est-à-dire titulaire de la plénitude des droits civils[22], et la Constitution définit le citoyen, c'est-à-dire le titulaire des droits politiques. Néanmoins, contrairement à une idée souvent affirmée, le code civil de 1804 ne consacre pas *que* le droit du sang, mais une synthèse entre les deux modes d'acquisition de la nationalité.

Révolution française », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, Paris, LGDJ, 1997, p. 318 et suiv.). On considérait que les femmes suivaient la condition de leur mari.

20. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 24-25.

21. Denis Serrigny, *Traité du droit public des Français,* Paris, Joubert, 1846, t. 1, p. 152.

22. L'article 8 du code civil précise que « tout Français jouira des droits civils » et l'article 11 n'accorde aux étrangers la jouissance des droits civils que sous condition de réciprocité, sauf, selon l'article 13, à bénéficier d'une admission à domicile, accordée par autorisation du gouvernement sous condition de résidence.

Le code de 1804 : œuvre de synthèse entre droit du sang de naissance et droit du sol acquis à la majorité avec faculté d'option

Alors que le projet préparé par Tronchet prévoyait, en violation de la Constitution, que seuls sont français les enfants nés d'un père français en France ou à l'étranger, Boulay (de la Meurthe) fit valoir, lors des discussions devant le Conseil d'État, qu'« il [fallait] prévoir quelque chose » car « on peut d'autant moins refuser les droits civils au fils de l'étranger, lorsqu'il naît en France, que la Constitution lui donne les droits politiques ». Défenseur de la vision contractualiste, Tronchet objecta qu'on pouvait regarder ces individus nés en France d'un père étranger comme français « pourvu que, par une déclaration, ils exprimassent la volonté de l'être ». En réaction aux idées révolutionnaires, sous l'influence du droit romain et par fidélité à la conception des légistes de la monarchie absolue (Pothier, Domat)[23], ce juriste défendit la même conception héréditaire de la nationalité que dans des consultations qu'il avait rédigées avant la Révolution pour contester la soumission au droit d'aubaine de descendants de Français nés à l'étranger : « C'est l'origine qui forme la relation de l'homme avec l'État politique auquel il appartient, et qui est la véritable source des droits et des devoirs respectifs du souverain, ou du sujet », défendit-il[24].

Cette conception explique que le code civil consacre en son article 10 la règle selon laquelle « tout enfant né d'un Français *en pays étranger* est français ». Toutefois, assez curieusement[25], aucune disposition du code de 1804 ne consacre *expressément* le droit du sang au profit des fils de Français *nés en France*. Il faudra donc attendre la loi du 26 juin 1889 pour que soit ajouté à l'article 10 un alinéa accordant la qualité de Français à « tout individu né d'un Français *en France* ou à l'étranger »[26].

---

23. Anne Lefebvre-Teillard, « *Jus sanguinis* : l'émergence d'un principe (éléments d'histoire de la nationalité française) », *Revue critique de droit international privé*, 1993, p. 223-250.

24. Cité par Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 28-35.

25. Camille Sée relève que « le principe [du *jus sanguinis*] a été mal formulé, mais il résulte clairement des préparatoires travaux du code […]. L'article 10 est rédigé comme si l'article 9 continuait à consacrer le *jus soli* et l'article 9 ne consacre qu'implicitement le *jus sanguinis*. Quoi qu'il en soit, la pensée des rédacteurs du code n'est pas douteuse » (Rapport du Conseil d'État fait au nom de la section de législation, de la justice et des affaires étrangères, n° 65, *Journal officiel*, Sénat, session ordinaire de 1883-1884, p. 141). Raymond Boulbès parle de « formule elliptique de l'article 10 » (*Droit français de la nationalité*, *op. cit.*, n° 181).

26. Comme l'écrit Charles Beudant au milieu du XIXe siècle : « Aucun texte, dans nos lois actuelles, n'indique, au moins d'une manière formelle, quels éléments déterminent la nationalité d'origine. La qualité de Français se transmet-elle avec le sang, ou résulte-t-elle du fait seul de la naissance sur le sol français ? » (« Nationalité… », art. cité, p. 57).

L'article 9 du code consacre bien, quant à lui, le droit du sol en prescrivant que « tout individu né en France d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Français ; pourvu que, dans le cas où il résiderait en France, il déclare que son intention est d'y fixer son domicile ; et qu'il l'y établisse dans l'année, à compter de l'acte de soumission ». Ce système, dit de faculté d'option, a été adopté comme solution de compromis. En effet, Bonaparte avait en personne défendu, dans le prolongement de la Constitution de 1799, qu'il fallait reconnaître dans le code civil la qualité de Français à « tout individu né en France ». Pour le premier consul, « si les individus nés en France d'un père étranger n'étaient pas considérés comme étant de plein droit français, alors on ne pourrait soumettre à la conscription et aux autres charges publiques les fils de ces étrangers qui se sont établis en grand
26 nombre en France, où ils sont venus comme prisonniers ou par suite des événements de guerre ». Plus largement, il était d'avis qu'« on ne doit envisager la question que sous le rapport de l'intérêt de la France », car à ses yeux ces individus ont « l'esprit français, les habitudes françaises ; ils ont l'attachement que chacun a naturellement pour le pays qui l'a vu naître ». Et s'opposant à la faculté d'option à la majorité proposée par Tronchet, il défendit une faculté de renonciation[27].

Cependant, cette volonté de maintenir un droit du sol intégral rencontrera une vive opposition des membres du Tribunat. Le rapporteur du texte, le comte Siméon, s'opposa notamment à ce que « la patrie [puisse dépendre] moins de l'affection qui s'y attache, du choix et de l'établissement, que du hasard de la naissance ». Au nom du Conseil d'État, Bigot de Préameneu porta la solution de compromis envisagée par Tronchet au cours des débats consacrant la faculté d'option[28].

Tous les auteurs s'accordent à dire que ce système de faculté d'option n'a pas été efficient. À partir de 1809, Jean-Baptiste-Victor Proudhon constate qu'« il existe, en France, des milliers d'individus étrangers de naissance, qui y viennent de toutes les parties de l'Europe […] et finissent par s'y établir à perpétuelle demeure, sans autorisation du gouvernement[29] ». Cette antienne est ensuite professée par tous les exégètes du code civil[30].

---

27. Cité par Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 29-30.

28. *Ibid.*, p. 30-35.

29. Jean-Baptiste-Victor Proudhon, *Cours de droit français*, Dijon, Bernard-Defay, 1809, t. 1, p. 89.

30. Cf. par exemple Claude-Étienne Delvincourt, *Cours de code civil*, Paris, Gueffier, 1808-1811 ; Charles Demolombe, *Cours de code civil*, *op. cit.*, n° 172 ; Daniel de Folleville, *Traité*

L'ensemble des débats parlementaires de la seconde partie du XIXe siècle et du début du XXe portera sur la question de savoir s'il fallait remettre en cause cette faculté d'option. Or toutes les lois adoptées dans le cadre de régimes républicains ont consacré ou renforcé le droit du sol en limitant cette faculté.

Les consécrations républicaines du *jus soli* par souci d'égalité

Si la Ire République avait, comme on l'a vu, constitutionnalisé le *jus soli* intégral en 1793, la IIe République s'est attelée en 1851 à rendre obligatoire le double *jus soli* et la IIIe République a renforcé le *jus soli*. En écornant au fur et à mesure cette possibilité pour les petits-fils d'immigrés puis fils d'immigrés de choisir entre la nationalité de leur père et celle de leur pays de naissance, les régimes républicains ont indéniablement consacré le droit du sol comme l'un des deux principes constitutifs du droit républicain de la nationalité française, et pas uniquement pour des raisons conjoncturelles mais par souci d'assurer l'égalité des charges et des conditions.

IIe République : consécration du double jus soli

Dès 1799, Jean-Baptiste-Victor Proudhon a développé une théorie permettant d'assimiler juridiquement les étrangers ayant fixé leur domicile « à perpétuelle demeure » en France : la théorie de l'incolat[31]. Selon cette théorie, lorsqu'un étranger a « adopté une seconde patrie », il ne doit « plus être confondu avec l'étranger proprement dit » et doit donc jouir des droits civils sans être formellement admis à domicile. Et conformément à l'esprit de la Constitution de l'an VIII, ses enfants nés en France doivent être considérés comme « français de naissance », malgré la lettre de l'article 9 du code civil. En effet, selon ce professeur de droit : « Si les enfants qui naissent ainsi en France étaient étrangers, il en serait de même de leurs enfants et petits-enfants jusqu'à l'infini ; mais y aurait-il de la justice à perpétuer ainsi, envers ceux qui supportent toutes les charges de l'État, ce vice originel, avec les incapacités qui en dérivent ? » Bien évidemment, le juriste napoléonien ne manque pas de tirer toutes les

théorique et pratique de la naturalisation : études de droit international privé, Paris, Marescq, 1880, n° 127.

31. Jean-Baptiste-Victor Proudhon, *Cours de législation et de jurisprudence françaises*, Besançon, Tissot, 1799, t. 1, p. 89.

conséquences de la reconnaissance de cette qualité : il doit « supporter, en France, sa part des charges publiques et personnelles […] ; il doit donc participer aux enrôlements militaires destinés à la défense de l'État sous la protection duquel il vit ; […] on ne peut […] le réputer étranger, sans un préjudice considérable pour le gouvernement »[32].

Mais, à la fin de la monarchie de Juillet, Charles Demolombe ne se contente plus d'établir le même constat que son aîné ; il le *dénonce* comme étant une situation « très fréquente aujourd'hui et très grave ». Il déplore que, du fait d'une longue résidence en France, ces individus « ni tout à fait français ni tout à fait étrangers » soient « soumis à toutes les charges qui pèsent sur les Français ». Rejetant catégoriquement les théories de l'incolat et de la possession d'état, le professeur caennais estime que ces individus doivent être traités comme des « étrangers ordinaires »
28 et se soumettre à la procédure de naturalisation pour devenir français. Pourquoi ? « [Parce que] beaucoup d'étrangers, observe-t-il, s'établissent parmi nous [et] jouissent sur notre sol à peu près des mêmes avantages et des mêmes droits que les Français… mais viennent les charges ! vienne l'obligation du jury et du service militaire ! oh ! alors ils sont étrangers ! ils revendiquent leur extranéité ! et c'est ainsi que tous les ans, en France, sept ou huit cents jeunes gens au moins échappent à cet impôt, qu'on a appelé *l'impôt du sang* ! et cette situation *inique* devient elle-même pour eux la source d'autres avantages ou plutôt de *privilèges* ; car ils sont préférés aux nationaux dans les manufactures ; et même, dans les familles, les meilleurs mariages sont pour eux ! précisément parce que leur exemption du service militaire assure leur position et leur avenir[33]… »

Telle ne sera pas la position adoptée par la IIe République. Au contraire, avec la loi sur le recrutement du 22 mars 1849, le législateur intervient pour assouplir les modalités de mise en œuvre de la faculté d'option. Ceux qui sont nés en France d'un père étranger peuvent, s'ils ont servi à tort dans l'armée sans exciper leur condition d'étranger, régulariser leur situation en faisant la déclaration prescrite par l'article 9 du code civil après leur majorité. Mais surtout, en 1851, Benoît-Champy et Raulin portent une proposition de loi visant à consacrer le double droit du sol. Partant du même constat que les exégètes du code civil, dont Benoît-Champy a été abreuvé au cours de ses études de droit, ce député

32. *Ibid.*, p. 94-95.

33. Charles Demolombe, *Cours de code civil*, *op. cit.*, p. 176-177. Dès 1831, un amendement au projet de loi sur le recrutement de l'armée visait à ce que l'individu né en France de parents étrangers, domiciliés depuis plus de vingt ans sur le territoire français, fût Français de plein droit et enrôlable, à moins qu'il ne réclamât à ce moment sa nationalité d'origine.

constate : « Depuis un demi-siècle que le code civil est promulgué, les familles des étrangers se sont tellement multipliées en France qu'il y a sur nos frontières des villages où elles forment le dixième de la population : que serait-ce, dans quelques années, si le législateur n'avisait aux moyens de régulariser cette situation anormale ? » Mais, contrairement à Demolombe, il estime que, si l'on veut éviter que ces jeunes étrangers continuent à profiter d'une situation privilégiée par rapport aux enfants de Français de leur génération, il faut abandonner le principe libéral et contractualiste du code civil en supprimant la faculté d'option pour les enfants nés en France d'un père qui y est lui-même né[34].

Et malgré l'opposition assez vive de certains parlementaires qui font valoir que « ce n'[est] pas sans de graves motifs que l'on [doit] abolir une disposition fondamentale [du] code »[35], Benoît-Champy estime au contraire qu'on ne doit plus « tolérer » l'établissement sur le territoire français d'« individus destinés, quel que fût le nombre des générations qui se succéderaient, à rester indéfiniment étrangers à la grande famille française ». Il s'agit non seulement d'empêcher que ces derniers puissent échapper au service militaire, mais aussi d'assurer l'égalité des charges et des droits à leur égard, car ces jeunes sont des « Français de fait et d'intention, par les affections, les mœurs et les habitudes »[36].

En définitive, la loi du 7 février 1851 consacre bien pour la première fois le *double droit du sol* tel qu'il figure encore aujourd'hui à l'article 19-4 du code civil, mais elle n'abandonne pas toute faculté d'option puisque les intéressés peuvent toujours dans l'année suivant leur majorité réclamer leur qualité d'étrangers par une déclaration. Les parlementaires espèrent ainsi diminuer le nombre d'étrangers nés en France n'optant pas pour la nationalité française par négligence ou ignorance, alors même que leurs pères y sont eux-mêmes nés et ont donc eux pu ignorer ou négliger cette procédure. Dans les faits, la loi de 1851 « ne produisit pas les résultats qu'en attendait le législateur[37] ». Avec la conscription obligatoire à partir de la loi du 27 juillet 1872, les contestations en matière

34. Rapport fait par M. Benoît-Champy, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de MM. Raulin et Benoît-Champy relative à l'état des enfants nés en France d'étrangers qui eux-mêmes y sont nés, *Journal officiel*, Assemblée nationale, session ordinaire de 1850-1851 (*Le Moniteur universel*, 6 janvier 1851, p. 41-42).

35. Rapport de M. Coetlosquet sur la proposition de MM. Raulin et Benoît-Champy, *Journal officiel*, Assemblée nationale, séance du 9 janvier 1850, p. 8.

36. Rapport fait par M. Benoît-Champy, rapport cité, p. 42.

37. Camille Sée, rapport du Conseil d'État cité, p. 147. Ce rapport utilise à de nombreuses reprises les termes *jus sanguinis* et *jus soli*.

de nationalité devant les juridictions sont toujours plus nombreuses[38]. Les jeunes étrangers nés en France renonçant à la nationalité française grâce à la faculté d'option sont de plus en plus accusés d'« osciller entre deux nationalités », en invoquant « alternativement au mieux de [leurs] intérêts » l'une ou l'autre[39]. Une loi du 16 décembre 1874 modifie une première fois la loi de 1851 pour prévenir les cas d'apatridie – et limiter la faculté de renonciation des bénéficiaires du double droit du sol – en imposant aux petits-fils d'immigrés de justifier qu'ils ont conservé leur nationalité d'origine par une attestation de leur gouvernement. Une loi du 14 février 1882 ouvre pour sa part la procédure de faculté d'option de l'article 9 du code civil aux enfants nés en France d'un père étranger naturalisé après leur naissance. L'adoption de cette loi a d'ailleurs permis de retarder l'examen de la proposition de loi du sénateur Batbie qui ne
30 visait initialement qu'à codifier le droit de la naturalisation[40]. Après sept années de débat opposant les partisans du *jus sanguinis* intégral et ceux du renforcement du *jus soli*, la loi du 26 juin 1889 finira par supprimer la faculté d'option à la fois par pragmatisme et par conviction républicaine sur les capacités d'assimilation des fils d'immigrés.

IIIe République :
renforcement du droit du sol par l'abandon de la faculté d'option

Intervenant comme commissaire du gouvernement à l'ouverture du débat sur la nationalité devant le Sénat, Camille Sée défend au nom du Conseil d'État la consécration dans le code civil d'un *jus sanguinis* intégral : « L'Europe entière nous dit que la nationalité dépend du sang ; alors que les progrès de la science permettent à l'individu de se transporter en quelques heures d'un bout à l'autre de l'Europe. » La faculté d'option témoigne « de la pensée généreuse des rédacteurs du code » mais « a, pour ainsi dire, été lettre morte dans la pratique ». Si bien qu'à ses yeux : « Après avoir légiféré [en 1804] en faveur des étrangers nés sur notre sol, on dut songer à légiférer contre eux. »[41] Le Conseil d'État

38. André Weiss, « La nouvelle loi sur la nationalité dans ses rapports avec le recrutement militaire », *Journal du droit international privé (Clunet)*, vol. 17, n° 1-2, 1890, p. 6.

39. Camille Sée, rapport du Conseil d'État cité, p. 147.

40. Proposition de loi sur la naturalisation du 1er avril 1882, présentée par Anselme Batbie, *Journal officiel*, débats, Sénat, mai 1882, annexe n° 156, p. 195-196.

41. Intervention de Camille Sée, *Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 13 novembre 1886, p. 1181-1182. Sur la dimension ethnique ou raciale de la conception héréditaire, cf. Gérard Noiriel, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 1988, p. 82 ; Abdellali Hajjat, *Les Frontières de l'« identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012, p. 75.

propose donc d'abroger purement et simplement l'article 9 du code civil pour ne maintenir au bénéfice des étrangers nés et résidant en France qu'un système de « naturalisation de faveur » (dispense de l'admission à domicile). La seule concession faite au droit du sol est le maintien du double *jus soli*, car Camille Sée « n'a pas cru pouvoir désarmer en présence d'étrangers établis de père en fils sur la terre française » en l'érigeant en « une loi de défense », selon l'incantation de Sée, « presque de police contre […] le vagabondage international »[42].

Après une longue délibération, la commission sénatoriale chargée d'examiner cette proposition de loi s'est partiellement ralliée au système proposé par le Conseil d'État, sans totalement abandonner la faculté d'option[43]. Devant le Sénat, Batbie critique en particulier le fait qu'avec la faculté d'option le gouvernement ne puisse refuser aux jeunes nés en France la nationalité française. Le sénateur royaliste du Gers fait notamment valoir en ce sens des considérations que ne renierait pas de nos jours Nicolas Sarkozy : « Alors même que, pendant son séjour en France, il se serait montré aussi indigne que possible de la qualité de Français ; alors même qu'il aurait commis des délits entachant l'honneur ; alors même qu'il se serait montré hostile à la France, on ne pourrait pas lui refuser la qualité de Français, s'il la réclamait. On a même cité le cas d'un étranger mineur, né en France, qui avait été l'objet d'une mesure d'expulsion, et qui, arrivé à sa majorité, avait réclamé la qualité de Français[44]. »

Mais les parlementaires républicains, soutenus notamment par le sénateur « anarcho-boulangiste » Alfred Naquet[45], prennent l'exact contre-pied des propositions du Conseil d'État à l'image d'Antonin Dubost et de Maxime Lecomte. Mais, ce qui mobilise ces parlementaires, c'est non seulement les besoins démographiques ou de l'armée, mais aussi le souci d'assurer l'égalité de conditions entre les jeunes nés

42. Intervention de Camille Sée citée, p. 1182.

43. Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi sur la naturalisation par Anselme Batbie, n° 65, *Journal officiel*, Sénat, séance du 6 mars 1884, annexe, p. 26.

44. Intervention d'Anselme Batbie sur la proposition de loi relative à la nationalité, *Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 13 novembre 1886, p. 1179-1180. Le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers prévoira en ce sens que l'attribution de la nationalité française à la majorité pour les jeunes nés en France de parents étrangers n'est pas applicable quand a été pris à son encontre un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence non rapporté.

45. Intervention d'Alfred Naquet, *Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 13 novembre 1886, p. 1186.

en France. En renforçant le droit du sol, il s'agit de réaliser « l'annexion pacifique, équitable, nécessaire, d'une nombreuse population, attachée au sol natal, et qui sera rapidement assimilée par l'ensemble de la nation », s'exclame Lecomte en 1889[46]. De même, Dubost inverse le paradigme en estimant qu'être français, c'est dorénavant plus un avantage qu'une charge : « Ils échappent sans doute avec satisfaction aux charges sociales quand ils le peuvent. Mais si ces charges leur sont imposées, *ils les subiront sans rien dire*, parce qu'elles sont sans comparaison avec les avantages qu'ils retirent de leur résidence ou de leur établissement sur notre territoire[47]. » C'est, selon lui, le « seul moyen d'*obliger* des individus qui trouvent leur intérêt à ne se rattacher à aucune collectivité déterminée, afin d'éviter les charges, à remplir *leur devoir d'homme et de citoyen*[48] ».

32 La loi du 26 juin 1889 réalise en définitive un compromis – encore un. Elle supprime bien la faculté d'option des enfants d'immigrés nés en France au profit d'une faculté de renonciation, inscrite à l'article 8 du code civil, c'est-à-dire dans la même disposition que celle qui consacre formellement le *jus sanguinis*. Par ailleurs, le double *jus soli* automatique et intégral à la naissance est consacré sans possibilité de renonciation[49]. De même, l'individu né en France de parents inconnus, ou dont la nationalité est inconnue[50], est automatiquement français de naissance. Enfin, selon l'article 9, l'individu né en France mais domicilié à sa majorité à l'étranger peut réclamer par déclaration la qualité de Français s'il fixe son domicile en France.

Par la suite, dans un contexte de grave crise démographique, la loi du 10 août 1927 instaure un système de déclaration de nationalité des enfants d'étrangers nés en France jusqu'à leur majorité et d'automaticité à la

46. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 55.

47. Rapport n° 371, *Journal officiel*, Chambre des députés, séance du 31 janvier 1882, cité *ibid*.

48. Rapport n° 2083, *Journal officiel*, Chambre des députés, séance du 7 novembre 1887, p. 25.

49. La loi du 22 juillet 1893 rétablira néanmoins une faculté de renonciation si, des deux parents étrangers, c'est la mère qui est née en France.

50. Par défiance à l'égard des apatrides, c'est-à-dire dans les années 1930 essentiellement des juifs d'Europe de l'Est, le décret-loi du 12 novembre 1938 supprimera cette seconde hypothèse. En ce sens, avant la parution de ce dernier, Jean-Paulin Niboyet trouve « excellent » le mécanisme de la loi de 1927 qui a permis de limiter les cas d'apatridie mais note : « Ceci montre le danger qu'il y a pour nous à laisser s'établir en France des réfugiés de races ou origines quelconques en trop grand nombre ; puisque tous les enfants seront français et non susceptibles d'être expulsés. En particulier, l'élément sémite doit être soigneusement limité en présence des migrations massives actuelles qui se produisent, par suite des persécutions qui ont lieu dans divers pays » (*Traité de droit international privé français*, *op. cit.*, t. 1, n° 218).

majorité, sauf réclamation expresse de leur nationalité d'origine[51], assez comparable au système qui a été instauré en 1998 par la loi « Guigou ». Cette loi renforce aussi le droit du sang par filiation maternelle en prenant en compte le fait que l'enfant est né ou non sur le sol français. En effet, pour la première fois, la transmission de la nationalité par le *jus sanguinis* pouvait ne pas être exclusivement le fait du père, mais aussi de la mère. Toutefois, la loi était profondément discriminatoire car l'attribution de la nationalité, ou la faculté de répudiation, variait selon que la filiation française fût paternelle ou maternelle et en fonction de la condition de l'enfant (naturel, légitime, abandonné ou adoptif)[52]. Il fallut attendre la Libération pour que le code de la nationalité française reconnût la filiation maternelle comme source de la nationalité indépendante du lieu de naissance[53]. Mais il subsistera des différences de traitement jusqu'à la loi du 9 janvier 1973[54]. En 2014, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré les dispositions de l'article 87 du code de la nationalité française dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 19 octobre 1945, car elles instituaient entre les femmes et les hommes une différence de traitement contraire aux exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et du troisième alinéa du Préambule de 1946[55]. Preuve que, quand le juge constitutionnel fait du droit et non de l'histoire, ses décisions ont des chances d'apparaître plus fondées.

51. L'article 3 de la loi de 1927 prévoit que « peut, jusqu'à l'âge de 21 ans accomplis, devenir français tout individu né en France d'un étranger et domicilié en France, qui déclarera réclamer la qualité de Français » et l'article 4 que « devient français, à l'âge de 21 ans, s'il est domicilié en France, tout individu né en France d'un étranger, à moins que, dans l'année qui suit sa majorité, il n'ait décliné la qualité de Français » en justifiant avoir conservé la nationalité de ses parents.

52. Pour une description exhaustive, cf. Jules Valéry, *La Nationalité française. Commentaire de la loi du 10 août 1927*, Paris, LGDJ, 1927 ; Jean-Paulin Niboyet, *Traité de droit international privé français*, *op. cit.*, n° 94-97.

53. Raymond Boulbès, *Droit français de la nationalité*, *op. cit.*, n° 192.

54. Cf. décision 2011-186 / 187 / 188 / 189 QPC du 21 octobre 2011 (*Actualités Droits-Libertés*, 27 octobre 2011, obs. Serge Slama ; *Revue critique de droit international privé*, 2012, obs. Paul Lagarde, p. 825).

55. Décision 2013-360 QPC du 9 janvier 2014.

RÉSUMÉ

Les partisans d'une réforme du droit de la nationalité française visant à limiter l'automaticité du droit du sol au bénéfice des enfants nés en France de parents étrangers s'appuient souvent sur l'argument selon lequel le jus soli *n'aurait pas dans l'histoire de la nationalité la même place ou la même importance que le* jus sanguinis*. Or l'examen attentif des textes et des débats parlementaires montre qu'il n'en est rien.*

Sabine Corneloup

LES MODES ACTUELS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Le droit français connaît aujourd'hui différents modes d'accès à la nationalité française[1]. Ces derniers ont en commun de reposer tous sur l'existence d'un lien objectif, effectif, entre la personne et l'État français. Ce lien peut résulter de la filiation, de la naissance, du mariage, de la résidence et du travail, de la scolarité, ou encore du service militaire[2]. S'y ajoute la volonté de la personne, qui joue également un rôle dans l'accès à la nationalité, mais seulement en complément de la caractérisation d'un lien objectif, sans pouvoir remplacer celui-ci complètement. Certains modes permettent d'accéder à la nationalité dès la naissance (« attribution » de la nationalité française d'origine), d'autres à un étranger de devenir français pour l'avenir (« acquisition » de la nationalité française à proprement parler). L'ensemble de ces modes exprime la manière dont la France définit sa communauté nationale.

L'intérêt juridique qu'il y a à accéder à la nationalité française réside bien entendu dans le bénéfice du statut réservé au corps des nationaux, que ce soit dans son volet de droit public (droits politiques, libertés publiques, accès à la fonction publique, protection diplomatique, obligations militaires) ou de droit privé (droits civils, sociaux et professionnels).

1. Paul Lagarde, *La Nationalité française*, Paris, Dalloz, 2011 ; *id.*, « Nationalité », in *Répertoire de droit international*, Paris, Dalloz, 2013 ; Fabienne Jault-Seseke, Sabine Corneloup et Ségolène Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, PUF, 2015.

2. La Cour internationale de justice, dans son arrêt du 6 avril 1955 relatif à l'affaire *Nottebohm*, parle d'un « fait social de rattachement » qui est à la base du lien de nationalité, à côté d'une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs.

À cet égard, il convient de souligner que, compte tenu des évolutions constatées depuis les années 1990, il apparaît que la nationalité a perdu une partie de son importance[3], et on peut se demander s'il ne lui est pas accordé dans le débat public français une attention quelque peu disproportionnée. En effet, sous l'effet du principe de non-discrimination et de l'essor de la citoyenneté européenne, voire plus généralement sous l'effet du déclin de l'État-nation dans le contexte de la globalisation, d'autres liens acquièrent une importance croissante et concurrencent aujourd'hui le lien de nationalité. C'est notamment le cas du lien d'intégration fondé sur une résidence de longue durée qui permet d'accéder à un statut juridique intermédiaire entre celui d'étranger et celui de national. La Cour européenne des droits de l'homme estime au demeurant que, si le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) peut, dans certains cas, exiger qu'un droit de séjour soit reconnu à un ressortissant étranger, aucun droit à la nationalité en tant que tel ne découle de la Convention[4].

Toutefois, le contexte politique actuel, marqué d'un côté par le terrorisme islamiste et les interrogations sur l'échec de la politique d'intégration de la France et de l'autre par le Brexit, qui témoigne du réveil des nationalités et d'un certain retour des frontières en Europe, a pour conséquence que le débat sur la nationalité et l'identité nationale reste omniprésent. On entend ainsi régulièrement des voix réclamer un renforcement du droit du sang afin de marginaliser tous les modes d'accès à la nationalité qui ne sont pas fondés sur la filiation. Trois modes d'acquisition sont ici tout particulièrement visés, qui représentent aujourd'hui statistiquement les principaux fondements de l'accès à la nationalité en dehors de la filiation : les naturalisations fondées sur une résidence prolongée (58 858 cas en 2015), les déclarations basées sur le mariage avec un ressortissant français (25 044 cas en 2015) et les déclarations anticipées des mineurs entre 13 et 17 ans nés en France de parents étrangers (24 159 cas en 2015)[5]. La tendance dominante observée dans ces domaines

3. Cf. notamment Étienne Pataut, *La Nationalité en déclin*, Paris, Odile Jacob, 2014 ; Bruno Nascimbene, « Le droit de la nationalité et le droit des organisations d'intégration régionales. Vers de nouveaux statuts de résidents ? », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 367, 2013, p. 253 et suiv.

4. CEDH, 12 janvier 1999, *Karassev c. Finlande* (déc. irrec.), req. 31414/96 ; CEDH, 11 octobre 2011, *Genovese c. Malte*, req. 53124/09 ; CEDH, 21 juin 2016, *Ramadan c. Malte*, req. 76136/12. Sur le refus arbitraire de nationalité, cf. Hugues Fulchiron, « Réflexions sur les évolutions récentes du droit de la nationalité en Europe », in *Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 291 et suiv. (notamment p. 301 et suiv.).

5. Ministère de l'Intérieur, « L'accès à la nationalité française », 8 juillet 2016. Pour une

est celle d'une certaine volonté de fermeture de l'accès à la nationalité française[6]. Et pour ceux qui y ont accédé, on se préoccupe des possibilités de remise en cause *a posteriori*, que ce soit sous forme de déchéance de nationalité, de retrait des décrets de naturalisation, ou encore d'annulation des acquisitions par déclaration.

Cette tendance soulève la question de savoir ce que cette attitude de fermeture cherche précisément à préserver. Outre le réflexe de repli identitaire qui est présent chez certains, ce qui est plus fondamentalement en cause est la préservation des valeurs essentielles de la société française. En effet, dans la mesure où la conception française de la nationalité repose davantage sur l'idée d'un partage de valeurs communes que sur celle d'une communauté ethnique, il s'agit d'assurer que seuls ceux qui partagent ces valeurs accèdent à la nationalité[7]. À cette considération s'ajoute la volonté de garantir l'authenticité de l'appartenance à la nation, ce qui a conduit à la mise en place d'une politique de lutte contre les fraudes. Aujourd'hui, la préoccupation à l'égard des fraudes a pris une importance telle qu'elle domine non seulement tout le droit des étrangers, mais aussi le droit de la nationalité.

Cette tendance générale pose de nombreuses questions, notamment au regard de l'évolution démographique de la société française[8] et de sa politique d'intégration. Du point de vue juridique, elle nous amène tout d'abord, au sein de cet article, à nous interroger sur ce qui compte actuellement dans le refus de donner accès à la nationalité française, et à étudier ainsi dans quelle mesure les modes d'accès à la nationalité

---

présentation synthétique du droit du sol en droit positif, cf. Jacques-Henri Robert, « Nationalité. Le droit du sol pour les nuls », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2016, p. 346.

6. Avec l'exception notable de deux lois récentes ayant favorisé l'accès à la nationalité des enfants recueillis par des personnes françaises (loi 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ; cf. art. 21-12 du code civil) et des immigrés âgés de 65 ans au moins, ascendants de Français et résidant depuis au moins vingt-cinq ans en France (loi 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement ; cf. art. 21-13-1 du code civil).

7. Ce qui soulève la question difficile de savoir sur quelles valeurs repose précisément l'identité française. Selon Patrick Weil, quatre piliers sont au cœur de l'identité nationale française : le principe d'égalité, la langue française, la mémoire positive de la Révolution et la laïcité (*Être français. Les quatre piliers de la nationalité*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2014). Cf. Olivier Lecucq, « Réflexions autour de la singularité du national », in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 343 et suiv. ; Sabine Corneloup, « Identité nationale, identité européenne », *in* Sylvain Bollée et Étienne Pataut (dir.), *L'Identité à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, IRJS, 2016, p. 175 et suiv.

8. François Héran, « La société française a-t-elle besoin de l'apport démographique des migrations ? », *in* Marie Poinsot et Serge Weber (dir.), *Migrations et mutations de la société française*, Paris, La Découverte, 2013, p. 277 et suiv.

sont aujourd'hui marqués par un objectif de préservation de la nation. Nous inverserons ensuite la perspective pour examiner ce qui compte, au contraire, pour accéder à la nationalité. On peut percevoir ici, entre autres[9], un certain décalage qui existe aujourd'hui entre le droit de la nationalité, d'un côté, et l'évolution du modèle familial au sein de la société française, de l'autre. Des changements profonds ont affecté la conception traditionnelle à la fois du couple et de la filiation, comme la désaffection pour le mariage, la reconnaissance d'un statut pour les couples de même sexe, ou encore le tourisme procréatif motivé par une maternité de substitution. Cette évolution du modèle familial met aujourd'hui les modes d'accès à la nationalité à l'épreuve.

L'objectif de préservation de la nation

Il est évidemment difficile de définir ce qui constitue précisément l'appartenance à la nation, c'est-à-dire le sens que l'on attribue à la qualité d'être français. Le débat récurrent depuis les années 1980 sur l'identité nationale en témoigne. Traduire une notion non juridique – voire non scientifique, comme l'a montré Gérard Noiriel[10] – dans les règles du droit de la nationalité n'a rien d'évident. Il semble néanmoins assez indiscutable que l'appartenance à la nation implique, d'une part, une adhésion à certaines de ses valeurs, celles de la République, et, d'autre part, une sincérité dans cette appartenance, exempte de manipulation frauduleuse. Compte tenu des questionnements qui marquent le droit de la nationalité à l'heure actuelle, c'est sur la préservation de ces deux éléments qu'il convient de mettre l'accent. Lorsque le droit français de la nationalité tente de préserver les valeurs de la nation, c'est la dimension horizontale de la nationalité (insertion de l'individu au sein de la communauté constituant la population de l'État) qui est principalement en cause, puisqu'il s'agit de garantir l'intégration dans la communauté nationale. En revanche, quand le droit français de la nationalité cherche à préserver l'authenticité de l'appartenance à la nation, c'est davantage la dimension verticale de la nationalité (lien entre l'individu et l'État) qui est en jeu, car les fraudes sont généralement motivées par les droits que les nationaux peuvent faire valoir contre l'État.

9. D'autres points mériteraient d'être soulignés mais ce n'est pas ici le lieu pour le faire.
10. *À quoi sert « l'identité nationale »*, Marseille, Agone, 2007.

Préserver les valeurs de la nation

C'est par la notion d'assimilation que le législateur défend les valeurs de la société française[11]. Cette notion peut, tout d'abord, être formulée comme une condition positive d'accès à la nationalité. Tel est le cas en matière de naturalisation, où l'assimilation à la communauté française constitue une condition de recevabilité de la demande (art. 21-24 du code civil). Elle peut également être formulée négativement, en tant qu'obstacle à l'acquisition de la nationalité. C'est ce qui a été retenu s'agissant des acquisitions de la nationalité par déclaration, par exemple à raison du mariage, où le défaut d'assimilation constitue un motif permettant au gouvernement de s'opposer à de telles acquisitions (art. 21-4). Quelle que soit sa formulation, la condition d'assimilation fait toujours l'objet d'un contrôle préalable par les autorités françaises.

Cette exigence d'assimilation occupe aujourd'hui une place centrale en droit de la nationalité en raison du débat sur la place de l'islam en France, comme l'a illustré l'intention exprimée par le Premier ministre, Manuel Valls, en mai 2016, de refuser à l'islamologue suisse Tariq Ramadan l'accès à la nationalité française, qualifiant le message véhiculé par ce dernier de contraire aux valeurs de la France[12]. La jurisprudence française admet, en effet, qu'au titre de la condition d'assimilation l'accès à la nationalité puisse être notamment refusé aux personnes pratiquant de manière radicale une religion[13], tenant des propos hostiles à l'égard des valeurs essentielles de la société française[14], ou encore entretenant des liens étroits avec une organisation islamiste qui prône le rejet des valeurs essentielles de la société française[15]. La condition d'assimilation permet de défendre des principes comme la tolérance et l'égalité entre l'homme et la femme. L'interprétation de cette notion par les tribunaux est toutefois assez restrictive, et elle ne devrait dès lors pas pouvoir faire l'objet de manipulations intempestives de la part des autorités publiques.

Par ailleurs, cette focalisation sur la condition d'assimilation ne doit pas faire oublier que d'autres conditions ont également pour objet de

11. Georges Olekhnovitch, « La notion d'assimilation au sens des dispositions du code civil relatives à la nationalité française », *Revue critique de droit international privé*, 1995, p. 880.

12. Paul Conge, « Comment Manuel Valls peut refuser à Tariq Ramadan la nationalité française », *L'Express*, 23 mai 2016.

13. CE, 13 février 2008, *Hacene*, n° 301711 ; CE, 27 juin 2008, *Mabchour*, n° 286798 ; *JCP* 2008, II, 10151, note Philippe Malaurie ; *D.* 2009, p. 345, note Christian Vallar ; *AJDA* 2008, p. 2013, note Philippe Chrestia.

14. CE, 21 décembre 2007, *Naïmi*, n° 297355 ; CE, 27 novembre 2013, *Aberkane*, n° 365587 ; *D.* 2014, p. 447, obs. Olivera Boskovic (égalité homme-femme).

15. CE, 13 novembre 2006, *Hanou*, n° 279543 ; CE, 23 mai 2007, *Chakour*, n° 297839.

garantir l'adhésion aux valeurs de la société française. Par exemple, dans tous les cas où l'accès à la nationalité concerne des personnes qui ont été scolarisées pendant un nombre significatif d'années en France, le partage des valeurs est considéré comme assuré grâce à la formation reçue dans un établissement français[16]. En revanche, l'exigence d'assimilation ne joue aucun rôle dans le cadre de l'attribution de la nationalité d'origine à raison de la filiation, où l'intégration est en quelque sorte présumée.

Préserver l'authenticité de l'appartenance à la nation

Une acquisition frauduleuse de la nationalité permet de violer les lois sur les étrangers en conférant à ces derniers, par un moyen détourné, un droit de séjour et un accès aux activités professionnelles en France[17]. Le lien entre le droit des étrangers et le droit de la nationalité est particulièrement évident ici. Pour faire face aux fraudes, dont l'existence ne saurait être niée, les autorités françaises réagissent par une attitude toujours plus méfiante, au point de devenir préoccupante puisqu'elle est susceptible dans certains cas de priver d'effectivité les droits consacrés par l'ordre juridique français. En effet, la hantise vis-à-vis des actes d'état civil falsifiés, des reconnaissances de paternité de complaisance, des mariages blancs, voire des adoptions à des fins migratoires, a conduit en pratique à une mise en doute quasi systématique de l'authenticité des faits et actes invoqués par un étranger. Concernant le mariage, le législateur a même institué une présomption de fraude (art. 26-4, al. 3, du code civil), dont le Conseil constitutionnel a heureusement circonscrit la portée[18]. Ces obstacles de nature probatoire, auxquels se heurtent souvent les demandes d'accès à la nationalité, peuvent se révéler impossibles à surmonter lorsque l'intéressé ne parvient pas à établir l'authenticité de son intention matrimoniale ou de son identité, notamment faute de registres d'état civil fiables dans son pays d'origine. Or avoir un droit sans pouvoir le prouver revient à ne pas avoir de droit. De plus, ils conduisent à une multiplication des remises en cause *a posteriori*, que ce soit par le retrait d'un décret de naturalisation (art. 27-2) ou par l'annulation de l'enregistrement d'une déclaration de nationalité, ce

16. Cf. par exemple le cas des enfants nés en France de parents étrangers qui ont leur résidence habituelle en France (art. 21-7 et 21-11 du code civil) ou celui de certains enfants recueillis en France (art. 21-12, al. 3, 2°).

17. Paul Lagarde, « La fraude en matière de nationalité », in *Mélanges en l'honneur du professeur Bernard Audit*, Paris, LGDJ, 2014, p. 511 et suiv.

18. Décision 2012-227 QPC du 30 mars 2012 ; *Revue critique de droit international privé*, 2012, p. 560, note Paul Lagarde.

qui est souvent problématique du point de vue de la sécurité juridique, sans être pour autant toujours contrebalancé par la consistance de l'irrégularité reprochée[19]. De ce fait, si l'objectif de préservation de l'authenticité de l'appartenance à la nation paraît parfaitement légitime et nécessaire, il est important de veiller à ce que le régime juridique n'implique pas une suspicion systématique de fraude. L'écart entre le texte de la loi et la réalité de son application peut être considérable en ce domaine.

Un autre écart frappe l'attention de l'observateur qui compare la rigueur de cette politique de lutte contre les fraudes à des fins migratoires à la bienveillance avec laquelle les autorités accueillent les demandes de naturalisation à des fins sportives[20]. Pourtant, l'absence d'authenticité de l'appartenance à la nation y est tout aussi manifeste. Certes, l'ampleur des deux phénomènes n'a rien de comparable mais, sur le plan des principes, on constate que l'importance accordée à l'authenticité de l'appartenance peut être variable.

Une telle différence d'appréciation peut également être observée s'agissant de la prise en compte de l'évolution du modèle familial.

L'évolution du modèle familial

Deux importants modes d'accès à la nationalité française – la filiation et le mariage – subissent depuis la fin des années 1990 une transformation sur le plan du droit civil, à laquelle le droit de la nationalité ne peut pas être complètement indifférent.

Évolution du couple

Le seul mode de conjugalité qui ouvre un accès à la nationalité française est le mariage avec un ressortissant français. Ni le pacte civil de solidarité (Pacs) ni le concubinage n'ont d'effet à cet égard[21]. Or le mariage ne représente plus le modèle conjugal dominant au sein de la société française, puisque les deux autres modes de conjugalité mentionnés ont acquis une place importante dans la réalité sociale. Par exemple,

19. Pour un exemple éclairant, cf. Cass., 1re civ., 23 juin 2010 ; *Revue critique de droit international privé*, 2010, p. 689, note Sabine Corneloup et Fabienne Jault-Seseke (acte de naissance apocryphe dans le cadre d'une acquisition de la nationalité française par mariage).

20. Pierre Collomb, « Le marché des naturalisés », *in* Gérald Simon (dir.), *Sport et nationalité*, Paris, LexisNexis, 2014, p. 75 et suiv.

21. Ils peuvent seulement être pris en compte, dans le cadre d'une demande de naturalisation, au titre de la condition d'assimilation à la communauté française, à côté d'autres éléments.

en 2014, 173 728 Pacs ont été conclus, contre 241 292 mariages[22]. Les autres branches du droit en ont tiré assez largement les conséquences, en rapprochant notamment les droits des couples pacsés de ceux des couples mariés. De tels chiffres forcent à s'interroger sur le décalage qui existe ici avec le droit de la nationalité, resté complètement fermé à cette évolution[23]. La principale explication est technique et tient à l'objectif de lutte contre les fraudes. En effet, un dispositif très élaboré de contrôle de l'authenticité de l'intention matrimoniale a été mis en place autour de la célébration du mariage, que ce soit au stade de la publication des bans ou, en cas de mariage célébré à l'étranger, au stade de la délivrance du certificat de capacité à mariage et de la transcription du mariage sur les registres d'état civil. Rien de tel ne peut, par hypothèse, être instauré pour le concubinage, qui n'implique aucune célébration officielle, ni
42 pour le Pacs, où seul un enregistrement est prévu. Dans ces conditions, il est probable que l'ignorance de ces modes de conjugalité par le droit de la nationalité perdurera à l'avenir, en dépit de l'évolution de la société française. Toutefois, dans la mesure où, depuis la loi de 2013 ouvrant le mariage aux couples de même sexe, tous les couples sans discrimination ont accès au mariage, tous les couples mixtes peuvent aujourd'hui choisir ce mode de conjugalité pour permettre au conjoint étranger d'acquérir la nationalité française[24].

Un autre décalage entre le droit de la nationalité et l'évolution du couple renvoie à la durée des mariages. En effet, selon les statistiques, au sein de la société française, les taux de divorce sont les plus importants au cours des troisième, quatrième et cinquième années de mariage[25]. Plus généralement, la société évolue vers une conception de plus en plus éphémère du couple. Or, en raison de la crainte vis-à-vis des fraudes, le législateur ne cesse de rallonger la durée minimale de mariage permettant d'accéder à la nationalité française. Depuis 2006, la déclaration de nationalité fondée sur le mariage peut être faite seulement après quatre, voire cinq années de mariage (art. 21-2 du code civil). Une cessation de la communauté de vie dans les douze mois suivant l'enregistrement de la déclaration constitue

22. « Nombre d'unions (mariages et Pacs) », Insee.fr.

23. Sur la prise en compte du Pacs et du concubinage en droit des étrangers, cf. Fabienne Jault-Seseke, « Droit de séjour des étrangers », *AJ Famille*, janvier 2015, p. 40.

24. Cf. en ce sens aussi le très médiatique arrêt permettant la célébration en France d'un mariage homosexuel franco-marocain, en dépit du statut prohibitif marocain (Cass., 1re civ., 28 janvier 2015, n° 13-50059).

25. Le taux de divorce après cinq ans de mariage était de 24,6 ‰ en 2014 et de 26,5 ‰ en 2010 (« 123 500 divorces en 2014 », Insee.fr, fig. 3).

même une présomption de fraude (art. 26-4), alors que cette période de la vie conjugale est celle où le taux de divorce dans la société française est le plus important. Il existe ainsi une déconnexion croissante entre le temps du couple, de plus en plus éphémère, et le temps de la nationalité, marqué par l'idée de permanence sur toute une vie.

Évolution de la filiation

La mobilité internationale des personnes s'étant développée, la France est aujourd'hui régulièrement confrontée à des situations où des parents français ont eu recours à l'étranger à un modèle de filiation ou de recueil d'enfant inconnu de son droit interne. Le phénomène est en partie lié au fait que la stérilité n'est plus acceptée dans la société française comme une fatalité et que, face au nombre insuffisant d'enfants susceptibles d'être adoptés, certains parents se tournent vers d'autres pays. On pense au recours croissant de ressortissants français à des mères porteuses à l'étranger, mais on peut également évoquer l'hypothèse du recueil d'un enfant originaire d'un pays musulman au titre d'une *kafala* (acte de recueil légal d'un mineur en droit musulman qui ne crée pas de lien de filiation). Dans chacun des deux exemples, les parents se heurtent à des difficultés juridiques lors de leur retour en France. Comme la maternité pour autrui est illicite en France, le droit français ne permet pas la reconnaissance du lien de filiation[26]. Dans le cadre de la *kafala*, les parents souhaitent en principe la transformer en une adoption qui, seule, est susceptible de créer un lien de filiation, mais en règle générale la loi nationale de l'enfant s'y oppose.

Face à ces difficultés, on constate aujourd'hui que le droit de la nationalité fait l'objet d'une certaine « instrumentalisation » au service de l'objectif de protection de l'intérêt de l'enfant. Ainsi, pour permettre une adoption par un ressortissant français d'un enfant de statut prohibitif recueilli par *kafala*, les autorités françaises préconisent une acquisition par l'enfant de la nationalité française, puisque celle-ci a pour effet de rendre l'enfant adoptable[27]. Une loi du 14 mars 2016 vient au demeurant

26. Même si la jurisprudence de la Cour de cassation a dû évoluer sous l'effet des condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. Cf. CEDH, 26 juin 2014, *Mennesson c. France* et *Labassee c. France*, n° 65192/11 et 65941/11 ; CEDH, 21 juillet 2016, *Foulon et Bouvet c. France*, n° 9063/14 et 10410/14 ; Cass., Ass. plén., 3 juillet 2015, n° 15-50.002 et 14-21.323.

27. Cf. notamment la position défendue par le gouvernement français dans l'affaire *Harroudj* devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 4 octobre 2012, n° 43631/09 ; *D.* 2012, p. 2947, note Petra Hammje ; *Revue critique de droit international privé*, 2013, p. 146, note Sabine Corneloup).

réduire le délai auquel cette acquisition est subordonnée de cinq à trois ans (art. 21-12, al. 3, 1°, du code civil). Dans la même logique, la fameuse circulaire « Taubira »[28] a pour objet de favoriser la délivrance de certificats de nationalité au profit d'enfants conçus par mère porteuse à l'étranger à la demande de parents français, afin de conférer à ces enfants un statut juridique et de leur permettre d'entrer sur le territoire national. Une approche concrète, presque individualisée, remplace ici les considérations normalement plus abstraites du droit de la nationalité, en vue de répondre à l'impératif de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Néanmoins, de nouveau, on peut constater une certaine variabilité des appréciations. La faveur accordée pour l'acquisition de la nationalité dans l'intérêt de l'enfant ne se rencontre malheureusement pas dans tous les domaines. Dès l'instant où la crainte qu'il y ait immigration frauduleuse est présente, notamment lorsque la situation concernée n'implique pas un parent français, la rigueur est susceptible de reprendre le dessus[29].

*

En guise de conclusion de ces quelques réflexions sur les modes d'acquisition de la nationalité française, nous voudrions quitter la perspective française pour évoquer brièvement un phénomène que l'on peut observer depuis quelques années sur le plan mondial : celui d'une marchandisation de l'accès à la nationalité. Paradoxalement, bien que la globalisation soit accompagnée d'un essor sans précédent de la mobilité internationale des personnes, laquelle est vécue aujourd'hui comme une évidence par les citoyens européens, celle-ci n'a pas eu pour effet de supprimer pour tout le monde la barrière que constituent les frontières. Pour une partie de la population mondiale, la mobilité est en effet toujours faite d'obstacles et la nécessité de détenir un passeport pour les surmonter reste si importante qu'un marché s'est développé, non seulement concernant la fabrication de faux – ce qui n'a rien de nouveau –, mais également pour accéder en toute légalité à certaines nationalités. En Europe, le cas de Malte, qui avait permis d'acquérir la nationalité maltaise sur le seul fondement qu'un investissement ait été réalisé dans

28. Circulaire du 25 janvier 2013, Nor : JusC1301528C.

29. Pour un exemple récent, cf. Cass., 1re civ., 9 septembre 2015, n° 14-19196 ; *Revue critique de droit international privé*, 2016, p. 503, note Olivera Boskovic (l'enregistrement de la déclaration de nationalité souscrit par un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance est annulé, au motif que l'acte de naissance était un faux, sans qu'il soit jugé nécessaire d'établir que l'enfant a eu connaissance de l'irrégularité de l'acte).

cet État, a suscité beaucoup de critiques et une réaction ferme de la part du Parlement européen, qui a demandé à Malte de mettre fin à ce programme de « vente de la citoyenneté européenne »[30]. D'autres États sont aujourd'hui tentés de tirer un bénéfice économique de l'accès à leur nationalité[31]. Un cas d'acquisition de la nationalité par l'investissement existe, par exemple, également à Saint-Christophe-et-Niévès, un petit État dans les Caraïbes qui présente la particularité d'avoir conclu un accord de dispense de visa avec l'Union européenne notamment, ce qui rend sa nationalité très attractive. On peut citer aussi l'accord conclu par les Comores avec les Émirats arabes unis qui a permis d'accorder la nationalité comorienne – avec toutefois des droits réduits – aux apatrides résidant dans cet État du Golfe. Pour ce dernier, il s'agissait de trouver une solution concernant une population apatride à laquelle il ne souhaitait pas accorder la nationalité et qui vit sur son territoire en situation irrégulière[32], tandis que, pour les Comores, la conclusion de cet accord a été récompensée par une contrepartie économique versée par Abou Dhabi. Dans ces exemples, un lien objectif entre la personne et l'État, nécessité qui caractérise le droit français actuel, fait complètement défaut. Si de telles pratiques devaient se développer à une plus grande échelle, le sens du lien de nationalité pourrait s'en trouver affecté.

30. Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre.

31. Atossa Araxia Abrahamian, *Citoyennetés à vendre. Enquête sur le marché mondial des passeports*, Montréal, Lux, 2016.

32. Les *bidoun*, peuples autochtones de la péninsule arabique dont les ancêtres avaient refusé de prendre la nationalité des États sur le territoire desquels ils vivaient.

RÉSUMÉ

Cet article porte à la fois sur ce qui permet aujourd'hui d'accéder à la nationalité et sur ce qui y fait obstacle. Au sein de cette vaste thématique, il met en avant quelques tendances actuelles, telles que l'impact de l'évolution du modèle familial sur l'acquisition de la nationalité par mariage et par filiation, l'omniprésence de la crainte vis-à-vis des fraudes et l'attention désormais accordée à la condition d'assimilation à la société française.

Claire Zalc

LA NATURALISATION ACTE OU VECTEUR D'INTÉGRATION ?

RETOUR SUR L'HISTOIRE DU DÉBAT DANS LE PREMIER XXe SIÈCLE

Afin de penser la naturalisation, les approches françaises de philosophie politique convoquent le plus souvent le terme d'intégration. Cette notion fait débat[1]. Elle appartient à la fois à la langue du savant – on la retrouve chez Durkheim à la fin du XIXe siècle[2] – et à celle du politique. Elle tient sa pertinence des frontières juridiques qui distinguent l'étranger du national depuis la Révolution française. Si la question de l'intégration se pose, c'est que les étrangers « ne sont pas traités comme des nationaux », ils sont privés du droit de vote, se voient interdits un grand nombre d'emplois, peuvent être expulsés du territoire[3]. En France, le terme s'est imposé dans les questions relatives à la naturalisation, jusqu'à revêtir une dimension proprement institutionnelle dans les années 1990 où il vient désigner à la fois des politiques publiques et des institutions, à l'instar du Haut Conseil à l'intégration mis en place par le gouvernement de Michel Rocard en 1999[4]. La notion prend ainsi aujourd'hui une forme contractuelle pour tous les étrangers

1. Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Paris, Gallimard, 2007, p. 16.
2. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, Alcan, 1893.
3. Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Fayard, 2007, p. 525.
4. Le Haut Conseil est dissous quatorze ans plus tard, à la suite de la production d'un rapport controversé sur la laïcité dans l'enseignement supérieur. Cf. Jean Baubérot, « Le Haut Conseil à l'intégration et le bonnet d'âne ostensible », Mediapart.fr, 6 août 2013.

accédant au séjour en France : la loi du 7 mars 2016 met en place un « parcours personnalisé d'intégration républicaine » d'une durée de cinq ans, qui comprend une formation civique et linguistique et dont la première étape consiste en la signature d'un « contrat d'intégration républicaine ». L'ensemble de ces mesures témoigne d'une conception de l'intégration dont le point d'aboutissement constitue l'acquisition de la nationalité. Pourtant, face à cette thèse dominante selon laquelle la naturalisation vient sanctionner le parcours d'un immigrant « intégré », d'autres défendent l'idée que la naturalisation, par elle-même, serait vectrice d'intégration en donnant accès à un ensemble de droits. La naturalisation représenterait même « le processus d'intégration sociale par excellence, puisqu'il assure l'égalité – ne serait-ce que formelle mais tout aussi nécessaire – entre les immigrés devenus citoyens et les natifs face à la loi[5] ».

Ce débat oppose deux conceptions de la nationalité qui sont résumées, trivialement, au cours d'un échange sur un plateau de télévision[6]. Alors que l'actrice d'origine belge Virginie Efira est interrogée sur les raisons qui l'ont poussée à acquérir la nationalité française quelques semaines auparavant, elle répond : « J'ai demandé la nationalité française pour voter. » Face à elle, le journaliste Yann Barthès paraît interloqué : « Simplement pour voter ? » « Ben oui, pour quoi d'autre ? » lui répond-elle du tac au tac, provoquant l'hilarité du public. Le journaliste tente alors une alternative : « Le plaisir d'être français ? » « Ah oui ! concède-t-elle avec une moue dubitative. Il y a une joie. Mais enfin… la joie d'être belge est assez équivalente, vous savez. » Le débat, dans cet échange télévisuel, vire au comique. Derrière ce dialogue de sourds, des points de vue sédimentés dans l'histoire. D'un côté, considérer la naturalisation comme une « faveur », un droit qui se « mérite », voire même un plaisir. De l'autre, rappeler que la naturalisation octroie des droits et réduit les inégalités entre étrangers et Français. Un petit retour en arrière permet de comprendre la manière dont les enjeux se sont peu à peu posés en France.

Diagnostic ou pronostic ? Retour sur la loi de 1927

On a tendance à oublier ce temps, le premier XXe siècle, où l'immigration était non seulement encouragée, mais considérée comme utile et nécessaire

5. Mirna Safi, *Le Devenir des immigrés en France. Barrières et inégalités*, thèse de sociologie, EHESS, 2007, p. 243.

6. « Quotidien », TMC, 13 septembre 2016.

par de nombreux milieux. Figure d'exception sur le continent européen, la France s'impose en effet précocement comme l'un des principaux pôles mondiaux de l'immigration. Les bouleversements géopolitiques consécutifs à la Grande Guerre provoquent l'accélération des transferts de population et des mouvements de réfugiés, arméniens, assyro-chaldéens, russes, grecs, bulgares, turcs… Avec la fermeture des frontières américaines par les lois des quotas de 1921 et de 1924, la France devient une destination privilégiée par ces migrants. Pour la première fois depuis 1891, le recensement de 1926 compte un volume entier consacré aux étrangers. La population étrangère gagne près d'un million de personnes en cinq ans seulement : de 1921 à 1926, elle passe de 1 532 000 personnes à 2 409 000. Au total, 6 % de la population en France est alors de nationalité étrangère, proportion qui, si elle augmente encore en 1931 (6,6 %), ne sera ensuite atteinte qu'en 1975 !

La priorité, dans les années 1920, est celle d'une immigration de peuplement, solution préconisée par un mouvement populationniste florissant qui cherche à tout prix à lutter contre le spectre du « déclin démographique ». Depuis la fin du XIXe siècle, de puissantes organisations natalistes, à l'instar de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, s'activent à ce sujet, brandissant l'étendard patriotique. L'enjeu est bien aussi militaire : le service militaire, réservé aux Français depuis 1872, est obligatoire depuis 1905. Le privilège des étrangers qui en sont dispensés devient inacceptable alors que les tensions diplomatiques en Europe s'exacerbent. Le million et demi de morts français de la Grande Guerre aiguise les peurs face à la « crise angoissante de la natalité française », comme l'explique à la Chambre le député André Mallarmé, rapporteur de la loi de 1927 sur la nationalité[7]. Et si naturaliser était la solution ? Ne pourrait-on transformer l'immigration en machine à produire de nouveaux Français ?

C'est ainsi qu'est présentée et défendue, devant les parlementaires, la loi sur la nationalité du 10 août 1927 par les populationnistes, qui la qualifient de « planche de salut », « remède véritablement efficace au mal terrible dont souffre le pays, à ce mal qui, comme un cancer, le ronge et sur lequel, trop souvent, nous fermons les yeux : je veux dire la dépopulation », précise le député radical Charles Lambert. La loi entreprend de faciliter l'accession à la nationalité française des étrangers afin que ce « réservoir d'hommes » devienne « un complément à nos ressources

7. *Journal officiel*, Chambre des députés, débats, séances du 31 mars et du 7 avril 1927, p. 1100-1110 et p. 1212-1221.

nationales défaillantes ». À cette fin, elle fait preuve d'un libéralisme inédit et jamais égalé par la suite : seuls trois ans de présence sur le sol français sont exigés pour pouvoir demander la naturalisation, au lieu des dix ans instaurés auparavant par la loi de 1889. Les procédures administratives sont simplifiées. Les enfants nés en France qui n'ont pas répudié la nationalité française deviennent d'office français à leur majorité.

Les femmes françaises qui épousent un étranger peuvent conserver leur nationalité, brisant la norme alors en vigueur selon laquelle elles adoptaient systématiquement la nationalité de leur époux. La loi permet aussi aux femmes françaises qui se sont mariées à un étranger avant la promulgation de la loi de « réintégrer » leur nationalité d'origine sur simple demande. Si certains la taxent de féministe, qu'on ne s'y trompe pas. La femme y reste cantonnée à un rôle reproducteur ou, plus précisément, de productrice de petits nationaux. Comme l'explique Charles Lambert : « [Il s'agit d'un] progrès pour le féminisme, non pas dans le sens où les féministes les plus ardentes l'entendent, car nous ne donnons pas à la femme française un bulletin de vote, mais nous lui assurons un moyen d'exercer son influence sociale au profit de son pays et au profit de l'avenir de sa race, nous lui permettons de conserver à la France de petits Français. »

Dans les débats autour de la loi de 1927, on retrouve l'opposition décrite plus haut. Jusqu'alors, la naturalisation était censée sanctionner l'assimilation des étrangers, maître mot des questions relatives à l'immigration dans l'entre-deux-guerres. En pratique, l'administration française s'employait pour cela à vérifier le degré d'assimilation des postulants à la nationalité, utilisant des méthodes variables d'un endroit à l'autre, hésitant entre critères socio-économiques et ethniques, à la faveur de la banalisation d'une lecture raciale des populations. La réduction de la durée de présence exigée sur le territoire à trois ans inverse les termes du débat : la naturalisation ne vient plus confirmer l'assimilation mais doit, au contraire, la favoriser. Tout individu né en France d'un parent étranger peut acquérir automatiquement la nationalité française s'il la réclame avant ses 21 ans : ce sont les Français « par déclaration ». Comme l'explique Charles Lambert : « 25 000 enfants d'étrangers fréquentent les écoles primaires de Paris. Leurs maîtres vous diront qu'ils s'assimilent d'une façon remarquable et que beaucoup d'entre eux occupent les premières places de leur classe » ; ils « seront demain d'excellents Français ». La loi de 1927 passe ainsi de l'ère des « diagnostics » à celle des « pronostics », comme l'explique la direction du ministère de la Justice en charge de l'appliquer. Elle prend un pari sur l'avenir.

Le pari est assorti d'une contrepartie : dans le même temps est instaurée la possibilité de déchoir de la nationalité. Elle vise ceux qui commettent des « actes contraires à la sûreté intérieure et extérieure de l'État français », qui se livrent à des actes « incompatibles avec la qualité de citoyen français et contraires aux intérêts de la France » ou qui se soustraient aux obligations militaires. Et ce, pendant les dix ans qui suivent l'acquisition de la qualité de Français. Femme et enfants des intéressés peuvent être affectés par la mesure. Le principe de la déchéance fait l'objet de vifs débats. C'est à cette occasion que le garde des Sceaux, Louis Barthou, martèle combien la naturalisation reste une « faveur que le gouvernement peut accorder ou refuser ». Face à lui, une partie de la gauche s'insurge contre la possibilité « de reprendre d'une main ce que [l'on a] généreusement attribué de l'autre ». L'amendement qui propose la suppression de la déchéance est rejeté à une écrasante majorité et la loi adoptée.

Ses conséquences sont immédiates : le volume annuel des naturalisations double l'année suivante et plus de 650 000 personnes acquièrent la nationalité française par décret entre 1927 et 1940, auxquelles il faut adjoindre les 250 000 enfants devenus français par déclaration et les presque 100 000 réintégrés dans la nationalité française. Au total, on porte au crédit de la loi de 1927 près d'un million de nouveaux Français.

Les pratiques de la faveur

L'histoire des naturalisations en France fait l'objet de travaux conséquents et complets qui s'articulent sur plusieurs dimensions : politiques et étatiques d'une part, bureaucratiques et sociologiques d'autre part, marquées par les travaux de Patrick Weil et d'Alexis Spire[8]. Elle a également suscité des enquêtes anthropologiques et sociologiques portant par exemple sur les cérémonies de naturalisation instaurées en 1993 ou sur les transformations subjectives imposées par la procédure[9]. Un certain nombre de travaux plus quantitatifs tente de mesurer les conséquences

8. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002 ; Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.

9. Sarah Mazouz, *La République et ses autres. Politiques de la discrimination et pratiques de naturalisation dans la France des années 2000*, thèse de sociologie, EHESS, 2010 ; Abdellali Hajjat, *Les Frontières de l'« identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012 ; François Masure, *Devenir français ? Approche anthropologique de la naturalisation*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2014.

des acquisitions de nationalité sur les trajectoires sociales et professionnelles des migrants. La naturalisation semble avoir des incidences positives sur les positionnements des immigrés sur le marché du travail, par le biais de divers facteurs, comme la réduction des obstacles relatifs à l'accès à l'emploi, l'accroissement de la mobilité et la baisse des discriminations, en particulier lorsque les immigrants sont originaires d'un pays à faibles revenus[10]. En France, la probabilité d'occuper un emploi hautement qualifié est plus forte de 7 points pour les hommes immigrés naturalisés que pour leurs homologues non naturalisés[11]. Focaliser l'analyse de la naturalisation sur la notion d'intégration conduit néanmoins à oblitérer la dimension pragmatique de l'acte au profit d'une conception sentimentale et largement idéologique de la nationalité. Le débat sur les relations entre naturalisation et intégration reflète une manière politique et quelque peu ethnocentrée d'aborder la question, qui présuppose l'infériorité sociale des étrangers tendant supposément à vouloir de manière inévitable obtenir la nationalité. Or comme Alexis Spire le rappelle, la naturalisation « doit également se comprendre au regard des intérêts qu'elle présente pour l'État qui l'octroie. […] Seule instance à pouvoir tracer la frontière entre celui qui est français et celui qui ne l'est pas », la puissance publique bénéficie, ce faisant, d'un « monopole de la définition légitime du national »[12].

Une plongée dans les dossiers de naturalisation du premier XXe siècle permet d'observer combien les manières d'appréhender les qualités des naturalisables évoluent selon les périodes. Demander sa naturalisation engage une démarche conditionnée par un certain nombre de critères objectifs, requis par les textes de loi, et d'autres plus subjectifs. S'il est difficile de rendre compte des phénomènes d'auto-élimination des immigrants qui pensent ne pas pouvoir satisfaire aux conditions requises par les autorités, il est néanmoins possible de montrer combien les façons de se présenter tentent de répondre aux attentes, mouvantes, de l'administration française. Les manières de décliner les identités témoignent des stratégies discursives utilisées en vue de se conformer au portrait supposé du « bon naturalisé ». Ainsi par exemple, s'il est de bon ton, pour les postulants à la nationalité française, de se revendiquer commerçants au début du XXe siècle, il vaut mieux, dans les années 1930, taire

10. OCDE, *La Naturalisation : un passeport pour une meilleure intégration des immigrés ?*, Paris, Éditions OCDE, 2011.

11. Didier Fougère et Mirna Safi, « Naturalization and Employment of Immigrants in France (1968-1999) », *International Journal of Manpower*, vol. 30, p. 83-96.

12. Alexis Spire, *Étrangers à la carte*, *op. cit.*, p. 323.

son appartenance au monde de la boutique pour se dire « ouvriers »[13]. Dans les années 1910, le statut de commerçant vaut plutôt comme marque de notabilité et signe de bonne insertion dans la société française. Lors des demandes de naturalisation, l'activité commerciale est utilisée comme un indicateur susceptible de rassurer sur le niveau de fortune du postulant et, en particulier, sur son éventuelle capacité à payer les droits de naturalisation. En marge des dossiers, les fonctionnaires du bureau du sceau, chargés d'examiner les dossiers, mentionnent ainsi que tel étranger « offre les droits ». L'installation d'une boutique présume également du désir de « s'établir définitivement en France ». Le dossier de Hermann Tautmann, autrichien, représentant d'une société de commerce hambourgeoise, est construit autour des éléments de fortune et de stabilité : « Il se trouve dans une belle situation de fortune », note le fonctionnaire du bureau du sceau au crayon sur la première page de sa demande, avant de préciser qu'il « justifie d'une résidence ininterrompue en France depuis 1889 » et de proposer la naturalisation. Le statut d'indépendant joue comme faire-valoir de « l'assimilation », sans constituer un critère suffisant. La taille et la stabilité de l'entreprise sont également scrutées à la loupe, constituant des indicateurs de la fortune et du degré d'insertion locale des postulants. Or les critères d'évaluation se modifient nettement dans l'entre-deux-guerres. Selon les termes de la loi de 1927, il faut, comme on l'a vu, avoir résidé trois ans sur le territoire français pour être naturalisé, mais ce délai peut être ramené à un an pour ceux qui ont « rendu des services importants à la France, apporté des talents distingués, introduit soit une industrie, soit des inventions utiles », mais également avoir créé des établissements industriels ou agricoles. Dans la pratique, le critère de la profession est rarement pris en compte même si, comme le montre Patrick Weil, « être dans une profession rurale peut permettre d'échapper au veto qui s'applique à celui qui a cherché à s'exempter du service militaire ; à l'inverse, être commerçant ou investi dans une profession financière peut valoir ajournement, si des mauvais renseignements sont fournis[14] ».

Ainsi, Brikline Febous, qui tient un commerce de fourrure à Paris, se déclare *ouvrier* dans sa demande de naturalisation déposée en 1928 : « J'ai l'honneur de vous demander d'être naturalisé français. J'habite Paris depuis 1913 et ma femme depuis 1905. J'ai un enfant, un petit garçon,

13. Claire Zalc, « Élite de façade et mirages de l'indépendance : les petits entrepreneurs étrangers en France dans l'entre-deux-guerres », *Historical Reflections*, vol. 36, n° 3, 2010, p. 94-112.
14. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 92.

et plus tard je serai heureux qu'il serve la France. Je suis un honnête ouvrier et vous aurez les meilleurs renseignements sur moi[15]. » Il mentionne également le sexe de son enfant : les pères de garçon ont alors nettement plus de chances d'obtenir leur naturalisation. Lors de l'instruction des demandes de naturalisation, les enjeux militaires jouent en effet un rôle primordial. Les demandes déposées par des hommes âgés de 18 à 29 ans sont examinées d'un œil favorable, l'incorporation potentielle des postulants à la naturalisation constituant un critère essentiel de l'instruction des dossiers de naturalisations[16]. Il est ainsi porté une attention bienveillante à la présence, sur la demande, d'enfants de sexe masculin en regard d'enfants de sexe féminin qui paraissent « inutiles » à la France[17]. La nécessité d'accroître la puissance militaire du pays en hommes devient impérieuse dans le contexte de tension de la fin des années 1930. En 1939, une circulaire du 13 avril enjoint d'encourager et d'accélérer toutes les demandes de naturalisation qui pourraient accroître les effectifs de l'armée. Les procédures sont allégées et les délais d'instruction raccourcis. Sur les chemises des dossiers traités dans ce cadre, il est inscrit « URGENT SERVICE MILITAIRE ». En 1939-1940, on observe une hausse sensible des naturalisations de jeunes hommes au cours d'une vague d'acquisitions qui prend valeur de campagne de recrutement militaire. On le voit, un ensemble de critères, non nécessairement mentionnés dans les textes, fait figure de moyen pratique pour différencier les « bons » des « mauvais » immigrés.

L'examen des dossiers confirme que le postulant à la nationalité française dans les années 1930 a tout intérêt à dissimuler sa qualité de « commerçant ». Les avis défavorables se multiplient à l'égard des artisans et commerçants, dans un contexte de suspicion vis-à-vis de ces professions qui, pour reprendre l'expression administrative alors en vigueur, et relevée maintes fois dans les dossiers, ne présentent « aucun intérêt du point de vue national ».

La légitimation des décisions à travers la notion d'*intérêt* rend compte des formes du pouvoir exercé par les agents. L'intérêt est l'objet de calculs de rentabilité afin d'évaluer ce que les naturalisations rapportent à l'État qui les octroie. Axiome de la politique d'immigration, l'intérêt oriente les décisions des agents, qui sont fondées sur un ensemble de calculs

15. Archives nationales, BB11/12406X28.

16. Linda Guerry, *Le Genre de l'immigration et de la naturalisation*, Lyon, ENS Éditions, 2013, p. 224-231.

17. Cf. Claire Zalc, Nanette Jacomijn Snoep, Hélène Lafont-Couturier et Laure Blévis (dir.), *1931. Les étrangers au temps de l'Exposition coloniale*, Paris, Gallimard, 2008.

coûts / avantages censés déterminer s'il est profitable, ou non, d'accorder la nationalité française à telle ou telle catégorie d'étrangers[18]. Le pouvoir discrétionnaire, autrement dit la possibilité d'agir « dans le cadre légal, à l'intérieur de normes qui autorisent un large pouvoir d'appréciation[19] », constitue à la fois la cause et la conséquence de la conception de la naturalisation comme « faveur ». Les raisonnements obéissent à une rationalité en finalité, pour reprendre la terminologie wébérienne, mais les objectifs poursuivis se déclinent sur plusieurs tableaux qui évoluent selon les contextes temporels et géographiques. Alexis Spire distingue ainsi, pour l'après-1945, trois logiques qui sous-tendent la politique d'immigration telle qu'elle est exercée par les agents, la logique de police, la logique démographique et la logique de main-d'œuvre. À cette fin, un ensemble d'indices et d'indicateurs, souvent implicites, sont employés au cours de l'instruction des dossiers en vue de déterminer l'utilité de la naturalisation : nationalité, profession, structure familiale. Or les agents peuvent jouer de plusieurs manières de cet intérêt. Si le raisonnement très économique, fondé sur la comparaison coûts / avantages, explique la prise en compte de critères professionnels dans les procédures, l'intérêt national, censé surplomber toute considération individuelle voire même comptable, permet d'accroître encore les marges d'interprétation des agents. La notion d'intérêt national arme les décisions et encadre les pratiques des agents en venant légitimer leur pouvoir discrétionnaire qui s'exerce au nom des intérêts, supérieurs, de l'État.

Cette caractéristique de la naturalisation est affirmée dans l'arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1984 selon lequel « la naturalisation constitue une faveur accordée par l'État français à un étranger[20] ». La décision de naturaliser est « un acte unilatéral de souveraineté, même si, depuis le début des années 1980, le nombre de recours n'a cessé de croître », souligne Alexis Spire[21]. Ce n'est qu'après l'adoption de la loi du 24 août 1993 qu'il est fait obligation à l'administration de motiver les décisions défavorables prises en matière de naturalisation. Lors de ses entretiens avec des postulants à la naturalisation, Sarah Mazouz décrit la tension entre ces deux termes, faveur ou droit, autour de la notion de *mérite* qui vient, pour l'administration préfectorale, « justifier l'octroi

18. Abdelmalek Sayad, « "Coûts" et "profits" de l'immigration. Les présupposés politiques d'un débat économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 61, 1986, p. 79-82.

19. Olivier Beaud, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 474.

20. CE, 30 mars 1984, *Ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale c. M. Abecassis*, n° 40735.

21. *Étrangers à la carte*, *op. cit.*, p. 324.

de la nationalité comme une faveur et non comme un droit », alors que les naturalisés se « réapproprient cette catégorie sur un mode leur permettant, au contraire, de concevoir *a posteriori* la naturalisation comme leur étant revenue de droit »[22].

À l'instar de Simona Cerutti qui montre que la condition d'étranger, dans le Turin du XVIIIe siècle, est le produit d'incertitudes, un retour vers l'histoire de la première moitié du XXe siècle contribue à mettre au jour les différentes acceptions, selon les institutions et les moments, des « bons naturalisables »[23]. La qualification du « bon Français » ne répond pas à une définition objectivable, mesurable par l'administration et qualifiable de manière univoque et unanime. La conception qui fait de l'acquisition de la nationalité française une « faveur » accordée à l'étranger permet des interprétations variables. Elle comporte également des conséquences. Pour faire le contrepoids au libéralisme de la loi de 1927, des dispositions du texte restreignent les droits des naturalisés, les rendant ainsi inéligibles pendant dix ans. C'est le revers de la médaille de l'ère des « pronostics ». Dès lors, les naturalisés sont placés dans une zone intermédiaire, entre Français et étrangers, en stage temporaire de francité. À la faveur du contexte xénophobe des années 1930, la liste des incapacités s'accroît. Les naturalisés font figure de boucs émissaires de la crise économique, dans de virulentes campagnes de presse. Un cortège de mesures est progressivement adopté interdisant aux naturalisés de moins de dix ans l'accès à la fonction publique, aux professions judiciaires puis médicales. Les naturalisés deviennent des Français de seconde zone. En 1938, le gouvernement d'Édouard Daladier interdit de voter pendant les cinq années qui suivent le décret de naturalisation. Le spectre d'application des mesures de déchéance est élargi : toute condamnation d'au moins un an d'emprisonnement expose le naturalisé à la perte de la nationalité française. Les naturalisés sont progressivement mis au ban de la société, notamment dans la sphère professionnelle, par le gouvernement de Vichy. Selon la loi du 12 juillet 1940, seules les personnes nées de parents français peuvent accéder aux cabinets ministériels. Puis sont évincés de la fonction publique tous ceux qui ne possèdent pas la nationalité française « à titre originaire, comme étant nés de père français » (loi du 17 juillet 1940). Cette disposition est étendue aux vétérinaires

22. Sarah Mazouz, « "Mériter d'être Français" : pensée d'État et expérience de naturalisation », *in* Choukri Hmed et Sylvain Laurens (dir.), *L'Invention de l'immigration*, Marseille, Agone, 2008, p. 133.

23. Simona Cerutti, *Étrangers. Étude d'une condition d'incertitude dans une société d'Ancien Régime*, Paris, Bayard, 2012.

(loi du 12 novembre 1940), avocats (loi du 10 septembre 1940), architectes (loi du 31 décembre 1940). La loi du 3 avril 1941 relative à l'accès aux emplois dans les administrations publiques interdit à toute personne, si elle n'est pas française et née de père français, d'être employée dans les administrations de l'État, des départements, des communes et des établissements publics, et même d'exercer des fonctions de direction dans un service public industriel exploité en régie. Les naturalisés sont touchés par la mesure. Le nombre de recours déposés par des individus devant le Conseil d'État pour demander que leur soit accordée une dérogation, à titre individuel, face à ces mesures laisse apercevoir la masse des personnes concernées. Plus encore, le régime de Vichy enclenche un mouvement de dénaturalisations.

Les dénaturalisations, un révélateur

Le régime de Vichy remet frontalement en cause la loi sur la nationalité de 1927. Quelques jours après son arrivée au pouvoir, le maréchal Pétain, par le texte du 22 juillet 1940, ordonne la révision de l'ensemble des naturalisations depuis le 10 août 1927. Il s'agit de revenir, rétroactivement, sur toutes les acquisitions de nationalité des douze années précédentes. Régler ses comptes avec la République signifie, pour l'État français, démembrer la loi de 1927 en rejetant hors de la communauté nationale ceux jugés « indignes » d'être français. Une Commission de révision des naturalisations est mise sur pied pour l'occasion ; elle abat un travail titanesque, ouvrant plusieurs centaines de milliers de dossiers pour statuer sur chacun des cas. À nouveau, le pouvoir discrétionnaire est en marche qui aboutit à plus de quinze mille retraits de nationalité[24].

Cet épisode vient ici révéler, en creux, ce que représente la naturalisation non plus pour l'État qui l'accorde mais pour les individus. La publication de décrets de retraits de la nationalité française ne constitue pas une mesure simplement formelle. L'exclusion de la communauté nationale implique un ensemble de conséquences, matérielles, juridiques et sociales, qui modifient les conditions d'existence des dénaturalisés. Les caractéristiques complexes de la « qualité » de Français n'apparaissent finalement qu'à la lumière de sa perte. Le problème est d'abord légal : en perdant la nationalité française, les dénaturalisés se retrouvent dans la précarité du statut d'étranger, ce qui, pour les Juifs, conduit bien souvent à précipiter leurs arrestations.

24. Claire Zalc, *Dénaturalisés. Les retraits de nationalité sous Vichy*, Paris, Seuil, 2016.

La dénaturalisation signifie aussi perdre un statut, au sens d'un ensemble de droits et d'obligations mais également de positions interrelationnelles, statut social envié, enviable et particulièrement précieux dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale[25]. Redevenir étranger ne revient pas uniquement à se retrouver plongé dans des questions de papiers d'identité. La perte de la nationalité française conduit aussi certains à perdre leur emploi, ce qui vient rappeler le nombre des professions réservées aux nationaux. Michel Anastasi, 19 ans, dénaturalisé avec ses parents, son frère et sa sœur en mars 1942, travaillait à la Compagnie générale transatlantique. En conséquence de la décision, « il est licencié et son livret de travail retiré », se plaint sa mère dans sa supplique au maréchal Pétain[26].

Perdre la nationalité s'accompagne d'un lot d'exclusions. Un administrateur de la Maison des gazés sollicite une audience le 23 mai 1941 auprès de Xavier Vallat, commissaire général aux questions juives, pour protester contre les conséquences des dénaturalisations sur les « anciens combattants israélites » : si on leur retire la nationalité française, ils ne pourront plus être membres de cette institution mise en place par la Fédération nationale des combattants volontaires au Mont-Dore, dans le Puy-de-Dôme, afin de proposer des cures aux asthmatiques et gazés de la Première Guerre mondiale[27]. La question de la perte des droits liée à la dénaturalisation fait débat. Elle soulève des questions de rétroactivité. Faut-il ainsi retirer la carte de combattant délivrée à des étrangers naturalisés ayant perdu la nationalité française en exécution de la loi du 22 juillet 1940 ? Le secrétaire d'État chargé des anciens combattants « estime qu'ils doivent perdre, en même temps, la qualité de combattant, puisque le bénéfice de celle-ci n'a jamais été pour eux de droit strict et que la condition de naturalisation (servant de base à la mesure bienveillante) a disparu[28] ».

Les conséquences sont aussi symboliques, négation des services militaires accomplis, humiliation des notifications, remise des papiers d'identité au commissariat du domicile. Elles touchent également les proches des dénaturalisés. Le 22 janvier 1942, Raymond Gomez, dont les parents ont été dénaturalisés en mars 1941, adresse une lettre au directeur de cabinet du maréchal Pétain, Henry du Moulin de Labarthète : « Si cette décision a profondément affecté mes parents qui m'ont élevé

25. Étienne Anheim, Jean-Yves Grenier et Antoine Lilti, « Repenser les statuts sociaux », *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 68, n° 4, 2013, p. 950.

26. Lettre du 8 septembre 1942, Archives nationales, BB / 11 / 11024, art. 27139X29.

27. Centre de documentation juive contemporaine, CIX-4, fonds CGQJ, France.

28. Archives du Conseil d'État, AL / 4476, art. 231407.

dans l'amour de la France, elle m'a atteint moi-même dans mes chères affections de fils affectueux et autant dans mes sentiments de Français, car si la mesure qui atteint mes parents ne me frappe pas matériellement elle me blesse profondément moralement. Aussi je me permets, M. le Directeur, de vous demander de faire reconsidérer la mesure qui vise mes parents[29]. »

La dépossession de la nationalité s'accompagne ainsi d'une perte de statut et d'une forme de mort sociale. Elle augmente substantiellement les risques d'être arrêtés, déportés et assassinés pour les Juifs redevenus étrangers. C'est à l'aune des griefs et des blessures endurés par les dénaturalisés qu'on réalise la portée des préjudices occasionnés par la perte du statut national.

*

Revenir sur le premier XXe siècle permet d'aborder autrement la question des relations entre naturalisation et intégration. L'association si fréquente, dans les débats, entre ces deux termes gagne à être historicisée : elle reflète d'abord le point de vue de pouvoirs publics soucieux d'accroître dans l'entre-deux-guerres le nombre de nationaux, dans un contexte de crise démographique, tout en prétendant garder la mainmise sur leur sélection. Dès lors, la notion d'intégration vient légitimer les processus, mouvants selon les périodes et les besoins, de détermination des « bons » et des « mauvais » naturalisables. Enjeu crucial de souveraineté, les naturalisations relèvent alors largement du pouvoir discrétionnaire du gouvernement. Il s'agit d'une « faveur », clame le garde des Sceaux devant la Chambre des députés en 1927, terme qui va faire florès. Néanmoins, d'autres lectures sont possibles, notamment lorsqu'on privilégie une approche microsociale, à partir des dossiers de naturalisation. Cette matière archivistique émeut et fascine parce qu'elle met en scène le moment inaugural de la requête, dont les formes varient selon les périodes, qui initie le processus durant lequel se joue une « véritable opération de magie politico-sociale », pour reprendre les termes d'Abdelmalek Sayad, qui « a apparemment pour fonction de transformer en naturels d'un pays, d'une société, d'une nation, des individus qui ne le sont pas et qui demanderaient à l'être »[30]. Et l'on y découvre alors

29. Lettre du 22 juillet 1942, Centre des archives contemporaines, 19770881/188, art. 33042X33.

30. Abdelmalek Sayad, « Naturels et naturalisés », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 99, 1993, p. 26.

ce que signifie, en pratique, la naturalisation, autrement dit l'accès à un statut aux multiples dimensions, juridiques bien entendu, mais également symboliques, politiques, économiques et sociales.

RÉSUMÉ

Naturalisation et intégration semblent bien souvent liées dans les débats politiques et philosophiques. Les uns défendent l'idée que la naturalisation vient sanctionner le parcours d'un immigrant « intégré », d'autres défendent la thèse selon laquelle la naturalisation, par elle-même, est vectrice d'intégration en donnant accès à un ensemble de droits. Ce débat oppose deux conceptions de la nationalité : d'un côté, une « faveur » qui se « mérite » ; de l'autre, un droit réducteur d'inégalités. Cet article propose de revenir sur la mise en place des termes de ce débat dans la France du premier XXe siècle, pour discuter la pertinence de cette alliance sémantique et conceptuelle. Et s'il valait mieux considérer la nationalité comme un statut ?

Dominique Schnapper

NATIONALITÉ ET CITOYENNETÉ

Citoyenneté classique, citoyenneté formelle ou réelle, citoyenneté traditionnelle, citoyenneté-résidence, « nouvelle citoyenneté », la diffusion du terme de citoyen et la multiplication des formules, plus ou moins critiques, révèlent une interrogation inquiète sur la légitimité démocratique et l'affaiblissement du civisme. Le débat sur le lien avec la nationalité en est une des dimensions.

La citoyenneté « classique »

À l'âge de la construction des nations modernes et des nationalismes triomphants, l'idée de la confusion de la nationalité et de la citoyenneté s'imposait. L'universalité de la citoyenneté avait été proclamée par les révolutionnaires, même si la distinction entre citoyens actifs et passifs avait immédiatement permis d'en contrôler l'application. La dynamique démocratique n'en a pas moins montré ses effets. C'est bien au nom de l'universalité du citoyen que le droit de suffrage a été plus tard accordé en France aux catégories populaires à la suite du mouvement révolutionnaire de 1848, aux femmes après la Seconde Guerre mondiale et, dernière étape, aux jeunes de 18 à 21 ans ainsi qu'aux nouveaux naturalisés en 1974. On constate la même évolution dans les autres démocraties. Mais étendre la citoyenneté aux étrangers n'a pas été sérieusement envisagé avant la décennie 1980. La démocratie moderne s'est développée dans le cadre de la nation et lui est intimement liée. À l'exception d'une courte période des débuts de la Révolution, la nationalité apparaissait comme une condition impérative pour exercer les droits du citoyen. La « nation en armes » de 1793 était formée de citoyens et de nationaux. Accorder les droits du citoyen aux non-nationaux semblait remettre en cause la distinction entre les individus historiques, ou *ethnos*, et les individus organisés en communauté politique, consciente d'elle-même et de sa

volonté, ou *demos*. La confusion entre nationalité et citoyenneté fondait l'ordre légitime, les nationaux exerçaient leurs droits de citoyens, les non-nationaux ne disposaient pas de ces droits. L'universalité de la citoyenneté s'exerçait à l'intérieur des limites nationales.

La meilleure preuve en est fournie par l'expérience de la société coloniale. L'exemple de l'Algérie, formée de départements français, montre comment la dissociation de la nationalité et de la citoyenneté conduisait à une impasse. La logique juridique et politique aurait dû aboutir à donner à tous, colons et indigènes, la pleine citoyenneté, éventuellement en autorisant les indigènes à conserver leur statut personnel, en un mot mener jusqu'à son terme logique la politique qu'on appelait alors d'assimilation. Mais la situation coloniale rendait cette politique impossible. C'est ainsi qu'on a pu voir naître cette monstruosité juridique
62 par rapport aux principes de la démocratie moderne : la nationalité sans la citoyenneté. En 1862, la Cour d'Alger affirme en effet que, « tout en n'étant pas citoyen, l'indigène est français ». Les juristes soulignaient régulièrement que la citoyenneté devait être le but ultime de la colonisation. Cependant, jusqu'en 1940, ils gardaient une grande prudence dans l'application de ce principe : « La mission civilisatrice de l'État exige qu'on ne maintienne pas indéfiniment les indigènes dans une situation légale leur assurant moins de garanties[1]. » L'ordonnance du 7 mars 1944, adoptée par le gouvernement provisoire de la République française, réussit là où le Front populaire avait échoué : elle accorda l'accession à la citoyenneté et le respect du droit personnel. Mais cette décision ne concernait que certaines catégories bien définies de la population musulmane, ceux qui s'étaient distingués par leurs études, leurs services militaires, leurs fonctions électorales et publiques. De plus, la citoyenneté n'était pas automatiquement transmissible aux enfants. La double citoyenneté, qui fondait deux catégories de citoyens, donc deux collèges électoraux en Algérie, était, politiquement sinon juridiquement, contraire à l'idée même de citoyenneté. « La citoyenneté commune devrait entraîner normalement le suffrage universel et surtout le collège unique, aucune distinction ne pouvant être faite entre les citoyens pour l'exercice de leurs droits publics[2]. » Les collèges inégaux durèrent presque jusqu'à l'indépendance. La pleine citoyenneté avec sa

1. Pierre Lampué et Louis Rolland, *Précis de législation coloniale*, Paris, Dalloz, 1940, p. 212.
2. François Luchaire, cité par Sylvie Guillaume, « Citoyenneté et colonisation », *in* Dominique Colas, Claude Emeri et Jacques Zylberberg (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 135.

conséquence logique, le collège électoral unique, ne sera accordée qu'en 1958.

C'est pourquoi les empires coloniaux construits par les nations européennes entre 1870 et 1945 furent brefs. La décolonisation, à partir de 1945, fut, de toute évidence, le produit des conflits des Première et Seconde Guerres mondiales et de l'affaiblissement collectif des nations européennes. Mais la brièveté de l'épisode tient aussi à ce que le projet colonial était contradictoire avec le projet même des démocraties modernes. La société coloniale était fondée sur l'inégalité de statut juridique, politique et social des membres qui la composaient, alors que la légitimité de la démocratie moderne consiste à accorder à tous l'égalité du statut politique et juridique, c'est-à-dire la citoyenneté universelle. Seule, jusqu'à présent, la nation a répondu à cette aspiration. L'idée d'empire, qui implique une relation de domination entre des peuples, dont le statut politique est inégal, est contradictoire avec les valeurs de la modernité démocratique. Les colonisateurs ne pouvaient manquer de former des « indigènes » politiquement occidentalisés, qui revendiqueraient pour le groupe dominé les droits civiques que se réservaient les colons.

La « dévaluation »

Aujourd'hui, la citoyenneté classique, ou « traditionnelle », est jugée « dévaluée »[3], ce qui suscite un débat tout à la fois politique et philosophique. Les États-nations européens sont affaiblis à la fois par la construction de l'Union européenne au niveau supranational et par le renouveau d'identités infranationales renforcé, dans tous les pays, par des institutions régionales puissantes. Même la France jacobine a adopté en 1982 des mesures de décentralisation et accru le pouvoir des collectivités locales. Au Royaume-Uni, les identités écossaises ou galloises revendiquent toujours plus d'autonomie, sinon d'indépendance, pour ne pas parler de l'éclatement de fait de la Belgique, de la division de la Tchécoslovaquie en deux États souverains et des mouvements séparatistes du Nord de l'Italie ou de la Catalogne. De plus, la valeur croissante accordée à la dimension économique et sociale de la vie collective,

3. Peter H. Schuck, « Membership in the Liberal Polity : the Devaluation of American Citizenship », *in* Rogers Brubaker (dir.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham (Md.)-Londres-New York (N. Y.), University Press of America, 1989, p. 51 et suiv.

la logique productiviste et hédoniste, tendent à affaiblir le sens des liens politiques et du civisme. La légitimité de l'État moderne semble plus liée à son efficacité à assurer le bien-être matériel des populations grâce à la production des richesses et aux transferts de l'État-providence qu'à garantir la liberté des citoyens et leur égale participation à la vie politique. Cette évolution est renforcée par les conséquences de la chute du mur de Berlin. Jusqu'en 1989, les Européens entretenaient un minimum de projet politique commun : ils avaient la volonté de ne pas connaître un régime communiste sous le contrôle de l'armée soviétique présente à deux étapes du Tour de France, pour reprendre la vieille expression du général de Gaulle. Depuis 1989, le sentiment qu'il existe une menace extérieure s'est évanoui ; or faire face à un danger commun a toujours été un puissant facteur d'intégration. Enfin, l'homogénéité culturelle qui était tenue dans l'État-nation classique pour une condition de l'unité politique paraît à beaucoup compromise par l'installation permanente de populations étrangères ou d'origine étrangère qui apparaissent, à tort ou à raison, plus désireuses de conserver leurs spécificités d'origine que de s'intégrer à la vie nationale. Plus de 20 millions d'étrangers se sont installés en Europe au cours des années 1950-1970. C'est une expérience nouvelle pour les pays européens qui, à l'exception notable de la France, vieux pays d'immigration, ont longtemps « exporté » – et non « importé » – des hommes dans le monde entier.

Si la citoyenneté nationale classique est « dévaluée », que doit être la citoyenneté d'aujourd'hui ? Cette interrogation n'est pas seulement théorique. Elle débouche sur deux problèmes politiques qui ont fait l'objet de discussions passionnées, aussi bien au niveau national qu'à celui des institutions européennes. Comment faire évoluer le droit de la nationalité, quelle politique adopter à l'égard des non-citoyens nombreux et installés de manière permanente ? Doit-on modifier le droit de la nationalité, l'ouvrir plus largement aux résidents étrangers régulièrement installés ou bien, sans leur donner la nationalité, doit-on leur accorder des droits politiques particuliers, au niveau local ou au niveau national ? À travers les débats sur le droit de la nationalité, qui fut effectivement modifié au cours des dernières décennies dans la plupart des pays européens (Royaume-Uni, Suède, Belgique, Pays-Bas, par exemple), et sur les droits politiques des étrangers, on s'interroge aussi, implicitement ou explicitement, sur le sens de la citoyenneté et de la nation, sur leur évolution et sur la philosophie sociale qui fonde cette évolution.

Le débat s'organise autour de deux grandes réponses à ces interrogations. La première : il faut consacrer le dépérissement de la citoyenneté

politique et la remplacer par la « nouvelle citoyenneté », de nature essentiellement économique et sociale. La seconde : il faut élaborer une citoyenneté politique post-nationale, donc européenne, fondée sur les principes des droits de l'homme. Comment les évaluer et de quelle manière peut-on penser la citoyenneté aujourd'hui ?

La « nouvelle citoyenneté »

Les théoriciens de la « nouvelle citoyenneté » critiquent radicalement la notion de citoyenneté classique, à la fois sur le plan des faits et des valeurs. Ils jugent sa « dévaluation » positive. Ils souhaitent qu'elle soit remplacée par une conception, non plus politique, mais économique et sociale, qui fonderait une nouvelle pratique démocratique, parfois qualifiée de participative. Ils passent de la constatation à la norme.

Ces analyses sont menées à partir de deux points de vue différents, mais qui aboutissent également à reformuler la notion de citoyenneté. Les uns partent d'une réflexion sur l'élaboration d'un droit nouveau par les institutions de la Communauté européenne[4]. Les autres s'interrogent plutôt sur la nouvelle donne que constitue la présence définitive de populations d'origine étrangère qui souhaiteraient être « citoyens autrement ». Les uns et les autres se rejoignent pour proposer une nouvelle conception de la citoyenneté. Pour eux, elle ne se définit plus seulement par un ensemble de droits-libertés – définition politique – mais par les droits-créances ou, plus exactement, ce sont les droits économiques et sociaux ou droits-créances qui deviennent les véritables droits politiques.

Selon Elizabeth Meehan, penseuse de la nouvelle citoyenneté européenne, c'est désormais la participation économique et sociale qui est devenue prépondérante. La véritable appartenance à la collectivité ne se définit plus par la participation à la vie politique, mais par l'activité économique. La nature purement politique de la citoyenneté était liée à l'âge des nationalismes et de la constitution des États-nations. Mais, de même qu'on a libéré au XIXe siècle les nouveaux citoyens des États nationaux des entraves héritées de la société féodale, devenue obsolète, la construction de l'Europe est en train de libérer les acteurs économiques des restrictions imposées par les frontières et les législations héritées de l'âge des nations et des nationalismes. Les institutions européennes sont

4. Elizabeth Meehan, « Citizenship and the European Community », *Political Quarterly*, n° 64, 1993, p. 172-186.

en train de construire une nouvelle citoyenneté. Le lien entre État-nation et citoyenneté, qui est historique, n'est pas pour autant nécessaire et la citoyenneté peut s'exercer au niveau européen.

Les critiques que formulent à l'égard de la citoyenneté classique, ou « traditionnelle », les spécialistes des populations d'origine étrangère sont plus radicales. Pour eux, elle constitue un principe d'exclusion des non-citoyens et d'inégalité entre citoyens et non-citoyens qui est devenu insupportable. C'est d'ailleurs ce que montrerait le fait que les pays européens n'ont pas osé renvoyer les *Gastarbeiter* – les travailleurs étrangers « invités », recrutés après guerre lors de la reconstruction allemande –, malgré les termes de leur contrat qui permettaient de le faire : on avait effectivement le sentiment que, désormais, ils faisaient partie de la société où ils étaient installés. Il faut tirer toutes les conséquences

de cette évolution. Donner le droit au séjour, garantir l'exercice des droits civils, économiques et sociaux sans accorder le droit de voter et de participer à la vie politique, c'est faire naître des citoyens de seconde zone qui ne peuvent, comme les autres, défendre leurs droits par l'action politique. Les principes de l'égalité et de la liberté doivent s'appliquer à tous, étrangers compris : au nom de quoi justifier leur exclusion de la pleine citoyenneté et la discrimination dont ils sont ainsi les victimes ? Étendre la citoyenneté – donc le droit de vote – aux étrangers consisterait simplement à prolonger l'histoire du droit de suffrage. Après avoir adopté à la fin du XVIIIe siècle une définition restreinte du citoyen – les hommes, propriétaires, chefs de famille –, la citoyenneté a été accordée au fil du temps aux autres catégories de la population nationale. La donner aux étrangers, c'est accomplir la dernière étape de la vocation potentiellement universelle de la citoyenneté moderne.

Il faut donc dissocier la nationalité de l'exercice de la citoyenneté : la confusion de l'une et de l'autre caractérisait l'âge des États-nations. La participation de fait à une société doit donner droit par elle-même à la citoyenneté. Du moment que les individus sont là, c'est qu'ils sont intégrés : au nom de quoi exiger d'eux plus que ce qui permet de vivre dans une société donnée ? Toute condition mise à l'acquisition de la nationalité, en particulier en ce qui concerne l'assimilation culturelle ou la volonté de participer à une collectivité historico-politique, est injustifiée. La seule résidence doit donc donner droit à la citoyenneté, à l'exclusion de toute autre exigence de conformité ou de volonté[5].

5. Joseph Carens, « Membership and Morality : Admission to Citizenship in Liberal Democratic States », *in* Rogers Brubaker (dir.), *Immigration and the Politics of Citizenship…*, *op. cit.*, p. 32.

Le candidat à la naturalisation devrait avoir pour seule obligation de faire preuve de sa présence sur le sol national pendant cinq ans. À la nationalité, il convient de substituer maintenant la résidence comme fondement de la citoyenneté, d'instaurer la citoyenneté-résidence.

La forme extrême de cette conception est formulée par ceux qui considèrent que le mot même de citoyen, avec sa connotation proprement politique, n'a plus de sens et que le véritable acteur social est le « contribuable » ou « l'usager ». Les étrangers ont le droit d'acquérir la nationalité puisqu'ils paient des impôts. « Ainsi pourraient voir le jour des propositions telles qu'un droit de résident fondé sur le fait de vivre en société et d'y travailler, venant se substituer progressivement à la notion de citoyenneté, en tant que corpus de droits et de devoirs attachés à un territoire et à un État […]. [Il faudrait prévoir] le remplacement progressif du concept flou de citoyen par la notion plus précise de contribuable et, mieux encore, d'usager[6]. » La loi viendrait ainsi consacrer le dépérissement de la citoyenneté politique.

Elizabeth Meehan montre qu'une nouvelle conception de la citoyenneté est en train de s'élaborer, fondée non plus sur le lien juridique et politique des individus à un État au sens traditionnel du terme, mais sur un ensemble de valeurs et de pratiques sociales élaborées et garanties par les institutions européennes et en particulier par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Les théoriciens de la citoyenneté-résidence aboutissent, eux, à prôner plus nettement encore une conception fonctionnelle de la citoyenneté. Malgré leurs différences, ces deux positions reposent sur une conception de la société selon laquelle celle-ci ne forme plus une communauté historique et politique, mais une organisation de production et de redistribution des richesses au nom de valeurs communes. L'État-providence, dans cette perspective, se confond avec la société politique et se définit lui-même en dehors de toute dimension politique. La distinction, classique depuis l'Antiquité, entre l'*ethnos*, ou société concrète, et le *demos*, ou société politique consciente d'elle-même, tend à s'effacer.

La citoyenneté post-nationale

Les théoriciens de la citoyenneté post-nationale s'inscrivent au contraire à l'intérieur d'une conception politique : la citoyenneté doit garder tout

6. Catherine Wihtol de Wenden, *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987, p. 71-73.

son sens politique et traduire les valeurs communes aux démocraties européennes telles qu'elles s'expriment à travers l'adhésion aux principes des droits de l'homme. Mais ils constatent que la souveraineté du droit national est battue en brèche non seulement par le développement du droit européen, mais aussi par la multiplicité des appartenances juridiques liées à la mobilité des populations. Ils prennent également en compte le fait que des populations d'origine étrangère souhaiteraient désormais être « citoyens autrement », c'est-à-dire rester fidèles à une culture ou à une nationalité d'origine tout en participant à la société dans laquelle ils sont installés. La construction de l'Europe politique et la présence d'étrangers stabilisés et permanents imposeraient donc de dissocier le lien historique entre la nationalité – entendue comme communauté de culture héritée de l'âge des nations – et la citoyenneté – pra-

tique exclusivement politique.

Soucieux que cette dissociation ne menace pas la cohésion sociale et les pratiques démocratiques et que l'intégration sociale ne devienne pas purement « fonctionnelle » (en cela, ils s'opposent aux théoriciens de la « nouvelle citoyenneté »), ils plaident pour qu'elle s'accompagne de ce que Jacqueline Costa-Lascoux appelle un véritable « contrat de citoyenneté ». Les droits de la citoyenneté seraient accordés à des nationaux étrangers à condition qu'ils prennent un engagement en faveur du « respect des droits fondamentaux de la personne (notamment la non-discrimination raciale, sexuelle ou religieuse, les droits de l'enfant), d'une laïcité reformulée, de la contribution généralisée à l'impôt et aux charges sociales »[7].

Les analyses de Jacqueline Costa-Lascoux, issues de la réflexion sur la participation des populations d'origine étrangère à la vie des sociétés européennes, convergent avec celles que mène Jürgen Habermas lorsqu'il élabore le concept de « patriotisme constitutionnel ». Il plaide, contre la « forme conventionnelle d'identité nationale » qui lie la nationalité et la citoyenneté – la « citoyenneté classique » –, pour que s'élabore le « patriotisme constitutionnel », qui ne se référerait « plus à la totalité concrète d'une nation mais au contraire à des processus et des principes abstraits »[8]. Il faudrait, en conséquence, dissocier l'ordre du patriotisme de celui de la citoyenneté ; dissocier la nation, qui resterait le « lieu de l'affectivité », de l'État, qui deviendrait seulement le « lieu de la loi ». On pourrait ainsi séparer l'identité nationale, avec ce qu'elle comporte de

7. Jacqueline Costa-Lascoux, « Vers une Europe des citoyens », *in* Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil (dir.), *Logiques d'États et immigrations*, Paris, Kimé, 1992, p. 292.

8. Jürgen Habermas, *Écrits politiques* (1985-1990), Paris, Cerf, 1990, p. 238.

dimensions ethniques et culturelles, de la participation civique et politique, fondée sur la raison et les droits de l'homme. Ainsi conçu comme une pure pratique civique détachée de l'appartenance nationale, le patriotisme constitutionnel serait susceptible de refonder l'identité allemande sur un examen et une réappropriation essentiellement critiques de ce que fut tout le passé national. Le sentiment patriotique ne serait plus lié à l'Allemagne en tant que nation culturelle et historique particulière, mais au principe même de l'État de droit.

Fin de la citoyenneté classique ?

Que penser de ces deux conceptions ? La citoyenneté n'est pas une essence, elle est historique. Elle ne cesse de se redéfinir et de se développer. Aujourd'hui, son évolution a consisté à compléter, ou à corriger, la citoyenneté classique sur deux points : l'égalité des droits civils, juridiques, économiques et sociaux qu'elle reconnaît aux étrangers légalement installés ; son ouverture aux non-citoyens. L'inclusion nationale, parce qu'elle est de nature politique, est potentiellement ouverte, ce qui n'exclut pas, bien évidemment, qu'elle le soit selon des modalités variables en fonction des lieux, des temps et de l'intérêt de chaque nation tel que le perçoivent les dirigeants et les opinions publiques. Définie en termes juridiques et politiques, elle a pour vocation de s'ouvrir à tous les étrangers susceptibles de participer à la communauté des citoyens. C'est ce que traduisent les droits de la nationalité. Tout État national démocratique prévoit que l'étranger puisse se voir reconnaître le droit d'entrer dans la communauté politique, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions fixées par le droit.

Il ne s'agit pas pour autant de voir dans la nation un pur projet civique organisé sur l'abstraction de la citoyenneté. La participation à une société nationale est concrètement fondée sur toutes sortes d'éléments qu'on peut qualifier d'ethniques : la pratique d'une même langue (sauf cas exceptionnels), le partage par tous les nationaux d'une même culture et d'une mémoire historique singulière, la socialisation par les mêmes institutions, qu'il s'agisse de l'école et de l'entreprise ou de l'ensemble des pratiques strictement politiques. La familiarité immédiate qui s'établit entre les nationaux, quelles que soient par ailleurs les différences qui les séparent, est le produit de cette socialisation spécifique et de la vie commune à l'intérieur d'une société nationale concrète. Chaque individu est normalement attaché à ce qui constitue son univers familier, à l'intérieur duquel il a élaboré son identité individuelle, liée à une identité

collective. Chacun trouve sa nation à l'intérieur de soi, comme l'une des dimensions de sa propre identité. La nation en Europe est indissociablement une communauté de culture, un lieu de mémoire collective et d'identité historique, et, en même temps, un projet civique.

Aucune société ne peut être purement civique. N'est-il pas quelque peu utopique de penser qu'il puisse exister dans un avenir proche une volonté politique dictée par les seules convictions que fonde la raison abstraite, comme le proposent les théoriciens de la citoyenneté post-nationale, quelque respectables et même souhaitables que soient leurs suggestions ? Peut-on concevoir dans un avenir proche une politique qui ne prenne pas sa source dans l'ensemble des valeurs, des traditions et des institutions spécifiques définissant une nation politique ? L'organisation politique ne peut négliger de répondre à ce que Norbert Elias appelle « le désir affectif de la société humaine ». Or « la tonalité émotionnelle de l'identité du nous s'affaiblit notablement dès lors qu'il est question de formes d'intégration post-nationales »[9].

La « nouvelle citoyenneté » soulève un problème d'un autre ordre. Les sociétés humaines, même démocratiques, même modernes ou « post-modernes », peuvent-elles évacuer la dimension politique et se réduire aux seuls intérêts matériels ? Si elles le faisaient, il n'y aurait plus d'instance légitime pour contrôler les inévitables passions ethnico-raciales ou ethnico-religieuses des êtres humains, pour réaliser les arbitrages entre les intérêts des individus et des groupes, qui sont par nature divergents ou opposés, pour mobiliser les énergies contre un péril extérieur – dont rien ne prouve qu'il soit inexistant. Quel que soit le niveau où il existe, il faut un lieu où se concrétise l'espace de la politique – l'espace des choix, des arbitrages, des contraintes et de la volonté d'exister –, où les institutions assurent l'exercice du principe de citoyenneté. Il faut un lieu où les individus jugent que les gouvernants qu'ils ont élus les représentent de manière convenable. Il faut des instances dont les décisions – et les contraintes qui les accompagnent nécessairement – sont jugées légitimes, donc acceptées et respectées par les citoyens.

La citoyenneté doit continuer à se renouveler ou à s'approfondir, mais le principe de la citoyenneté classique, dont les pratiques et le destin ont, jusqu'à présent, toujours été liés à la nation et à la nationalité, reste la seule idée réaliste dont nous disposions encore pour organiser humainement les sociétés humaines.

9. Norbert Elias, *La Société des individus* (1987), Paris, Fayard, 1991, p. 261 et 263.

RÉSUMÉ

La confusion de la nationalité et de la citoyenneté a caractérisé l'histoire des démocraties modernes. Aujourd'hui, certains pensent une « nouvelle citoyenneté », qui serait fondée sur la construction européenne ou sur la participation économique et sociale. D'autres prônent la dissociation de la citoyenneté et de la nationalité. Les sociétés démocratiques peuvent-elles évacuer la dimension politique et l'ensemble des traditions et des institutions qui organisent la vie démocratique ? Nationalité et citoyenneté sont-elles dissociables ?

Emmanuel Decaux

L'APATRIDIE

« Nous sommes tellement en exil partout
que nous ne sommes plus en exil nulle part. »
Moriz Scheyer, *Si je survis*[1].

L'apatridie est un terme récent, apparu il y a moins d'un siècle, mais qui couvre une réalité complexe, beaucoup plus ancienne, correspondant à un vide juridique dans l'articulation des nationalités, et qui définit une réalité encore toujours actuelle, avec plus de 10 millions d'apatrides officiellement recensés en 2015[2]. Pendant longtemps, on a d'ailleurs parlé de « réfugiés apatrides » sans bien distinguer les deux catégories, l'absence d'État protecteur étant souvent liée à une politique discriminatoire de la part de l'État d'origine, à l'égard des émigrés ou des proscrits. En ce sens, certains auteurs parlent de « quasi-apatrides » ou d'apatrides *de facto* pour qualifier les « nationaux » privés de leurs droits civiques par un État, qui ne peuvent ou ne veulent pas se réclamer de sa protection diplomatique. C'est seulement dans les années 1950 qu'un véritable statut d'apatride – distinct du statut de réfugié garanti par la Convention de Genève de 1951 – a été défini par le droit international public. Cette consécration juridique, après les tentatives infructueuses des années 1920 et 1930, marque la prise de conscience des enjeux politiques de la question, longtemps réduite à une approche de droit international privé visant à déterminer le statut personnel des apatrides en cas de conflit de lois.

1. Trad. fr. Olivier Mannoni, Paris, Flammarion, 2016.

2. Il s'agit d'un chiffre donné par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), mais de nombreux « apatrides » ne sont pas recensés. Cf. *Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness*, UNHCR.org, novembre 2014.

La multiplication des situations d'apatridie

Écrivant au lendemain de la Première Guerre mondiale, un internationaliste comme Paul Fauchille déclarait encore : « Toute personne doit avoir une nationalité – le droit international ne saurait admettre qu'il pût y avoir des gens sans patrie, sans nationalité. Par cela même qu'il appartient à la société, l'homme doit avoir une patrie, comme il a une famille. Les États civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas de sans patrie, de ceux qu'on appelle des *Heimatloses*. Le *Heimatlosat* est un danger pour la société. » Dans une note, Fauchille date très précisément l'apparition du mot apatridie : « Les mots *Heimatlose* et *Heimatlosat* sont d'origine germanique. Un avocat à la cour d'appel de Paris, M. Charles Claro, a, en janvier 1918, proposé de les remplacer par ces expressions tirées du grec : *apatride* et *apatridie* »[3].

L'étymologie de Claro est quelque peu fantaisiste – avec un alpha privatif accolé à un mot latin –, mais le mot sonnait mieux à l'époque qu'un terme allemand. La formule plus simple de « sans patrie » était jugée péjorative, alors même qu'en exil Victor Hugo répondait aux femmes de Cuba : « Proscrites, vous vous tournez vers un proscrit ; celles qui n'ont plus de foyer appellent à leur aide celui qui n'a plus de patrie[4] »… La traduction anglaise « *statelessness* » paraît plus neutre et précise, sans la charge émotionnelle liée à la notion de « patrie », ce qui est en cause étant l'absence de nationalité, de statut juridique, et non l'absence d'allégeance ou le manque de loyauté politique.

Paul Fauchille faisait écho, presque mot pour mot, à ce qu'écrivait cinquante ans auparavant Johann Kaspar Bluntschli, un internationaliste suisse qui enseignait à Zurich et à Heidelberg : « Les gens sans patrie, les *Heimatloses*, pour nous servir de l'expression admise par la Constitution fédérale suisse, sont les personnes dont on ne peut déterminer la nationalité. Les États civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait point d'*Heimatloses*. Ces gens font exception à la règle que les hommes sont tous citoyens d'un État, et ils sont un danger pour la société. De là de nombreuses tentatives pour mettre fin à l'*Heimatlosat* […]. Il est inhumain de se renvoyer continuellement d'un État à l'autre les gens sans patrie. Cette manière de procéder offre des dangers pour la morale

3. Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau, 1922, t. 1, première partie, p. 843.

4. Lettre du 15 janvier 1870, *in* Victor Hugo, *Actes et paroles*, t. 2, *Pendant l'exil*, Paris, Lévy, 1875.

et la sécurité publiques, sans compter qu'elle amène une foule de difficultés entre États limitrophes[5]. »

Mais curieusement, alors que Bluntschli écrivait que le *Heimatlosat* a « été pendant des siècles la plaie de la Suisse », Fauchille n'hésite pas à paraphraser en ajoutant : « … et de l'Allemagne ». De manière significative, les premières mesures générales destinées à prévenir ce que l'on n'appelait pas encore l'apatridie sont adoptées dans un climat de réforme politique introduisant des solutions généreuses : en Suisse avec l'article 56 de la Constitution de 1848 et la loi fédérale du 3 décembre 1850, incorporant chaque *Heimatlose* dans la commune d'un canton, comme en Allemagne, avec la convention du 15 juin 1851 entre les États de la confédération germanique accordant la nationalité aux résidents adultes de plus de cinq ans dont la nationalité ne peut être établie et à toute personne née dans le pays.

De son côté, la France ne sera pas en reste avec la loi du 7 février 1851, puis, au début de la IIIe République, avec les lois du 16 décembre 1874 et du 26 juin 1889, en vue d'adopter « des mesures préventives contre la multiplication des gens sans patrie », en précisant que l'étranger né en France d'un père étranger qui lui-même y est né est français. Autrement dit, la législation française empêche toute transmission de l'apatridie d'une génération à l'autre, solution pratique qui sera confirmée par la loi du 10 août 1927.

L'Institut de droit international – une société savante ayant pour but de développer la codification privée – allait, dès ses origines, se consacrer aux questions de nationalité, dans le même esprit, en dégageant lors de sa session de Cambridge en 1895, sous l'influence d'André Weiss, des principes qui ont le mérite de la simplicité : toute personne a droit à une nationalité, personne ne peut avoir deux nationalités, personne ne doit n'avoir aucune nationalité… Paul Fauchille reprend à son compte les principes généraux destinés à prévenir ou atténuer le phénomène d'apatridie : « 1° Nul ne doit perdre sa nationalité même à titre de peine ou de déchéance s'il n'est pas justifié qu'il en ait acquis une autre ; 2° la personne qui ne peut fournir la preuve d'une nationalité étrangère doit acquérir la qualité de régnicole de l'État sur le territoire duquel il réside[6]. »

---

5. Johann Kaspar Bluntschli, *Le Droit international codifié* (1869), 3e éd., trad. fr. Charles Lardy, Paris, Guillaumin, 1881, p. 225.

6. Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, *op. cit.*, p. 845. L'auteur précise que ces règles ont déjà été « indiquées » par Eugène Audinet dans ses *Principes élémentaires du droit international privé*, 2e éd., Paris, Pedone, 1906, n° 170 et 173, ainsi que par George Cogordan dans *La Nationalité au point de vue des rapports internationaux*, 2e éd., Paris, Larose-Forcel, 1890.

Mais, alors que ces analyses s'inspirent encore de l'approche rationnelle du droit international privé, la Première Guerre mondiale va donner toute son ampleur à la question, en bouleversant l'échelle du phénomène : il ne s'agit plus seulement de lacunes individuelles dans les règles techniques d'attribution de la nationalité, mais de décisions collectives liées à des crises internationales. Le changement de vocabulaire intervenu en 1918 est aussi un basculement historique. L'apatridie n'est plus un simple accident de l'histoire, une anomalie juridique dans la répartition des sujets entre les États – une sorte de conflit négatif visant les enfants nés de parents inconnus, comme il y a risque de conflit positif en cas de double nationalité –, ce n'est plus une lacune du droit, c'est une politique de l'État.

Déjà, l'article 16 du code civil de Roumanie de 1864 avait refusé la
76 nationalité aux « aborigènes de religion non chrétienne », excluant ainsi les juifs de Moldavie et de Valachie. À la suite du Congrès de Berlin de 1878, qui consacrait le principe de l'égalité religieuse entre tous les citoyens, la formule fut légèrement modifiée par la Constitution roumaine de 1886, qui se borna à considérer comme étrangers les juifs, faisant ainsi d'eux des « apatrides » avant la lettre, l'article 7, § 3, ouvrant la possibilité de relever certaines personnes de cette « déchéance de nationalité »[7]. Ce régime discriminatoire survécut jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, avec les garanties apportées par le Traité des minorités du 9 décembre 1919. Présentée comme une exception ou un « régime spécial » inclassable, cette pratique allait au contraire constituer un précédent pour les situations d'apatridie de masse qui se sont développées pendant l'entre-deux-guerres.

Les nouveaux cas d'apatridie de masse résultent de deux types de situation. Le découpage territorial de l'Empire austro-hongrois est fondé, non sur le principe de la nationalité – comme pour le traité de Versailles –, mais sur la notion d'indigénat, introduite à l'article 70 du traité de Saint-Germain-en-Laye avec l'Autriche et à l'article 61 du traité de Trianon avec la Hongrie, créant des incertitudes sur l'appartenance de minorités aux États successeurs en multipliant les situations d'apatridie. Une convention signée à Rome en 1922 s'efforça sans succès, faute de ratifications suffisantes, de corriger la situation confuse née des traités de paix avec l'Autriche et la Hongrie.

---

7. Une trentaine de personnes seulement par an étaient concernées. Cf. Marc Vichniac, « Le statut international des apatrides », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 43, t. 1, 1933, p. 153.

Mais ce sont surtout les choix politiques des États, avec des déchéances collectives pour des raisons « de partis, de classes, de nationalités ou de religions », qui ont donné son ampleur internationale à la question dès les années 1920[8]. Dans un premier temps, les décrets soviétiques des 28 octobre 1921 et 29 octobre 1924 ont sanctionné les émigrés russes qui se trouvaient à l'étranger, faisant d'eux des proscrits « hors de leur patrie et sans nationalité ». Face à cette situation inédite, la Société des Nations (SDN) a créé un Haut-Commissariat pour l'œuvre des réfugiés russes, qui a délivré à partir de 1922 des « certificats » aux apatrides russes, après l'échec d'une politique de retour vite démentie par les faits, la seule option restant l'installation dans des pays d'accueil. Ces dispositions furent étendues en 1924 aux réfugiés arméniens et en 1926 aux autres minorités chrétiennes de l'ancien Empire ottoman.

À côté de ce volet humanitaire incarné par la figure de Fridtjof Nansen[9], jusqu'à sa mort en 1930, la SDN tenta d'élaborer les premières mesures de protection vis-à-vis des « réfugiés privés de leur nationalité », avec l'arrangement du 12 mai1926 concernant les réfugiés russes et l'arrangement du 30 juin 1928 concernant les Arméniens… Ces dispositifs d'urgence trouvèrent leur prolongement dans l'adoption de la Convention relative au statut international des réfugiés du 28 octobre 1933[10]. Parallèlement, la SDN s'efforça de mettre au point des règles de prévention dans le cadre de la Conférence pour la codification du droit international de La Haye de 1930, à travers une convention relative aux conflits de lois sur la nationalité – dont les articles 14 et 15 portent sur la filiation – assortie d'un « protocole relatif à un cas d'apatridie » entré en vigueur en 1937 – il s'agit de la situation des enfants de père inconnu avec l'attribution de la nationalité de la mère – et un « protocole spécial relatif à l'apatridie » – autour de la question du renvoi des apatrides indigents ou indésirables dans leur pays d'origine : « Si un individu, après être entré en pays étranger, a perdu sa nationalité sans en acquérir une autre, l'État dont il possédait en dernier lieu la nationalité est tenu de le recevoir à la demande du pays de séjour[11]. »

8. *Ibid.*, p. 152.

9. Le grand explorateur norvégien (1861-1930) reçut le prix Nobel de la paix en 1922, l'année de la création du « passeport Nansen », pour son action en faveur des réfugiés comme haut-commissaire de la SDN. Cf. John Epstein, *Ten Years' Life of the League of Nations*, Londres, May Fair Press, 1929.

10. Cf. l'analyse détaillée de l'avant-projet que fait Marc Vichniac, *ibid.*, p. 235 et suiv.

11. Jean Pierre Adrien François, « Le problème des apatrides », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 53, t. 3, 1935, p. 283 et suiv. La portée de ces traités a été analysée en 1952 par la Commission du droit international dans ses premiers travaux sur « la nationalité, y compris l'apatridie, au début des années cinquante » (A/CN.4/67).

Non seulement ces compromis techniques ne satisfaisaient personne, mais ces timides efforts, déjà marqués par la crise économique, furent aussitôt dépassés par les événements politiques. La loi hitlérienne du 4 juin 1933 contre les ressortissants allemands réfugiés à l'étranger et la loi du 14 juillet suivant visant la « dénaturalisation » des étrangers ayant acquis la nationalité allemande depuis 1918 ont entraîné la création en marge de la SDN d'un nouveau « Haut-Commissariat pour les réfugiés (juifs et autres) en provenance de l'Allemagne », confié en octobre 1933 à l'Américain James McDonald, pour coordonner la réaction internationale. Dans son rapport de 1934, le Haut-Commissariat recommandait que « les réfugiés apatrides comprenant ceux qui étaient apatrides en Allemagne et ceux qui ont été privés de la nationalité allemande par de récents décrets obtinssent les mêmes facultés de séjour et d'emploi que les réfugiés de nationalité allemande […]. Les apatrides ne sont les bienvenus nulle part, mais il semble que la seule méthode humaine de traiter les réfugiés apatrides qui ne peuvent être renvoyés en Allemagne est, pour le pays où ils ont cherché asile, et sous réserve de leur bonne conduite, ou bien de les autoriser à séjourner, ou bien, s'ils ont la possibilité de s'établir dans un pays d'outre-mer ou ailleurs, de leur accorder le titre de voyage nécessaire[12] ».

Le tableau d'ensemble dressé en 1935 par l'Office international Nansen pour les réfugiés est particulièrement noir : « Si après plusieurs condamnations le réfugié arrive à pénétrer en fraude dans un pays voisin, il y est bientôt découvert, arrêté, condamné, puis reconduit à la frontière. Il la franchit à nouveau, se terre, mène l'existence d'une bête traquée. Ni la purge de la peine, ni la règle *non bis in idem*, ni la prescription ne peuvent régulariser sa situation. Sa présence dans n'importe quel pays est en elle-même un délit. Le réfugié est acculé à des actes de désespoir, au suicide[13]. »

Les tentatives de l'après-guerre

Face à cette impuissance collective à protéger les « réfugiés apatrides » et à prévenir les crimes nazis, c'est sur de tout autres bases que l'ordre international de l'après-guerre a été fondé. La Déclaration universelle des droits de l'homme part du principe que « tout individu a droit à une nationalité » et que « nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité

12. *Ibid.*, p. 366.
13. *Ibid.*, p. 325.

ni du droit de changer de nationalité » (art. 15)[14]. Autrement dit, le changement d'optique est radical : le « droit à une nationalité » devient un droit de l'homme, un droit fondamental, inhérent à la personne, et non une question technique relevant du « droit de la nationalité ». Encore fallait-il traduire ce principe dans les réalités, alors même que le droit international reste un droit interétatique[15]. De manière significative, ce nouveau droit, par nature transnational, est l'un des rares, avec le droit d'asile (art. 14) à ne pas être consacré par les codifications universelles ou régionales, qu'il s'agisse de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. C'est dans des instruments spécialisés que les États se sont efforcés de fixer des règles pour réduire les causes d'apatridie et remédier à leurs conséquences, retrouvant les deux directions explorées par la SDN.

Déjà, la conférence des Nations unies sur le « statut des réfugiés et des apatrides » réunie à Genève en juillet 1951 avait adopté la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, en renvoyant à plus tard la question de l'apatridie, alors qu'un projet de protocole relatif au statut des apatrides avait été préparé par un comité spécial du Conseil économique et social des Nations unies en 1950. Ce dernier avait convoqué une nouvelle conférence diplomatique en 1954 pour examiner le projet de protocole, à la lumière des dispositions de la Convention de 1951. Mais, finalement, la conférence réunie à New York en septembre 1954 préféra élaborer un instrument distinct, qui sera adopté le 23 décembre 1954 par une vingtaine d'États. Ce divorce ne va pas sans ambiguïté. Ainsi, l'Acte final précise : « La Conférence, considérant que l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés exprime un principe généralement accepté selon lequel nul État ne devrait, en aucune façon, expulser ou refouler une personne vers les frontières de territoires où sa vie et sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social donné ou de ses opinions politiques, a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure dans la Convention relative au statut des apatrides un article équivalent à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés[16]. »

14. Cf. William A. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

15. Cf. Emmanuel Decaux, « Le droit à une nationalité en tant que droit de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 86, 2011, p. 237-260.

16. *Recueil des traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés et les personnes déplacées*, Genève, HCR, 1997, t. 1. Cf. aussi E/CONF.17/3.

La Convention qui est entrée en vigueur en 1960 est aujourd'hui ratifiée par quatre-vingt-neuf États parties, dont la France depuis l'origine[17]. Le préambule de la Convention contient une référence expresse à la Charte des Nations unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui « ont affirmé le principe que les êtres humains, sans discrimination, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales », avant de constater « que seuls les apatrides qui sont aussi des réfugiés peuvent bénéficier de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qu'il existe de nombreux apatrides auxquels ladite Convention n'est pas applicable ». L'objet de la Convention de 1954 est de combler cette lacune, en partant d'une définition simple selon laquelle « le terme "apatride" désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation »
80 (art. 1, § 1).

D'emblée, la Convention souligne les obligations générales des apatrides : « Tout apatride a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public » (art. 2). De même, il est précisé qu'« aucune des dispositions de la Convention n'a pour effet d'empêcher un État contractant, en temps de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles, de prendre provisoirement à l'égard d'une personne déterminée les mesures que cet État estime indispensables à la sécurité nationale, en attendant qu'il soit établi par ledit État contractant que cette personne est effectivement un apatride et que le maintien desdites mesures est nécessaire à son égard dans l'intérêt de la sécurité nationale » (art. 9). De leur côté, les États appliquent la Convention sans discrimination (art. 3), accordant « aux apatrides qui résident régulièrement sur leur territoire » (art. 15, 17 et suiv.) une série de droits énumérés par la Convention, visant soit le traitement national, soit le traitement le plus favorable accordé aux étrangers, sans condition de réciprocité. Il est prévu que « les États contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des apatrides », en accélérant les procédures administratives et en réduisant les frais (art. 32). Inversement, l'État garde la possibilité d'expulser un apatride se trouvant régulièrement sur son territoire « pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public » (art. 31, § 1).

17. État des ratifications au 26 septembre 2016. On peut noter que les États-Unis, qui n'avaient pas participé à la conférence de 1954, n'ont pas ratifié la Convention, pas plus que la Russie ou la Chine.

On le voit, tout en offrant un cadre général qui se veut généreux, la Convention comporte une série d'impasses sur le premier accès au territoire des différents États contractants et sur leur protection internationale. C'est seulement l'Acte final qui se borne à suggérer les principes d'imputation des obligations pesant sur les États : « La Conférence recommande que, lorsqu'ils reconnaissent comme valables les raisons pour lesquelles une personne a renoncé à la protection de l'État dont elle est le ressortissant, les États contractants envisagent favorablement d'accorder à cette personne le traitement que la Convention accorde aux apatrides ; recommande aussi que, dans les cas où l'État sur le territoire duquel ladite personne réside a décidé de lui accorder le traitement sus-indiqué, les autres États contractants lui accordent aussi le traitement prévu par la Convention. » Mais aucune obligation directe ou indirecte, individuelle ou collective ne pèse sur un État pour accorder le statut d'apatride à un apatride ! La Convention de 1954 définit les paramètres d'un statut protecteur, sans préciser les conditions d'accès au statut.

Les États vont également prendre le problème par l'autre bout, en cherchant à réduire les cas d'apatridie. Dès 1954, l'Assemblée générale des Nations unies avait préconisé la réunion d'une conférence internationale en vue de la conclusion d'une convention pour la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir ou pour l'élimination de l'apatridie dans l'avenir, sur la base des travaux de la Commission du droit international. La Conférence s'est tenue en deux temps, en 1959 à Genève, puis en 1961 à New York, pour aboutir à l'adoption de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 28 août 1961. La Convention est entrée en vigueur en 1975 et lie soixante-huit États parties, la France restant signataire, tout comme Israël[18].

Une des principales difficultés auxquelles se heurtèrent les négociateurs concernait la question de la déchéance de nationalité, risquant d'entraîner de nouveaux cas d'apatridie. Le compromis technique retenu par l'article 8 de la Convention part du principe que « Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride », mais ouvre aussitôt la possibilité d'une déclaration de l'État lors de la ratification visant « un ou plusieurs motifs prévus à sa législation nationale à cette date », notamment « dans des

18. Sur les enjeux juridiques et politiques de la négociation, cf. Gustave Peiser, « La conférence de Genève sur l'apatridie », *Annuaire français de droit international*, vol. 5, 1959, p. 504-522 ; et surtout Santiago Torres-Bernardez, « Conférence des Nations unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie dans l'avenir », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, 1962, p. 528-556.

conditions impliquant un manque de loyalisme » de la part de l'individu. La Conférence se bornait donc à prendre acte de la diversité des situations nationales, raisonnant à droit constant, sans réussir à fixer des principes communs.

Dans le contexte des années 1990, le Conseil de l'Europe s'efforcera d'aller plus loin, avec la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997, qui est entrée en vigueur le 1er mars 2000 et vient compléter une série de traités sur la double nationalité[19]. Vingt États parties sont liés par la nouvelle convention, la France l'ayant signé le 4 juillet 2000 sans donner suite à cette signature. L'article 4 fixe des principes généraux, notamment que « chaque individu a droit à une nationalité », que « l'apatridie doit être évitée » et que nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité. Sur cette base, l'article 7 tente de codifier ce qui restait implicite et flou dans la Convention de New York de 1961. Il est indiqué qu'« un État partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de nationalité de plein droit ou à son initiative » que dans des cas limités, comme l'acquisition volontaire d'une autre nationalité, l'engagement volontaire dans des forces militaires étrangères ou un « comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État »… Mais il est également bien précisé qu'un État ne peut prévoir dans son droit interne la perte de nationalité, en vertu de ces dispositions, « si la personne concernée devient ainsi apatride », sauf dans un seul cas, « l'acquisition de la nationalité de l'État partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant ». Autrement dit, seul le dol peut justifier une déchéance de nationalité entraînant l'apatridie, alors que la trahison est écartée, contrairement à la logique de la Convention de 1961.

Le débat a trouvé son prolongement politique aux Nations unies où tous les deux ans le Conseil des droits de l'homme adopte au consensus une résolution parrainée par la Russie sous l'intitulé « Droits de l'homme et privation arbitraire de nationalité ». La dernière résolution adoptée en 2016, qui insiste sur l'aspect discriminatoire de la privation de nationalité et sur le sort des enfants à la lumière de « l'apatridie intergénérationnelle », n'arrive pas à sortir du cercle vicieux entre droit interne et

19. Cf. aussi la convention n° 43 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités adoptée le 6 mai 1963 et les protocoles n° 95, 96 et 149. Une nouvelle convention n° 200 sur la prévention des cas d'apatridie en matière de succession d'États a été adoptée le 19 mai 2006, pour entrer en vigueur le 1er mai 2009, mais elle n'a fait l'objet que de six ratifications et trois signatures.

droit international. Ainsi, elle « prie instamment les États d'adopter et d'appliquer des lois relatives à la nationalité permettant de prévenir les cas d'apatridie, conformément aux principes du droit international, et notamment de prévenir la privation arbitraire de la nationalité et l'apatridie du fait de la succession d'États » (§ 5). De même, elle engage « les États à s'assurer que la perte ou la privation de la nationalité est proportionnée à l'intérêt à protéger, compte tenu notamment des graves conséquences que l'apatridie entraîne, et à envisager des mesures de substitution » (§ 16)[20]. La seule occasion où le débat a été renouvelé, c'est en 2012, à travers une initiative d'Hillary Clinton comme secrétaire d'État, qui s'est traduite par une résolution américaine parallèle, elle aussi adoptée au consensus, intitulée « Le droit à une nationalité : les femmes et les enfants ». Une grande partie du langage des résolutions est identique, mais la résolution 20/4 charge le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat pour les réfugiés de préparer « un rapport sur la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de la nationalité, prenant en compte les incidences du phénomène sur les enfants et recensant les dispositions du droit national et les principes du droit international » (§ 15), en vue d'éviter ou de réduire les cas d'apatridie.

Cette relance concrète se fonde sur les études de droit comparé du Haut-Commissariat aux droits de l'homme[21], mais aussi sur les travaux du Haut-Commissariat pour les réfugiés, à partir du terrain. C'est dans ce contexte qu'en 2014 ce dernier a lancé une campagne mondiale visant à éliminer l'apatridie en l'espace d'une décennie[22]… Le rapport recense en particulier la législation discriminatoire à l'égard des femmes de vingt-sept pays qui contribue à la création automatique de nouveaux cas d'apatridie en l'absence de reconnaissance de paternité, notamment au Moyen-Orient, en Arabie, au Koweït, en Iran, en Irak, en Jordanie, au Liban, en Syrie, ainsi qu'en Afrique, dans des pays comme la Mauritanie, la Libye, le Soudan ou encore le Togo et Madagascar. Le fait que certains de ces pays soient en situation de troubles internes et de conflits armés ne peut que donner une nouvelle dimension à ces discriminations. Il en va de même de la multiplication des entités autoproclamées non

20. A/HRC/32/L.8. Les mêmes formules reviennent d'année en année, avec parfois de curieuses variantes ; ainsi la résolution 20/5 de 2012, comme la résolution 7/10 de 2008, parlait encore au § 5 des « principes fondamentaux du droit international », formule gommée à partir de la résolution 26/14 de 2014.

21. Cf. notamment A/HRC/23/23, A/HRC/25/28 et A/HRC/31/29.

22. Cf. *Special Report : Ending Statelessness within 10 Years*, UNHCR.org.

reconnues par la communauté internationale et des changements de frontières imposés par la force, sans parler des nouveaux cas de déchéance de nationalité. C'est dire si, au-delà des efforts juridiques d'identification, de prévention et de réduction, les impératifs humanitaires de protection s'imposeront encore longtemps comme une priorité.

Il faudrait surtout se demander si, par-delà des solutions techniques visant le droit de la nationalité et le droit de la famille, les États auront la volonté politique de sortir des ornières juridiques qui depuis les années 1950 empêchent de mettre en pratique les grands principes consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et répétés rituellement par les organismes des Nations unies. Faute d'avoir eu le courage de régler la question à froid, il peut sembler illusoire de vouloir résoudre le problème en pleine crise migratoire dans un contexte de terrorisme international et de repli national. Dans un monde de souverainetés contestées, l'apatridie est plus que jamais une anomalie.

RÉSUMÉ

L'apatridie qui prive une personne de son « droit à une nationalité » est tout à la fois une conséquence technique, découlant des entrelacs du droit international privé, et un phénomène politique, traduisant des politiques discriminatoires, qui touchent principalement aujourd'hui les femmes et les enfants. Malgré les efforts de la Société des Nations puis des Nations unies, les normes juridiques visant la prévention et la réduction des cas d'apatridie sont insuffisantes et les impératifs humanitaires de protection restent une priorité dans un monde en pleine crise migratoire.

Jean-Christophe Gaven

LA DÉCHÉANCE AVANT LA NATIONALITÉ

ARCHÉOLOGIE D'UNE DÉCHÉANCE DE CITOYENNETÉ

Avant le XIXe siècle et les clarifications opérées par le code civil, nouveau siège de la détermination de la qualité de Français, les droits de l'Ancien Régime et de la période révolutionnaire ont en commun d'avoir durablement inscrit dans la tradition juridique française la possibilité de recourir à des mécanismes de déchéance. De quoi est-il alors précisément question ? La réponse est d'autant plus complexe qu'elle ne renvoie pas seulement à la recherche d'origines ou d'antécédents, sous des formes et des vocables plus ou moins proches des concepts actuels. Elle met également en cause les usages de l'histoire dans le discours et les propositions politiques, notamment celle de la longue durée, toujours susceptible de leur servir de caution justificatrice. Or que des mécanismes juridiques et judiciaires d'exclusion de la communauté (clanique, villageoise, seigneuriale, étatique, nationale, etc.) aient existé « de toute éternité » ne signifie pas qu'ils procèdent tous d'une trame et d'un sens communs, auxquels se rattacheraient les propositions les plus récentes en matière de déchéance de nationalité. Pour le dire plus simplement, si les procédures de perte/privation/déchéance s'inscrivent bien dans une histoire longue, rien n'indique, *a priori*, que l'objet de ces déchéances soit le même d'un bout à l'autre de la « chaîne des temps ». Même l'argument selon lequel « la chose précède souvent les mots » n'apparaît pas, dès lors, toujours recevable, à moins de ne pas craindre de plaquer sur des réalités anciennes des conceptions étrangères aux acteurs d'alors, ni de donner de l'histoire l'image d'un rassurant

continuum constitué de sédimentations respectueuses et de progrès directeurs.

On n'osera donc guère, en si peu de pages, rapprocher l'atimie, l'ostracisme et la *diminutio capitis* antiques avec la déchéance de nationalité proposée en réponse aux vagues d'attentats du XXIe siècle, dont plusieurs citoyens français, mono ou binationaux, sont auteurs et complices. Sans nier l'influence des droits antiques ni celle des droits savants, la méfiance de Marc Bloch à l'endroit d'un discours des origines et de « l'hypnose » produite par « l'explication du plus proche par le plus lointain »[1] s'impose particulièrement. Elle n'empêche pas, en revanche, un regard historique « bref », pourvu que, pour cette raison même, il se limite à des périodes dont les pratiques, les conceptions et les procédures peuvent avoir un lien plus étroit avec notre propre contemporanéité. Parmi elles, la période moderne, Ancien Régime et Révolution française confondus, recèle un double intérêt : celui d'être un moment constitutif de notre culture politique, en particulier si l'on considère l'essor et les ressorts de l'État-nation, de la souveraineté politique et de la citoyenneté ; et celui de précéder le triomphe du concept même de nationalité, ce qui peut se révéler paradoxalement précieux pour tenter de mettre en lumière la *nature* de la « chose » que le « mot » ne désigne pas encore.

De ce point de vue, les périodes qui précèdent le code Napoléon se distinguent nettement de celle qu'il ouvre. Le code, en effet, devient en 1804 la première source du droit français de la nationalité, sans jamais employer ce dernier terme. Son titre premier, consacré à la jouissance et à la perte des droits civils, détermine en effet les conditions d'acquisition et de perte de la « qualité de Français », autrement dit de la nationalité. Nul doute, alors, qu'en dépit de son absence sémantique le concept juridique y est pleinement inscrit[2]. Ce qui n'est pas le cas des législations antérieures, qui, ne cessant de chercher leurs mots et de les choisir soigneusement, désignent tantôt la « qualité de régnicole » ou de « citoyen », sous l'Ancien Régime, tantôt la « qualité de citoyen français » ou l'« exercice des droits de citoyen » sous la Révolution. Autant de nuances lexicales que l'on peut alors choisir de ne pas assimiler par anticipation et à grands traits à l'expression du code et qui éclairent des mécanismes de déchéance

1. Marc Bloch, *Apologie pour l'histoire, ou Métier d'historien* (1949), Paris, Armand Colin, 1997.

2. Henri Batiffol, « Évolution du droit de la perte de la nationalité française », in *Aspects nouveaux de la pensée juridique. Recueil d'études en hommage à Marc Ancel*, Paris, Pedone, 1975, t. 1, p. 243 ; Gérard Légier, *Histoire du droit de la nationalité française, des origines à la veille de la réforme de 1889*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2014.

aux ressorts multiples et aux objets évolutifs. Du XVIe au XVIIIe siècle, l'ancien droit érige ainsi la déchéance de qualité de régnicole en instrument politique de composition et de réévaluation de la population constitutive du royaume, sur fond de citoyenneté civile, dépourvue de contenu politique. De 1789 à 1799, les mécanismes de privation demeurent, appliqués désormais à une citoyenneté susceptible d'intégrer différents niveaux de participation civile et politique, objet de la véritable attention des révolutionnaires. Dans les deux cas, la déchéance a alors davantage visé la participation civile et/ou politique du mauvais citoyen qu'elle n'a exprimé son exclusion de la nation en termes de nationalité.

L'affirmation politique d'un droit souverain de déchéance civile (XVIe-XVIIIe siècle)

Le XVIIe siècle apparaît comme une période charnière de l'inscription et de l'évolution d'un droit de déchéance de la qualité de régnicole dans l'ancien droit. Face aux protestants expatriés pour cause de religion, l'État royal développe une législation marquée par le passage d'une déchéance objective à une perte-sanction. Si les mots de la loi ne prêtent parfois à aucune confusion sur la volonté de regarder comme *étrangers* ceux qui en sont frappés, il apparaît aussi, dans le même temps, que le mécanisme juridique adopté pour signifier une telle exclusion relève de procédés éloignés du concept contemporain et postérieur de nationalité[3].

Expatriation volontaire et abdication du sujet

Au début du XVIIe siècle, et dans la continuité du précédent, la privation de qualité de régnicole découle essentiellement d'un mécanisme de perte objective, éloigné de toute logique répressive. La question de savoir si un régnicole expatrié a conservé sa qualité de Français se pose, en pratique, au sujet de la jouissance de ses droits civils, et plus particulièrement en matière de succession. Elle intéresse les particuliers eux-mêmes, lorsqu'il s'agit de déterminer si l'expatrié volontaire a conservé sa vocation successorale pour hériter de biens situés dans le royaume. Elle importe également à l'État royal, qui utilise à son profit les mécanismes féodaux du droit d'aubaine pour revendiquer les biens demeurés dans le royaume d'un sujet qu'il aurait cessé de regarder comme régnicole au jour de son

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

décès[4]. Elle passionne aussi la doctrine, notamment les auteurs jusnaturalistes, qui, à la suite de Hugo Grotius, reconnaissent un droit naturel à quitter définitivement sa patrie, avec ou sans conditions, tandis que les souverains modernes affirment leur puissance par la taille de leurs populations et des biens et richesses que ces dernières détiennent et produisent. Au même moment, les consolidations de l'État et son évolution vers la forme d'État-nation renforcent considérablement le rôle politique et juridique des frontières qui servent aussi bien de lieux de passage d'une cité à l'autre que de lignes de contention d'une population dont on redoute la diminution numérique.

Dans ce contexte, la règle dégagée par l'ensemble des tribunaux et des auteurs dès le XVIe siècle, et régulièrement rappelée jusqu'à la veille de la Révolution, s'énonce alors clairement : le régnicole retiré hors du royaume
88 perpétuellement ne peut succéder en France et ses biens demeurés dans le royaume reviennent au roi en cas de décès. Se retirer volontairement hors du royaume sans dessein de s'y rétablir anéantit donc le lien entre le sujet, le souverain et la communauté des régnicoles. La perte de qualité de citoyen traduit alors juridiquement ce que l'on regarde désormais comme une non-appartenance de fait à cette communauté.

Dès cette époque, la « perte objective », non punitive, de qualité de régnicole trouve ses éléments constitutifs. L'expatriation doit d'abord être volontaire, car l'on fait découler l'exclusion d'une véritable abdication, d'un renoncement, et pas seulement d'une retraite ou d'un éloignement. À ce critère s'ajoute nécessairement celui de l'absence d'esprit de retour. Soucieux de ne pas empêcher les voyages d'affaires ni même les établissements temporaires à l'étranger, juges et doctrine isolent l'expatriation perpétuelle de toute autre forme de résidence à l'étranger. Si le transport de domicile, de famille et de biens apparaît comme un critère trop large car commun à des situations différentes, trois cas indiquent objectivement la volonté de se placer définitivement sous l'empire d'un nouvel ordre juridique : le mariage à l'étranger, l'acquisition d'offices et de bénéfices religieux, la naturalisation. Ces trois situations recèlent de vraies différences dans la façon d'intégrer une nouvelle patrie : le mariage exprime une volonté tacite, l'acquisition d'offices une mise au service de la puissance étrangère, et la naturalisation un choix exprès. Elles ont pourtant en commun de décider la perte de qualité de régnicole en combinant la

4. Bernard d'Alteroche, *De l'étranger à la seigneurie à l'étranger au royaume, XIe-XVe siècle*, Paris, LGDJ, 2002 ; Peter Sahlins, « Sur la citoyenneté et le droit d'aubaine à l'époque moderne. Réponse à Simona Cerutti », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, vol. 63, n° 2, 2008, p. 385-398.

prise en considération de la volonté du sujet et la règle de l'allégeance unique qui prévaut alors universellement, selon laquelle on ne peut être loyal à deux patries simultanément. Cela dit, la force attachée aussi bien au lien originel qu'à la volonté du régnicole conduit à entourer sa perte de qualité de fortes précautions. Ainsi, le lien ne doit pas se détruire facilement (il faut nécessairement une décision judiciaire ; l'absence d'esprit de retour ne se présume pas ; et la perte ne concerne théoriquement que les régnicoles expatriés « sans permission du roy[5] »). De même, la reconstruction du lien doit être favorisée, la qualité de régnicole pouvant être recouvrée par le seul retour définitif de l'expatrié volontaire, suivi d'une simple déclaration en justice.

Expatriation non autorisée et transgression de l'interdit royal

À partir de 1669, la privation de la qualité de régnicole gagne un nouveau champ d'application, tant politique que juridique. Elle devient en effet l'un des instruments de la politique criminelle déployée par Louis XIV à l'égard des protestants français exilés à l'étranger pour « cause de religion », même si l'ordonnance qui inaugure ce mouvement, en août 1669, vise indistinctement tous les sujets du royaume. Sur fond de politique religieuse hostile à la « religion prétendue réformée » et de recomposition politique de la communauté régnicole, la perte de qualité de citoyen devient une *déchéance*, son mécanisme prenant très expressément une dimension punitive absente jusque-là.

Le ressort répressif du texte tient à l'interdiction générale de sortie du royaume qu'il énonce et à la condition qu'il pose pour y déroger : obtenir une permission du roi, dont la procédure sera réglée par les textes ultérieurs. Si cette interdiction n'est pas nouvelle, elle devient l'élément central du dispositif criminel, l'émigration volontaire non autorisée cessant d'être seulement une forme d'abdication objectivement constatable par les tribunaux pour devenir, désormais, une véritable infraction, une transgression de l'interdiction de sortie et de l'obligation d'en obtenir la permission. Le manquement au commandement royal devient alors le fondement même de la déchéance-sanction organisée par le texte, même si ce dernier n'omet pas de préciser qu'il vise seulement « les établissements stables et sans retour ». Les critères eux-mêmes évoluent, moins stricts – et donc moins protecteurs – que dans le cas de perte objective. L'acquisition d'offices et la naturalisation à

5. Jean Bacquet, *Traité du droit d'aubaine* (XVIe siècle), *in* Claude-Joseph de Ferrières, *Les Œuvres de Me Jean Bacquet…*, Lyon, Duplain, 1744, t. 2, p. 118.

l'étranger – deux conditions fondant la volonté de perdre sa qualité de régnicole sur un acte juridique expressément recherché par le sujet – ne sont plus nécessaires. Elles sont remplacées par la seule acquisition d'immeubles et le transport de famille et de biens, qui se combinent naturellement avec le mariage, pour présumer désormais l'établissement stable et sans retour. L'ordonnance envisage alors trois situations, dont les deux premières font encourir la même « peine » : celle des sujets qui contreviendront au texte après sa promulgation, celle des sujets déjà présents à l'étranger pour y servir dans la marine et la navigation, sommés de retourner s'installer en France dans un délai de six mois après un commandement exprès de l'amirauté, et celle des Français qui, après la promulgation de l'ordonnance, décideraient de s'expatrier pour aller servir sans autorisation sur les vaisseaux étrangers. Dans les
90 deux premiers cas, le texte prévoit la peine de confiscation de corps et de biens, et ajoute que les sujets seront « censés et réputés étrangers ». La déchéance de qualité de régnicole est donc très clairement exprimée. Dans le troisième, regardant la plus grande gravité d'une expatriation non autorisée doublée d'un service « maritime » au profit de l'étranger, l'ordonnance prévoit la peine de mort. Autre aggravation, le texte rompt avec l'ancienne faveur pour la restitution de la qualité de régnicole : désormais, la peine frappe non seulement les parents sans possibilité de rétablissement ni de réhabilitation, mais aussi les enfants dont il précise qu'ils ne pourront obtenir leur naturalisation, ni comme descendants de Français expatriés, ni comme étrangers « ordinaires ». On ne saurait marquer une exclusion plus sévère de la communauté des régnicoles. Les ordonnances ultérieures ont progressivement précisé le régime exact des peines, en retenant les galères à perpétuité pour les hommes et la réclusion perpétuelle pour les femmes. Passeurs et instigateurs ont également été intégrés dans le dispositif répressif, mais sans jamais encourir la perte de qualité de sujet du royaume, malgré la sévérité des différentes peines choisies (l'amende en 1682, la mort en 1687). Sans doute, ici, l'absence d'expatriation de leur part a-t-elle empêché de penser la destruction du lien originel avec le roi et la patrie. Enfin, la possibilité de réintégrer la communauté d'origine et d'y retrouver aussi bien sa qualité de régnicole que son patrimoine n'a été accordée qu'à titre exceptionnel et d'amnistie. Inversant le principe d'un retour-réintégration, la législation royale ne renoue pas avec le libéralisme ancien et n'accorde qu'à deux reprises au XVIIe siècle la possibilité de recouvrer sa qualité de régnicole et pour un temps limité (délai de retour de quatre mois en 1685, de six mois en 1698).

Souveraineté royale et perte de citoyenneté

L'évolution de la perte de qualité de régnicole organisée par l'ancien droit, rappelée ici seulement dans ses grandes lignes, souligne la trame dans laquelle celle-ci s'inscrit et la construction à laquelle elle participe. Ce faisant, elle nous renseigne aussi sur son objet précis, voire sa nature. Cette perte apparaît d'abord comme un des instruments centraux du pouvoir royal pour faire et défaire les citoyens en vérifiant et requalifiant la condition d'aubain et celle de régnicole lorsqu'un doute s'élève au sujet de leur condition civile, en particulier à l'occasion d'une succession. Un instrument qui vient donc compléter, voire balancer, l'arsenal législatif de la naturalisation des étrangers, fort recherchés en un temps de démonstration de puissance démographique, et qui intéresse particulièrement le pouvoir royal à raison des droits civils qu'il retire aux sujets considérés comme des aubains. De fait, si son attention se fixe juridiquement sur la condition des personnes, nul doute qu'il s'agit d'abord d'atteindre leurs biens. À la croisée de la pensée bullioniste (Jean Bacquet ne parle-t-il pas d'empêcher les expatriés d'« emporter l'or et l'argent[6] » ?) et des préoccupations utilitaristes (en 1669, Louis XIV s'en prend aux expatriés qui « servent utilement [les pays étrangers] contre ce qu'ils nous doivent et à leur patrie[7] »), la perte de qualité de régnicole participe d'un véritable protectionnisme patrimonial partagé par l'ensemble des auteurs jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. La mobilité des personnes n'est donc pas essentiellement en cause. Celle des fortunes, en revanche, est inenvisageable, redoutée comme un appauvrissement mécanique du royaume. Le vocabulaire choisi est alors précisément exact : désignant la perte de « qualité de citoyen », les textes renvoient bien à une citoyenneté strictement « civile », dépourvue de contenu et de droits politiques, que Claude-Joseph de Ferrières ramène à la fin du XVIIIe siècle aux seuls droits de disposer, tester, succéder, ester et témoigner[8]. Des droits réservés aux membres de la cité et qui varient d'un État à l'autre. Le cœur de la déchéance, plus que la nationalité, est donc bien la jouissance de cette citoyenneté et, en son sein, le sort des biens que l'on attache au sol de la patrie.

Pour autant, propriétés et revenus ne sauraient former une explication suffisante. L'usage de la perte de qualité de citoyen participe en

6. *Ibid.*

7. Isambert, Decrusy et Taillandier, *Recueil général des anciennes lois…*, Paris, Belin-Leprieur, 1829, t. 18, p. 366.

8. *Les Œuvres de Me Jean Bacquet…*, *op. cit.*

effet pleinement du mouvement d'affirmation souveraine du pouvoir royal[9]. Si le contenu de la citoyenneté est encore dépourvu de droits politiques, force est de constater que le mouvement, lui, est entièrement politique. Et les mots du pouvoir sont là pour le rappeler. Alors que Jean Bodin place au XVIe siècle la distinction étranger/régnicole au cœur de sa théorie de la souveraineté[10], Louis XIV regarde l'expatriation « sans dessein de retour » comme un oubli du « lien de naissance » qui unit chaque sujet à son souverain et à sa patrie, et comme un manquement à l'obligation de « service » qui en découle. Le texte est alors justifié par la volonté royale de ramener ces mauvais citoyens au « premier des devoirs et le plus indispensable de l'homme »[11]. À l'époque moderne, le sol du fameux *jus soli* ne triomphe donc pas seulement pour l'acquisition de la qualité de régnicole, dont il devient le principal critère,
92 mais il triomphe aussi dans le sens où demeurer sur ce sol (avec toute la polysémie du terme) est nécessaire pour conserver cette qualité. L'élément territorial traditionnellement intégré à la définition de la souveraineté moderne ne saurait mieux s'exprimer qu'à travers cette faculté de défaire le régnicole, aussi expressive, sinon plus, que celle de naturaliser. Le caractère répressif de la déchéance organisée à partir de 1669 souligne alors que la construction pénale de l'État ne se limite pas à ses institutions, à ses valeurs ou à ses acteurs mais englobe la composition même du corps social, considéré comme un corps civil et politique.

Dans cette dimension souveraine et politique, où l'appartenance à la communauté reste la question centrale malgré sa reformulation partielle, la perte de qualité de régnicole garde tous les traits d'une déchéance de citoyenneté. En témoigne particulièrement le régime de cette perte, identique en tout point à celui de la mort civile. Après 1669, le rapprochement est déjà perceptible chez les auteurs qui soulignent la similitude des effets (l'incapacité perpétuelle de participer à toute vie civile de l'État dont on perd la qualité de citoyen) et la même exigence d'une décision judiciaire définitive, excluant, dans un cas comme dans l'autre, toute compétence administrative pour prononcer la déchéance. Au XIXe siècle, le regard

9. Marguerite Vanel, *Histoire de la nationalité française d'origine. Évolution historique de la notion de Français d'origine, du XVIe siècle au code civil*, Paris, Ancienne imprimerie de la cour d'appel, 1945 ; Peter Sahlins, « Sur la citoyenneté et le droit d'aubaine à l'époque moderne… », art. cité.

10. Peter Sahlins, « Sur la citoyenneté et le droit d'aubaine à l'époque moderne… », art. cité, p. 385.

11. Isambert, Decrusy et Taillandier, *Recueil général des anciennes lois…*, *op. cit.*, p. 366.

rétrospectif de Merlin est plus précis encore[12]. Remaniant l'article « Mort civile » qu'il avait écrit pour Guyot à la veille de la Révolution, Merlin innove en distinguant trois cas de mort civile et en considérant l'expatriation volontaire non autorisée comme l'un d'eux. Publié en 1827-1828, à une époque où la nationalité est enfin un concept contemporain mobilisable, l'article de Merlin ne commet aucun anachronisme et se garde bien de considérer dans la législation louisquatorzienne les prémices d'une perte de nationalité. Quant à Guyot, il regardait la présence du mort civil dans le royaume comme l'effet de la bienveillance du roi, qui, au terme d'un « nouvel engagement » avec le condamné, lui accordait « sa protection contre la violence et l'injustice »[13]. Le fondement contractualiste de l'obéissance due par le mort civil est particulièrement saisissant ici, suggérant que le lien politique voire l'existence politique ne sont pas complètement dissous par la mort civile. La citoyenneté telle qu'elle est conçue sous l'Ancien Régime, c'est-à-dire essentiellement civile, demeure donc bien l'unique objet pensé de la perte de qualité de régnicole.

La reformulation révolutionnaire de la déchéance de citoyenneté

En redéfinissant le contenu de la citoyenneté, les révolutionnaires français ont nécessairement modifié le sens des déchéances inscrites dans le nouveau droit. La permanence des mots – des ordonnances royales aux constitutions révolutionnaires – ne saurait donc dissimuler la part de renouvellement de la question. Une « part » seulement, car de vrais éléments de continuité existent, et parmi eux le fait de penser l'appartenance collective à partir de la citoyenneté. Mais, au-delà, la nouveauté réside pleinement dans le contenu même de cette citoyenneté, qui réoriente forcément le sens de sa perte. Les droits politiques et la dimension morale qu'y incluent les révolutionnaires ajoutent en effet un devoir de dignité à la traditionnelle obligation de fidélité et de loyauté. De ce point de vue, les constitutions révolutionnaires procèdent aussi bien par héritages que par clarifications successives. Et évoluent significativement de la notion de perte de « qualité de citoyen français » à celle de privation de l'« exercice des droits de citoyen ».

12. Philippe-Antoine Merlin, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, 4e éd., Paris, Garnery, 1813, t. 8, art. « Mort civile ».

13. Joseph-Nicolas Guyot, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, Paris, Dorez-Panckouke, 1781, t. 40, art. « Mort civile ».

La perte de la « qualité de citoyen français »

L'expression employée par l'article 6 de la Constitution de 1791 ne manque ni d'intérêt ni d'ambiguïté. Rapprochant les termes « citoyen » et « français », et les plaçant dans le champ de la « qualité » des personnes, elle invite à examiner minutieusement les conditions de la déchéance envisagée pour en saisir mieux l'objet. Si la Constitution de 1791 énumère quatre cas de perte, ces derniers peuvent se ramener à trois ordres de considérations particulièrement expressives. Un premier cas constitutionnalise la naturalisation en pays étranger comme condition de la perte objective de qualité de citoyen. Hérité de l'ancien droit, il énonce à la fois un fort rétrécissement de l'attention prêtée à l'expatriation et un renforcement de la constatation objective de la perte de qualité. Il n'est plus question, en effet, de viser indistinctement tout établissement non autorisé et sans dessein de retour, mais seulement des naturalisations, véritables actes juridiques assurant la preuve tangible d'une volonté expresse de perdre sa citoyenneté dans un système toujours dominé par la règle universelle de l'allégeance unique. Continuité et resserrement marquent donc la perte objective consacrée par le nouveau droit. Un deuxième ordre de cas concerne des pertes-sanctions liées aux condamnations judiciaires. Écartant à son tour la compétence de l'administration, la Constitution de 1791 lie la perte de qualité de citoyen français à la condamnation à la peine de dégradation civique ainsi qu'à toute condamnation par contumace. Nul doute, ici, que le mot qui compte est davantage « citoyen » que « français ». L'examen du code pénal et des débats parlementaires qui ont préparé son adoption souligne en effet que ces condamnés demeurent bien français et qu'il s'agit uniquement de les priver de l'exercice de leurs droits de citoyens, c'est-à-dire, désormais, de leurs droits civils et politiques. Dans un système de citoyenneté graduée, le code pénal indique même avec précision les modalités de l'exécution de la peine de dégradation civique, selon qu'elle s'applique à des citoyens passifs ou actifs. Plus que la nationalité, c'est bien l'indignité de l'appartenance à la société politique, et donc la privation de toute participation, que désigne la peine nouvelle. « Empêcher » n'est donc pas « exclure », surtout à l'heure de la consécration d'une pénalité d'amendement. Quant à la contumace, elle s'accompagne d'une déchéance de citoyenneté dont les débats soulignent eux aussi qu'elle sanctionne un renoncement fondamental au contrat social, la volonté de l'absent de ne plus bénéficier des lois civiles protectrices de sa condition de citoyen. Empêché par le juge ou par sa propre soustraction à la contradiction judiciaire, le citoyen de 1791 encourt

enfin la perte de sa qualité civile et politique lorsque certains actes positifs signalent son rejet des valeurs fondamentales du nouveau régime. L'affiliation à des corporations ou à des ordres de chevalerie, contraire à l'égalité juridique, et les vœux religieux, dont le caractère perpétuel paraît alors incompatible avec la liberté individuelle et ses corollaires en matière de volonté et de consentement, constituent ainsi un troisième ordre de cas de perte de la qualité de citoyen français. À côté de la perte objective, réduite à la naturalisation à l'étranger, la perte-sanction vise donc bien la privation de citoyenneté, indexée sur la mesure de l'indignité nationale des mauvais citoyens[14].

La perte de l'« exercice des droits de citoyen »

De ce point de vue, les Constitutions de 1793 et 1795, bien que fort différentes, opèrent une série de clarifications significatives. Tout d'abord, d'un point de vue strictement lexical, il n'est plus question de « qualité » ni de « français », mais très précisément d'« exercice des droits de citoyen ». Ensuite, les deux textes constitutionnels distinguent « perte » et « suspension » de l'exercice de ces droits. La privation résulte ainsi de la naturalisation (qui confirme la perte objective), de la condamnation à des peines afflictives et infamantes (qui étend la déchéance à l'ensemble des peines d'infamie, soulignant la gravité des manquements à l'honneur) et de l'acceptation de fonctions et faveurs auprès d'un gouvernement non populaire (qui réintroduit la sanction ancienne des fonctions non autorisées à l'étranger tout en actualisant l'interdit au regard des nouvelles valeurs). La suspension, elle, caractérise des situations temporaires : elle est encourue par tout citoyen mis en état d'accusation, ce qui ne manque pas d'étendre le domaine de l'indignité civique, et par le *contumax*, tant que son jugement n'est pas anéanti. Enfin, la clarification paraît achevée lorsque la Constitution de 1795, qui renouvelle encore la définition du citoyen en l'assimilant à l'électeur[15], distingue de ces deux catégories un troisième type de déchéance, relevant bien, celui-là, de la nationalité. L'article 15 du texte prévoit en effet que « tout citoyen qui aura résidé sept années consécutives hors du territoire de

14. Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité (1791-1958)*, Paris, Grasset, 2008. Cf. notamment les développements sur l'interdiction légale et l'« échelle de citoyenneté » de William Sewell Jr. corrigée par l'auteure, qui lie capacité de jouissance et exercice des droits de citoyens (p. 61 et suiv.).

15. Michel Troper, « Les mutations du concept de citoyen en l'an III », *in* Michel Troper, Véronique Champeil-Desplats et Christophe Grzegorczyk (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2005, p. 45-52.

la République, sans mission ni autorisation de la nation, sera réputé étranger ». Introduisant dans la Constitution les effets civils et politiques de l'émigration, cet article marque une étape décisive de l'histoire des lois d'exception adoptées contre les émigrés contre-révolutionnaires depuis 1791. Ces lois, en effet, loin d'entériner l'expatriation des émigrés, multipliaient les références à leurs devoirs patriotiques, soit pour les y rappeler, soit pour fonder sur ces derniers un certain nombre de mesures compensatoires (taxations, contributions, confiscations). Ce faisant, elles maintenaient, contre les apparences, un véritable lien politique entre eux et la nation. Un lien dont l'oubli ou la destruction volontaires étaient punis par une variété de mesures, dont la mort civile et la mort pénale, mais pas par la déchéance de qualité de Français. Celle-ci, au contraire, semblait devoir rester une exigence pour fonder la répression d'État

dirigée contre l'émigration. La Constitution de 1795 n'introduit donc pas seulement une gradation supplémentaire, mais bien une innovation, une « exception », en prévoyant expressément et clairement un tel cas de déchéance de nationalité. On ne manquera pas, alors, d'être frappé par l'identité parfaite d'expression entre l'article 15 et l'ordonnance de 1669.

La déchéance de nationalité,
exception théorique à la déchéance de citoyenneté ?

Réactualisés par les nouvelles définitions de la citoyenneté régulièrement proposées de 1789 à 1799, les mécanismes de déchéance consacrés par le droit de la période révolutionnaire s'inscrivent davantage dans la continuité d'une perte de citoyenneté conçue à partir de la privation de l'exercice des droits qui en découlent normalement que dans la consécration d'une déchéance de nationalité annonciatrice d'une généralisation portée par le prochain code, sur fond de nécessaire « transaction » entre l'ancien droit et le nouveau. Ici, le thème difficile du compromis napoléonien n'est pas opérant, ou du moins pas entièrement, ce qui ne surprendra guère[16]. La perte objective de la nationalité, que notre droit contemporain ne regarde pas comme un cas de déchéance[17], s'impose en effet comme une constante de l'ancien droit et des constitutions révolutionnaires. Point de transaction ici, mais une consécration régulière, à une nuance près : l'expression en termes de citoyenneté

16. Jean-Louis Halpérin, « L'histoire de la fabrication du code. Le code : Napoléon ? », *Pouvoirs*, n° 107, septembre 2003, p. 11-21.

17. Cf. la distinction perte/déchéance posée par les articles 23 à 23-9 du code civil dans le premier cas et 25 et 25-1 dans le second.

plutôt que de nationalité, même si, dans ce cas, les deux se confondent particulièrement.

En matière de perte-sanction, en revanche, domaine actuel de la déchéance de nationalité, la recherche des origines paraît bien plus décevante. L'objet des pertes de « qualité de citoyen français » ou d'« exercice des droits de citoyen » se réduit, chaque fois, à des droits civils et politiques attachés à cette citoyenneté. Si cet ensemble varie selon le degré de capacité de chacun, nul doute qu'il n'intègre pas la nationalité. Le citoyen français condamné à la dégradation civique demeure évidemment un Français, tout comme le *contumax*, le membre d'une corporation fondée sur la distinction des naissances ou celui qui a professé des vœux perpétuels. « Mauvais citoyen », sans doute, si l'on en croit le sens donné à leur déchéance, mais pas « faux » ou « ex- » Français. La conception contractualiste, qui prévaut alors pour expliquer la constitution de la société politique, et la considération renouvelée de l'honneur, fondement essentiel de la citoyenneté révolutionnaire[18], invitent immanquablement à l'enquête subjective des qualités réelles du nouveau citoyen. La mort civile, pourtant abolie en 1790, reste alors la véritable trame de cette déchéance de citoyenneté, au point même d'être nommément désignée par la législation terroriste déployée contre les émigrés et les prêtres réfractaires. Apparemment écartée en 1791 grâce au concept flou de « qualité de citoyen français », elle revient en force tacitement, puis expressément à partir de 1793. Or, comme sous l'Ancien Régime, la mort civile est étrangère à la question de la nationalité, ainsi qu'en témoignent les auteurs du XIXe siècle (Merlin, Duranton, Toullier, Delvincourt) à propos des liens persistant entre le souverain et le mort civil. Elle regarde essentiellement les droits civils constitutifs de facultés et de capacités, qu'il s'agit de retirer à celui qui en est frappé. La nationalité relève bien moins de cette catégorie de droits-facultés que de celle des droits-qualités. En 1804, le code civil, qui introduit la perte de nationalité à travers l'expression de perte de « qualité de Français », souligne cette différence entre la mort civile et la perte de nationalité en les isolant en deux sections distinctes. Toutes deux empêchent de jouir de la vie civile. Mais elles sont aussi irréductibles l'une à l'autre. Si bien que la constitutionnalisation de la déchéance de nationalité – celle de 1795, effectivement votée par la Convention nationale le 22 août – apparaît comme une exception révolutionnaire tardive, aussi réduite par son champ d'application (une

18. Bernard Beignier, *L'Honneur et le Droit*, Paris, LGDJ, 1995, rééd. Paris, LGDJ-Lextenso, 2014 ; Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République*, *op. cit.*

seule catégorie de Français : les absents de plus de sept ans) que théorique dans son effectivité, si l'on considère que la Constitution de 1799 n'a guère laissé le temps d'appliquer ce cas unique de déchéance-sanction.

Il paraît donc difficile, dans ces conditions, de constater une histoire longue de la déchéance de nationalité. Et de rattacher la protohistoire du droit de la nationalité à celle de la « construction » de la nation. Si, comme le souligne Patrick Weil, « le droit de la nationalité n'est pas le reflet de la conception de la nation[19] », force est de constater que celui des déchéances de l'époque moderne relève davantage de la fabrique des citoyennetés.

19. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 18.

RÉSUMÉ

De l'expatriation volontaire aux comportements indignes de la nation, les systèmes juridiques de l'Ancien Régime et de la Révolution n'ont cessé de qualifier les actes destructeurs du lien établi entre le sujet et sa patrie, et de les sanctionner par des mécanismes de déchéance. S'ils prononcent tous une exclusion de la communauté, ils semblent considérer davantage le mauvais citoyen que le mauvais « national ».

Gilles Finchelstein

POST MORTEM

RAISON ET DÉRAISON DU DÉBAT SUR LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

Le débat sur l'extension de la déchéance de nationalité qui s'est engagé en novembre 2015 constitue un cas d'école dont l'étude devrait être obligatoire dans tous les instituts d'études politiques. Il est rare, en effet, de parvenir à cumuler de manière aussi chimiquement pure trois caractéristiques. D'abord, le débat a été vif – dans un pays de passion politique comme la France, il n'y a là rien de surprenant, mais l'étude de la volumétrie témoigne de la place qu'a occupée la déchéance de nationalité : une couverture médiatique comparable à celle de la crise des migrants, huit cent cinquante mille tweets sur les réseaux sociaux[1], plus de dix enquêtes d'opinion publiées, une place élevée dans la hiérarchie des discussions des Français[2]. Ensuite, plus rare, le débat a été borné : un champ assez circonscrit, un début et une fin identifiés[3], une durée relativement courte de cent trente-six jours. Enfin, plus rare encore, le bilan a été univoque – point d'ambivalence ici, de bouteille à moitié vide ou à moitié pleine, d'analyse équilibrée : la réforme s'est soldée par un échec clair et net. Un échec pour le gouvernement, divisé au point que le Premier ministre a été contraint de défendre lui-même un projet de loi constitutionnelle devant le Parlement, en raison de l'opposition

1. Entre janvier et mars 2016 ; il y en a eu à peu près un million par mois sur la loi travail dite El Khomri.

2. Pour ne prendre qu'un exemple, avec 57 % de Français déclarant en avoir parlé avec leurs proches, le débat sur la déchéance a occupé la quatrième place des conversations en février 2015, trois mois après son lancement, devancé seulement par la démission de Christiane Taubira, les migrants de Calais et la mobilisation des producteurs de lait (tableau de bord politique Ifop et Fiducial, 4 février 2016).

3. Lancé le 16 novembre 2015, le projet a été abandonné le 30 mars 2016.

de sa garde des Sceaux et avant que celle-ci finisse par démissionner. Un échec pour la majorité, avec un groupe socialiste à l'Assemblée nationale dont les divisions et les tensions ont été les plus fortes de la législature. Un échec pour l'opposition, qui a contribué au rejet d'un texte pour des raisons qui ne devaient rien au fond – massivement approuvé – mais tout à la manœuvre tactique – au risque de privilégier ses intérêts sur ses convictions. Échec dilué donc ? Oui, mais échec concentré aussi, et d'abord sur le président de la République : il a proposé l'extension de la déchéance de nationalité, au risque de brouiller son identité politique ; il a dû l'abandonner, alors même que son discours a été applaudi debout par les parlementaires rassemblés à Versailles et que l'opinion a massivement approuvé cette réforme, au risque d'affecter son autorité personnelle.

100 Quelques mois se sont écoulés depuis lors. C'est un bon moment pour un premier retour. Nous ne sommes plus dans l'actualité incandescente – la température est retombée. Nous ne sommes pas encore dans le regard froid de l'historien. Si plusieurs livres d'entretiens avec le président de la République publiés à la rentrée 2016 apportent des éléments utiles[4], il reste encore des zones d'ombre que seule une véritable enquête ou, plus tard, l'accès aux archives permettra d'éclairer. Aujourd'hui, il faut essayer de placer son regard à bonne distance[5].

Chronologie

Il peut être tentant de faire la chronique de ces cent trente-six jours. Mais une lecture linéaire de ces événements pourrait laisser croire à un enchaînement conduisant irrépressiblement de ce début à cette fin. Or il n'en est rien, et il faut donc essayer d'isoler les moments qui marquent de véritables aiguillages pour comprendre à chaque fois quelles logiques ont été à l'œuvre.

---

4. Cf. notamment Antonin André et Karim Rissouli, *Conversations privées avec le Président*, Paris, Albin Michel, 2016, p. 138-148.

5. L'honnêteté due au lecteur requiert de préciser, selon la vieille injonction soixante-huitarde, « d'où je parle » : je me suis publiquement prononcé contre cette réforme, tout en reconnaissant que le président de la République était dans son rôle en recherchant l'unité nationale sur un sujet et dans un moment aussi graves, en défendant l'utilité de mesures symboliques et, de ce fait, en rejetant l'argument en inefficacité mais en considérant que la déchéance de citoyenneté eût été plus appropriée que la déchéance de nationalité en ce qu'elle ne divisait pas, dans la Constitution, les Français en plusieurs catégories.

16 novembre 2015 : le Congrès de Versailles, au nom de l'unité

Tout commence dans un cadre qui témoigne du caractère exceptionnel de la situation. Le Parlement réuni en Congrès, à Versailles, pour écouter le président de la République – ce n'est que la deuxième fois que l'article 18, alinéa 2, est invoqué depuis la révision constitutionnelle de 2008, qui, sur le modèle américain, permet au président de la République de s'exprimer devant le Congrès.

Tout commence dans un climat d'une gravité sans précédent depuis plusieurs décennies, trois jours à peine après la série d'attentats du 13 novembre 2015.

Tout, de ce fait, doit pour le président de la République être sous-tendu par la volonté d'atteindre un objectif : l'affirmation de l'unité nationale, y compris en allant au-delà de ses propres convictions. C'est ainsi qu'il conçoit son rôle vis-à-vis de l'histoire – expliquant qu'il y avait « une séparation entre l'homme et le Président[6] ». C'est pourquoi aussi il reçoit tous les chefs de partis politiques le 15 novembre.

Ce cadre, ce climat, cet objectif, expliquent le discours.

Le style ? Un discours grave, dont le ton est donné dès la première phrase – « La France est en guerre ». Un discours bref, concentré sur la seule question de la lutte contre le terrorisme.

Le contenu ? Des décisions, très nombreuses et très variées : saisine du Conseil de sécurité des Nations unies, annonce de rencontres avec les présidents Obama et Poutine, intensification des frappes en Syrie, relance du combat pour que l'Union européenne adopte rapidement le PNR[7], rétablissement des contrôles aux frontières nationales, projet de loi de prolongation de l'état d'urgence (déclaré le soir même des attentats du 13 novembre), création de huit mille cinq cents emplois supplémentaires dans la police et la justice, maintien de la Conférence sur le climat à Paris et des élections régionales qui doivent se tenir en décembre – la liste n'est pas exhaustive.

À ces décisions s'en ajoute une série d'autres selon un ordonnancement que l'on a oublié. Il y a, premier niveau, la révision de la Constitution qui a un objet : constitutionnaliser l'état d'urgence. Il y a, deuxième niveau, ce que le président de la République, François Hollande, appelle « d'autres mesures », parmi lesquelles l'extension de la déchéance de nationalité. Il y a, troisième niveau, la saisine du Conseil d'État pour

6. Antonin André et Karim Rissouli, *Conversations privées avec le Président*, *op. cit.*, p. 147.

7. Le PNR, *Passenger Name Record* ou « données des dossiers passagers », est un fichier recensant l'identité de tous les passagers des avions circulant, entrant ou sortant de l'espace européen.

accroître la surveillance des individus « fichés S »[8] afin de « vérifier la conformité de ces propositions à nos règles fondamentales et à nos engagements internationaux ».

S'agissant de la déchéance, le tableau est donc fixé. Une loi ordinaire, pas une loi constitutionnelle[9]. Une condamnation principale « pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme », avec une peine complémentaire, la déchéance. Une extension de cette déchéance aux binationaux nés Français, et aux binationaux seulement. Une limite, l'apatridie.

L'accueil de ce discours ? Des parlementaires applaudissant debout – droite et gauche confondues – avant d'entonner « La Marseillaise ». Des médias qui retiennent d'abord cette unité, qui s'interrogent sur le mot « guerre », qui égrènent les décisions, qui relèvent presque *mezzo voce* que, sur la déchéance, le président de la République a bougé. Des Français qui se rassemblent à leur tour derrière le chef de l'État, qui voit sa popularité bondir de 20 points dans le baromètre TNS Sofres-One Point quelques jours après.

17 décembre 2015 : le Conseil d'État, au nom du droit

Pendant presque deux semaines, calme relatif. Le débat démarre, mais à bas bruit – et la musique, pour qui veut l'écouter, est quand même dissonante. Opposition attendue de Jean-Luc Mélenchon et moins attendue du Défenseur des droits, Jacques Toubon. Scepticisme d'Alain Juppé. Distanciation du premier secrétaire du Parti socialiste, Jean-Christophe Cambadélis, qui reconnaît la nécessité du rassemblement mais souligne que « ce n'est pas une idée de gauche ».

Et puis, le débat change de terrain : de politique, il devient juridique. La question posée est simple : l'extension de la déchéance de nationalité nécessite-t-elle une modification législative ou une révision constitutionnelle ? L'exécutif saisit le Conseil d'État pour avis le 1er décembre. L'historien Patrick Weil et le chercheur Jules Lepoutre saisissent l'opinion au travers de deux tribunes[10], considérant que la voie constitutionnelle

8. Les fiches S, sous-catégorie du fichier des personnes recherchées, concernent des personnes que la France (ou un autre pays car ce fichage est européen) soupçonne de visées terroristes ou d'atteinte à la sûreté de l'État (ou de complicité), sans pour autant qu'elles aient commis de délit ou de crime.

9. Même si le discours comporte sur ce sujet une ambiguïté sans doute volontaire…

10. Patrick Weil et Jules Lepoutre, « Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité ! », *Le Monde*, 3 décembre 2015 ; Patrick Weil et Jules Lepoutre, « Nationalité déchue et constitutionnalité », *Libération*, 9 décembre 2015.

est inutile – car il serait suffisant de modifier l'article 23-7 du code civil et donc de s'en tenir à la voie législative.

L'avis du Conseil d'État est rendu public le 17 décembre – c'est le deuxième moment clé. D'un côté, il restreint le champ de la réforme, considérant que celle-ci devrait concerner les crimes et non les délits. Mais, d'un autre côté, il défend la nécessité de la voie constitutionnelle, « eu égard au risque d'inconstitutionnalité qui pèserait sur une loi ordinaire ».

23 décembre 2015 : le conseil des ministres, au nom de la parole donnée

En changeant de terrain, le débat change immédiatement de nature : dès lors que le droit mène à la Constitution, le juridique devient symbolique. La polémique enfle et une nouvelle interrogation, tout aussi simple, émerge alors : le projet de loi constitutionnel doit-il être déposé ou retiré ?

La veille du conseil des ministres, depuis l'Algérie, la garde des Sceaux, Christiane Taubira, annonce que le projet devrait être retiré – la part respective de l'annonce d'une décision ou de l'affirmation d'un souhait restant floue.

La tension monte quasi instantanément. L'opposition, avec Éric Ciotti, explique que c'est alors toute la révision constitutionnelle qui sera rejetée. Au cœur du noyau présidentiel, deux intimes indéfectibles, Jean-Pierre Mignard pour le cercle amical, Bernard Roman pour le cercle politique[11], affichent publiquement leur opposition.

François Hollande doit trancher – c'est le troisième moment charnière. Il tranche. Le 23 décembre 2015, le projet de loi, reprenant les préconisations du Conseil d'État, est présenté en conseil des ministres. Quels arguments ont pu emporter sa décision ? L'un est d'ordre politique : un retrait servirait de prétexte à la droite pour rejeter l'ensemble de la révision – et donc également la constitutionnalisation de l'état d'urgence sur laquelle il s'était engagé dans son discours au Congrès de Versailles. L'autre argument est personnel : le retrait risquerait d'être considéré comme un manquement à la parole donnée – ou, pour dire les choses autrement, comme un défaut de cette autorité que les Français précisément exigent et lui dénient.

11. Bernard Roman, connaisseur s'il en est des rapports de force parlementaires, ajoutant que « 80 % des députés socialistes sont opposés à cette réforme » (*L'Obs*, 23 décembre 2015).

22 mars 2016 : le Parlement, au nom de la politique

Au nom de la parole donnée, le débat se poursuit au Parlement. Il s'agit d'un projet de révision de la Constitution ; il requiert donc, conformément à l'article 89 du texte constitutionnel, d'être adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat avant que le Parlement, réuni en Congrès, vote le texte à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La question posée est à nouveau très simple : l'Assemblée nationale et le Sénat, dominés l'une par la gauche et l'autre par la droite, parviendront-ils à adopter le texte dans les mêmes termes ?

Au nom de la politique, après trois mois de passions et de drames, le débat se termine dans la confusion et par un échec – auxquels il faut ajouter une lassitude généralisée. En schématisant à l'excès, on pourrait dire que se jouent, à gauche, un débat existentiel et, à droite, un débat présidentiel.

La gauche connaît trois mois de divisions. L'hésitation de Christiane Taubira – « le président de la République a la parole première et dernière[12] » – puis sa démission le 27 janvier. L'opposition de grands intellectuels dans une tribune collective signée notamment par Pierre Rosanvallon, Patrick Weil, Thomas Piketty, Jacques Attali et Daniel Cohen[13]. La distanciation du ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, faisant part de son « inconfort philosophique ». La mobilisation des réseaux sociaux, derrière notamment le hashtag #jesuisbinational lancé par le journaliste Ali Baddou. Et, point culminant, le débat parlementaire lui-même. D'un côté, un vote arraché aux forceps sur l'article 2 – 119 voix pour et 92 contre (jamais le groupe socialiste ne s'était à ce point divisé au cours de ce quinquennat[14]). D'un autre côté, le texte est remanié – avec un élargissement du champ à certains délits mais un abandon de la référence aux binationaux.

La droite vit trois mois pollués par la précampagne présidentielle. À différents moments, sous différentes formes, pour différents motifs – d'ailleurs parfois contradictoires –, les différents leaders de l'opposition s'opposent à la réforme. Alain Juppé. François Fillon. Nathalie Kosciusko-Morizet. L'élection primaire de novembre 2016 est en ligne de mire et les parlementaires Les Républicains prennent conscience de ce privilège

12. i-Télé, 8 janvier 2016.

13. « Déchéance de nationalité : "Parlementaires, rejetez ce texte au nom de nos libertés" », *Le Monde*, 1er février 2016.

14. Avant de voter sur l'article 2, le groupe socialiste s'était divisé sur l'amendement proposé par Olivier Faure, qui prévoyait de remplacer la déchéance de nationalité par une déchéance nationale. L'amendement avait été rejeté par 106 voix contre 87.

rare : avec un seul bulletin, ils ont la possibilité d'affaiblir à la fois Nicolas Sarkozy, qui a proposé cette mesure, et François Hollande, qui l'a endossée.

Le Sénat modifie ainsi le texte adopté par l'Assemblée nationale, revenant peu ou prou à la version initiale du projet de loi – et donc à la référence aux binationaux, dont la disparition avait précisément permis à une majorité de se dégager chez les députés. Deux chambres, deux versions, une impasse à la fois juridique et politique. C'est le dernier moment charnière. Il signe la fin du débat.

Le reste, durant quelques jours, n'a plus qu'un seul objet : faire en sorte de ne pas assumer la responsabilité de l'échec. Le président du Sénat demande une navette parlementaire – en sachant qu'elle ne pourra rien résoudre. Le président de la République clôt le débat le 30 mars, regrettant qu'une « partie de l'opposition soit hostile à toute révision constitutionnelle »[15].

Cette première grille de lecture, chronologique, illustre que ce débat a bifurqué, à plusieurs moments, dans une direction et qu'il aurait pu en emprunter une autre. Mais revenir sur le débat relatif à la déchéance de nationalité impose de s'arrêter aussi sur le fond et sur les différents registres d'arguments qui ont été mobilisés.

Débats

Au départ, là encore, tout semble simple. Comment s'opposer à ce que des terroristes, condamnés pour avoir tué d'autres Français parce qu'ils étaient français, soient déchus de leur nationalité française ? « Personne n'est choqué que l'on enlève la nationalité à un traître », dira le président de la République.

L'argument de bon sens est d'une telle puissance, *a fortiori* dans les jours et les semaines qui suivent les attentats du 13 novembre, qu'aucun contre-argument ne peut être recevable.

L'argument de bon sens est d'une telle puissance que l'opinion, sondage après sondage, approuve cette réforme.

L'argument de bon sens, pourtant, n'est pas irréfutable. D'autres arguments ont été mobilisés. Ils ont emprunté à de nombreux registres et il est utile d'essayer de les remettre en ordre, même si certains ont été séquentiels et d'autres parallèles.

---

15. Pour 72 % des Français contre 27 %, ce sont les responsables politiques de gauche qui portent la responsabilité de cet échec (sondage Odoxa, 1er avril 2016).

Premier registre : le débat pratique

La question de l'efficacité réelle de la réforme a très rapidement été soulevée – le Conseil d'État lui-même en soulignant « la portée pratique limitée ».

L'argument a donc été invoqué par les opposants à la réforme, au motif, bon sens pour bon sens, que les terroristes ne seraient en rien dissuadés par une peine complémentaire quand la mort elle-même ne les faisait pas reculer.

Le débat a ensuite fait émerger un second argument – avancé notamment par le juge Trévidic : quand bien même des terroristes seraient-ils arrêtés et condamnés, quand bien même rentreraient-ils dans le champ d'application de la réforme, encore faudrait-il que l'autre pays dont ils ont la nationalité accepte de les accueillir. Or l'expérience montre qu'une telle acceptation est exceptionnelle.

Ainsi donc, chacun a convenu assez rapidement que la réforme ne pouvait être ni dissuasive ni effective. Son absence de portée pratique ne clôturait pas le débat, il le déplaçait.

Deuxième registre : les débats juridiques

Un premier débat, par ordre chronologique, a porté sur le support juridique : loi ordinaire ou révision constitutionnelle ? On a vu à quel point la manière dont ce débat a été tranché a constitué un tournant ; il faut revenir sur les arguments qui se sont opposés.

Côté loi ordinaire, Patrick Weil et Jules Lepoutre[16] ont fait remarquer, d'une part, que « la Constitution a pour objet d'unir les citoyens, pas de les diviser » et, d'autre part, qu'une loi « courte et simple » serait suffisante. Il suffirait d'amender l'article 23-7 du code civil, qui prévoit la perte de la nationalité des « Français qui se comportent en fait comme le national d'un pays étranger […] s'il a la nationalité de ce pays »[17].

Côté révision constitutionnelle, le Conseil d'État a considéré qu'une loi ordinaire pouvait se heurter à « un éventuel principe fondamental reconnu par les lois de la République interdisant de priver les Français de naissance de leur nationalité » et surtout que, la nationalité représentant « un élément constitutif de la personne », sa « privation par le législateur ordinaire pourrait être regardée comme une atteinte excessive et disproportionnée à ces droits ».

16. « Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité ! », art. cité.
17. L'article 23-7 ne pouvant être appliqué tel quel dans la mesure où Daech n'est pas un État.

Ce premier débat juridique a eu un écho assourdi et une durée brève – mais une importance décisive.

Le second débat juridique, lancé par le Conseil d'État lui-même, a porté sur le champ des infractions concernées par cette déchéance – crimes ou délits. Il a eu un écho plus assourdi encore – car trop technique – mais une durée longue et de nombreuses variations. Crimes ou délits, prévoyait l'avant-projet de loi. Crimes seulement, suggère le Conseil d'État, suivi par le gouvernement. Crimes et certains délits – les plus graves –, propose le Premier ministre, Manuel Valls, à l'Assemblée nationale. Crimes et délits, vote l'Assemblée nationale. Crimes exclusivement, vote enfin le Sénat.

Il y a derrière ce débat une question juridique : la peine doit respecter le « principe de proportionnalité » – argument auquel Robert Badinter ajoute l'idée qu'il faut « préserver la portée morale de la déchéance » et donc la réserver aux crimes[18]. Mais il y a aussi et surtout derrière ces variations des préoccupations d'ordre politique : le champ d'incrimination, crimes ou délits, constitue en effet une variable d'ajustement sur un aspect jugé secondaire. Elle permet à Manuel Valls d'adresser un signe d'ouverture à Nicolas Sarkozy. Elle offre l'occasion à la majorité sénatoriale de manifester sa fermeture à l'endroit et de Nicolas Sarkozy et de François Hollande.

Troisième registre : le débat philosophique

La première question de principe a porté sur la légitimité même de la déchéance. C'était en quelque sorte une question préalable : la France peut-elle déchoir un Français de sa nationalité ?

La déchéance serait, en premier lieu, contraire au droit du sol. Bien que répété à l'envi par les contempteurs de la réforme, ce fut un bien mauvais argument. Il a reposé en effet sur une confusion entre l'acquisition de la nationalité française – c'est le droit du sol, qui n'était en rien concerné par cette réforme – et la perte de la nationalité française. Il a négligé le fait que la réforme pouvait toucher des Français nés de parents français mais devenus binationaux, par exemple par mariage. Bref, il y avait suffisamment de vraies questions pour ne pas instruire de mauvais procès.

La déchéance serait, en second lieu, contraire aux principes républicains et condamnée en quelque sorte par sa généalogie historique. Celle du régime de Vichy, qui a pratiqué à la fois des dénaturalisations

18. Robert Badinter, « Une révision constitutionnelle n'est pas nécessaire », *Le Monde*, 5 février 2016.

et des déchéances de masse – du général de Gaulle en passant par les cent mille juifs d'Algérie. Celle du Front national, qui a proposé à de nombreuses reprises l'extension de la déchéance, soit aux binationaux qui « ne réunissent pas les conditions de loyauté, de dignité et d'assimilation » (1991), soit à tous les crimes et délits ayant entraîné une condamnation supérieure à six mois de prison ferme (2006 et encore en 2012). Celle de Nicolas Sarkozy, qui a relancé le débat sur la déchéance dans son discours de Grenoble de 2010 en proposant de l'étendre à « toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte » à la vie d'un policier ou d'un gendarme. Là encore, l'argument peine à convaincre en ce qu'il s'appuie sur une vision partielle de l'histoire. Il oublie la période révolutionnaire qui, de la Constitution de 1791 au code civil de 1804, pratiquait la déchéance. Il oublie la Constitution de

1848, qui en a fait un instrument de lutte contre l'esclavage. Il oublie la IIIe République, qu'il s'agisse des lois adoptées pendant la Première Guerre mondiale ou de celle de 1927. Bref, la déchéance de nationalité fait partie intégrante de notre histoire révolutionnaire et républicaine, en tant que composante symbolique de la défense de la patrie.

La seconde question de principe, la plus profonde, la plus difficile, la plus douloureuse, renvoie aux conséquences de l'extension de la déchéance au regard de l'égalité entre les Français.

On peut défendre la thèse que, juridiquement, la réforme ne créait pas une inégalité entre les Français. Dans son avis du 11 décembre 2015, le Conseil d'État avait lui-même écarté cette critique en soulignant que le risque d'inconstitutionnalité ne provenait pas d'une « éventuellement méconnaissance du principe d'égalité ». La législation actuelle opère en effet déjà une distinction entre les Français en réservant la déchéance à ceux ayant acquis la nationalité française. Les binationaux ne sont pas dans la même situation juridique que les Français ne disposant que de la nationalité française et qui seraient donc rendus apatrides par la déchéance.

En revanche, les promoteurs de cette réforme n'ont sans doute pas bien mesuré la dimension symbolique de l'extension de la déchéance. Le symbole tient au nombre de personnes qui ont pu avoir le sentiment de se sentir concernées[19] – quand bien même seuls les terroristes l'étaient réellement[20]. Le symbole tient surtout à l'insertion de la distinction

19. Faute de décompte officiel, le nombre de binationaux a été évalué par la presse entre 3 et 5 millions.

20. Le syllogisme était le suivant : déchéance = terrorisme ; champ = binationaux ; binationaux = potentiels terroristes.

dans la Constitution elle-même – c'est là où l'avis du Conseil d'État a tout changé.

La formalisation de deux catégories de Français a créé émotion, mobilisation et oppositions. Pour contourner l'obstacle, l'idée d'une « déchéance pour tous » a été lancée par l'ancien président du Conseil représentatif des associations noires de France, Patrick Lozès, et reprise par le président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, Bruno Le Roux. Mais, réglant la question de l'égalité entre les Français, elle ouvrait un autre débat : la France peut-elle rendre apatrides les mononationaux – limite fixée dès le 16 novembre par le président de la République ? Devant ce nouveau problème, une formule de synthèse fut alors trouvée : abandon de la distinction entre les Français, mais référence au respect de la convention de New York de 1954, qui interdit l'apatridie. Symboliquement, cela changeait tout ; pratiquement, cela ne changeait rien. La formule était habile – peut-être même l'était-elle trop, ou en tout cas trop tardivement. Le débat avait basculé sur le seul terrain tactique, l'abandon était proche.

Leçons

L'autonomie du politique

Première leçon du débat : la politique ne doit pas être oubliée ; pour paraphraser James Carville, le stratège américain de Bill Clinton : *It is politics, idiot !*

C'est une vieille question que d'essayer d'évaluer l'autonomie – toujours relative – du politique. S'agissant de questions économiques, cette autonomie a souvent été surestimée, avant que le politique ne soit rattrapé par le réel. S'agissant de questions symboliques, cette autonomie a en l'espèce été sous-estimée. Le président de la République espérait créer l'unité autour de cette réforme, quitte à forcer les réticences en prenant appui sur l'opinion. Tel n'a pas été le cas, bien au contraire. Parce que les sondages n'ont pas le même poids en politique que les marchés en économie. Parce que, révision constitutionnelle aidant, il fallait rassembler à la fois la gauche et la droite, et l'Assemblée nationale et le Sénat – les deux ne se recoupant pas totalement. Parce que, pour une partie de la droite, l'élection primaire était trop proche. Parce que, pour une partie de la gauche, le recul sur les valeurs, après le tournant sur l'économie, était trop fort. Parce que, pour les uns et pour les autres, le quinquennat touchait déjà à sa fin et que le président de la République était touché par la corrélation implacable entre la baisse de sa popularité et l'affaiblissement de son autorité.

Le risque de l'urgence

Deuxième leçon du débat : il faut savoir donner du temps au temps… L'urgence s'impose de plus en plus à nos sociétés. Elle touche aussi bien vies privées et vies professionnelles que vie publique. C'est notre nouveau rapport au temps – je l'ai appelé « la dictature de l'urgence »[21].

Il est illusoire de se soustraire à l'urgence pour un responsable politique – c'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de réagir à une série d'attentats terroristes. Mais il est périlleux de trop s'y plier. L'improvisation ou la précipitation imposent ensuite de courir après l'événement, d'ouvrir inopinément de nouveaux fronts dès que l'on essaie péniblement de boucher un trou… Le débat sur la déchéance de nationalité l'a une nouvelle fois illustré. On est passé de la loi à la Constitution. On est passé de la déchéance pour les binationaux nés Français à la déchéance pour tous. On est passé du refus de l'apatridie à son acceptation – puis à son refus… avant de s'apercevoir que la France n'avait pas ratifié la convention de New York qui l'interdit. Bref, l'urgence a un coût, à la fois pour l'image de celui qui y succombe et pour les résultats des réformes qu'il promeut.

La complexité de l'opinion

Troisième leçon de ce débat : les sondages d'opinion sont souvent mal utilisés ou mal interprétés. La mécanique est désormais rodée et connue : une réforme est annoncée ; une enquête d'opinion est lancée – le lendemain, parfois le jour même –, puis publiée ; le débat est censé être clos. La réforme de la déchéance s'est inscrite dans cette mécanique. Mieux encore, les résultats des premiers sondages étaient si massifs – aux alentours de 85 % d'approbation selon les enquêtes – que la moindre interrogation était lue à l'aune du divorce entre le peuple et les élites.

L'analyse de l'opinion est cependant plus complexe. L'opinion peut évoluer au fur et à mesure que le débat se structure – surtout sur des questions qu'elle ne s'était pas réellement posées. Ainsi, le pourcentage de Français « tout à fait » favorables à la réforme est-il passé en un peu moins de trois mois de 80 %[22] à 45 %[23].

L'approbation d'une mesure ne dit rien de l'importance qui lui est accordée par rapport aux autres problèmes. Ainsi, les Français ont considéré que cette réforme était secondaire et n'ont pas compris la place

21. Gilles Finchelstein, *La Dictature de l'urgence*, Paris, Fayard, 2011 ; rééd. Paris, Pluriel, 2013.
22. Sondage Ifop, 22 novembre 2015.
23. Sondage Odoxa, 5 février 2016.

et le temps qui lui ont été consacrés – 61 % estimant qu'il ne s'agissait pas d'une réforme prioritaire[24].

L'approbation d'une mesure ne dit rien non plus de la réalité d'un soutien. Ainsi, lorsqu'il a été demandé aux Français non plus de former un jugement, positif ou négatif, sur la réforme mais d'indiquer leur préférence entre deux versions de cette réforme, les réponses ont été édifiantes : 29 % étaient favorables à la déchéance pour les binationaux, 69 % à l'indignité nationale pour tous[25].

Le danger de la déchéance

Quatrième leçon de ce débat, la plus brève et la plus forte : il est des sujets qui doivent, telle la dynamite, être manipulés avec précaution ; il en est d'autres qu'il serait sage de ne pas manipuler du tout – dans tous les sens du mot. La déchéance est de ceux-là.

Nicolas Sarkozy en a fait la cruelle expérience en 2010.

François Hollande en a fait de même, dans un contexte différent, en 2016.

Espérons que l'on retienne au moins de ce débat inutile cette leçon de sagesse pour l'avenir.

24. *Ibid.*

25. Sondage Elabe, 20 janvier 2016. Cette enquête est pourtant passée inaperçue et n'a pas été utilisée par ceux-là mêmes qui défendaient la déchéance de citoyenneté ou l'indignité nationale.

RÉSUMÉ

L'extension de la déchéance de nationalité aux binationaux condamnés pour crimes terroristes a enflammé le débat public. Proposée par le président de la République devant le Congrès, trois jours après les attentats du 13 novembre 2015, elle a été abandonnée le 30 mars 2016, devant l'impossibilité de faire aboutir la révision constitutionnelle. Au-delà de l'analyse des moments charnières de ce débat, des leçons peuvent en être utilement tirées sur l'autonomie du politique, les risques de l'urgence, la complexité de la formation de l'opinion et les dangers du débat sur la déchéance.

Emmanuelle Saada

NATIONALITÉ ET CITOYENNETÉ EN SITUATION COLONIALE ET POST-COLONIALE

En ce début de XXIe siècle, les articulations de la nationalité et de la citoyenneté avec l'histoire coloniale de la France sont paradoxales en ce qu'elles relèvent d'une évidence rarement explicitée. En effet, les débats politiques sur ces points ainsi que les pratiques juridiques et administratives se focalisent sur le statut d'individus nés dans des territoires anciennement colonisés par la France ou de leurs descendants. Pourtant, ces débats ne montent pas en généralité et n'évoquent pas, de manière plus globale, comment les définitions de la nationalité et de la citoyenneté ont été marquées en profondeur par le phénomène colonial.

Cette hésitation est en partie liée au fait que, fort longtemps, la question de la nationalité a été pensée par les chercheurs et débattue dans la sphère politique selon un axe opposant « Français » et « étranger », c'est-à-dire des individus relevant d'États souverains distincts. Dans ce contexte, la question de la nationalité était souvent associée à l'histoire de l'immigration et à ses prolongements mais n'était pas posée dans le contexte spécifique de l'empire colonial, dont tous les habitants étaient, *stricto sensu* (c'est-à-dire selon les définitions du droit international), français. Mais, depuis la décennie 1990, alors que les débats politiques sur la nationalité se sont progressivement recentrés sur le statut d'individus nés dans des territoires anciennement colonisés par la France et de leurs descendants, de nombreux travaux en droit et en sciences sociales ont cherché à explorer la façon dont la nationalité française s'est déclinée dans l'empire colonial et dans l'espace post-impérial.

Dans les années 1990, les débats politiques et juridiques sur la réforme du code de la nationalité ont porté, en partie, sur le double droit du sol

qui octroie la nationalité française, à leur naissance, aux personnes nées en France d'un parent né sur le sol français. La critique de cette mesure accusée, notamment par le leader du Front national de l'époque, Jean-Marie Le Pen, d'avoir créé des « Français de papier » visait spécifiquement les individus dont les parents étaient nés en Algérie avant 1962. La loi sur la nationalité de 1993 vint limiter le champ d'application du double droit du sol aux seules personnes nées avant 1994 quand leur parent était lui-même né sur le territoire d'une colonie ou d'un territoire d'outre-mer avant les indépendances.

Cette restriction ne s'est pas appliquée aux enfants dont le parent était né en Algérie avant 1962, à condition toutefois que ce parent justifie d'une résidence régulière en France depuis cinq ans. Il s'agissait, selon les termes de Pierre Méhaignerie, alors garde des Sceaux, d'éviter des « comportements frauduleux » et notamment la multiplication des accouchements en France de résidentes algériennes dans le seul but de conférer la nationalité française à leur enfant.

Plus récemment, pendant l'hiver 2015-2016, la réponse politique aux attentats terroristes du mois de novembre précédent à Paris a inclus le projet, finalement abandonné, de compléter l'arsenal juridique existant en matière de déchéance de nationalité. Il s'agissait d'étendre aux binationaux nés français une mesure que le code civil ne retient que pour les individus ayant acquis la nationalité par naturalisation. De nombreux observateurs ont considéré que ce projet visait avant tout les individus dont les parents ou grands-parents étaient nés dans d'anciennes colonies françaises, notamment sur le continent africain. En l'absence d'obligation de déclaration, les statistiques en la matière sont à manier avec précaution. Néanmoins, dans la réalité, et plus encore peut-être dans les perceptions, la binationalité acquise à la naissance concerne principalement des personnes dont les parents ont émigré d'un pays du Maghreb[1].

En parallèle de ces développements politiques, la pratique juridique a elle aussi rencontré de plus en plus souvent la question coloniale puisque, depuis la décennie 1980, une proportion toujours plus importante du contentieux en matière de nationalité a concerné des individus nés sur le territoire d'une colonie avant les indépendances ou leurs descendants. L'administration et la justice contestent notamment de plus

1. D'après l'enquête *Trajectoires et origines*, la proportion de binationaux parmi les immigrés devenus français et parmi leurs descendants est la plus forte pour les originaires de Turquie, Maroc-Tunisie et Algérie. Le Portugal arrive en quatrième position dans les deux cas. Cf. Patrick Simon, « Nationalité et sentiment national », in *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France. Premiers résultats*, Paris, Ined / Insee, 2010, p. 117-122.

en plus ouvertement la nationalité française d'individus qui avaient pu bénéficier après l'indépendance de la procédure de reconnaissance de la nationalité en vertu de l'établissement de leur domicile en France. À partir des années 1980, la remise en cause de leur nationalité, ou de celle de leurs descendants, a reposé sur une interprétation de plus en plus restrictive de la notion de « domicile » par la jurisprudence, impliquant notamment un « caractère stable » et des « attaches familiales », et non plus seulement un emploi régulier en France.

Enfin, c'est en tant qu'élément de l'appartenance sociale des individus que la nationalité apparaît de plus en plus ouvertement marquée par l'histoire coloniale et post-coloniale de la France. On retrouve ici la dimension politique : de nombreux mouvements militants insistent en effet, depuis le début des années 2000, sur la continuité entre le statut de sujétion des populations colonisées et les multiples formes de discrimination de leurs descendants en France, à l'instar du collectif des « Indigènes de la République ». En deçà de ces discours publics, plusieurs études sociologiques ont noté la montée, à partir de la décennie 1990, d'un sentiment d'exclusion de la société nationale au sein d'une partie des enfants (ou des petits-enfants) nés en France de parents nés dans les anciennes colonies. Si elles n'évoquent pas explicitement un lien causal entre colonisation d'hier et pratiques actuelles de l'exclusion, quand elles sont interrogées, ces personnes, souvent françaises de naissance ou par acquisition à leur majorité, jugent ne pas être considérées comme des Français à part entière et manifestent une distance critique à l'égard de « la France » et des « Français »[2]. Ces représentations témoignent d'un processus de racialisation des rapports sociaux dans une partie de la société française et, corrélativement, de la moindre pertinence du critère de nationalité. Or racialisation et différenciation au sein de la population nationale ont constitué des éléments fondamentaux des sociétés coloniales. Ces échos du passé dans le présent sont la principale raison du regain d'intérêt des chercheurs depuis les années 1990 pour les déclinaisons coloniales et post-coloniales de la nationalité.

2. Sur ce point, cf. Younès Amrani et Stéphane Beaud, *Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue*, Paris, La Découverte, 2005.

La disjonction coloniale entre nationalité et citoyenneté

En situation coloniale, nationalité et citoyenneté ne se superposent pas : ressortissants de l'État français, les habitants indigènes des colonies étaient vus comme des nationaux mais, privés des prérogatives du citoyen, ils étaient considérés comme des *sujets*. Cette disjonction, entérinée par le sénatus-consulte de 1865, allait contre la tendance générale en métropole : aux XIXe et XXe siècles, on avait assisté au contraire au resserrement de la figure du national sur celle du citoyen, avec l'instauration du suffrage « universel » masculin en 1848 et l'expansion progressive de l'ensemble des droits politiques aux domestiques, aux indigents, puis aux femmes en 1944.

Le statut de sujétion n'impliquait pas l'absence complète de droits politiques. Mais ceux-ci étaient limités : les indigènes pouvaient être membres nommés ou élus d'assemblée locale, aux prérogatives souvent très réduites, et ne participaient pas aux élections nationales, ce qui ne les distinguait d'ailleurs pas des citoyens français résidant dans les territoires sans représentation parlementaire[3]. Peut-être davantage encore que la participation à l'exercice de la souveraineté, c'est la manière dont s'exerçait la puissance de l'État qui distinguait le statut de « sujet » de celui de « citoyen ».

En matière pénale, les indigènes étaient soumis à un régime répressif spécifique et exorbitant des principes du droit français. À partir de 1881 fut instauré en Algérie un « code de l'indigénat », qui sera ensuite exporté vers les autres colonies : il consistait à réprimer par voie administrative des infractions spéciales aux indigènes. Il impliquait donc une double brèche aux principes du droit français : du point de vue du droit constitutionnel, car la séparation des pouvoirs n'était pas assurée et que l'administration se dotait aux colonies des prérogatives de la justice ; du point de vue du droit pénal, puisque le régime de l'indigénat définissait un ensemble d'infractions inconnues du code pénal et que seule une partie de la population pouvait, par définition, commettre.

La distinction entre « citoyen » et « sujet » déterminait aussi l'accès à la fonction publique : dès la mise en place de l'État colonial, les sujets pouvaient prétendre à des postes dans le « cadre indigène » de l'administration. En revanche, le « cadre européen » leur fut complètement

3. Seules l'Algérie, les quatre communes du Sénégal, la Cochinchine, la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et la Guyane sont représentées au Parlement.

fermé jusqu'à la fin des années 1920 ; ensuite, cela sera toujours le cas de la magistrature et de la haute fonction publique. En matière fiscale, les indigènes étaient assujettis à des impôts spéciaux, des corvées et des prestations en nature qui ne concernaient pas les citoyens et ceux qui leur étaient assimilés au regard du droit. En particulier, les sujets étaient soumis à un impôt de « capitation », évoquant l'Ancien Régime. Enfin, les conditions de sujet et de citoyen se distinguaient du point de vue des normes de droit privé qui réglaient les rapports interindividuels : les citoyens français restaient aux colonies sous l'empire du code civil alors que les indigènes étaient régis par la « coutume » locale, ou plutôt ce que les juristes coloniaux identifiaient comme telle. Ce pluralisme juridique manifestait l'abandon colonial de l'idéal révolutionnaire de production de la communauté nationale par le droit, au fondement du projet du code civil, ainsi que l'articulation de la citoyenneté et de la civilité.

Ce sont des historiens du droit qui dès la décennie 1980 ont souligné la spécificité coloniale de la division entre nationalité et citoyenneté[4], avant d'être relayés par des sociologues et politistes. Dans le contexte de débats académiques et politiques très vifs sur la nationalité, dans les années 1990, plusieurs chercheurs avaient puisé dans la situation coloniale des exemples pour conforter leur thèse d'une conception « civique » (et donc politique et ouverte) de la nationalité française, qu'ils opposaient notamment à une conception allemande, ethnico-culturelle et exclusive. Ainsi le travail pionnier de Rogers Brubaker sur la comparaison entre France et Allemagne évoquait-il très laconiquement le cliché ancien de « la mission civilisatrice » de la France aux colonies pour fonder son analyse[5]. Dominique Schnapper entendait illustrer une thèse fort proche par un constat diamétralement opposé. Elle qualifiait la distinction opérée aux colonies parmi les nationaux entre « sujets » et « citoyens » de « monstruosité juridique », qui aurait d'ailleurs expliqué l'implosion inéluctable de l'Empire français : la République coloniale serait tombée sous le poids de ses contradictions[6].

4. Les premières avancées en la matière sont le fait de Christian Bruschi (« La nationalité dans le droit colonial », *Procès. Cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 18, 1987-1988, p. 29-83).

5. Rogers Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne* (1990), Paris, Belin, 1997.

6. Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens*, Paris, Gallimard, 1994.

Contradictions coloniales de la République ou tensions internes à la notion de nationalité ?

Ce schème des « contradictions coloniales » de la République qui a fait florès dans les années 2000 pose la question des liens entre « l'exception coloniale » et les autres entorses faites aux principes républicains en métropole. Pour l'historien américain Gary Wilder, la contradiction n'est pas entre une métropole tolérante et un outre-mer rongé par le racisme : elle traverse au contraire l'ensemble du « modèle républicain », qui a longtemps exclu de la citoyenneté de multiples populations – les femmes, les mineurs, les aliénés, les criminels, les domestiques. La situation coloniale peut dès lors être considérée davantage comme un révélateur du caractère profondément exclusif du « modèle républicain » que comme le lieu de son invention[7].

Au tournant des années 2000, les politistes se sont éloignés de ces tentatives de généralisation pour porter un regard plus historique sur le grand partage entre « citoyens » et « sujets ». Cette approche a conduit Patrick Weil, à partir du cas algérien, à qualifier la nationalité française aux colonies de « dénaturée » : il note ainsi qu'on imposait bien une procédure dite de *naturalisation* aux Algériens qui souhaitaient jouir de l'ensemble des droits du citoyen et que donc leur nationalité française était de bien peu de valeur[8]. Laure Blévis évoque quant à elle l'existence d'une « exception républicaine », tout en soulignant ses variations dans l'espace et dans le temps : ainsi, depuis 1848, les habitants des territoires de la côte sénégalaise sous domination française envoyaient-ils un député au Parlement[9]. Leur citoyenneté fut confirmée par une loi de 1916 et n'était pas exclusive du maintien du statut personnel coranique. À partir de la même date, les habitants des cinq établissements français de l'Inde (Pondichéry, Karikal, Mahé, Chandernagor et Yanaon) ont également été représentés par un député, sans avoir à abandonner leur statut personnel. Enfin, si le principe d'exclusion des Algériens de la citoyenneté en raison de leur statut personnel a été maintenu jusqu'en 1944, les

7. Gary Wilder, *The French Imperial Nation-State : Negritude and Colonial Humanism between the Two World Wars*, Chicago (Ill.), Chicago University Press, 2005.

8. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, p. 234.

9. Ces territoires deviendront ultérieurement les quatre communes de plein exercice du Sénégal (Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque). Cf. Laure Blévis, *Sociologie d'un droit colonial. Citoyenneté et nationalité en Algérie (1865-1947), une exception républicaine ?*, thèse de science politique, IEP d'Aix-en-Provence, 2004.

débats n'en furent pas moins vifs et les tentatives de réformes multiples. La loi Jonnart de 1919 ouvrit une nouvelle porte d'entrée dans la cité française, par le biais d'une procédure judiciaire visant à favoriser les anciens combattants. Le projet de loi Blum-Violette de 1936 avait pour objet d'intégrer dans le collège électoral français un faible contingent d'indigènes qui conserveraient leur statut personnel. Son échec fut longtemps interprété par les historiens de l'Algérie coloniale comme l'une des nombreuses « occasions manquées » qui auraient marqué la présence française en Algérie – vision qui suppose qu'une conception plus inclusive de la citoyenneté coloniale aurait pu faire accepter l'occupation de l'Algérie par la France.

En dépit de ces variations dans le temps et dans l'espace, l'exclusion des sujets indigènes de la pleine citoyenneté présente des caractères communs et distinctifs, dont la prise en compte permet de dessiner une trajectoire d'exclusion en longue durée, de la situation coloniale à notre présent. Avant tout, c'est au nom de la « civilisation » qu'on a refusé aux indigènes l'entrée dans la cité française. Et dans la mesure où la civilisation française s'incarnait concrètement dans les principes du code civil, c'est parce qu'ils restaient soumis à un statut personnel spécifique, imposé et codifié par l'administration coloniale, que la citoyenneté leur a été refusée. En Algérie, laboratoire du grand partage entre citoyens et sujets, puis en Afrique subsaharienne, les juristes coloniaux ont justifié l'exclusion des indigènes en évoquant leur soumission aux principes du Coran, considéré par l'élite coloniale comme un texte religieux tout autant que politique et social. C'est tout particulièrement la conception de la famille et du mariage, et au premier chef la polygamie, qui était mise en avant comme principal obstacle à l'exercice de la citoyenneté. Ainsi, un juriste critiquant la loi de 1916 attribuant la pleine citoyenneté française aux habitants des quatre communes du Sénégal évoque l'absurdité qu'il y aurait à confier à un député sénégalais le pouvoir de transformer un code civil que lui-même est dispensé de respecter[10].

Au premier abord, ce type de raisonnement n'est pas nécessairement contradictoire avec une conception contractuelle du lien de nationalité, dominante chez les juristes de la fin du XIXe siècle, qui suppose l'adhésion à un certain nombre de valeurs ou de normes, ou encore, pour paraphraser Ernest Renan, auteur souvent cité dans les débats sur la nationalité des années 1990, un « plébiscite de tous les jours ». Mais, tout comme chez

10. Pierre Dareste, « Les nouveaux citoyens français », *Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales*, vol. 2, 1916, p. 1-16.

Renan d'ailleurs, cette adhésion est loin d'être le produit de la seule volonté et est largement *déterminée*[11]. L'accession à la pleine citoyenneté des sujets coloniaux est à cet égard éclairante. L'existence même de cette procédure semble confirmer le caractère ouvert de la cité française. Mais les nombreux obstacles, en droit et en pratique, semés sur la route des indigènes désirant devenir citoyens à part entière illustrent le soupçon permanent quant à leur capacité à *s'assimiler* pleinement à la civilisation française. De même, les rares Algériens convertis au christianisme n'en recevaient pas pour autant la pleine citoyenneté : les juristes algériens inventèrent même à leur propos la catégorie d'« indigène musulman chrétien »[12]. Ce manque de plasticité suggère des rapports étroits entre citoyenneté, civilisation et race. Finalement, si les indigènes ne peuvent bénéficier de la pleine citoyenneté, c'est que ce qui les tient éloignés de la civilisation est un ensemble de caractères distinctifs immuables, imperméables à l'éducation, souvent présentée par les observateurs coloniaux comme un superficiel « vernis » apposé à une civilisation ancestrale.

L'application coloniale de la grande loi de 1889 sur la nationalité française, avec le règlement d'administration publique de 1897, confirme ce point : le droit du sol n'a jamais été appliqué aux populations indigènes dans les colonies françaises, non pas parce que les vertus de la socialisation française sont moins marquées outre-mer, mais pour éviter que des indigènes et ceux qui leur sont assimilés ne deviennent automatiquement citoyens français : les enfants de Tunisiens et de Marocains en Algérie et ceux de Chinois en Indochine, par exemple, sont assimilés en droit à des indigènes. En revanche, les enfants d'Européens nés dans les mêmes territoires peuvent bénéficier des mesures relatives au droit du sol, énoncées par la loi de 1889. On peut d'ailleurs noter que la même logique raciale existait en creux dans les conceptions métropolitaines de la nationalité : ainsi, deux fonctionnaires du ministère de la Justice affirmaient-ils qu'« il faudra éviter […] d'ouvrir trop largement les portes aux étrangers dont la race, trop différente de la nôtre, pourrait devenir un obstacle à une prompte assimilation[13] ». On peut penser que le débat précédant le vote de la grande loi de 1889 aurait été fort différent si les étrangers de

11. Dans sa célèbre conférence « Qu'est-ce qu'une nation ? », prononcée en 1882, Renan insiste sur le poids des générations passées sur le désir d'être ensemble : « Nous sommes ce que vous fûtes. »

12. Cour d'Alger, corr., 5 novembre 1903, décision citée par *Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence*, 1904, p. 25-32.

13. Louis Lesueur et Eugène Dreyfus, *La Nationalité. Commentaire de la loi du 26 juin 1889*, Paris, Durand-Pedone-Lauriel, 1890, p. 69.

« race très différente » avaient été plus nombreux en France métropolitaine à cette époque.

Si le schème de la « contradiction coloniale » de la République obscurcit les tendances discriminatrices au cœur du « compromis républicain », il reste que l'opposition entre « citoyen » et « sujet » est demeurée profondément étrangère à l'imaginaire politique métropolitain. Même les acteurs en théorie les plus avertis se méprennent sur la citoyenneté aux colonies. Commentant une pétition envoyée par des indigènes se plaignant des exactions de l'administrateur de leur commune, en 1889, quelques jours après avoir voté la grande loi sur la nationalité, des sénateurs semblent persuadés que les indigènes algériens sont citoyens : ils manifestent en effet un grand étonnement à l'égard de « l'étrange abus de pouvoir de l'administrateur d'Aïn-Toutah, infligeant sans motifs légitimes des amendes et de la prison à des citoyens français ; car, si les indigènes algériens ne jouissent pas de droits politiques, personne ne doit oublier que, par le sénatus-consulte du 1er juillet 1865, ils n'en sont pas moins des citoyens français[14] ». Dans les années 1930, l'inscription de centaines d'Algériens sur les listes électorales métropolitaines témoigne de cette même méconnaissance du statut juridique des indigènes[15].

Pour autant, les conceptions coloniales de la nationalité et de la citoyenneté ont en partie diffusé en France par le biais de la notion d'« assimilation », employée d'abord en Algérie et dans les colonies avant d'être adoptée, en 1927, comme condition de la naturalisation, puis de devenir un élément central des discours politiques sur la place des migrants et de leurs descendants dans la société française. Le contenu donné à cette notion dans la pratique administrative n'est pas sans rappeler certaines des conditions de l'accession à la citoyenneté coloniale : notamment, depuis le milieu des années 1970, la polygamie est apparue, avec le port du « foulard » (*hijab*), comme l'un des motifs de refus d'accès à la cité française[16].

Une citoyenneté d'empire

Le grand partage entre « citoyen » et « sujet » se délite après la Seconde Guerre mondiale. On imagine alors – et met en place – un empire de

14. *Annales du Sénat. Débats parlementaires. Session ordinaire de 1889*, Paris, Imprimerie des journaux officiels, 1890, t. 25, p. 484.

15. Laure Blévis, *Sociologie d'un droit colonial*, *op. cit.*, p. 361-381.

16. Abdellali Hajjat, *Les Frontières de l'« identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012.

citoyens, au sein duquel les droits politiques ne sont plus indexés sur le statut personnel. Cette évolution se fait en plusieurs étapes. Tout d'abord, l'ordonnance de 1944 pour l'Algérie reconnaît la citoyenneté des « Français musulmans », puis la Constitution de 1946 fait advenir une « citoyenneté de l'Union française » qui se superpose à la « citoyenneté française », sans toutefois en préciser le contenu, ce qui sera progressivement fait dans les dix années suivantes. Cette nouvelle alliance de l'égalité et de la diversité est la conséquence d'un faisceau de causes : l'affaiblissement de la position internationale de la France vis-à-vis des deux grands vainqueurs du conflit mondial, qui affichent ouvertement leur critique du colonialisme ; la remise en cause des formes les plus ouvertes du racisme institutionnel, qui conduit en 1946 à l'abolition du travail forcé et du code de l'indigénat ; la nécessité de moderniser un empire grâce à des politiques de développement qui impliquent de coopter une partie plus importante de l'élite des populations colonisées. Au-delà de ces nouvelles contraintes qui redéfinissent l'Empire français, l'affirmation d'une citoyenneté d'empire est aussi le résultat de l'intervention d'intellectuels, en particulier des auteurs issus du mouvement de la négritude, très impliqués dans les débats constitutionnels, comme Léopold Sédar Senghor et Aimé Césaire. S'engouffrant dans la brèche creusée par une nouvelle alliance de l'égalité avec la diversité, ils proposent une forme d'universalisme respectueuse de la pluralité des cultures au sein de l'Empire.

Dans la pratique, l'égalité citoyenne eut bien du mal à s'imposer. Des collèges électoraux distincts ont perpétué une représentation inégale. Pourtant, la citoyenneté fut un levier qui permit de revendiquer de nouveaux droits, sociaux et économiques, notamment l'application dans les territoires d'outre-mer du code du travail et, plus généralement, tous les éléments de la protection sociale. La citoyenneté fournit aussi un langage pour contester toutes les formes de discrimination. Finalement, la loi-cadre de 1956 permit de supprimer en Afrique les inégalités de représentation en établissant un collège unique et de confier de plus larges pouvoirs aux assemblées territoriales. D'après les importants travaux de Frederick Cooper, le coût engendré par l'extension de la citoyenneté et les revendications qu'elle a fait naître, particulièrement en matière de droits sociaux, auraient été le principal facteur ayant poussé l'État français à se désengager en Afrique subsaharienne[17]. On est bien

17. Frederick Cooper, *Français et Africains ? Être citoyen au temps de la décolonisation*, Paris, Payot, 2014.

loin ici du récit nationaliste selon lequel c'est l'irréfragable et universel progrès de la forme « nation » qui aurait précipité les indépendances. D'ailleurs, ce n'était pas le modèle de la nation mais bien celui de la fédération qui dominait la pensée politique d'un grand nombre d'anti-colonialistes de l'époque.

Cette relecture de la décolonisation, considérée non plus comme la victoire du nationalisme mais comme un moment de réorganisation des sociétés impériales autour d'une nouvelle conception de la citoyenneté, s'applique surtout à l'Afrique subsaharienne. Elle n'est pas opératoire dans le cas du Viêt Nam ou de l'Algérie. Dans ce dernier cas, on peut pourtant noter que, jusqu'au plus fort de la guerre, en marge de nombreuses mesures discriminatoires, notamment en matière de protection sociale, l'État français a fait des gestes symboliques pour promouvoir une plus grande égalité entre citoyens, qu'ils soient « musulmans » ou non : le plus spectaculaire fut le programme de « promotion exceptionnelle », visant à faire entrer des Français musulmans dans la haute fonction publique.

La fin de l'Empire français a conduit à l'émergence de nationalités nouvelles. Le partage entre Français et ressortissants de ces nouveaux pays s'est fait à partir du critère de la filiation (Viêt Nam et Afrique équatoriale et occidentale), du lieu de la résidence habituelle au moment des indépendances (Afrique), ou encore du statut juridique (en Algérie, les Français de droit commun sont restés français alors que ceux de droit local sont devenus algériens). Dans tous les cas, des procédures de réintégration, sous condition de résidence habituelle en France, ont été prévues. Avec le durcissement des politiques migratoires dans les années 1980, ces procédures se sont multipliées et ont été l'objet d'un vaste contentieux.

Ces pratiques, même nombreuses, ne sont pourtant qu'un aspect anecdotique de la présence du fait colonial dans l'histoire longue de la nationalité et de la citoyenneté. Celle-ci peut être comprise de deux manières. Tout d'abord, la distinction entre nationalité et citoyenneté et l'importance du critère racial – même si la race en question est intimement liée à la « civilisation » – révèlent les tensions profondes entre les tendances inclusives et exclusives de ces modes d'appartenance à la société française. Ensuite, il convient de noter l'existence d'un transfert historique de la notion d'« assimilation », produite dans le contexte colonial de la fin du XIXe siècle vers la métropole et qui demeure, au-delà de son usage dans les procédures de naturalisation, un élément essentiel du débat politique sur la présence des étrangers et de leurs descendants en France aujourd'hui.

RÉSUMÉ

Sous le Second Empire colonial français, les « sujets » ont été considérés comme des nationaux privés des droits du citoyen. Cette spécificité coloniale est un élément essentiel de l'histoire de la nationalité et de la citoyenneté dans le contexte français : non seulement elle révèle les tensions profondes entre tendances inclusives et exclusives, mais aussi, à travers le concept d'assimilation qu'elle a généré, elle a profondément influencé les définitions de l'appartenance nationale.

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.

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 préfectures » 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'Intérieur[1]. 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.

Les flux à traiter sont massifs, qu'il s'agisse des demandes concernant
126 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 déclarations[2]. En 2012, la Chancellerie avait répertorié 66 760 demandes de certificat de nationalité française[3].

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.

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 1er juillet 2010, qui a substitué une procédure déconcentrée à la double instruction des demandes menée par les préfectures 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'experts[4], 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'Intérieur[5].

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 Ier 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.

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-ci[6]. 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 1914[7], 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 Pétain[8]. 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 sceau[9].

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 1er 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 2007[10]. 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., 1re 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 2011[11] et, par conséquent, abandonnées, ainsi qu'il ressort de la réponse à la question orale sans débat du sénateur Jean-Yves Leconte en juillet 2012[12].

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

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 2015[13], 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 1er 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., 1re 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 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 ministère[14].

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 préfectures 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 1er avril 2003[15].

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 1er 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 États[16] 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.

RÉSUMÉ

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.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er juillet – 30 septembre 2016)

Afrique du Sud

15 juillet 2016. **Président. Cour constitutionnelle**. Le parquet saisit le 15 juillet la Cour constitutionnelle pour contester une décision ordonnant le rétablissement de 736 charges de corruption contre Jacob Zuma. Le président Zuma a quarante-cinq jours pour rembourser l'État. Il finit par rembourser 480 000 euros.

Allemagne

7 juillet 2016. **Droit pénal. Viol**. Le Bundestag élargit à l'unanimité des 601 votants la définition du viol jusqu'alors restrictive. Désormais, il s'agit de tout acte sexuel commis « contre la volonté identifiable d'une autre personne », conformément à la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe de 2011. L'article 177, notamment, limitait le viol aux « relations sexuelles obtenues par la violence, par une menace portant sur la vie ou l'intégrité corporelle » ou lorsque la victime est « privée de toute défense ». Les événements de la Saint-Sylvestre 2015 à Cologne ont certainement eu une influence sur cette évolution. Selon un bilan de la police, plus de mille deux cents femmes ont été agressées dont six cents à Cologne et quatre cents à Hambourg. Seuls cent vingt suspects ont été identifiés. Le Bundesrat adopte le texte à une écrasante majorité le 23 septembre.

15 juillet 2016. **Turquie**. La communauté turque est divisée face au coup d'État de la nuit du 15-16 juillet. Le 1er août, la Turquie convoque le chargé d'affaires allemand après une manifestation pro-Erdoğan à Cologne au cours de laquelle il a été interdit au président turc de s'exprimer par vidéo.

19 juillet 2016. **Terrorisme**. Le 18 juillet, un jeune Afghan de 17 ans armé d'une hache attaque les passagers d'un train à Würzburg, en Bavière. Il blesse grièvement quatre personnes originaires d'Hong Kong avant d'être tué par la

* Université de Poitiers et cnrs – fre 3500 cecoji.

police. L'attaque est revendiquée par Daech.

Le 22 juillet, une fusillade éclate dans le centre commercial Olympia de Munich, près du McDonald's. On compte neuf morts. Le tireur, un homme de 18 ans à la double nationalité allemande et iranienne, se suicide. L'action de la police, convaincue qu'il y avait d'autres auteurs, a été gigantesque, conduisant à bloquer la ville pendant plusieurs heures. Les autorités font preuve d'une grande mesure dans leurs réactions, la classe politique sachant faire preuve de retenue. Il s'avère que le tueur était fasciné par les tueurs de masse et sans lien avec le djihadisme. C'était un admirateur du tueur d'Utøya en Norvège.

Le 24 juillet, à Ansbach, en Bavière, un Syrien de 27 ans, demandeur d'asile en instance d'expulsion, meurt en se faisant exploser devant un restaurant. Il s'est revendiqué de Daech.

Malgré les critiques, Angela Merkel reste ferme sur sa politique d'accueil.

Le 11 août, le ministre de l'Intérieur, Thomas de Maizière, présente des mesures pour lutter contre le terrorisme. Il veut introduire une procédure accélérée contre les réfugiés ou demandeurs d'asile « présentant un danger pour la sécurité publique ». Il veut aussi obtenir un assouplissement du secret médical pour que les médecins puissent « informer à temps les autorités des crimes planifiés par leurs patients ». Il propose la déchéance de nationalité des djihadistes combattant à l'étranger s'ils sont binationaux. Y aura-t-il le même débat qu'en France ? Cela semble le cas au sein de la coalition gouvernementale et au sein de chacun des partis. Finalement, après deux jours de réunion, les ministres CDU de l'Intérieur fédéral et des *Länder* optent le 19 août pour l'interdiction de la burqa dans les lieux publics, l'interdiction totale étant jugée incompatible avec la Loi fondamentale, et pour la remise en cause du principe de la double nationalité.

Le 13 septembre, trois hommes porteurs de passeports syriens soupçonnés d'être venus en Allemagne sur ordre de Daech, soit pour exécuter une mission, soit pour se tenir prêts en vue d'« instructions », sont arrêtés dans le nord de l'Allemagne.

Août 2016. **Criminels de guerre**. Une centaine de criminels de guerre nazis sont toujours vivants. Le Centre Simon-Wiesenthal publie chaque année une liste des dix criminels les plus recherchés, mais les États-Unis et le Canada, où se trouvent une grande partie d'entre eux, ainsi que l'Allemagne, manifestent peu de zèle.

2 août 2016. **Volkswagen**. Le ministère des Finances de Bavière déclare le 2 août qu'il va porter plainte contre Volkswagen suite à l'effondrement de son action en Bourse après la révélation du scandale des moteurs truqués. Devant le refus de Volkswagen d'indemniser les victimes européennes de sa fraude, des sites internet regroupent des plaintes de consommateurs. La Commission européenne veut faire pression sur l'Allemagne pour qu'elle prenne des sanctions contre Volkswagen.

23 août 2016. **Migrants**. Mgr Felix Genn, évêque de Münster, exprime une protestation contre l'arrestation d'un réfugié, le 23 août, dans un couvent de capucins. Le dossier de ce demandeur d'asile ghanéen était en cours d'examen.

24 août 2016. **Ancien président fédéral**. Député FDP à partir de 1953, ministre de la Coopération économique avec les pays en voie de développement du

gouvernement Erhard du 14 novembre 1961 au 28 octobre 1966, incarnant l'aile gauche du parti, président du FDP du 31 janvier 1968 au 1er juillet 1974, facilitant la coalition avec le SPD de Willy Brandt en 1969, ministre des Affaires étrangères du 22 octobre 1969 au 15 mai 1974, puis président fédéral du 1er juillet 1974 au 30 juin 1979, Walter Scheel décède le 24 août 2016 à Bad Krozingen, à 97 ans.

4 septembre 2016. **Mecklembourg-Poméranie occidentale**. La CDU subit un sévère échec dans le fief de la Chancelière ; elle n'arrive qu'en troisième position avec 19 % des suffrages et 16 élus, payant sa politique courageuse sur les migrants. Elle est devancée par le parti populiste et xénophobe AfD, qui recueille 20,8 % et 18 élus, le SPD étant en tête avec 30,6 % et 26 des 71 sièges. Die Linke obtient 13,2 % et 11 élus, Les Verts 4,8 %, le FDP (libéraux) 3 % et le Parti national démocrate (extrême droite) 3 %, ces trois formations n'ayant pas d'élu. La participation a été de 61,9 %. Désormais, l'AfD est présente dans 9 des 16 *Landtage*. Angela Merkel n'en défend pas moins avec une belle détermination sa politique migratoire.

18 septembre 2016. **Berlin**. Aux élections du *Land* de Berlin, le Parti social-démocrate mené par Michael Müller, 51 ans, maire-gouvernant depuis le 11 décembre 2014, à la tête d'une grande coalition avec les chrétiens-démocrates, est en tête avec 21,6 % des suffrages et 38 des 160 élus, devant la CDU menée par Frank Henkel, 52 ans, sénateur pour l'intérieur et les sports, avec 17,6 % et 31 élus, Die Linke avec 15,6 % (progressant de 3,9 points) et 27 élus, Les Verts avec 15,2 % et 27 élus, l'AfD avec 14,2 % et 25 élus faisant son entrée et les libéraux du FDP qui font leur retour avec 6,7 % et 12 élus. Le SPD recule fortement, de 6 points, et la CDU connaît son plus mauvais résultat après la débâcle en Mecklembourg-Poméranie occidentale. La coalition SPD-CDU qui gouvernait la ville ne devrait pas survivre, n'ayant plus la majorité absolue des sièges. Le Parti pirate est en déroute avec 1,7 %, soit cinq fois moins qu'en 2011, et perd son groupe.

La participation a été de 66,9 %.

L'AfD est maintenant présente dans tous les *Landtage* de l'ex-Allemagne de l'Est ainsi qu'en Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-Palatinat, dans les *Länder* de Hambourg et de Brême, soit dans 10 *Länder* sur 16.

Arabie saoudite

Juillet 2016. **Travailleurs immigrés. Inde**. Plus de dix mille salariés indiens sont bloqués en Arabie saoudite et au Koweït après leur licenciement, sans revenu ni nourriture. L'Inde négocie avec l'Arabie saoudite pour organiser le rapatriement.

Septembre 2016. **Femmes**. Des milliers de Saoudiens signent une pétition pour l'abolition du système obligeant les femmes à avoir un tuteur pour travailler ou voyager.

8-12 septembre 2016. **Pèlerinage. Iran**. Le pèlerinage de La Mecque entraîne une vive tension entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Pour la première fois depuis trente ans, les pèlerins iraniens seront absents alors qu'ils étaient soixante mille l'an passé. Mais quatre cent soixante-quatre étaient morts dans une bousculade qui avait fait deux mille trois cents victimes. L'ayatollah Ali Khamenei, Guide suprême iranien, critique violemment les autorités saoudiennes, qualifiées

de « traîtres ». Il affirme que la famille royale est « maudite et maléfique », et « ne mérite pas de gérer les lieux saints ». Le président Rohani accuse Riyad de « verser le sang des musulmans ».

Arctique

16 juillet-Chine. **Passage du Nord-Est**. Le 16 juillet, un cargo chinois entame l'exploitation d'une voie commerciale allant de l'Europe à l'Asie par l'Arctique, par le passage du Nord-Est, désormais empruntable à cause du réchauffement climatique.

19 septembre 2016. **Conseil de l'Arctique.** Les huit États bordant l'Arctique – Canada, Danemark (représentant également le Groenland et les îles Féroé), les États-Unis, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie et la Suède – se réunissent à Copenhague pour le vingtième anniversaire du Conseil de l'Arctique.

Australie

2 juillet 2016. **Élections législatives**. Sept mois après son arrivée au pouvoir, le Premier ministre, Malcolm Turnbull, libéral, annonce le 19 avril la dissolution des deux chambres du Parlement, conduisant à des élections qui auront lieu le 2 juillet. Depuis 1914, il n'y a eu que six doubles dissolutions, la dernière en 1987. Il justifie sa décision par le rejet à deux reprises d'une loi limitant le pouvoir des syndicats et visant à rétablir la Commission du bâtiment et de la construction, qui avait été supprimée par les travaillistes. Mais cela semble un prétexte pour écarter des sénateurs indépendants. Les travaillistes semblent favoris.

Malcolm Turnbull, favorable au mariage pour tous, promet qu'en cas de victoire un référendum sur la légalisation de ce type de mariage sera organisé, tandis que les travaillistes veulent un vote au Parlement.

Alors que le premier décompte semblait marquer l'échec du Premier ministre, c'est pourtant la coalition libérale-nationale qui l'emporte avec 42 % des suffrages et 76 des 150 sièges, contre 35 % au Parti travailliste qui obtient 69 sièges. Les Verts ont 10 % et 1 élu. Mais le Premier ministre sort affaibli car le recul de la coalition est sensible, et il devra composer avec les conservateurs de son parti et des indépendants.

Le 18 juillet, Malcolm Turnbull forme son nouveau gouvernement avec seulement des changements mineurs. Lors de l'ouverture de la session parlementaire, le 31 août, Linda Burney, travailliste, est la première femme aborigène, en fait fille d'une blanche et d'un aborigène, à siéger. Selon la tradition, elle intervient pour raconter son parcours et le fait dans la langue de sa tribu, les Wiradjuri. Le premier député aborigène avait été le conservateur Ken Wyatt en 2010. En 2013, l'ancienne championne olympique Nova Peris était entrée au Sénat.

25 juillet 2016. **Prisons**. La diffusion par une chaîne de télévision d'images de maltraitance de mineurs en prison à Darwin crée le scandale. Le Premier ministre annonce la création d'une commission royale d'enquête.

7 septembre 2016. **Chine**. Sénateur travailliste australien, Sam Dastyari démissionne le 7 septembre pour avoir touché de l'argent d'entreprises liées à Pékin. Il aurait pris parti pour Pékin dans la question de la mer de Chine méridionale. Cette affaire provoque un débat plus général sur les liens de certains élus avec la Chine.

Autriche

1er juillet 2016. **Élection présidentielle. Cour constitutionnelle**. La Cour constitutionnelle annule le second tour de l'élection présidentielle qui avait eu lieu le 22 mai et ordonne qu'il ait à nouveau lieu (Verfassungsgerichtshof, W I 6/2016-125, 1er juillet 2016).

La Cour, sans qu'il y ait forcément des fraudes, constate des irrégularités dans quatorze circonscriptions. Le mandat du président Fischer se terminant le 8 juillet, ses fonctions sont assurées par le présidium du Conseil national, composé de la présidente Dori Bures et de deux vice-présidents. L'élection apparaît comme un feuilleton sans fin. Le 12 septembre, le scrutin prévu le 2 octobre est reporté car les enveloppes pour le vote par correspondance sont défectueuses, la colle ne prenant pas.

Le scrutin aura lieu le 4 décembre. Ce report semble favoriser l'extrême droite.

22 août 2016. **Turquie**. La Turquie rappelle le 22 août son ambassadeur à Vienne afin de protester contre la diffusion d'un bandeau d'information sur les écrans de l'aéroport de Vienne annonçant que « la Turquie autorise les relations sexuelles avec des enfants de moins de 15 ans ».

Azerbaïdjan

25 septembre 2016. **Référendum**. La révision de la Constitution obtient 91 % de "oui" au référendum du 25 septembre. Elle prévoit l'allongement du mandat présidentiel de cinq à sept ans, la possibilité d'organiser des élections anticipées et la création de postes de premier vice-président et de vice-président, confortant le régime d'Ilham Aliev.

Belgique

5, 31 juillet, 6 août 2016. **Terrorisme**. Le 5 juillet, trois des quatre chefs de la cellule de Verviers sont condamnés à seize ans de prison par le tribunal de Bruxelles.

Le 31 juillet, un prêtre catholique est agressé au couteau et blessé à Lanaken par un homme se présentant comme demandeur d'asile aux Pays-Bas, *a priori* sans lien avec Daech.

Le 6 août, un Algérien blesse au visage et au cou deux policières à Charleroi. L'agression a été revendiquée par Daech. L'agresseur est tué par une troisième policière.

Oussama Atar, belgo-marocain de Molenbeek, 32 ans, sans doute l'un des principaux planificateurs des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, libéré de prison en 2012 en Irak où il avait été condamné à vingt-cinq ans de prison, en raison d'un prétendu cancer, à la suite de pressions belges, revenu en Belgique et ayant ensuite rejoint la Syrie en faisant allégeance à Daech, se cacherait en Belgique.

17 septembre 2016. **Euthanasie**. On apprend le 17 septembre qu'une demande d'euthanasie émanant d'un mineur « approchant de la majorité » a été accordée. La loi belge, en février 2014, a donné la possibilité d'étendre l'euthanasie à des mineurs. La Belgique est, avec les Pays-Bas et le Luxembourg, l'un des trois pays européens à avoir légalisé l'euthanasie.

Birmanie

17 juillet et 31 août 2016. **Minorités**. Aung San Suu Kyi rencontre le 17 juillet plusieurs leaders de mouvements rebelles, dont les Kachins, qui n'ont pas encore signé de cessez-le-feu.

Le 31 août s'ouvre la conférence sur la paix à Naypyidaw afin de tenter de mettre fin aux insurrections des minorités, dans un pays où près de seize ethnies forment 40 % de la population et occupent 60 % du territoire, mais les Rohingyas ne sont pas conviés. L'ancien secrétaire général des Nations unies Kofi Annan prononce le discours inaugural. Des bouddhistes nationalistes s'opposent à sa venue.

La paix pourrait être menacée car des affrontements faisant huit morts ont lieu dans le Sud-Est entre rebelles karens et forces gouvernementales. En outre, les combats continuent dans les États Shan et Kachin.

Bolivie

25 août 2016. **Crise sociale. Ministre**. Rodolfo Illanes, 58 ans, vice-ministre de l'Intérieur depuis le 14 mars 2016, est battu à mort le 25 août par des mineurs grévistes dans le village de Panduro, où il était allé négocier avec les représentants de coopératives minières qui bloquaient des axes routiers. Après la mort de deux manifestants dans des heurts avec la police, ils l'ont séquestré et roué de coups. Le conflit oppose cent vingt mille mineurs indépendants regroupés en quatorze mille coopératives et le gouvernement, celui-ci exigeant des réglementations antipollution contraignantes et l'interdiction pour les groupes étrangers d'investir dans les métaux. Le président Morales dénonce une « conspiration politique ».

Brésil

7 juillet 2016. **Corruption. Président de la Chambre des députés. Présidente**. Accusé de corruption et de blanchiment d'argent, bénéficiaire, lui aussi, de comptes en Suisse, Eduardo Cunha, Parti du mouvement démocratique brésilien, évangélique, démissionne de la présidence de la Chambre des députés. Il avait déjà été suspendu de ses fonctions en mai, pour entrave à la justice. Il devance la révocation de son mandat par la Chambre. Il était l'ennemi juré de Dilma Rousseff et avait joué un rôle déterminant dans son départ.

Le 7 juillet, par 450 voix contre 10 et 9 abstentions, Eduardo Cunha est révoqué et déclaré inéligible jusqu'en 2027.

Le 25 juillet, Luiz Inácio Lula da Silva, président de 2003 à 2010, est inculpé pour tentative d'« entrave à la justice » dans l'affaire Lavalato à propos de Petrobras. Cinq autres personnes sont également inculpées. Le 26 août, Lula est inculpé pour corruption passive et blanchiment d'argent dans le cadre du scandale Petrobras.

Le 10 août, le Sénat se prononce par 59 voix contre 21 pour un procès en destitution de la présidente Rousseff. Le 16 août, le Tribunal fédéral suprême autorise une enquête pour entrave à la justice à l'encontre de Dilma Rousseff.

Le 29 août, Dilma Rousseff comparaît devant le Sénat et assure elle-même sa défense, ne disposant que d'un temps limité (quarante-sept minutes) et devant répondre à des questions pendant quatorze heures. Le 31 août, le Sénat vote sa destitution par 61 voix contre 20 mais n'adopte pas l'inéligibilité pour huit ans. Elle est sanctionnée par des sénateurs dont un bon tiers est accusé ou soupçonné de corruption. On lui reproche des pratiques comptables dont ont usé ses prédécesseurs. C'est la fin de treize ans de pouvoir du Parti des travailleurs. Président par intérim, Michel Temer exerce désormais pleinement la fin du mandat de la présidente.

Pour la présidente Rousseff, sa destitution vise à freiner la lutte contre la corruption.

Le 31 août et le 7 septembre, des manifestants demandent le départ du président Temer et dénoncent un coup d'État.

Le 1er septembre, Dilma Rousseff fait appel auprès de la Cour suprême pour demander un nouveau procès et l'annulation de la sentence prononcée la veille.

Le 14 septembre, le procureur fédéral, Deltan Dallagnol, 36 ans, chargé du dossier Petrobras, accuse Lula d'avoir été le « chef suprême » de ce réseau de malversations. Le 20 septembre, le juge Sérgio Moro inculpe l'ancien président pour « corruption » et « blanchiment d'argent ». Son épouse, Marisa Leticia, et le directeur de l'institut Lula, Paulo Okamotto, sont également poursuivis.

Le 26 septembre, l'ancien ministre des Finances des présidents Lula et Rousseff, Antonio Palocci, 55 ans, Parti des travailleurs, est placé en détention provisoire dans le cadre de l'enquête sur le scandale Petrobras. Il avait dû démissionner deux fois lorsqu'il était ministre, en 2006, en raison de sa participation à un scandale lié à des violations du secret bancaire, et en 2011, ayant été accusé d'enrichissement illicite. C'est le deuxième ancien ministre des Finances arrêté dans cette affaire…

Canada

1er septembre 2016. **Autochtones**. Le 1er septembre s'ouvre une enquête nationale sur les femmes et filles autochtones disparues. Selon un rapport de la gendarmerie royale du Canada, au moins 1 181 ont disparu ou ont été tuées. C'était une promesse de campagne de Justin Trudeau.

Chine (République populaire de)

12 juillet 2016. **Mer de Chine méridionale. Mer de Chine orientale**. La Cour permanente d'arbitrage rend sa décision le 12 juillet dans la requête introduite en 2013 par les Philippines après dix-sept ans de négociations. La Cour, créée en 1899, compte 119 membres dont la Chine. La Chine a, à l'avance, rejeté la décision de la Cour, jugeant celle-ci incompétente.

La Cour permanente d'arbitrage, composée des juges Thomas Mensah (président), Jean-Pierre Cot, Stanisław Pawlak, Alfred Soons et Rüdiger Wolfrum, donne sans surprise raison aux Philippines. Elle juge qu'il n'y a aucun fondement juridique pour que la Chine revendique des droits historiques sur des ressources dans les zones maritimes à l'intérieur de la « ligne de neuf traits », délimitation apparue sur des cartes chinoises des années 1940. Aucun des îlots, rochers, récifs ou hauts-fonds des Spratleys ne peut avoir le statut d'île et donc de zone économique exclusive.

La Chine critique violemment cette décision, faisant remarquer qu'il n'y avait aucun juge asiatique. Elle estime qu'elle a le droit d'instaurer une zone d'identification de la défense aérienne (ADIZ) dans la région autour des Paracels et des Spratleys. Elle critique la qualification par les juges de l'île de Taiping.

Le 8 août, le Japon déclare vouloir réagir fermement à l'intrusion de navires chinois près des îles Senkaku (Diaoyu) en mer de Chine orientale revendiquées par les deux États.

Le nouveau président philippin, Rodrigo Duterte, envoie à Hong Kong, du 8 au 12 août, l'ancien président Fidel Ramos, 88 ans, afin de dialoguer notamment avec la vice-ministre des Affaires étrangères, Fu Ying, pour essayer de trouver des solutions en matière de pêche.

Un sommet régional se tient le 23 août à Tokyo.

Lors du sommet de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, à Vientiane

le 7 septembre, les pays membres évitent de critiquer la Chine.

Le 12 septembre commencent en mer de Chine du Sud des manœuvres russo-chinoises qui vont durer huit jours.

Le 25 septembre, plusieurs dizaines d'avions de combat survolent le détroit de Miyako, couloir international entre les îles japonaises de Miyako et d'Okinawa pour se rendre dans l'ouest du Pacifique, pour une série d'exercices. La Chine entend utiliser cette voie en cas de conflit.

15 septembre 2016. **France. Extradition**. Interpellé en octobre 2015, Chen Wenhua, 64 ans, ancien officiel recherché dans le cadre d'une grande campagne anticorruption, faisant l'objet d'une « notice rouge » d'Interpol, est extradé par la France le 15 septembre. C'est la première fois qu'a lieu une extradition vers la Chine. Les organisations de défense des droits de l'homme dénoncent les risques de torture.

21 juillet et 4 septembre 2016. **Hong Kong**. Joshua Wong, 19 ans, fondateur de Demosisto, est jugé le 21 juillet pour avoir escaladé des barrières devant le siège du gouvernement et déclaré coupable d'« avoir participé à une manifestation illégale ». Finalement, le 15 août, avec Nathan Law et Alex Chow, il échappe à une condamnation, la juge ayant reconnu que les trois prévenus n'avaient aucun antécédent judiciaire et que leurs motivations étaient politiques et sociales.

Le 4 septembre, 58 % (contre 45 % en 2008 et 53 % en 2012) des 3,7 millions d'électeurs participent aux élections au LegCo, parlement de l'ex-colonie. Soixante-dix membres sont désignés dont la moitié dans des circonscriptions géographiques et l'autre dans des « circonscriptions fonctionnelles », qui sont des groupes d'intérêts professionnels ou spécifiques. Parmi les élus, on trouve Nathan Law, leader du « mouvement des parapluies », ainsi que quatre autres membres du mouvement. Élu le 4 septembre, le nouveau député Eddie Chu déclare faire l'objet de menaces de mort.

Colombie

Juillet et 24 août 2016. FARC. Les femmes constituent 49 % des Forces armées révolutionnaires de Colombie. À la mi-juillet, la Cour constitutionnelle autorise l'organisation d'un référendum sur l'accord de paix. Il devra recueillir 4,4 millions de votants (13 % du corps électoral).

Le 3 août, l'ancien président Álvaro Uribe s'oppose à l'accord.

Le 5 août, le gouvernement et la guérilla fixent les règles du prochain cessez-le-feu. Les difficultés ont trait à l'amnistie.

L'accord est conclu le 24 août à La Havane. Il est signé le 26 septembre à Carthagène des Indes, en Colombie, en présence d'une quinzaine de chefs d'État, de John Kerry et de Ban Ki-moon, et soumis à référendum le 2 octobre.

La guérilla décrète un cessez-le-feu définitif à partir du 28 août à minuit. Réunies en congrès extraordinaire le 23 septembre, les FARC approuvent l'accord de paix.

Le secrétaire d'État du Vatican, le cardinal Pietro Parolin, vient à Bogotá puis à Carthagène pour assister le 26 septembre à la signature de l'accord de paix. Les FARC devraient se transformer en parti politique. Le 26 septembre, l'Union européenne suspend les FARC de la liste des organisations terroristes. De leur côté, les États-Unis maintiennent toujours leur volonté de capturer Rodrigo Londoño Echeverri.

Corée du Nord

6 juillet 2016. **Travail forcé**. Selon le rapport publié le 6 juillet par l'ONG Alliance européenne pour les droits de l'homme en Corée du Nord (EAHRNK) en liaison avec le Leiden Asia Centre, la Corée du Nord enverrait des milliers d'« ouvriers forcés » en Europe, notamment en Pologne. Pyongyang confisquerait ensuite 70 à 90 % des revenus afin d'avoir des devises fortes et les familles seraient menacées si les travailleurs ne payaient pas.

Espagne

26 et 28 juillet, 31 août, 2 septembre et 1er octobre 2016. **Gouvernement**. La formation du gouvernement par Mariano Rajoy est difficile, les socialistes refusant de participer. Le 26 juillet, le roi Felipe VI commence sa quatrième série d'entretiens avec les dirigeants de quatorze formations politiques après sept mois de blocage.

Le 28 juillet, le Premier ministre accepte du Roi le mandat de former un nouveau gouvernement. Mais la tâche semble impossible, les autres partis de droite refusant de s'entendre avec lui et les socialistes refusant également de former une coalition. Ciudadanos pose six conditions pour un soutien à un gouvernement dirigé par le Parti populaire, pouvant conduire à un gouvernement minoritaire.

Il manque théoriquement six voix à Mariano Rajoy pour être investi. En effet, le 31 août les députés refusent la confiance, le gouvernement ne recueillant que 170 voix contre 180, alors qu'il en fallait 176 sur les 350 députés. En conséquence, un délai de deux mois s'ouvre pour trouver un gouvernement, faute de quoi le Parlement sera dissous le 31 octobre et de nouvelles élections devront être convoquées en théorie le jour de Noël…

Par 180 voix contre 170, le Parlement rejette à nouveau le 2 septembre la candidature de Mariano Rajoy.

À la suite de la débâcle du Parti socialiste ouvrier espagnol aux élections locales en Galice et au Pays Basque, dix-sept membres de sa direction présentent leur démission pour contraindre au départ le secrétaire général, Pedro Sánchez. Celui-ci démissionne le 1er octobre et une direction intérimaire est installée. Cela pourrait permettre une sortie de la crise gouvernementale et les députés de ce parti pourraient s'abstenir.

États-Unis

Juillet-septembre 2016. **Élection présidentielle**. Le 2 juillet, Hillary Clinton est entendue par les enquêteurs du FBI afin de donner sa version sur l'utilisation de sa messagerie privée lorsqu'elle était secrétaire d'État. Le 5 juillet, le directeur du FBI, James Comey, estime les faits insuffisants pour justifier des poursuites criminelles. Mais le 7 juillet, le département d'État déclare qu'il va rouvrir son enquête.

Le 16 juillet, Donald Trump choisit Mike Pence, avocat, ultraconservateur, gouverneur de l'Indiana, catholique irlandais, pour le *ticket*. Dans un premier temps, Pence avait soutenu Ted Cruz.

Du 18 au 21 juillet a lieu la convention républicaine à Cleveland (Ohio). De nombreux sponsors abandonnent leur soutien à la convention. Beaucoup de personnalités du Parti républicain sont absentes, dont l'ancien président George W. Bush, Jeb Bush, Marco Rubio, John Kasich et Mitt Romney, candidat en 2012. Lors de la soirée d'ouverture de la convention, Melania Trump fait un discours qui est… un plagiat d'un discours de Michelle Obama.

Le 19 juillet, Donald Trump est officiellement investi. Conformément à la tradition, il n'était pas présent. Il accepte officiellement le 21 juillet.

Du 25 au 28 juillet se tient la convention démocrate à Philadelphie (Pennsylvanie). Le 22 juillet, Hillary Clinton choisit pour le *ticket* démocrate Tim Kaine, avocat diplômé de Harvard, ancien gouverneur de Virginie, sénateur de Virginie, catholique, centriste. Le 25 juillet, Bernie Sanders apporte un soutien sans faille à Hillary Clinton. La convention est marquée par un discours exceptionnel de Michelle Obama.

À côté de Donald Trump et d'Hillary Clinton, Gary Johnson, 63 ans, ancien gouverneur du Nouveau-Mexique, Parti libertarien, déjà candidat en 2012, qui ignore où se trouve Alep (!), Jill Stein, 66 ans, écologiste, et Evan McMullin, collaborateur parlementaire du groupe républicain à la Chambre des représentants, conservateur, ancien de la CIA et de la banque Goldman Sachs, anti-avortement, conservateur anti-Trump, voudraient perturber le jeu.

Dans une lettre ouverte publiée le 8 août dans le *New York Times*, cinquante personnalités du Parti républicain mettent en garde le pays contre le risque d'un Donald Trump « ignorant et au comportement fantasque ». Le soutien apporté à Trump par David Duke, ancien dirigeant du Ku Klux Klan, et par Rocky Suhayda, président du Parti nazi américain, embarrasse les républicains.

Le 9 août, Donald Trump accuse Hillary Clinton de vouloir supprimer le deuxième amendement sur le port d'armes, ce qu'elle n'a jamais proposé, et surtout, dans un propos ambigu, semble appeler à la violence contre la candidate démocrate.

Le 31 août, de façon surprenante, Donald Trump répond à l'invitation du président Peña Nieto au Mexique. De retour aux États-Unis, le soir même, Trump prononce à Phoenix (Arizona) un discours violemment hostile aux immigrés.

Le 10 septembre, Hillary Clinton « regrette » d'avoir qualifié la veille la moitié des électeurs de Donald Trump de « pitoyables ». Elle les avait qualifiés de « racistes, sexistes, homophobes, xénophobes et islamophobes ». Alors qu'elle assistait aux cérémonies commémoratives du 11-Septembre, Hillary Clinton, 68 ans, est victime d'un malaise, ce qui étaie les rumeurs sur son aptitude physique, alimentées par Donald Trump. Une pneumonie est diagnostiquée. Elle reprend sa campagne le 15 septembre.

Le 26 septembre a lieu le premier grand débat entre Hillary Clinton et Donald Trump. Les autres candidats, ne bénéficiant pas de 15 % des intentions de vote, ne sont pas invités, le libertarien Gary Johnson atteignant 8,4 % et l'écologiste Jill Stein 3,2 %. Selon les sondages, Hillary Clinton est sortie victorieuse, mais il y a encore de nombreux indécis. Tout au long du débat, Donald Trump a été contredit par le *fact-checking*, révélant ses affirmations fausses ou mensongères.

Si le *New York Times* et le *Los Angeles Times* soutiennent Hillary Clinton, aucun grand quotidien ne soutient Donald Trump. Le 30 septembre, le quotidien populaire *USA Today* appelle à ne pas voter Trump. C'est la première fois qu'il prend position mais, faute de consensus au sein de la rédaction, il n'appelle pas à voter Hillary Clinton. Seuls deux hebdomadaires, le *National Enquirer* et le *New York Observer*, qui appartient à son beau-frère, sont favorables à Donald Trump.

15 juillet 2016. **Peine de mort**. Jeffery Wood, 43 ans, devait être exécuté au Texas le 24 août pour un crime auquel il n'a pas assisté. Le 2 janvier 1996, à

22 ans, avec le quotient intellectuel d'un enfant, il était à l'intérieur d'une voiture à Kerrville (Texas), tandis que son ami Daniel Reneau se préparait à dévaliser une station-service en face. Wood devait l'aider à fuir, mais Reneau a tué par balle l'employé. Wood a été condamné en vertu de la loi dite *law of parties*, selon laquelle la seule existence d'un projet criminel auquel une personne est liée et l'éventualité prévisible que le plan conduise à un homicide suffit à faire encourir la même sanction qu'à celui qui a tué. Reneau a été exécuté en 2002. Aux États-Unis, dix personnes, dont cinq au Texas, ont été exécutées en vertu de cette loi. Mais le 19 août une cour d'appel gèle l'exécution et demande à un juge de réexaminer l'affaire.

23 septembre 2016. **Veto**. Le 23 septembre, le président Obama met son veto à une loi (*Justice against Sponsors of Terrorism Act*) qui autoriserait les proches des victimes du 11-Septembre à poursuivre l'Arabie saoudite en justice. C'est le douzième veto du président Obama, mais c'est la première fois qu'il est surmonté par le Congrès. Le 28 septembre, le Sénat passe outre ce veto à la quasi-unanimité (97 voix contre 1). La Chambre des représentants le surmonte par 348 voix contre 77, alors qu'il en fallait 284.

Hongrie

5 juillet, 26 août 2016. **Migrants. Référendum**. Le Premier ministre, Viktor Orbán, annonce le 5 juillet la tenue le 2 octobre d'un référendum sur le plan européen de répartition des migrants, auquel il s'oppose.

Le 26 août, il annonce la construction d'une seconde clôture à la frontière serbe.

Italie

16 septembre 2016. **Ancien président et ancien chef de gouvernement**. Résistant, gouverneur de la Banque d'Italie, chef du gouvernement, indépendant, du 28 avril 1993 au 10 mai 1994 et dixième président de la République du 18 mai 1999 au 15 mai 2006, Carlo Azeglio Ciampi décède le 16 septembre à Rome, à 95 ans. Il était respecté pour son intégrité.

Japon

13 juillet et 8 août 2016. **Empereur**. Le 13 juillet, la presse rapporte le souhait de l'empereur Akihito, 82 ans, unanimement respecté, d'abdiquer d'ici quelques années en faveur de son fils le prince Naruhito. Mais aucun mécanisme d'abdication n'est prévu. Il faudrait réviser la loi de la maison impériale.

Le 8 août, il prononce un discours suggérant son souhait de quitter ses fonctions en raison de son âge et de son état de santé. Il ne prononce pas le mot « abdication », car des propos directs sur le système impérial seraient considérés comme une déclaration politique. Le prince Naruhito, 56 ans, discret et antimilitariste (contrairement au Premier ministre, Shinzō Abe) se prépare à lui succéder pour devenir le cent-vingt-sixième empereur du Japon.

31 juillet 2016. **Tokyo**. Pour la première fois, une femme est élue gouverneure de Tokyo. Yuriko Koike, 64 ans, ancienne ministre de l'Environnement puis de la Défense, indépendante, sensible aux questions écologiques, très nationaliste, est élue face à vingt candidats avec 46,7 %. La participation a été de 59,7 %.

Elle succède le 2 août à Yōichi Masuzoe, 67 ans, indépendant, démissionnaire à la

suite d'un scandale financier et qui était en fonction depuis le 12 février 2014.

Libye

1er juillet 2016. **Ministres. Gouvernement**. La présidence du Conseil démet, le 1er juillet, quatre des dix-huit ministres, dont le ministre des Finances, Fakhr Muftah Bufernah, ainsi que les ministres de la Justice, de l'Économie et de l'Industrie, et de la Réconciliation nationale, originaires de l'Est, pour ne pas avoir pris leurs fonctions. Cela montre la difficulté pour le gouvernement d'union nationale à asseoir son autorité. Le Premier ministre, Fayez al-Sarraj, a perdu sa popularité. Le 22 août, le Parlement, qui siège à Tobrouk, refuse la confiance au gouvernement Sarraj par 61 voix (dont celle du président du Parlement, Aguila Salah Issa) contre 1 et 39 abstentions. 101 députés sur 198 étaient réunis. Cela met en échec l'accord de Skhirat de décembre 2015. Un nouveau cabinet va être proposé.

Juillet 2016. **Migrants**. Du 28 juillet au 1er août, au moins huit mille migrants sont sauvés en Méditerranée. Les femmes migrantes sont victimes de violences sexuelles en Libye, selon Médecins sans frontières.

Mali

22 août et 27 septembre 2016. **CPI. Tombouctou**. Le 22 août s'ouvre à la Cour pénale internationale le procès d'Ahmad al-Faqi al-Mahdi, accusé de la destruction en 2012 des mausolées de Tombouctou, classés au patrimoine mondial de l'humanité. C'est la première fois que la CPI juge un cas de ce type. Fait inédit, il plaide coupable. L'accusation requiert une peine de neuf à onze ans de prison. Il est condamné le 27 septembre à neuf ans de prison.

Norfolk (île)

1er juillet 2016. **Statut**. Le 1er juillet, l'île de Norfolk, dont la moitié des mille cinq cents habitants descendent des mutinés du Bounty en 1789, arrivés des îles Pitcairn en 1856, territoire australien depuis 1914, autonome depuis 1979, perd ce statut qui lui permettait de ne pas payer d'impôts.

Pologne

27 juillet, 13 septembre 2016. **État de droit**. Le 27 juillet, la Commission européenne présente des recommandations concrètes à la Pologne et donne trois mois à Varsovie pour revoir et protéger le Tribunal constitutionnel. En janvier avait été lancée une procédure inédite de « sauvegarde de l'État de droit ».

Le 13 septembre, les députés européens adoptent une résolution appelant le gouvernement polonais à résoudre la crise constitutionnelle.

Royaume-Uni

24 septembre 2016. **Parti travailliste**. Le maire de Londres, Sadiq Khan, appelle à écarter Jeremy Corbyn, candidat à sa réélection à la tête du parti lors de la consultation qui commence le 22 août. Owen Smith, 46 ans, député gallois, s'oppose à Jeremy Corbyn, 67 ans, chef du *Labour* depuis 2015.

Jeremy Corbyn est réélu le 24 septembre grâce à la base du parti au congrès de Liverpool, avec 61,8 % des voix, battant largement Owen Smith. Mais le *Labour* n'en reste pas moins divisé, les élus lui étant hostiles.

Syrie

Juillet-septembre 2016. **Guerre civile. Turquie**. Le président Erdoğan annonce le 2 juillet qu'Ankara travaille à un projet permettant aux Syriens réfugiés d'obtenir la nationalité turque, proposition suscitant des dissensions en Turquie.

Le 5 juillet, Amnesty International accuse des groupes rebelles islamistes, notamment la coalition Fatah Halab (« conquête d'Alep ») et le groupe salafiste armé Ahrar al-Cham, d'« exécutions sommaires et tortures ».

Le 8 juillet, un hélicoptère syrien piloté par deux Russes est abattu par Daech près de Palmyre.

Le 9 juillet, la famille de la journaliste américaine Marie Colvin, tuée le 22 février 2012 dans le bombardement de l'appartement transformé en centre de presse à Homs où elle se trouvait, porte plainte aux États-Unis contre plusieurs responsables syriens, dont le général Maher al-Assad, frère du président syrien.

Le secrétaire d'État américain, John Kerry, vient à Moscou les 14 et 15 juillet pour la troisième fois en douze mois, afin que Moscou fasse pression sur le président al-Assad pour que les négociations reprennent.

À partir du 17 juillet, l'armée syrienne assiège les quartiers rebelles d'Alep, où vivent près de deux cent mille personnes.

Le 19 juillet, la coalition internationale tue au moins quatre-vingt-cinq civils lors de frappes aériennes sur le village d'al-Tukhar.

Le même jour apparaît sur les réseaux sociaux une vidéo montrant la décapitation d'un jeune Palestinien de 12 ans, Abdallah Issa, par des membres d'un groupe armé hostile à Bachar al-Assad, Noureddine Zinki, dans la région d'Alep. Les horreurs n'ont pas de camp.

Le 31 juillet, des brigades rebelles dominées par les islamistes lancent une violente contre-attaque au sud d'Alep.

L'Observatoire syrien des droits de l'homme affirme le 2 août qu'un hélicoptère a largué dans la nuit des bonbonnes de gaz toxique sur Saraqeb.

Après deux mois de siège et de combats, Manbij est prise le 8 août à Daech par les Forces démocratiques syriennes, alliance dominée par les Kurdes.

Le 16 août, des bombardiers russes attaquent des positions djihadistes en Syrie, en décollant de l'Iran.

Le 19 août, les forces du régime mènent des raids aériens à Hassaké contre les rebelles kurdes. C'est la première fois que de tels raids ont lieu depuis le début du conflit syrien. Les États-Unis envoient des avions pour protéger leurs forces spéciales qui conseillent les combattants kurdes.

Le 22 août, l'artillerie turque pilonne des positions de Daech mais aussi celles des milices kurdes dans le nord de la Syrie.

Le 24 août, la Turquie lance pour la première fois une opération terrestre. Elle a lieu dans le nord de la Syrie, où sont envoyés des chars et des avions de combat pour attaquer Daech à Jarablos. L'initiative est soutenue par les États-Unis. L'opération, dite « bouclier de l'Euphrate », vise en même temps à contrecarrer les plans des Kurdes des Unités de protection du peuple (YPG) liés au Parti des travailleurs du Kurdistan. Mais les Kurdes renforcent leur contrôle sur Hassaké.

Le 24 août, un rapport des experts des Nations unies et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques est remis au Conseil de sécurité, démontrant que le régime syrien a utilisé du gaz de chlore au moins deux fois contre des civils en 2014 et 2015.

Le 30 août, Daech annonce la mort, dans la province d'Alep, du Syrien Abou Mohammed al-Adnani, porte-parole et

responsable des opérations extérieures ciblant notamment l'Occident. Il aurait inspiré les attaques terroristes en France. Le 31 août, la Russie affirme à son tour être à l'origine de la mort d'al-Adnani.

Après avoir chassé Daech et les Kurdes, avec l'aide de groupes syriens de l'opposition dans une zone allant d'Azaz à Jarablos, la Turquie veut une zone d'« exclusion aérienne », en vue d'empêcher la création d'un Kurdistan syrien.

Le 7 septembre, le Haut Comité des négociations, qui rassemble une partie de l'opposition, dévoile à Londres un plan de transition prévoyant une phase de négociations avec le régime avec une trêve et devant aboutir au « départ » du président al-Assad. Des pourparlers ont lieu ensuite avec le Royaume-Uni, la Turquie, l'Arabie saoudite, le Qatar, l'Italie, l'Union européenne et la France.

Le 9 septembre, le ministre des Affaires étrangères russe, Sergueï Lavrov, et le secrétaire d'État américain, John Kerry, se rencontrent à Genève. Après une dizaine d'heures de négociations dans la nuit, ils concluent un accord de cessez-le-feu, prévoyant une trêve à compter du 12 septembre, au début des fêtes de l'Aïd. Des corridors pour les opérations humanitaires doivent être mis en place. La trêve connaît ses premières atteintes le 16 septembre dans la province d'Idleb. Des frappes par erreur de la coalition internationale auraient fait au moins quatre-vingt-dix morts.

Le 21 septembre, les États-Unis et la Russie s'affrontent au sujet de la Syrie au Conseil de sécurité.

Le 23 septembre, le régime syrien et son allié russe bombardent Alep, faisant au moins soixante-dix morts et détruisant une quarantaine de bâtiments.

Le 25 septembre, l'ambassadeur de France aux Nations unies dénonce « les crimes de guerre commis à Alep » au moyen de « bombes incendiaires et de munitions perfectionnées ».

Le 27 septembre, l'armée syrienne prend le contrôle du quartier rebelle de Farafira près de la citadelle dans le centre d'Alep. Il avait été pris par les rebelles en 2012.

Le 28 septembre, le Pape déclare que les responsables des bombardements d'Alep « devront en répondre devant Dieu ».

Turquie

15 juillet 2016. **Tentative de coup d'État**. Une partie de l'armée tente un putsch dans la nuit du 15 au 16 juillet, causant la mort de plus de deux cent quatre-vingt-dix personnes. Le président Erdoğan réagit immédiatement et fortement. Il accuse le prédicateur Fethullah Gülen (exilé aux États-Unis) d'être l'instigateur. Pour mobiliser ses soutiens, le président turc a utilisé l'application Facetime.

Le 17 juillet, le pouvoir annonce la mise en garde à vue d'au moins six mille personnes.

Le patriarche Bartholomeos Ier condamne la tentative de coup d'État.

Le 19 juillet, selon le Premier ministre, 6 038 militaires, 755 magistrats et 100 policiers sont placés en garde à vue. 15 200 fonctionnaires du ministère de l'Éducation sont suspendus, ainsi que plusieurs milliers de policiers, de gendarmes et de membres des services de renseignement. Près de dix mille personnes ont été arrêtées, cinquante mille limogées ou suspendues. 118 généraux et amiraux sont placés en garde à vue. Le Conseil de l'enseignement supérieur demande la démission des 1 577 doyens d'universités publiques, rattachées à des fondations privées. Les missions d'universitaires à l'étranger sont interdites.

Le Haut Conseil turc de la radio et de

la télévision retire leur licence à vingt-quatre chaînes de radio et télévision considérées proches de Gülen et trente-quatre journalistes sont privés de leur carte de presse.

L'Union européenne est embarrassée. L'attitude du pouvoir menace les relations avec cette dernière et notamment l'accord sur les migrants.

La Turquie accuse les États-Unis, où réside Fethullah Gülen depuis 1999, d'avoir une responsabilité dans la tentative de coup d'État. Le président Obama s'entretient au téléphone avec le président Erdoğan le 19 juillet, le cas Gülen étant au centre de la conversation. Le président américain insiste sur le respect du droit.

Les événements divisent le monde arabe. L'Égypte, qui ne tolère pas le soutien turc aux Frères musulmans, et la Syrie sont hostiles au gouvernement turc, alors que le Qatar le soutient et que l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis sont attentistes.

Le 21 juillet, le vice-Premier ministre, Numan Kurtulmuş, annonce que la Turquie va déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en se fondant sur l'article 15. La Turquie annonce l'état d'urgence pour trois mois.

Le président Erdoğan reçoit le 25 juillet les chefs des deux partis d'opposition, le kémaliste CHP et le prokurde HDP, afin de les convaincre d'adopter sa réforme constitutionnelle.

Le 29 juillet, le président Erdoğan annonce abandonner les poursuites contre des personnes accusées de l'avoir insulté. Un leader de l'opposition et plus de deux mille personnes étaient poursuivis.

Un décret publié le 31 juillet place l'armée sous le contrôle du ministère de la Défense et non plus des généraux.

Au 4 août, 25 917 personnes ont été interpellées, dont 14 319 sont toujours en détention.

Le 7 août, plus d'un million de personnes manifestent à Istanbul leur soutien au président Erdoğan.

Le 9 août, la Direction des affaires religieuses du pays, qui contrôle l'islam sunnite, annonce le limogeage de 2 560 de ses employés. Depuis le putsch, 3 672 d'entre ces derniers ont été mis à l'écart.

Le 16 août, le parquet requiert deux peines de prison à vie et une peine de mille neuf cents ans d'emprisonnement contre Fethullah Gülen, accusé d'être à l'origine du putsch du 15 juillet.

On apprend le 17 août que trente-huit mille prisonniers condamnés pour des faits antérieurs au coup d'État bénéficieront d'une mesure de libération anticipée sous contrôle judiciaire. Les actes de terrorisme, meurtres, trafics de drogue et atteintes à la sécurité de l'État sont exclus.

Le 30 août, neuf journalistes sont arrêtés pour des liens présumés avec le prédicateur Gülen.

Le 31 août, le ministre de l'Intérieur, Efkan Ala, 51 ans, Parti de la justice et du développement, à ce poste du 25 décembre 2013 au 5 mars 2015 et depuis le 24 novembre 2015, démissionne et est remplacé par Süleyman Soylu, 46 ans, ministre du Travail et de la Sécurité sociale, issu du même parti.

Le 4 septembre, Barack Obama assure le président turc que Washington fera tout pour que les auteurs du coup d'État manqué soient traduits en justice.

La Banque centrale de la République de Turquie est visée par les autorités qui s'attaquent au monde des affaires.

Du fait des suspensions ou révocations de fonctionnaires, certains secteurs comme la justice, l'armée ou l'éducation sont proches de la paralysie.

Quatre-vingt-sept membres des services de renseignement (MIT) sont limogés.

Selon le ministre de la Justice, trente-deux mille personnes ont été arrêtées.

Union européenne

Juillet-septembre 2016. **Brexit**. Le Royaume-Uni devait présider l'Union européenne au second semestre 2017. Finalement, l'Estonie présidera plus tôt.

C'est la nouvelle Première ministre, Theresa May, qui gérera les négociations sur le Brexit. Elle se rend à Berlin le 20 juillet et à Paris le 22. Elle rencontre François Hollande à cette dernière occasion, qui se montre beaucoup plus ferme qu'Angela Merkel et lie accès au marché intérieur et libre circulation des personnes.

Le 27 juillet, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, nomme Michel Barnier, ancien vice-président de la Commission, ancien ministre français des Affaires étrangères, ancien commissaire au marché intérieur, peu apprécié des Britanniques en raison de sa volonté de légiférer sur les marchés financiers, pour mener les négociations sur le Brexit au nom de l'Union.

Le 2 août, la Commission annonce la création d'un poste de commissaire pour l'Union à la sécurité afin de lutter contre le terrorisme. Il est confié à Sir Julian King, 51 ans, ambassadeur du Royaume-Uni en France, qui ainsi devient le seul commissaire britannique après la démission de Jonathan Hill après le référendum.

Le 12 septembre, le Parlement européen procède à l'audition de Sir Julian King. Le 15 septembre, sa candidature est approuvée par 394 voix contre 161 et 83 abstentions.

Juillet-septembre 2016. **Migrants**. Le 6 juillet, les députés européens approuvent les propositions mettant en place un système de contrôle des frontières européennes, réunissant Frontex et les autorités nationales.

Le 7 juillet, les députés de la commission des libertés civiles votent l'établissement d'une liste européenne commune des pays d'origine sûrs devant remplacer les listes nationales après une période de transition de trois ans.

Le ministre de l'Immigration grec, Yannis Mouzalas, demande un plan B au cas où la Turquie dénoncerait l'accord sur les migrants. L'opération Sophia tente de démanteler les réseaux de passeurs.

Le 4 septembre, le président du Conseil européen, Donald Tusk, déclare que les capacités d'accueil des réfugiés sont « proches de leurs limites ».

Selon Frontex, 284 525 personnes ont été détectées comme essayant de passer illégalement les frontières de l'Union.

Le 14 septembre, le Conseil approuve le règlement concernant le corps européen de garde-frontières et garde-côtes élargissant les compétences de Frontex.

Selon Eurostat, le 22 septembre, le nombre de primo-demandeurs d'asile a augmenté de 6 % au deuxième trimestre, atteignant 306 000.

Selon une étude du Haut-Commissariat pour les réfugiés publiée le 20 septembre, plus de trois cent mille migrants et réfugiés ont traversé la Méditerranée en 2016.

Juillet 2016. **Ancien président de la Commission. Ancienne commissaire**. Le recrutement de l'ancien président de la Commission José Manuel Barroso par Goldman Sachs, banque qui avait aidé la Grèce à maquiller ses comptes pour entrer dans l'Europe, apparaît comme un « bras d'honneur à l'Union européenne », selon l'excellente formule du journaliste Jean Quatremer. Au-delà de dix-huit mois après leur sortie, les anciens membres de la Commission sont libres de leurs activités. La question de la situation des commissaires est réglée par l'article 254 du traité de fonctionnement de l'Union.

Selon Corporate Europe Observatory, de nombreux anciens commissaires ont pantouflé dans des entreprises qu'ils ont côtoyées durant leurs anciennes fonctions.

Le 12 juillet, la médiatrice européenne, Emily O'Reilly, appelle à un renforcement des règles encadrant les activités des anciens commissaires. Le 6 septembre, elle demande officiellement des éclaircissements.

Une autre affaire nuit à l'image des institutions européennes. Les quotidiens néerlandais *Trouw* et *Het Financieele Dagblad* révèlent le 22 septembre que l'ancienne commissaire Neelie Kroes, en charge de la concurrence au sein de la commission Barroso, déjà controversée en son temps, n'avait pas respecté le code de bonne conduite en ne mentionnant pas son poste de directrice d'une entreprise offshore, Mint Holdings, établie dans le paradis fiscal des Bahamas, poste qu'elle a occupé jusqu'à 2009. Elle est actuellement conseillère rémunérée d'Uber et de Bank of America.

6 septembre 2016. CJUE. **Extradition**. Le 6 septembre, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'un État n'est pas obligé d'accorder la même protection contre l'extradition à un ressortissant de l'Union ayant circulé sur son territoire qu'à ses propres ressortissants (CJUE, Grande Chambre, 6 septembre 2016, *Aleksei Petruhhin*, C-182/15).

Venezuela

Juillet-septembre 2016. **Crise politique et sociale**. Le 5 juillet, cinq cents Vénézuéliennes franchissent de force la frontière colombienne fermée depuis près d'un an pour acheter des vivres. Le 11 août, les présidents Maduro et Santos se rencontrent à Puerto Ordaz pour annoncer la réouverture progressive de cette frontière.

Le président Maduro accroît le pouvoir de l'armée. Le 12 juillet, il place « cinq ports essentiels du pays » sous autorité militaire. Le « commandement total de l'approvisionnement du pays » est confié au ministre de la Défense, Vladimir Padrino López, et tous les ministres seront placés sous l'autorité de ce « commandement présidentiel d'union civile et militaire ».

Le 1er août, le Conseil national électoral valide quatre cent mille signatures en faveur du référendum sur la destitution du président Maduro. Le 22 août, ce dernier ordonne la révocation des cadres de la fonction publique ayant signé la pétition.

Yémen

Juillet-septembre 2016. **Guerre civile**. Les pourparlers de paix s'achèvent le 6 août sans accord, après cent onze jours de négociations au Koweït. Les combats reprennent à partir du 6 août. Les rebelles tiennent Sanaa et l'essentiel du territoire du Sud côtier et de l'Est, et veulent un gouvernement de transition.

Le 15 août, un hôpital est bombardé en zone rebelle, à Abs, dans le Nord-Ouest du pays, tuant dix-neuf personnes. C'est la quatrième attaque en un an d'une structure yéménite.

Le 15 août, le Comité révolutionnaire confie le pouvoir à un Conseil politique suprême dirigé par Saleh al-Samad.

Le 18 août, Médecins sans frontières annonce l'évacuation de son personnel de six hôpitaux du nord du Yémen.

Le 29 août, un attentat-suicide à Aden contre un centre de recrutement de l'armée revendiqué par Daech fait au moins soixante et onze morts.

Des armes à sous-munitions, interdites, ont continué à être utilisées, selon le septième rapport de l'Observatoire des armes à sous-munitions, publié le 1er septembre à Genève.

Dans la nuit du 4 au 5 septembre, sept membres présumés d'Al-Qaïda sont tués par un drone « probablement américain » contre une habitation dans la province de Marib.

Le 6 septembre, Médecins du monde suspend ses activités et évacue son personnel.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er juillet – 30 septembre 2016)

Repères

1er juillet. Le Premier ministre est chahuté à Montpellier (Hérault) à l'occasion de l'inauguration d'une ligne de tramway.

3 juillet. « Le cartel Front de gauche n'existe plus », affirme M. Mélenchon à Mediapart.fr.

4 juillet. Le Parti socialiste annule son université d'été prévue à Nantes (Loire-Atlantique) pour raisons de sécurité.

5 juillet. Nouvelle journée de protestation syndicale contre le projet de loi « El Khomri ».

12 juillet. Un décret 2016-949 crée la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme.
M. de Rugy, député (s), se déclare candidat à la primaire au titre de la « Belle Alliance populaire », en vue de la prochaine élection présidentielle.

14 juillet. Attentat terroriste sur la promenade des Anglais à Nice (Alpes-Maritimes) : quatre-vingt-six victimes.

26 juillet. Assassinat terroriste du père Jacques Hamel, célébrant l'office, dans l'église de Saint-Étienne-du-Rouvray (Seine-Maritime).

27 juillet. Le rapport de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) met un terme à la polémique relative aux mesures de sécurité le jour de l'attentat de Nice : « Le dispositif n'était pas sous-dimensionné. »
Hommage des représentants des corps constitués au père Hamel, à la cathédrale Notre-Dame de Paris.

28 juillet. Le Conseil français du culte musulman demande à ses fidèles d'assister à la messe du « dimanche de fraternité » du 31.

29 juillet. « Le droit n'est pas une faiblesse, il est notre force », proclame M. Urvoas, garde des Sceaux (entretien au *Monde*).

30 juillet. « Il y a une ligne infranchissable, l'État de droit », s'exclame M. Valls (entretien au *Monde*).

13 août. Rixe à Sisco (Haute-Corse), à propos du port du « burkini », entre membres d'une famille marocaine et habitants du village.

15 août. Une « prière pour la France » est dite dans les églises, en hommage au père Hamel.

16 août. Sur France 2, M. Hamon, ancien ministre, annonce sa candidature à la primaire socialiste.

20 août. Mme Duflot, ancienne ministre, est candidate à la primaire écologiste (EELV).

21 août. Depuis Frangy-en-Bresse (Saône-et-Loire), M. Montebourg, ancien ministre, annonce sa candidature à l'élection présidentielle.

22 août. Dans son ouvrage *Tout pour la France* (Plon), M. Sarkozy déclare sa candidature à la primaire de la droite et du centre. M. Wauquiez devient président par intérim des Républicains ; M. Woerth accède à la tête du secrétariat général.

28 août. « Imagine-t-on le général de Gaulle mis en examen ? » lance M. Fillon depuis Sablé (Sarthe). L'impopularité du couple exécutif perdure : le président Hollande recueille 16 % de personnes satisfaites (– 1) et M. Valls 21 % (+ 3), selon le baromètre mensuel Ifop publié par *Le Journal du dimanche*.

1er septembre. « Enfin ! » se récrie Mme Aubry au lendemain de la démission de M. Macron du gouvernement.

4 septembre. Mme Pinel, députée, ancienne ministre, est élue à la tête du Parti des radicaux de gauche (PRG) au congrès de La Rochelle (Charente-Maritime).

6 septembre. M. Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur, défend le *spoils system* dans un entretien à ActeursPublics.com.

7 septembre. M. Macron devance le chef de l'État, selon un sondage TNS-Sofres-One Point pour *Le Figaro*.

8 septembre. Mme Julie Gayet, en couverture de *Paris-Match*, annonce son soutien au chef de l'État.

10 septembre. Les anciens ministres MM. Hamon et Montebourg ainsi que les « frondeurs » du Parti socialiste participent à la « fête de l'Humanité » à La Courneuve (Seine-Saint-Denis).

11 septembre. À l'université d'été des « frondeurs » à La Rochelle (Charente-Maritime), MM. Hamon et Montebourg sont présents.

12 septembre. La Cour des comptes publie un rapport sur l'exception fiscale corse.

15 septembre. Nouvelle journée de protestation syndicale, la quatorzième, pour l'abrogation, cette fois-ci, de la loi « El Khomri ».

16 septembre. Des juges d'instruction délivrent une ordonnance de non-lieu dans l'affaire des vols en jet de M. Sarkozy.

18 septembre. Mme Le Pen entre en lice pour l'élection présidentielle, à Fréjus (Var), au nom du « peuple tout entier ».

19 septembre. Le président Hollande rend hommage aux victimes du terrorisme dans le jardin des Invalides, à Paris.

21 septembre. La Haute Autorité pour la primaire de la droite et du centre annonce la liste des sept candidats ayant satisfait aux conditions de parrainage : MM. Copé, Fillon, Juppé, Mme Kosciusko-Morizet et MM. Le Maire, Poisson (président du Parti chrétien-démocrate qualifié d'office) et Sarkozy. La candidature de M. Mariton a été, à l'opposé, déclarée irrecevable, en l'absence d'un nombre suffisant de parrainages valides d'adhérents.

25 septembre. Le président Hollande, lors d'un hommage rendu aux harkis aux Invalides, à Paris, reconnaît « la responsabilité des gouvernements français dans [leur] abandon » à l'issue de la guerre d'Algérie.

28 septembre. Le Haut Conseil des finances publiques émet un avis très réservé sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Amendements

– *Cavaliers législatifs*. Issues d'amendements déposés à l'Assemblée nationale en première lecture de la loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, les dispositions de l'article 48 imposant aux membres du Conseil constitutionnel le dépôt de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale sont prises sur le fondement de l'article 63 C, et celles de l'article 49 concernant le dépôt de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) le sont sur le fondement de l'article 61-1 C : elles sont donc sans lien, même indirect, avec la proposition de loi qui a été déposée sur le fondement des articles 13, 64 et 65 C, a jugé la décision 732 DC (§ 101-102) du 28 juillet.

– *Cavaliers législatifs (suite)*. Les décisions 736 et 737 DC du 4 août ont confirmé la vigilance du Conseil qui a soulevé d'office l'absence de lien avec le texte déposé de deux articles de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, et de cinq articles de la loi biodiversité adoptés par l'Assemblée nationale.

– *Délai de dépôt*. Les députés de gauche contestaient la brièveté du délai ouvert le 29 juin à 10 h 50 jusqu'au 2 juillet à 20 heures pour les amendements en nouvelle lecture de la loi Travail, mais la décision 736 DC du 4 août observe que le texte en était connu dès l'issue de son examen par le Sénat en première lecture et que ni l'exercice du droit d'amendement ni la clarté et la sincérité du débat n'ont été altérés.

V. *Bicamérisme*.

Assemblée nationale

– *Composition*. MM. Morin (Eure, 3e) (UDI) et Sauvadet (Côte-d'Or, 4e) (UDI) ont renoncé à l'exercice de leur mandat, respectivement le 20 juillet et le 17 août (*JO*, 22-7 et 18-8) (cette *Chronique*, n° 159, p. 167). M. Sirugue (Saône-et-Loire, 5e) (S) a été nommé secrétaire d'État chargé de l'industrie auprès du ministre de l'Économie et des Finances (décret du 1er septembre) (*JO*, 2-9).

V. *Bicamérisme*. *Gouvernement*. *Immunités parlementaires*. *Loi*. *Missions d'information*. *Parlementaires en mission*. *Responsabilité du gouvernement*. *Session extraordinaire*.

Autorité judiciaire

– *Conformité de la loi organique relative au statut de la magistrature et au Conseil supérieur de la magistrature (CSM)*. Après déclaration du Conseil constitutionnel (732 DC), la loi organique 2016-1090 du 8 août a été promulguée (*JO*, 11-8). Pour se limiter aux aspects saillants, celle-ci vise la composition du corps judiciaire (art. 1er) en y mentionnant « les magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de

la justice et d'inspecteur général de la justice » (nouvelle rédaction de l'article 1er de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958). L'article 7 supprime de la liste des emplois pourvus en conseil des ministres (art. 13, al. 4, de la Constitution), ceux de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel (nouvelle rédaction de l'article 1er susvisé). L'article 10 modifie, de manière emblématique, les termes du serment prononcé par tout magistrat lors de son installation, en supprimant l'adverbe « religieusement » à propos du secret des délibérations qui y figurait (nouvelle rédaction de l'article 6, al. 2), laïcité oblige.

Par ailleurs, le Conseil a indiqué que, dans l'exercice de sa compétence, « le législateur organique doit respecter le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière », en application de l'article 6 de la Déclaration de 1789 (§ 36) (v. *Droits et libertés*).

En matière de droits et obligations des magistrats, le nouvel article 7-1 de l'ordonnance de 1958 (art. 26 de la loi organique) assujettit désormais ceux-ci aux situations de conflit d'intérêts. Dans les deux mois qui suivent leur installation, une déclaration « exhaustive, exacte et sincère » dans « le respect de la vie privée » est déposée auprès du chef hiérarchique dont ils relèvent, à l'issue d'un « entretien déontologique ». En cas d'engagement d'une procédure disciplinaire, le CSM et le garde des Sceaux peuvent obtenir communication de ladite déclaration (nouvel art. 7-2). À cet effet, un « collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire » est créé. Il émet un avis sur toute question déontologique concernant personnellement un magistrat. Ce collège, distinct du CSM, présente à ce dernier un rapport d'activité (nouvel art. 10-2).

Quant aux déclarations de situation patrimoniale, limitées aux seuls hauts magistrats, le Conseil a invoqué à leur encontre le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi (v. *Droits et libertés*).

Reste le droit syndical reconnu aux magistrats : il est soumis, sous réserve de dispositions spécifiques, « aux dispositions législatives et réglementaires de droit commun applicables aux fonctionnaires » (nouvel art. 10-1 de l'ordonnance de 1958) (v. S., rapport Pillet, n° 119, 2016).

– *Indépendance (art. 64 C).* Aux termes de cette disposition, le président de la République est « le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Il en découle, selon le Conseil constitutionnel, que les magistrats du parquet, à laquelle ils appartiennent, « exercent librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales » (555 QPC, § 10) (*JO*, 24-7). En matière d'infractions fiscales, selon une jurisprudence constante, le procureur de la République exerce librement l'action publique. Une fois la plainte déposée, il apprécie librement l'opportunité d'engager des poursuites (art. 40-1 du code de procédure pénale) (§ 12). Mais l'absence d'une plainte de l'administration fiscale « à même d'apprécier la gravité des atteintes portées à ces intérêts collectifs protégés par la loi fiscale […] ne constitue pas un trouble substantiel à l'ordre public » (§ 13). Par suite, la compétence pour déposer la plainte préalable obligatoire relève de cette dernière (« le verrou de Bercy ») dans le respect d'une politique pénale déterminée par le gouvernement (art. 20 C) (§ 15).

V. *Conseil supérieur de la magistrature*. *Droits et libertés*. *Président de la République*.

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie*. Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Paris, La Documentation française, 2016 ; A.-M. Le Pourhiet, « Fonction consultative et fonction juridictionnelle : à propos du projet de révision constitutionnelle de protection de la nation », *Constitutions*, 2016, p. 243.

Bicamérisme

– *Amendements du Sénat*. Les députés requérants contestaient l'irrecevabilité opposée, en lecture définitive de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, aux amendements à l'article 2 reprenant ceux que le Sénat avait adoptés en nouvelle lecture (dernière phrase de l'article 45 C). Mais la décision 737 DC du 4 août écarte le grief en observant que ces amendements, effectivement adoptés par la commission du Sénat, portent sur l'article 2, lequel a été rejeté en séance par celui-ci : les modifications introduites en commission ne pouvaient donc être reprises (sur cette question, v. décision 709 DC du 15 janvier 2015 ; cette *Chronique*, n° 154, p. 182).

– *Commissions mixtes paritaires*. Durant les deux sessions extraordinaires de l'été, cinq CMP se sont réunies et trois n'ont pu parvenir à un accord (règlement du budget, lutte contre la corruption, lanceurs d'alerte).

– *Entonnoir*. Le paragraphe III de l'article 39 de la loi Travail, introduit en nouvelle lecture, n'est pas en rapport avec une disposition restant en discussion, relève la décision 736 DC du 4 août. Il en va de même de deux dispositions de la loi biodiversité qu'a également censurées la décision 737 du même jour.

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. « La loi NOTRe (7 août 2015) » (dossier), *RFDA*, 2016, 1re partie, p. 467, et 2e partie, p. 645 ; É. Sander, « Requiem pour le droit d'opposition du préfet à l'inscription des associations d'Alsace-Moselle », *RDP*, 2016, p. 1129.

– *Libre administration des départements (art. 72 C)*. Le Conseil constitutionnel a jugé (565 QPC) (*JO*, 18-9) que la suppression de la clause de compétence générale des départements ne prive pas ceux-ci d'attributions effectives et ne méconnaît donc pas le principe de libre administration.

– *Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française (art. 74 et 74-1 C)*. À nouveau (cette *Chronique*, n° 159, p. 168), le Conseil constitutionnel a statué, en la matière, sur le régime des annonces judiciaires et légales (2016-11 LOM) (*JO*, 8-7).

V. *Conseil constitutionnel. Question prioritaire de constitutionnalité*.

Commissions

– *Bibliographie*. P. Türk, « Les commissions parlementaires et l'état d'urgence », *RFDA*, 2016, p. 455.

Commissions d'enquête

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Saisine inédite du parquet pour faux témoignage devant une commission d'enquête », *Constitutions*, 2016, p. 231.

– *Sénat*. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces

armées, et celle des affaires européennes ont mis en place un groupe de travail sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne qui est coprésidé par leurs présidents, MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet (LR) (*BQ*, 18-7). Le Sénat a renouvelé, le 28 septembre, l'attribution à la commission des lois des prérogatives des commissions d'enquête pour le suivi de l'application de l'état d'urgence prorogé par la loi du 21 juillet 2016 (cette *Chronique*, n° 157, p. 151).

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie*. M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2016 ; L. Vallée, « Un droit de l'innovation ? », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 52, 2016, p. 27.

– *Rec. Recueil 2015*, Paris, Dalloz, 2016.

– *Ancien président* : *Reconversion rapide*. Après la publication de *Ce que je n'ai pas pu dire* (Robert Laffont) dès sa sortie du Conseil (cette *Chronique*, n° 158, p. 180), M. Jean-Louis Debré a entrepris une carrière dans les médias – participation à « La cour des grands » sur Europe 1 (*Le Figaro*, 20-8) et présentation d'une émission « à base d'humeur et d'humour » sur Paris Première, en octobre (*Le Point*, 27-7).

– *Compétence*. À propos des risques pour l'environnement, provoqués par l'utilisation de produits, le Conseil indique, qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'application et de décision de même nature que celui du Parlement […] au regard de l'état des connaissances » (737 DC, § 38) (*JO*, 9-8). De même, la nécessité des peines attachées aux infractions fiscales ressortit au pouvoir d'appréciation du législateur. Il incombe au Conseil de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (564 QPC) (*JO*, 18-9). Il ne lui appartient pas d'indiquer au législateur les modifications des règles d'imposition, à la suite d'une censure (571 QPC) (*JO*, 2-10).

– *Condition des membres : déclarations d'intérêt et de situation patrimoniale*. Outre la censure (v. *Amendement*), le Conseil précise qu'« il est loisible au législateur organique de modifier ou compléter les obligations » de ses membres.

– *Décisions*.

1er-7 2016-548 QPC, Saisine d'office du président du tribunal de commerce (*JO*, 2-7). V. *Droits et libertés*.
2016-550 QPC, Procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière (*JO*, 2-7). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.

6-7 2016-551 QPC, Accès à la fonction d'avocat (*JO*, 8-7). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-11 LOM, Déclassement (*JO*, 8-7). V. *Collectivités territoriales*.

8-7 2016-552 QPC, Demande de communication d'information et de documents (*JO*, 10-7). V. *Droits et libertés*.
2016-553 QPC, Exonération d'impôt sur les sociétés (*JO*, 10-7). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité*.

22-7 2016-554 QPC, Comptes bancaires à l'étranger (*JO*, 24-7). V. *Droits et libertés*. *Loi*.
2016-555 QPC, Action publique en matière d'infractions fiscales (*JO*, 24-7). V. *Autorité judiciaire*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-556 QPC, Pénalités fiscales et sanctions pénales (*JO*, 24-7). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

28-7 2016-732 DC, Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature (*JO*, 11-8). V. *Amendements*. *Autorité judiciaire*. *Conseil supérieur de la magistrature*. *Question prioritaire de constitutionnalité* et *ci-dessus*.
2016-733 DC, Loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants de l'Union européenne (*JO*, 2-8). V. *Vote*.
2016-734 DC, Loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (*JO*, 2-8). V. *Vote*.

29-7 2016-557 QPC, Prestation compensatoire (*JO*, 31-7). V. *Droits et libertés*.
2016-558 / 559 QPC, Licenciement pour faute lourde (*JO*, 31-7). V. *Droits et libertés*.

4-8 2016-735 DC, Loi organique relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la diversité (*JO*, 9-8). V. *Président de la République*.
2016-736 DC, Loi sur le travail (*JO*, 9-8). V. *Amendements*. *Bicamérisme*. *Droits et libertés*. *Responsabilité du gouvernement* et *ci-dessous*.
2016-737 DC, Loi pour la reconquête de la biodiversité (*JO*, 9-8). V. *Amendements*. *Bicamérisme*. *Droits et libertés* et *ci-dessous*.

8-9 2016-135 ORGA, Détermination par tirage au sort des candidats à l'élection du président de la République et modalités de publication des citoyens présentateurs de candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 10-9). V. *Élection présidentielle*.

9-9 2016-561 / 562 QPC, Écrou extraditionnel (*JO*, 11-9). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

16-9 2016-563 QPC, Valeur des droits sociaux (*JO*, 18-9). V. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-564 QPC, Pénalités fiscales (*JO*, 18-9). V. *Droits et libertés* et *ci-dessous*.
2016-565 QPC, Compétences des départements (*JO*, 18-9). V. *Collectivités territoriales*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-566 QPC, Réquisitions du ministère public (*JO*, 18-9). V. *Droits et libertés*. *Loi*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

23-9 2016-567 / 568 QPC, Perquisition administrative en état d'urgence (*JO*, 25-9). V. *Droits et libertés*. *Gouvernement*. *Loi*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-569 QPC, Transaction pénale (*JO*, 25-9). V. *Droits et libertés*. *Loi*. *Question prioritaire de constitutionnalité*.
2016-565 R QPC, Compétences des départements (*JO*, 25-9). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

29-9 2016-573 QPC, Banqueroute (*JO*, 1er-10). V. *Droits et libertés*. *Loi*.

30-9 2016-571 QPC, Sociétés d'un groupe fiscalement intégré (*JO*, 2-10). V. *Droits et libertés*. *Loi*. *Question prioritaire de constitutionnalité* et *ci-dessus*.

– *Délibération*. Le président Fabius a décidé, en juillet, la mise en ligne des comptes rendus de toutes les délibérations, depuis 1959, dans le respect du délai de vingt-cinq ans (art. 58 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée) (Conseil-constitutionnel.fr) (cette *Chronique*, n° 130, p. 184).

– *Les « chantiers » du Président*. À l'occasion de la rentrée de l'École de droit de Sciences Po Paris, le 14 septembre, et de celle de l'université Paris 1, le 27 suivant, M. Fabius a estimé que le Conseil devait « affermir son rôle, c'est-à-dire être de plus en plus perçu au plan national et international comme une cour constitutionnelle de référence » ; en un mot, « une institution repère ». Avec « le collège » qui l'entoure, trois « chantiers nouveaux » sont annoncés : « la juridictionnalisation » (suppression des membres de droit ; décisions plus simples et mieux motivées ; dialogue lors de l'audience des QPC ; décisions juridiquement irréprochables, car le Conseil n'est pas un « législateur *bis* », pas plus qu'un « contre-pouvoir », mais un « gardien de la Constitution ») ; ensuite, « le rayonnement international » (accroître les contacts et créer des solidarités croissantes de travail ; mise en réseau avec d'autres cours constitutionnelles, sous l'aspect d'une plateforme numérique notamment) ; et, dernier élément du « triangle des réformes », « l'ouverture » du Conseil (renforcement de la pédagogie sur son activité avec la publication d'un rapport d'activité, le 4 octobre, jour anniversaire de la Constitution de 1958 ; rencontre avec la société à l'occasion d'une « nuit du droit », entre autres) (cette *Chronique*, n° 159, p. 170).

– *Membre de droit*. Fidèle à son habitude, le président Giscard d'Estaing a siégé, au titre du contrôle par voie d'action (732, 736 et 737 DC), notamment (cette *Chronique*, n° 158, p. 180).

– *Non-événement*. La loi 2016-987 du 21 juillet prorogeant l'état d'urgence et modifiant celle du 3 juin 2016 en matière de lutte contre le terrorisme (*JO*, 22-7) n'a pas été déférée au Conseil, au titre du contrôle par voie d'action (cette *Chronique*, n° 158, p. 170).

– *Organisation*. Mme Virginie Restino, magistrat administratif, membre du service juridique, en est devenue le chef, le 1er septembre, en remplacement de M. Adrien Gaffier, qui retrouve l'Assemblée nationale. Deux nouveaux membres intègrent le service : MM. Gérald Sutter (administrateur de l'Assemblée nationale) et Sébastien Miller (administrateur du Sénat, pour la première fois) (cette *Chronique*, n° 159, p. 171).

– *Procédure*. La loi Travail a été déférée, non seulement par l'opposition, laquelle n'avait pas déposé, au reste, une motion de censure en réaction au recours à l'article 49, al. 3, de la Constitution, mais aussi, et surtout, par la minorité de la majorité (les « frondeurs »), qui dénonçait cette procédure, de manière inédite sous la XIVe législature (736 DC, § 2 à 11) (*JO*, 9-8). Au surplus, sous réserves d'interprétation, cette loi a été validée (§ 17, 34 et 35).

V. *Amendements*. *Bicamérisme*. *Collectivités territoriales*. *Droits et libertés*. *Question prioritaire de constitutionnalité*. *Responsabilité du gouvernement*.

Conseil des ministres

– *Périodicité estivale*. Le président de la République a réuni le conseil, le

3 août, puis l'ensemble de ses membres, le 22 suivant (cette *Chronique*, n° 156, p. 178). Cependant, compte tenu de l'état d'urgence, un conseil de défense s'est tenu chaque semaine avant le conseil des ministres de la rentrée (*Le Canard enchaîné*, 10-8).

V. *Autorité judiciaire*. *Gouvernement*. *Ministres*. *Premier ministre*. *Président de la République*.

Conseil supérieur de la magistrature

– *Conformité de la loi organique relative au statut de la magistrature et au* CSM. La loi organique 2016-1090 du 8 août (*JO*, 11-8) étend à ses membres le régime des conflits d'intérêts (nouvel art. 10-1 de la loi organique du 5 février 1994). Un mécanisme de sanction en cas de manquement peut être déclenché par six de ses membres, dont au moins un magistrat et une personnalité qualifiée. Les membres du CSM sont soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale (nouvel art. 10-1-2).

V. *Autorité judiciaire*. *Président de la République*.

Constitution

– *Bibliographie*. P. Avril, « La Constitution, machine ou organisme ? », *Mélanges Jean Rossetto*, Paris, LGDJ, 2016, p. 3 ; P. Mouzet, « L'inconstitutionnalité », *ibid*., p. 95.

– *Flexibilité ?* Selon l'opinion du président Hollande, « la Constitution n'est pas un texte flexible », en matière de droits et de libertés (discours du 8 septembre à la salle Wagram à Paris). Cependant, il s'agit d'un texte à droits variables : régimes d'exception des articles 16 et 36 ; participation à l'Union européenne (art. 88-1) et dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie (art. 76) d'un point de vue juridique (Elysee.fr).

– *Jour anniversaire*. V. *Conseil constitutionnel*.

V. *Président de la République*.

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Inscription sur les listes électorales et domiciliation » (sous CE, 27 mai 2016), *LPA*, 31-8 ; *id*., « La multiplication prohibée des dons en période électorale : quelle sanction ? », *LPA*, 12-9.

Cour de justice de la République

– *Composition*. Elle est arrêtée au 23 juin (*JO*, 1er-7).

Droit administratif

– *Bibliographie*. B. Stirn, *Les Sources constitutionnelles du droit administratif*, 9e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; J. Waline, *Droit administratif*, 26e éd., Paris, Dalloz, 2016.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie*. Ph. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, 5e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2016 ; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; O. Gohin, *Droit constitutionnel*, 3e éd., Paris, LexisNexis, 2016 ;

F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 37e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; Cl. Lovisi, *Introduction historique au droit*, 5e éd., Paris, Dalloz, 2016 ; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 14e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; G. Toulemonde, *L'Essentiel des institutions de la Ve République*, 4e éd., Paris, Gualino, 2016 ; *id.*, avec I. Thumerel, *L'Essentiel des principes fondamentaux du droit constitutionnel* (mémentos), Paris, Gualino, 2016 ; P. Türk, *Les Institutions de la ve République*, 9e éd., Paris, Gualino, 2016 ; *id.*, *Principes fondamentaux de droit constitutionnel* (mémentos), 9e éd., Paris, Gualino, 2016 ; *id.*, avec I. Thumerel et G. Toulemonde, *Principes fondamentaux de droit constitutionnel* (exercices corrigés), 4e éd., Paris, Gualino, 2016 ; A. Viala « Le droit constitutionnel à l'heure du tournant arrêtiste. Questions de méthode », *RDP*, 2016, p. 1137.

Droit de l'Union européenne

– *Bibliographie*. Cl. Blumann, « Les multiples fonctions de la Commission européenne sont-elles compatibles ? », *Mélanges Jean Rossetto*, Paris, LGDJ, 2016, p. 153 ; F. Chaltiel, « Le Brexit, le droit et le temps », *LPA*, 4-8 ; B. Mathieu, « L'identité constitutionnelle sous le regard de la Commission de Venise », *Constitutions*, 2016, p. 203 ; Chr. Parent, « Le droit de retrait de l'Union européenne », *RDP*, 2016, p. 935 ; V. Skouris, « Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ? », *RFDA*, 2016, p. 411.

–*Chr.* « CEDH », *RDP*, 2016, p. 1013.

Droits et libertés

– *Bibliographie*. F. Hamon, *Les Discriminations saisies par le droit*, Paris, LGDJ, 2016 ; « L'état d'urgence » (dossier), *RFDA*, 2016, p. 417 ; J.-Ph. Derosier, « L'état d'urgence : un état de liberté sécuritaire. Comprendre un état d'urgence respectueux de l'État de droit », *LPA*, 21-7 ; J.-É. Gicquel, « Instauration de l'état d'urgence », *LPA*, 27-7 ; Th. Hochmann, « L'interdiction du "burkini" est une faute juridique et politique », *Le Monde*, 20-8 ; F. Julien-Laferrière, « L'état d'urgence : un danger potentiel pour les libertés », *LPA*, 21-7 ; R. Letteron, « Le "burkini" bafoue le droit des femmes », *Le Monde*, 20-8 ; B. Mathieu, « Burkini : le Conseil d'État s'en est tenu à la loi », *Le Monde*, 28 / 29-8 ; S. Sur, « L'ordonnance du 26 août sur le burkini ne règle rien », *ibid.* ; J. Toubon, « Le défenseur des droits, un contre-pouvoir ? », *Constitutions*, 2016, p. 213.

– *Banalisation et pérennisation d'un quasi-état d'urgence*. V. *Gouvernement*.

– *Droit à un procès équitable (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé, au titre d'une réserve d'interprétation, sur la conformité de la transaction pénale par un officier de police judiciaire, tant que l'action publique n'est pas mise en mouvement. La personne suspectée d'avoir commis l'infraction doit avoir été informée de son droit à être assistée d'un avocat avant d'accepter la proposition qui lui est faite, y compris si celle-ci intervient au moment de sa garde à vue. Les exigences résultant de l'article 16 sont, à ce compte, satisfaites (569 QPC, § 9) (*JO*, 23-9).

– *Dignité des femmes : le port du « burkini » ?* En référé, le 26 août, le Conseil d'État a suspendu un arrêté du maire de Villeneuve-Loubet (Alpes-

Maritimes), validé par un jugement du tribunal administratif de Nice, le 22 précédent, qui interdisait l'accès aux plages des femmes revêtues de ce vêtement (*Le Monde*, 28 / 29-8). En pareille occurrence, il a jugé qu'était portée « une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle ». La Haute Juridiction s'est limitée à la sauvegarde de l'ordre public au sens matériel, estimant qu'il n'existait pas « un risque objectif de trouble à l'ordre public », en faisant abstraction des circonstances liées à l'état d'urgence et, plus encore, de sa jurisprudence protectrice de la dignité humaine, qu'il s'agisse d'un spectacle de lancer de nain (27 octobre 1995, « Commune de Morsang-sur-Orge ») ou tendant à des propos antisémites (9 janvier 2014, « Dieudonné ») (cette *Chronique*, n° 150, p. 148).

– *Égalité de traitement des magistrats judiciaires dans le déroulement de leur carrière (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a censuré, au nom de ce principe (732 DC, § 36), l'article 72-1, *in fine*, de la loi organique déférée, relatif à la fin de détachement des magistrats détachés. Cette « différence de traitement ne repose pas sur une différence de situation en rapport avec l'objet de la loi et n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général » (§ 37), selon une jurisprudence classique.

– *Égalité des magistrats de l'ordre judiciaire devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité l'article 26 de la loi organique examinée, qui imposait auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale aux seuls hauts responsables, tant du siège que du parquet, à l'égal de la loi du 20 avril 2016 afférente aux membres des juridictions administratives et financières (cette *Chronique*, n° 158, p. 204). « Au regard des exigences de probité et d'intégrité qui pèsent sur les magistrats exerçant des fonctions juridictionnelles », le législateur a institué, en l'occurrence, « une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objectif poursuivi par la loi » (§ 57). Seule, demain, une QPC permettra de rétablir l'unité des déclarants des ordres juridictionnels.

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* De manière classique, le Conseil devait censurer une disposition de la loi relative à la reconquête de la biodiversité, concernant les associations régies par la loi du 1er juillet 1901, bénéficiaires d'une exemption par rapport à d'autres associations (737 DC, § 22).

Une différence de traitement, en matière de faillite personnelle et de banqueroute, qui n'est justifiée ni par une différence de situation ni par un motif d'intérêt général encourt la censure (573 QPC, § 16 et 17) (*JO*, 1er-10).

En revanche, l'impossibilité pour le salarié licencié pour faute lourde de demander l'accès à la formation professionnelle, « exigence constitutionnelle » découlant de l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946, ne méconnaît pas le principe d'égalité selon le Conseil (558 / 559 QPC). Car la disposition contestée s'avère inopérante : elle ne concerne pas la question soulevée (§ 9) (*JO*, 31-7).

– *Égalité devant la loi et les charges publiques (art. 6 et 13 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a déclaré

non conforme à la Constitution, pour méconnaissance du principe d'égalité et « rupture caractérisée », selon la jurisprudence, devant les charges publiques, le régime d'exonération d'une contribution des sociétés d'un même groupe fiscalement intégré et celles ne ressortissant pas à ce régime. Or un objectif de rendement ne constitue pas, en lui-même, une raison d'intérêt général (571 QPC, § 9 et 10) (*JO*, 2-10).

– *Égalité devant la loi et liberté d'entreprendre (art. 6 et 4 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil s'est prononcé sur les conditions d'accès à la profession d'avocat (551 QPC) (*JO*, 8-7). Il a rejeté l'argumentation avancée, en considérant que les personnes ayant exercé une activité ou une fonction juridique pendant une durée suffisante en France ne se trouvent pas dans la même situation que celles l'ayant exercée à l'étranger, soit une différence de traitement justifiée par une différence de situation (§ 10), selon une jurisprudence habituelle. Par ailleurs, le législateur a apporté, en application de l'article 34 C, à la liberté d'entreprendre des limitations qui n'aboutissent pas à des « atteintes disproportionnées ». Il a donc opéré « une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le respect de [cette] liberté et le respect des droits de la défense » (art. 16 de la Déclaration de 1789) (§ 11).

– *Égalité devant la procédure pénale (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Au titre de la transaction pénale, le législateur, en renvoyant à un décret, en matière de vol, le soin de délimiter le champ d'application d'une procédure ayant pour objet l'extinction de l'action publique, a méconnu sa compétence (art. 34 C), dans des conditions affectant l'égalité devant la procédure pénale (569 QPC, § 17) (*JO*, 25-9).

– *Garantie des droits (art. 16 de la Déclaration de 1789).* À l'occasion de l'examen de la loi Travail, le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité une disposition relative au droit à indemnisation au profit des organisations syndicales, applicable rétroactivement, en ce qu'elle portait « atteinte à la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 » (736 DC, § 23) (*JO*, 9-8).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789).* Conformément à sa jurisprudence, le Conseil a estimé que l'interdiction de l'usage de certains produits, en matière de protection de l'environnement, ne portait pas « une atteinte manifestement disproportionnée » à cette liberté (737 DC, § 39) (*JO*, 9-8). À l'opposé, cette situation se présente lorsque les collectivités et leurs groupements sont tenus de proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales, soit à leur verser une indemnité « sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse ». Une « atteinte disproportionnée est portée aux conventions légalement conclues » (736 DC, § 24) (*JO*, 9-8).

– *Liberté du mariage et liberté de mettre fin aux liens du mariage (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Dans une décision 557 QPC, le Conseil a reconnu la validité de l'article 274 du code civil, subordonnant le prononcé du divorce à la constitution de garanties (*JO*, 31-7), en se fondant sur l'intérêt général et l'absence d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (§ 5). Par ailleurs, le droit de mener une vie familiale normale (al. 10 du Préambule

de la Constitution de 1946) est « distinct du droit de se marier » (§ 9) (*JO*, 31-7).

– *Liberté individuelle, liberté d'aller et venir, et respect de la vie privée (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et art. 66 C).* Le régime de l'écrou extraditionnel (art. 696-11 et 696-19 du code de procédure pénale) a été validé par le Conseil (561 / 562 QPC) (*JO*, 11-9), sachant que « la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ». Le législateur a opéré la conciliation avec la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions (§ 9).

– *Principe d'impartialité des juridictions (art. 16 de la Déclaration de 1789).* En application de ce dernier, « une juridiction ne saurait, en principe, selon une jurisprudence classique » (cette *Chronique*, n° 150, p. 146), « disposer de la faculté d'introduire spontanément une instance au terme de laquelle elle prononce une décision revêtue de l'autorité de chose jugée » (548 QPC) (*JO*, 2-7). Mais cette interdiction ne revêt pas un caractère absolu. La saisine d'office est fondée « si la procédure a pour objet le prononcé de sanctions ayant le caractère d'une punition », d'une part, et si elle poursuit « un motif d'intérêt général », d'autre part, et qu'enfin « la loi a prévu des garanties propres à assurer le respect du principe d'impartialité » (§ 3). Au cas d'espèce, la saisine d'office du président du tribunal de commerce pour ordonner le dépôt des comptes annuels sous astreinte est conforme à la Constitution (§ 4, 5 et 6).

– *Principe de proportionnalité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* En matière de déclaration de comptes bancaires à l'étranger, le Conseil, après avoir soulevé d'office un grief, a censuré la disposition incriminée, qui prévoyait « une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits », en cas d'absence de ladite déclaration (554 QPC) (*JO*, 24-7). Au surplus, le Conseil veille à l'absence d'une disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (564 QPC) (*JO*, 18-9).

– *Principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 573 QPC, en matière de banqueroute (*JO*, 1er-10), le Conseil a rappelé que le principe de nécessité « ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes, aux fins de sanctions de nature différente, en application de corps de règles distinctes ». Quant au principe de proportionnalité, « le montant global des sanctions ne doit pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues » (§ 8).

– *Principes des droits de la défense et du contradictoire (art. 16 de la Déclaration de 1789).* S'agissant de la communication des réquisitions du ministère public devant la chambre de l'instruction, le Conseil a abrogé la disposition de l'article 197 du code de procédure pénale, qui privait les parties non assistées d'un avocat d'en avoir connaissance. La différence de traitement entre les parties, selon qu'elles sont ou non représentées, est contraire au principe selon lequel toutes les parties à une instance doivent bénéficier de « garanties égales » (566 QPC) (*JO*, 18-9).

– *Protection du domicile, respect de la vie privée et secret des correspondances (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Le

droit de communication de documents reconnu à des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence (art. L. 450-3 du code de commerce) est limité. Il ne concerne pas « l'entrée dans un lieu à usage d'habitation ». Il ne permet pas d'« exiger la communication de documents protégés par le droit au respect de la vie privée ou par le secret professionnel », a jugé le Conseil (552 QPC) (*JO*, 8-7).

– *Respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Les atteintes portées à cette liberté, selon le Conseil, doivent être « justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (569 QPC, § 24) (*JO*, 25-9). En matière d'exécution des peines et de prévention de la récidive, la censure a été prononcée, motif pris de ce que le législateur a porté une « atteinte disproportionnée » à ce droit, faute d'avoir défini la nature et le champ d'application des informations transmises à l'état-major de sécurité et à la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (§ 26).

– *Respect de la vie privée, inviolabilité du domicile en état d'urgence (art. 2 de la Déclaration de 1789).* V. *Gouvernement*.

– *Traitement inhumain (art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme).* La Cour de Strasbourg a condamné, le 12 juillet, la France pour la rétention d'enfants étrangers pendant plusieurs jours dans des centres administratifs en attendant leur expulsion (*Le Monde*, 14 / 15-7).

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Question prioritaire de constitutionnalité*.

Élection présidentielle

– *Bibliographie.* S. Torcol, « Modernisation électorale : questions autour du contrôle de la "conformité" de la loi organique aux observations du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2016, p. 236.

– *Éloge.* Le président Hollande, dans son discours de la salle Wagram à Paris, le 8 septembre, après avoir critiqué ceux « qui pensent que, l'élection, c'est la primaire, et que le reste n'a plus d'importance », a rétorqué : « Dans une démocratie, il y a l'élection. Ah ! ce n'est pas facile, l'élection ! Il faut la mériter, il faut s'y préparer et il faut respecter les citoyens » (Elysee.fr).

– *Précampagne radiotélévisée.* La recommandation du 7 septembre (*JO*, 9-9) du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) fixe deux périodes avant l'ouverture de la campagne officielle. Durant la première, qui va du 1er février 2017 à la publication de la liste des candidats, le CSA distingue les candidats déclarés et les candidats présumés ; la seconde va de la publication de la liste des candidats à l'ouverture de la campagne.

La recommandation précise notamment les conditions de temps de parole et d'antenne, ainsi que de respect du principe d'*équité* (cette *Chronique*, n° 159, p. 188) ; à cet égard, sont également précisées les conditions d'appréciation de la représentativité des candidats. Les interventions du président de la République candidat ou présumé sont prises en compte sauf « lorsqu'elles relèvent de l'exercice de sa charge », et celles d'un candidat déclaré ou présumé investi de fonctions publiques « si elles peuvent avoir une incidence sur le scrutin ».

– *Présentation des candidats*. La décision 135 ORGA du 8 septembre du Conseil constitutionnel détermine les modalités de publication des présentations conformément aux nouvelles dispositions de la loi du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique du 25 avril 2016 (cette *Chronique*, n° 158, p. 188). Elles sont désormais directement adressées au Conseil et la liste alphabétique des noms et qualités des présentateurs est publiée au fur et à mesure sur son site internet, les mardis et vendredis, en même temps que la liste complète. La liste définitive est arrêtée huit jours au moins avant le premier tour de scrutin et publiée par département ou circonscription d'outre-mer.

V. *Président de la République*.

Finances publiques

– *Bibliographie*. M. Collet, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2016.

Gouvernement

– *Composition*. M. Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, et Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, ont démissionné de leurs fonctions, le 30 août, respectivement pour raison politique (cette *Chronique*, n° 158, p. 195) et personnelle. Par un décret de ce jour, M. Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics, devient ministre de l'Économie et des Finances, symbole de l'unité retrouvée de Bercy depuis 2007 (cette *Chronique*, n° 123, p. 188). Mme Ericka Bareigts, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité réelle, est promue ministre des Outre-mer (*JO*, 31-8). Le secrétariat d'État disparaît. Quatre secrétaires d'État assistent désormais le nouveau ministre de l'Économie : M. Eckert au budget, Mmes Pinville au commerce, Lemaire au numérique et à l'innovation (décret du 30 août) (*JO*, 31-8), et M. Sirugue, député (Saône-et-Loire, 5e) (s), à l'industrie (décret du 1er septembre) (*JO*, 2-9). Ce sont les huitième et neuvième remaniements du gouvernement Valls II (cette *Chronique*, n° 158, p. 189).

– *Pouvoirs de crise*. Deux aspects sont à relever.

I. Quelques heures après que le président Hollande eut évoqué la fin de l'état d'urgence, le 14 juillet, lors de son entretien télévisé, l'attentat terroriste perpétré à Nice en a décidé autrement. Pour la quatrième fois (cette *Chronique*, n° 159, p. 175), ce régime d'exception a été prorogé, pour six mois, par la loi 2016-987 du 21 juillet (*JO*, 22-7), concomitamment au renforcement de la lutte antiterroriste retenue par la loi du 3 juin 2016. Parmi les nouvelles dispositions, l'interdiction des réductions de peine automatiques ; l'augmentation des délais en matière de détention provisoire, en cas de crime terroriste ; l'aggravation des peines pour les associations de malfaiteurs en vue de commettre un acte terroriste ; et l'interdiction du territoire pour une décennie à l'encontre d'un étranger coupable d'une infraction pénale. Cependant, le contrôle parlementaire a été renforcé : « les autorités administratives transmettent sans délai [à l'Assemblée nationale et au Sénat] copie de tous les actes qu'elles prennent en application » de ce régime.

II. Le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer, le 23 septembre, sur le principe du respect de la vie privée

et l'inviolabilité du domicile en état d'urgence (567/568 QPC) (*JO*, 25-9). *Quid*, en effet, de la conformité des perquisitions administratives, à domicile de jour et de nuit, sur le fondement initial de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de l'ordonnance du 15 avril 1960) ? En l'absence de condition et de garantie pour la mise en œuvre de ces mesures, « le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée ». Par suite, la disposition incriminée (art. 11, 1°, de la loi susmentionnée) a été censurée (§ 8). Dans une décision antérieure (526 QPC) (cette *Chronique*, n° 158, p. 183), le Conseil avait frappé d'inconstitutionnalité ledit article relatif aux saisies de données informatiques opérées dans ce cadre d'exception, mais sur le fondement de la loi du 20 novembre 2015.

V. *Conseil des ministres. Droits et libertés. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Groupes

V. *Responsabilité du gouvernement.*

Habilitation législative

– *Ordonnances.* L'abondance cultive l'éclectisme : une ordonnance 2016-982 du 20 juillet (*JO*, 21-7) actualise la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ; une ordonnance 2016-1019 du 27 juillet (*JO*, 28-7) vise l'autoconsommation d'électricité ; une autre du même jour (2016-1028) concerne les mesures de coordination consécutives aux schémas régionaux sectoriels ; celle du 3 août (2016-1057) (*JO*, 5-8) est relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques (*JO*, 5-8) ; l'ordonnance 2016-1060 du même jour réforme les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public en matière d'environnement (*JO*, 5-8) (cette *Chronique*, n° 159, p. 176).

V. *Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité.* M. Robert Navarro, sénateur (NI) de l'Hérault, a été condamné, le 6 juillet, à trois mois de prison avec sursis, 30000 euros d'amende et trois ans de privation des droits civiques pour abus de confiance au détriment de la fédération socialiste (*BQ*, 8-7).

– *Refus de levée d'immunité.* Le bureau de l'Assemblée nationale a rejeté à l'unanimité, le 13 juillet, « la demande d'audition sous le régime de la garde à vue, formulée de manière succincte et trop générale », de M. Paul Giacobbi, député (RRDP) de Haute-Corse, laquelle « n'était de ce fait pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire à la manifestation de la vérité » (*JO*, 14-7).

Loi

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Le Conseil constitutionnel a procédé à l'abrogation à sept reprises : l'article 145, b *ter* du 6, du code général des impôts (553 QPC) (*JO*, 10-7) ; l'article 1736, alinéa 2 du § IV, du même code (554 QPC) (*JO*, 24-7) ; l'article 197 du code de procédure pénale (al. 3 et 4) (566 QPC) (*JO*, 18-9) ; l'article 11, 1°, de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de l'ordonnance

du 15 avril 1960) (567/568 QPC) (*JO*, 25-9) ; l'article 41-1-1, 4e du § 1, du même code (569 QPC) (*JO*, 25-9) ; l'article L. 654-6 du code de commerce (573 QPC) (*JO*, 1er-10) ; et les mots « entre sociétés du même groupe » au sens de l'article 223 A figurant au 1° du § 1 de l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts dans sa rédaction de la loi 2015-1786 du 29 décembre 2015 (571 QPC) (*JO*, 2-10) (cette *Chronique*, n° 159, p. 176).

– *Conformité de la loi pour la reconquête de la biodiversité*. La loi 2016-1087 du 8 août a été promulguée (*JO*, 9-8), à l'issue de la déclaration de conformité rendue par le Conseil constitutionnel (737 DC). Outre la censure d'amendements, ce dernier a rappelé successivement que « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit, par suite, être revêtue d'une portée normative » (§ 9) ; que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire » (§ 14) ; et qu'en application de l'article 88-1 C il résulte « une exigence constitutionnelle de transposition en droit interne d'une directive de l'Union européenne » (§ 35).

– *Conformité de la loi Travail*. Au prix d'une crise sociale, d'une crise politique au sein du Parti socialiste et de la dyarchie (cette *Chronique*, n° 159, p. 182) et d'un triple engagement de la responsabilité gouvernementale, en application de l'article 49, alinéa 3 C, la loi « El Khomri » (2016-1068) du 8 août a été, enfin, promulguée, le lendemain, après déclaration de conformité du Conseil (736 DC) (*JO*, 9-8). Sans préjudice d'une censure pour vice de la procédure d'amendements, deux dispositions au fond ont été frappées d'inconstitutionnalité.

– *« Déconnexion »*. À la poursuite du temps, le président Hollande estime « qu'il y a une déconnexion entre le temps parlementaire, exagérément long, et le temps participatif citoyen, exagérément court », en songeant au mouvement social « Nuit Debout » (entretien avec des journalistes au retour de Rio de Janeiro, 6 août) (*Le Monde*, 9-8). Il s'est prononcé pour une réforme de « l'élaboration et du vote de la loi » en critiquant le recours aux ordonnances et aux référendums (discours de la salle Wagram, 8 septembre) (*Le Figaro*, 9-9).

– *Proposition de loi*. Le président Bartolone a soumis au Conseil d'État, pour avis (art. 39, al. 4, de la Constitution), la proposition relative aux modalités d'inscription sur les listes électorales (v. Vote).

V. *Amendements*. *Bicamérisme*. *Conseil constitutionnel*. *Droits et libertés*. *Habilitation législative*. *Pouvoir réglementaire*. *Responsabilité du gouvernement*. *Vote*.

Loi organique

V. *Autorité judiciaire*. *Conseil supérieur de la magistrature*. *Vote*.

Ministres

– *Bibliographie*. C. Pietralunga et D. Revault d'Allonnes, « Emmanuel Macron, itinéraire d'un enfant gâté », *Le Monde*, 1er-9.

– *Condamnation : un précédent*. La cour d'appel de Paris a confirmé, le 27 septembre, le jugement du tribunal

correctionnel de Paris du 23 septembre 2015 (cette *Chronique*, n° 156, p. 188) condamnant Mme Benguigui, ancienne ministre du gouvernement Ayrault, pour omission d'éléments dans sa déclaration de situation patrimoniale. Elle a été frappée d'un an d'inéligibilité, de deux mois de prison avec sursis et de 5 000 euros d'amende (*Le Figaro*, 28-9).

– *Le cas Macron (suite et fin)*. De bravades en transgressions et provocations, la démission du ministre de l'Économie était inéluctable, telle naguère celle de sa collègue Mme Taubira (cette *Chronique*, n° 158, p. 195). Le décret du 30 août (*JO*, 31-8) en prend acte. Après avoir cultivé la métaphore sportive, le 9 juillet, sur l'étape du tour de France au sommet du Tourmalet – « Je ne concours pas pour le maillot à pois, […] quand on fait du vélo, c'est le maillot jaune » (*Le Figaro*, 12-7) –, il a réuni à Paris, pour la première fois, son mouvement, le 12 juillet. Et de pérorer : « Nous le porterons jusqu'en 2017 et jusqu'à la victoire ! » (*Le Monde*, 15-7). Placé devant le fait accompli, le chef de l'État le tancera, une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 158, p. 195), au cours de son entretien de la fête nationale (v. *Président de la République*). En prenant « le large », selon sa référence maritime, M. Macron entend présenter une « nouvelle offre politique ». À cet effet, il a dénoncé « le cynisme du système politique » (entretien au *Journal du dimanche*, 4-9), conformément à sa volonté de transpercer « la ligne Maginot » de la gauche et de la droite, en s'adressant à tous les progressistes (déclaration du Puy du Fou, 19 août) (*Le Figaro*, 20/21-8). « Il m'a trahi avec méthode », confessera le Président (*Le Monde*, 1er-9).

– *Règles de comportement*. V. *Président de la République*.

– *Solidarité*. La prise de position de M. Valls (entretien à *La Provence*, 17-8) favorable aux mesures d'interdiction du port du « burkini » a suscité la désapprobation de Mmes Vallaud-Belkacem et Touraine (*Le Monde*, 27-8). L'affaire des boues rouges de l'usine de Gardanne (Bouches-du-Rhône) a été la cause, derechef (cette *Chronique*, n° 157, p. 169), d'un dissentiment entre le Premier ministre et la ministre de l'Écologie, le 2 septembre, sur France 3. Pour autant, Mme Royal n'a pas songé à démissionner.

V. *Conseil des ministres*. *Gouvernement*. *Premier ministre*. *Président de la République*. *Responsabilité du gouvernement*.

Missions d'information

– *Article 145, al. 4, du règlement de l'Assemblée nationale*. Créée le 28 juin par la conférence des présidents, la mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations s'est réunie le 20 juillet et a désigné son président, M. Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, comme rapporteur.

La conférence des présidents a par ailleurs décidé, le 12 juillet, la création d'une mission sur les relations politiques et économiques entre la France et l'Azerbaïdjan en rapport avec les objectifs français de développement de la paix et de la démocratie dans le Caucase du Sud.

V. *Commissions*.

Parlementaire en mission

– *Nomination*. Mme Doucet, députée (Gironde) (s), a été nommée, par un décret du 28 juillet (*JO*, 29-7), dans le

cadre d'une mission relative aux projets éducatifs territoriaux des écoles des quartiers prioritaires.

V. *Assemblée nationale*.

Pouvoir réglementaire

– *Abondance normative*. Les cent vingt-trois articles de la loi « El Khomri » du 8 août seront accompagnés de cent vingt-sept décrets d'application (*Le Monde*, 13-9).

V. *Loi*.

Premier ministre

– *Autorité et clarification*. Avec vivacité, M. Valls a réagi au comportement de M. Macron, au moment où celui-ci tenait la première réunion de son mouvement, le 12 juillet : « Il est temps que cela s'arrête ! » Devant les députés socialistes, le lendemain, il s'exclame : « On ne peut pas dénoncer un prétendu système en cédant aux sirènes du populisme quand, circonstance aggravante, on est soi-même le produit le plus méritant de l'élite de la République ! » (*L'Est éclair*, 14-7). « J'ai un principe, devait-il commenter, en déplacement à Évry (Essonne), au lendemain du départ de l'intéressé, la loyauté, la loyauté à l'égard du président de la République, mais aussi la loyauté vis-à-vis des Français […]. Dans ces moments-là, on ne peut pas partir, on ne peut pas déserter. » Puis il décocha la flèche du Parthe : « Il n'y a pas de place pour les aventures individuelles. Il n'y a de place que pour un combat collectif » (*Le Monde*, 1er-9).

La démission de M. Macron, venant après celles de MM. Hamon et Montebourg, et de Mme Taubira, achève le processus de clarification, en dehors du cas… singulier de Mme Royal (cette *Chronique*, n° 159, p. 181).

– *Autorité et émancipation : « Premier ministre mais libre »*. À Colomiers (Haute-Garonne), lors d'une réunion du Parti socialiste et en présence de ministres, le 29 août, M. Valls a rappelé sa « loyauté » au chef de l'État, qui ne « l'entrave pas ». De manière inédite, il s'en est émancipé, cependant, en s'affirmant « Premier ministre et libre, Premier ministre mais libre » (*Le Monde*, 31-8).

– *Autorité et proclamation : « Je gouverne »*. En réaction à la déclaration de Mme Royal contestant son arbitrage dans l'affaire des boues rouges de l'usine de Gardanne, M. Valls s'est écrié, le 2 septembre, sur France 2 : « Je gouverne, je décide, chacun doit être à sa tâche, avec l'esprit et le sens du collectif. » Sous ce rapport, il avait, au préalable, admonesté Mmes Vallaud-Belkacem et Touraine pour leur prise de position sur le « burkini », en contradiction avec sa déclaration favorable à l'interdiction de ce vêtement (entretien à *La Provence*, 17-8). Au lendemain de l'ordonnance du Conseil d'État, le Premier ministre persistera, sur Facebook, dans sa conviction : la suspension des arrêtés « n'épuise pas le sujet » (*Le Monde*, 28/29-8).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement*.

Président de la République

– *Bibliographie*. F. Hollande, « Une France fraternelle », *Le Débat*, n° 191, 2016.

– *Ancien président*. M. Nicolas Sarkozy a annoncé officiellement sa candidature à l'élection présidentielle de 2017 en publiant un nouvel ouvrage, *Tout pour la France* (Plon), le 22 août. C'est la première fois qu'un ancien président brigue un nouveau mandat.

– *Anciens présidents (*statut*)*. La lettre du 8 janvier 1985 par laquelle le Premier ministre Laurent Fabius informait l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing des avantages réservés aux anciens chefs de l'État, non publiée au *Journal officiel*, a été contestée par l'association Anticor; le Conseil d'État a rejeté la requête le 28 septembre: « les conditions de publication des actes réglementaires sont sans incidence sur leur légalité » et les moyens alloués ne sauraient être affectés au financement d'une campagne électorale (*BQ*, 29-9).

– *« Arguties juridiques », les principes constitutionnels ?* À propos de la lutte antiterroriste, M. Sarkozy avait dénoncé « les arguties juridiques, les précautions, les prétextes à une action incomplète, [qui] ne sont plus admissibles », au lendemain de l'attentat contre le père Hamel (*Le Monde*, 29-7). Le président Hollande devait lui répliquer, le 8 septembre, en cédant à l'anaphore: « Une argutie juridique, le droit d'aller et venir ? Une argutie juridique, la liberté d'expression ? Une argutie juridique, la liberté de culte ? Une argutie juridique, la présomption d'innocence ? Non, les principes constitutionnels ne sont pas des "arguties juridiques" » (Elysee.fr).

– *Avertissement*. Interrogé le 14 juillet sur les controverses suscitées par le ministre de l'Économie, notamment à la suite de son meeting du 12 à la Maison de la Mutualité à Paris, le chef de l'État a rendu hommage aux qualités de M. Emmanuel Macron, mais il a ajouté qu'il y avait des règles dans un gouvernement (v. *Règles de comportement ministériel*).

– *Chef de la diplomatie*. Le président Hollande a réuni, comme chaque année, les ambassadeurs, le 30 août (*Le Monde*, 1er-9).

– *Chef des armées*. Outre l'annonce de moyens d'artillerie mis à la disposition des forces irakiennes, accompagnée de conseillers français, le 14 juillet, et le redéploiement du porte-avions *Charles-de-Gaulle*, en vue de la reconquête de Mossoul, le président Hollande a reconnu, le 20 suivant, la présence de militaires français en Libye, au lendemain d'un accident d'hélicoptère (*Le Figaro*, 15 et 21-7). Il a par ailleurs annoncé, le 28 juillet, la création de la « Garde nationale » à partir des réserves opérationnelles des armées et de la gendarmerie.

– *Collaborateurs*. Il a été mis fin aux fonctions de Mme Annabelle Vandendriessche, conseillère adjointe aux affaires intérieures et collectivités territoriales, que remplace avec le titre de conseillère Mme Julie Bouaziz, et du général Benoît Puga, chef de l'état-major particulier (*JO*, 2-7), que remplace l'amiral Bernard Rogel (*JO*, 7-7). L'arrêté du 9 septembre « portant organisation du cabinet » modifie les attributions de M. Thomas Mélonio, devenu conseiller Afrique, poste qui était occupé par Mme Hélène Le Gall (*JO*, 10-9). Mme Adrienne Brotons et M. Sébastien Massart reprennent les fonctions de M. Julien Pouget, et M. Dominique Ceaux est nommé conseiller (*JO*, 23-9). On notera les variations du vocabulaire,

qui ne se réfère plus au secrétariat général mais au cabinet présidentiel (v. « Hémorragie dans les ministères et à l'Élysée », *Le Monde*, 20-9).

– *Commémoration*. Aux côtés du Premier ministre britannique et de membres de la famille royale, dont le prince de Galles, le président Hollande a participé, le 1er juillet, au centenaire de la bataille de la Somme, au mémorial de Thiepval, le 1er juillet (*Le Monde*, 3-7) (cette *Chronique*, n° 159, p. 181.

– *Conseils de défense*. Au lendemain de l'attentat terroriste à Nice, le 14 juillet, les conseils se sont succédé, comme naguère (cette *Chronique*, n° 157, p. 172). Le Président les a réunis à quatre reprises, les 15, 16, 18 et 22 juillet. L'assassinat du père Hamel provoquera deux réunions, le 27 juillet et le 3 août. En l'absence du conseil des ministres, en août, un conseil de défense s'est tenu chaque semaine. Ce rythme est observé depuis lors, au demeurant.

– *Hommage au Premier ministre*. Lors de son entretien du 14 juillet, le Président a salué M. Valls, qui dirige le gouvernement « avec autorité, courage, en ayant le sens de l'intérêt général » et « aussi avec sa personnalité, heureusement ». Une appréciation laudative qui efface le sentiment de crise au sein de la dyarchie, à propos du droit de manifestation, le mois précédent (cette *Chronique*, n° 159, p. 185).

– *Inflation bibliographique*. La rentrée a vu fleurir une foule d'ouvrages de journalistes (trop nombreux pour être cités ici) rapportant les innombrables entretiens et confidences accordés par le président Hollande depuis son élection.

– *Inventaire (suite)*. « À la fin de mon mandat, je pourrai dire que j'ai fait avancer la vie de mon pays », a observé le chef de l'État dans son entretien du 14 juillet. Grâce au « bon cap » choisi, il a répété que la situation économique allait « effectivement mieux », ajoutant : « Ceux qui n'ont pas tenu leurs promesses sont ceux qui ont dû me précéder parce que, pour ce qui me concerne, j'ai tenu tous mes engagements » (*Le Figaro*, 15-7) (cette *Chronique*, n° 159, p. 182).

– *Irritation*. Interrogé le 14 juillet sur son coiffeur personnel, le président Hollande rappela la réduction des crédits de l'Élysée qu'il avait décidée, et conclut : « On peut me faire tous les reproches sauf celui-là ! »

– *La France : « Le combat d'une vie »*. « Je ne laisserai pas l'image de la France, le rayonnement de la France s'altérer lors des prochains mois ou des prochaines années », a affirmé le président Hollande, le 8 septembre (discours de la salle Wagram). « C'est le combat d'une vie » (Elysee.fr). « La France que je porte est la France fraternelle », devait-il proclamer (entretien au *Monde*, 16-9).

– *Pouvoir de nomination*. Après déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel (735 DC), la loi organique 2016-1086 du 8 août (*JO*, 9-8) modifie le tableau annexé à celle (2010-837) du 23 juillet 2010. Au titre de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution, la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la diversité ressortit à la compétence présidentielle, au regard du critère de l'importance (cette *Chronique*, n° 156, p. 192). En application de la loi organique 2016-1096 du 8 août (*JO*, 11-8),

le chef de l'État nomme un membre, magistrat ancien membre du CSM, du comité de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire sur proposition de la formation plénière du CSM ; de la même façon, un universitaire sur proposition alternativement du premier président de la Cour de cassation et du procureur général près ladite Cour (nouvel art. 10-2 de l'ordonnance 58-1270 du 22 décembre 1958) (v. *Autorité judiciaire*).

– *Président « émetteur »*. Pour M. Hollande, « le seul interlocuteur du président est le pays […]. L'époque de la parole rare et jupitérienne, venant dénoncer les conflits d'en haut, est révolue […]. Le président est devenu un émetteur presque comme les autres », à l'image de l'abaissement de la fonction présidentielle ou du « président normal » identifié « à la maîtrise qu'il a de lui-même » (entretien au *Monde*, 16-9).

– *Protecteur de « la cohésion de la maison France »*. Selon la posture qu'il affiche (cette *Chronique*, n° 157, p. 173), le Président s'est posé, le 14 juillet, en protecteur d'une maison « fragile », la France : « Notre société est violente, la mondialisation est dure […]. Je regarde les propositions qui sont faites face à la gauche : propositions de dislocation républicaine, de séparation, d'opposition des Français entre eux, autour d'une identité crispée. » Que la France puisse avancer, autrement dit, « sans abandonner […] son modèle social […] ou, pire, abandonner son modèle républicain ». Chantre de la cohésion, il ajoutera : « Cohésion nationale, on voit qu'elle est menacée, cohésion sociale, et j'allais dire cohésion culturelle parce que nous avons besoin d'être rassemblés » (*Le Figaro*, 9-7).

– *Référendum et élection présidentielle*. Évoquant dans son discours de la salle Wagram, le 8 septembre, le recours au référendum prôné par certains candidats à la primaire de la droite et du centre, le président Hollande a commenté : « Les élections présidentielles, légitimes, sont l'occasion de s'adresser au peuple, de lui demander un mandat, sans qu'il soit nécessaire de lui poser une question, souvent d'ailleurs raccourcie, détournée, qui n'aboutirait qu'à le diviser. »

– *Règles de comportement ministériel*. Réagissant à la réunion, deux jours plus tôt, du mouvement « En marche » de M. Macron, le chef de l'État s'est livré à une nouvelle admonestation : « Il a des idées, il veut rencontrer des citoyens et, là-dessus, c'est utile. Il faut toujours aller à la rencontre des autres, proposer des idées nouvelles. » Mais « il y a des règles, dans un gouvernement », a-t-il cru devoir rappeler (cette *Chronique*, n° 159, p. 199) : « La première règle, c'est la solidarité, c'est l'esprit d'équipe, c'est de défendre le bilan, c'est d'être à plein temps dans sa tâche. » Une deuxième ? : « Dans un gouvernement, il n'y a pas de démarche personnelle, encore moins présidentielle, il y a tout simplement servir, et servir jusqu'au bout. » D'où le dilemme : « Respecter ces règles, c'est rester au gouvernement ; ne pas les respecter, c'est ne pas y rester […]. Chacun maintenant est informé […]. La règle, si elle n'est pas respectée, […] aura les conséquences que je viens d'indiquer » (*Le Figaro*, 15-7).

– *Réunion*. Le président Hollande a convoqué le Premier ministre et les ministres intéressés, le 26 août, à propos de l'arrêt rendu par le Conseil d'État relatif au port du « burkini ». Une réunion de crise s'est tenue, le

12 septembre, à propos de la fermeture annoncée de l'usine d'Alstom de Belfort (*Le Monde*, 14-9).

– *Séminaire gouvernemental*. En vue de la préparation de la rentrée, le président Hollande a réuni, le 23 juillet, l'ensemble des membres du gouvernement (*Le Figaro*, 24-7).

– *Visite privée au Pape*. V. *République*.

V. *Autorité judiciaire*. *Conseil des ministres*. *Gouvernement*. *Loi*. *Ministres*. *Premier ministre*. *République*. *Responsabilité du gouvernement*.

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Chr. LPA*, 27-7 ; *Constitutions*, 2016, p. 351.

– *Dispositions législatives*. Sans préjudice du fait que la fiscalité s'empare de cette procédure, certains aspects méritent d'être relevés.

I. Sous le bénéfice de réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel a reconnu la validité de dispositions législatives (550 et 561 / 562 QPC) (*JO*, 2-7 et 11-9), notamment.

II. La jurisprudence constante d'une juridiction suprême vaut support d'une QPC, selon une démarche ordinaire (563 et 566 QPC) (*JO*, 18-9).

III. Une ordonnance, prise en application de l'article 38 C, avant la révision du 23 juillet 2008, est assimilée à une « disposition législative » dès lors que sa « ratification pouvait résulter d'une loi qui, sans avoir cette [dernière] pour objet direct, l'impliquait nécessairement » (567 / 568 QPC) (*JO*, 25-9), selon une jurisprudence classique en matière de ratification implicite (décision du 29 février 1972 ; *AJDA*, 1972, p. 638, note B. Toulemonde).

IV. La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une QPC, selon la jurisprudence du Conseil, « que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (569 QPC) (*JO*, 25-9).

– *Procédure*. On s'attachera aux éléments suivants :

I. Une intervention dépourvue de grief à l'encontre de la disposition incriminée a été déclarée irrecevable (555 QPC) (*JO*, 24-7). Le seul fait d'être ou d'avoir été partie à une instance devant une chambre de l'instruction ne constitue pas un intérêt spécial (566 QPC) (*JO*, 18-9).

II. À propos du cumul des poursuites et des peines contesté par les requérants (550 QPC) (*JO*, 2-7), le Conseil, s'étant prononcé le 18 mars 2015 (462 QPC) et le 24 juin 2016 (446 QPC) (cette *Chronique*, n° 159, p. 174), a estimé que ces dernières décisions constituaient « un changement de circonstances de droit » justifiant « le réexamen » de la disposition incriminée. En cas opposé, il n'y a donc pas lieu à statuer (556 QPC, § 8) (*JO*, 24-7).

III. Le Conseil a soumis aux parties un grief susceptible d'être relevé d'office. Ces dernières ont présenté des observations en réponse (551 QPC) (*JO*, 8-7). Il a relevé d'office le grief relatif à l'étendue de la compétence du législateur (§ 2).

Dans le même ordre de considération, cette attitude a préfiguré la censure de la disposition contestée (554 QPC, § 7) (*JO*, 24-7).

IV. Une censure a été différée au 31 décembre 2017, en matière de procédure pénale (566 QPC) (*JO*, 18-9), et au 1er janvier 2017, en matière fiscale (571 QPC) (*JO*, 2-10).

V. Le Conseil a procédé à une rectification d'erreur matérielle d'une décision, en application de l'article 13 de son règlement du 4 février 2010 (565 R QPC) (*JO*, 25-9).

V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

République

– *Bibliographie*. H. Dion, « La Constitution de 1875 et la guerre 1914-1918. Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif », *Mélanges Jean Rossetto*, Paris, LGDJ, 2016, p. 23 ; F. Hervouët, « L'Europe est-elle compatible avec la laïcité ? », *ibid*., p. 185.

– *Fête nationale*. Des détachements interarmées australiens et néo-zélandais, dont des Maoris, ont été à l'honneur cette année (*Le Figaro*, 15-7).

– *Langue de la République*. Le Premier ministre s'est opposé, le 4 juillet, devant l'Assemblée de Corse, à Ajaccio, à « la coofficialité » de la langue française et de la langue corse (*Le Figaro*, 5-7).

– *Pratique de l'islam*. Selon le président Hollande (discours de la salle Wagram, 8 septembre), « rien dans l'idée de laïcité ne s'oppose à la pratique de l'islam en France, pourvu qu'elle se conforme à la loi ». Il a tenu à préciser, par ailleurs, en référence à l'affaire du « burkini », qu'« il n'y aura pas de législation de circonstance, aussi inapplicable qu'inconstitutionnelle » (Elysee.fr).

– *Profanation*. « Tuer un prêtre, c'est profaner la République », a proclamé, le 27 juillet, le président Hollande, en réaction à l'assassinat barbare du père Hamel. Reçu en visite privée au Vatican par le pape François, le 17 août, le chef de l'État a exprimé sa « gratitude » au Saint-Père, « frère aux côtés du peuple français » dans les épreuves du terrorisme. Il a estimé, en cette circonstance, que, « quand une église a été touchée, quand un prêtre est assassiné, c'est la République qui est profanée […]. Le rôle de la République [est de] protéger tous les cultes » dans le cadre de la laïcité, « qui doit assurer la liberté de croire ou de ne pas croire […], d'avoir la religion de [son] choix, à condition, bien sûr, d'avoir le respect des autres ». Au préalable, le Président s'était rendu à l'église Saint-Louis-des-Français (*Le Figaro*, 18-8). C'est sa deuxième visite au Saint-Siège (cette *Chronique*, n° 150, p. 164).

– *Terrorisme islamiste et victoire des démocraties*. En écho au serment de Versailles du 16 novembre 2015 (cette *Chronique*, n° 157, p. 173), le Président a dénoncé, le 8 septembre 2016, dans son discours de la salle Wagram, ce « fléau mondial » qui « dévoie l'islam pour propager la haine, le fondamentalisme ». Le combat sera amené à durer, mais « les démocraties gagnent toujours les guerres » (Elysee.fr).

V. *Autorité judiciaire*. *Gouvernement*. *Premier ministre*. *Président de la République*.

Responsabilité du gouvernement

– *Article 49, alinéa 3, de la Constitution*. Dénonçant « l'alliance des contraires, des conservatismes et des immobilismes », comme il l'avait fait, le 10 mai, en première lecture de la loi Travail (cette *Chronique*, n° 159, p. 184), le Premier ministre a de nouveau engagé la responsabilité du gouvernement, le 5 juillet, mais cette fois dès l'ouverture de la discussion en nouvelle lecture du projet de loi désormais intitulé « relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels », « sur le texte issu des travaux de la commission des affaires sociales modifié par les amendements transmis au président de l'Assemblée nationale ». Les députés du groupe Les Républicains ont alors quitté l'Hémicycle, avant que le président Bartolone déclare le débat suspendu.

Il a été procédé de même le 20 juillet, en lecture définitive du texte considéré comme adopté le 6 précédent, l'opposition ayant les deux fois renoncé à déposer une motion de censure et les « frondeurs » du Parti socialiste n'étant toujours pas parvenus à réunir les cinquante-huit signatures requises.

– *Contestation*. Aux députés de gauche qui mettaient en cause la triple application de l'article 49, alinéa 3, la décision 736 DC du Conseil constitutionnel, rendue le 4 août, rappelle que les seules conditions à sa mise en œuvre sont celles mentionnées à cet article et qu'en particulier une seule délibération du conseil des ministres suffit pour engager la responsabilité du gouvernement lors des lectures successives d'un même texte.

V. *Gouvernement*. *Premier ministre*.

Séance

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « De l'usage des séances d'initiative parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 229.

Sénat

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Premières observations du président du Sénat sur une QPC », *Constitutions*, 2016, p. 233.

– *Déontologie sénatoriale*. Le comité de déontologie parlementaire, à l'initiative de son président, M. Pillet, a publié et mis en ligne un recueil sur la déontologie sénatoriale, faisant suite à la réunion du bureau, le 23 juin 2016.

V. *Bicamérisme*. *Commissions d'enquête*. *Immunités parlementaires*. *Session extraordinaire*.

Session extraordinaire

– *Première session extraordinaire*. Elle a été close par le décret du 21 juillet (*JO*, 22-7), après que le décret du 16 juillet (*JO*, 17-7) eut complété celui du 16 juin (cette *Chronique*, n° 159, p. 185) par le projet de loi prorogeant l'état d'urgence.

– *Seconde session extraordinaire*. Le décret du 29 juillet (*JO*, 30-7) convoque le Parlement le 27 septembre sur un ordre du jour comportant l'examen ou la poursuite de l'examen de sept projets et quatre propositions de loi, ainsi que la ratification de cinq engagements internationaux, avec la rituelle séance de questions. La session a été close par le décret du 29 septembre (*JO*, 30-9).

V. *Assemblée nationale*. *Sénat*.

VOTE

– *Modalités d'inscription sur les listes électorales*. Trois séries de dispositions sont à relever.

I. La loi 2016-1048 du 1er août (*JO*, 2-8), d'origine parlementaire, rénove ces modalités d'inscriptions. À l'issue d'une démarche bipartisane (v. AN, rapport Pochon-Warsmann, n° 3761, 2016) et de la garantie de l'avis du Conseil d'État (art. 39, al. 4, de la Constitution), cette loi transforme la procédure de révision des listes électorales. Son entrée en vigueur est reportée, cependant, au plus tard au 31 décembre 2019 (art. 16 de la loi susmentionnée). La nouvelle procédure peut se ramener aux éléments ci-après : élargissement de la procédure d'inscription d'office aux personnes acquérant la nationalité française (nouvel art. L. 11 du code électoral) ; assouplissement de la procédure d'inscription ; dépôt des demandes en vue de participer à un scrutin « au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin » (nouvel art. L. 17) ; transfert des compétences des commissions administratives aux maires, s'agissant des inscriptions et des radiations (nouvel art. L. 18) ; et création d'un répertoire électoral unique et permanent confié à l'Insee en vue de la sécurisation de la procédure de contrôle des opérations (nouvel art. L. 16, III).

II. Une loi organique 2016-1046 du 1er août (*JO*, 2-8), après déclaration de conformité (733 DC), modifie les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales : dans chaque commune et chaque bureau, la liste électorale complémentaire est extraite du répertoire électoral complémentaire établi par l'Insee (nouvel art. LO 227-3 du code électoral).

III. Une loi organique 2016-1047 du 1er août, après déclaration de conformité (734 DC), modifie à son tour lesdites modalités s'agissant des Français établis hors de France : une liste électorale consulaire est tenue par chaque ambassade. Chacune d'entre elles est extraite du répertoire électoral unique établi par l'Insee (nouvelle rédaction des art. 2 et 5 de la loi organique du 31 janvier 1976).

V. *Loi. Loi organique*.

SUMMARIES

Hugues Fulchiron
A Historical Perspective on the Contemporary Stakes of French Nationality Law
The history of French nationality law is closely connected to the political, economic and social realities of a particular period. But it is also guided by a sort of "mystique" referring to a national community formed by a certain number of shared principles and values. Although it is now in competition with other types of kinship, nationality remains a fundamental element of "togetherness".

Serge Slama
***Jus Soli*, *Jus Sanguinis*, Integral and Complementary Principles of the Republican Tradition**
Advocates of a reform of French nationality law that aims to limit the automatic appliance of birth right (*jus soli*) to children born in France from foreign parents often use the argument that, in the history of nationality, *jus soli* has never had the same place or importance as descent (*jus sanguinis*). Yet, a careful perusal of the texts and parliamentary debates shows that this is not the case.

Sabine Corneloup
The Contemporary Methods of Acquiring French Nationality
The article deals both with what is required today to acquire French nationality and what stands in its way. Within this broad topic, it highlights a number of contemporary tendencies, such as the impact of the evolution of the family model on the acquisition of nationality through marriage and birth, the pervasiveness of the fear of frauds, and the attention now paid to the conditions of assimilation to French society.

Claire Zalc

Is Naturalization an Axis or a Medium for Integration? Looking Back at the Early 20th Century Debate

Naturalization and integration often appear to be linked in the political and philosophical debates. Some argue that naturalization sanctions the path of an "integrated" immigrant, others argue that naturalization, in itself, is a medium for integration that gives access to a set of rights. This debate opposes two conceptions of nationality: on the one hand, it is seen as a "favour" that must be "deserved"; on the other hand, as a right that reduces inequalities. The article examines how the terms of this debate were set in early 20th century France and questions the relevance of this semantic and conceptual alliance. Would it not be better to consider nationality as a status?

Dominique Schnapper

Nationality and Citizenship

The confusion between nationality and citizenship has characterized the history of modern democracies. Today, some envisage a "new citizenship" which would be based on European construction or social and economic participation. Others argue in favour of a dissociation between citizenship and nationality. Can democratic societies dismiss the political dimension and the set of traditions of the institutions that structure the democratic system? Are nationality and citizenship separable?

Emmanuel Decaux

Statelessness

Statelessness, which deprives people of their "right to a nationality", is both a technical consequence of the complexities of international private law, and a political phenomenon stemming from discriminatory policies which affect mainly women and children today. In spite of the efforts of the League of Nations and then the United Nations, the legal norms aiming to reduce and prevent cases of statelessness are insufficient, and humanitarian protection needs to remain a priority in a world experiencing a major migratory crisis.

Jean-Christophe Gaven

Deprivation before Nationality
Archeology of the Deprivation of Citizenship

From voluntary expatriation to national indignity, the legal systems of the Ancien Regime or the Revolution have always tried to qualify the actions which destroyed the links established between the subject and the fatherland, and to punish them through mechanism of deprivation. Although all these mechanisms declared an exclusion from the community, they seem to have targeted the bad citizen rather than the bad "national".

Gilles Finchelstein

Post Mortem
Reason and Folly in the Debate over the Deprivation of Nationality

The extension of the deprivation of nationality to bi-nationals condemned for terrorist crimes has ignited a heated public debate. It was proposed by the President in front of the Congress, three days after the November 13th 2015 terrorist attacks, and was abandoned on March 30th 2016, because of the impossibility to carry out the necessary revision of the Constitution. Together with the analysis of the key moments of this debate, some useful lessons can be drawn regarding the autonomy of the political sphere, the risks of acting in times of emergency, the complexity of the shaping of public opinion, and the dangers of the debate over the deprivation of nationality.

Emmanuelle Saada

Nationality and Citizenship
in Colonial and Post-Colonial Situations

During the French Colonial Second Empire, the "subjects" were considered as nationals deprived of their citizen's rights. This colonial specificity is an essential element of the history of nationality and citizenship in France. It not only reveals the deep tensions between inclusive and exclusive tendencies, but, through the concept of assimilation it has produced, it has also influenced the definitions of national belonging.

Isabelle Vendryes

Administering Nationality

Since the middle of the 2000s, the administrative structures in charge of nationality have undergone a threefold evolution: a greater centralization of cabinet competences in favour of the Interior ministry, some processes of devolution, and a limitation of the number of competent territorial structures. Yet, some questions remain unanswered regarding the need to maintain a diversified ministerial expertise, a more efficient procedure, and an administrative simplification in dealing with the demands together with measures against fraud.

CHRONICLES

186 Pierre Astié, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(July 1st – September 30th, 2016)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(July 1st – September 30th, 2016)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme
Nom : .....
Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », novembre 2016
issn 0152-0768
isbn 978-2-02-134389-2
cppap 59-303

réalisation : pao éditions du seuil
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : janvier 2017. n° 134389 (00000)
imprimé en france