

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de MM. André ARMENGAUD, Léon MOTAIS de NARBONNE, le Général Antoine BETHOUART, Maurice CARRIER, Louis GROS et Henri LONGCHAMBON, tendant à permettre à certaines personnes ayant perdu la nationalité française de réclamer, par déclaration, la qualité de Français.

Par M. Marcel PRELOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires : Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir le numéro :

Sénat : 339 (1966-1967).

Nationalité française.

Mesdames, Messieurs,

La réintégration est le retour d'un individu au statut de national qu'il a antérieurement possédé et qu'il a perdu, généralement à la suite de l'acquisition d'une autre nationalité.

Il semble que cette institution légale n'ait jusqu'ici obtenu, tant du législateur que de la doctrine, qu'une attention réduite. Le droit positif ne fait pas de distinction dans le libellé du Titre III « De l'acquisition de la nationalité française » et la réintégration n'apparaît que tardivement dans le chapitre I au paragraphe 2 de la section V « Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ».

Quant à la doctrine, elle assimile la réintégration aux naturalisations dispensées de stage, cas qualifiés de « rares » par les auteurs.

Cette attitude était, en son temps, justifiée par la situation du monde et par la psychologie tant des intéressés que des gouvernants. La difficulté et la lenteur des communications faisaient de la perte de la nationalité française la conséquence d'un éloignement généralement définitif. Quant aux intéressés, leur abandon était le plus souvent accompli sans espoir de retour ; comme on disait parfois, ils partaient à l'étranger pour « refaire leur vie ». Quant à l'Etat lui-même, il n'avait qu'assez peu de considération pour un national qui l'avait quitté et qui avait, de la sorte, renoncé à la citoyenneté française, réputée noble à l'égale de la citoyenneté romaine dans l'antiquité.

Une telle situation est aujourd'hui complètement dépassée : la rapidité des communications permet de rejoindre des parties fort éloignées du globe dans des délais inférieurs à ceux du moindre déplacement effectué naguère à l'intérieur de la France. D'autre part, les vicissitudes de la vie politique ainsi que la mobilité des régimes qui en résulte ont amené des renoncements à la nationalité, purement temporaires dans l'esprit de leurs auteurs. Enfin, il faut relever, parmi de multiples autres causes de transformation, l'émancipation féminine, entraînant souvent une activité personnelle de la part de la femme et une dissociation de la nationalité au sein du ménage.

Les vœux de réintégration se sont donc ainsi multipliés au cours des dernières années. Dans la plupart des cas la conviction des intéressés est que ce retour leur serait facile et presque dû. Or, dans l'état actuel du droit, des obstacles parfois insurmontables existent du fait des dispositions concernant la nationalité, modifiées à plusieurs époques d'une façon qui n'est pas toujours cohérente. Une confirmation de ce fait résulte du dépôt récent de plusieurs propositions législatives : l'une de M. Maurice Schumann (1), l'autre de M. Radius (2), à l'Assemblée Nationale, enfin une troisième, pendante devant vous, de MM. Armengaud, Motais de Narbonne, le général Béthouart, Carrier, Gros et Longchambon.

La première proposition a été rapportée par M. Krieg (3), celle de M. Schumann a été simplement écartée par la commission (4). Quant à la proposition des sénateurs représentant les Français de l'étranger elle a été examinée par votre Commission dans ses séances des 15 et 29 novembre

Tout en étant convaincu du bien-fondé des intentions et des buts de celle-ci, les membres de la Commission ont marqué leurs regrets que son texte se bornât à résoudre des cas particuliers, sans aborder le problème d'ensemble.

Or, outre que, dans le principe, toute loi doit être d'ordre général, impersonnel et objectif, dans la pratique il est souvent arrivé qu'une législation se limitant à certains cas laissait nécessairement de côté d'autres apparaissant ensuite et n'étant pas moins intéressants. Par ailleurs, l'exclusion implicite de ces cas imprévus comporte une présomption défavorable à leur solution.

Dans ces conditions, votre Commission a voulu rédiger un texte neuf. Devant un monde nouveau, en face des brassages de populations que provoque la rapidité des communications, devant les difficultés renouvelées résultant de la mobilité des situations politiques, enfin à l'égard d'une psychologie nouvelle, particulièrement celle des femmes chefs d'entreprise ou fonctionnaires, il était opportun de définir la réintégration en elle-même et de la différencier nettement de la naturalisation, l'assimilation entre les deux actes juridiques provenant d'une assimilation de la procédure ayant entraîné, à notre avis, une confusion quant au fond du droit.

(1) Voir document n° 1115 Assemblée Nationale (2^e législature).

(2) Voir document n° 1230 Assemblée Nationale (2^e législature).

(3) Voir document n° 2038 Assemblée Nationale (2^e législature).

(4) Voir document n° 2039 Assemblée Nationale (2^e législature).

L'analyse comparée des deux actes conduit, en effet, à constater une triple différence :

1° *Une différence d'ordre psychologique* : le Français qui a perdu juridiquement la nationalité française n'a jamais cependant cessé de l'être sur le plan que l'on pourrait qualifier de « naturel ». Si la langue française ne comporte pas de termes différents, par contre, la langue allemande distingue clairement le national membre de l'Etat au sens juridique, Staatsangehörig, et le membre de la Nation au sens affectif : Volksgenosse. Le premier caractère peut faire l'objet de variations ; le second demeure inaltérable ;

2° *Une différence d'ordre sociologique* : un des problèmes principaux de la naturalisation est le caractère assimilable ou non du naturalisé. Or, le réintégré n'a pas à être assimilé puisqu'il est issu du pays dont il possédait la nationalité ; sa demande de réintégration prouve la continuité de son attachement en dépit parfois de certaines apparences ;

3° *Une différence d'ordre politique* : l'étranger ne peut commettre le crime de trahison, il peut simplement avoir nui à l'Etat dont il demande à recouvrer la nationalité et, à ce titre, voir sa requête écartée. Par contre, l'ancien Français se trouve moralement susceptible d'avoir trahi en servant un autre pays que celui qui fut son ancienne patrie.

Ces considérations, qu'il conviendrait d'approfondir systématiquement, indiquent que le problème de la réintégration devait être repris à la base. Par ailleurs, les pratiques novatrices du Ministère de la Population incitaient à poser l'ensemble des problèmes de la nationalité dans les termes d'aujourd'hui, souvent très différents de ceux retenus dans un proche passé.

En limitant ses ambitions au cas de la réintégration qui lui était soumis, votre Commission s'est efforcée de dégager certains principes directeurs et d'établir simultanément une procédure simple et claire.

Le premier principe posé est que *tout individu qui fut Français a vocation à le redevenir*. Ce principe rejoint celui déjà adopté antérieurement par le Sénat selon lequel tout homme né sur une terre qui fut d'allégeance française est un Français virtuel et doit voir sa naturalisation largement facilitée.

A raison du principe énoncé, il doit suffire d'une demande qui sera réputée admise dans les six mois lorsque l'ancien Français, sollicitant sa réintégration, pourra fournir la preuve :

1° *Qu'il est Français à titre originaire ;*

2° *Qu'il a conservé ou acquis avec la France des attaches morales, familiales, professionnelles, intellectuelles, cette énumération étant énonciative et non limitative.*

Aucune condition de retour en France n'est exigée et les liens nouveaux avec la France peuvent être acquis notamment par des études ou par des fiançailles, *a fortiori* par un mariage.

La demande n'est cependant pas une simple déclaration puisqu'il y a vérification des conditions qui viennent d'être formulées et qu'une opposition de la part du Gouvernement est possible. Cette opposition peut se fonder :

a) *Sur l'indignité civique*, qui englobe non seulement la trahison proprement dite, mais encore divers comportements qualifiés d'*inciviques* ;

b) *Sur la mauvaise conduite* de l'intéressé, sanctionnée par une condamnation pénale ou par des activités révélant sa turpitude morale ;

c) *Sur la fraude à la loi*, c'est-à-dire l'utilisation du changement de nationalité pour esquiver des obligations comme celles du service militaire ou des charges fiscales.

Le rejet ou l'ajournement de la demande pour non-satisfaction des conditions requises, ou pour disqualification, doit prendre la forme d'un arrêté motivé intervenant dans un délai de six mois.

L'arrêté, en tant qu'acte administratif, est susceptible, selon le droit commun, d'un recours contentieux devant le tribunal administratif, juge de droit commun en matière administrative, avec appel au Conseil d'Etat.

Le problème de la réintégration dans la nationalité française non possédée à titre originaire a été réservé. Les solutions diverses exigent un ou plusieurs textes pour lesquels la procédure pourrait être celle du règlement d'administration publique. Cependant, le législateur devrait être saisi si telle était l'interprétation à donner sur ce point aux articles 34 et 37 de la Constitution.

Votre Commission a ainsi voté en première lecture le texte suivant, inspiré des principes que nous venons d'exposer :

PROPOSITION DE LOI

tendant à permettre aux personnes qui ont perdu la nationalité française d'être réintégrées dans cette nationalité.

Article unique.

Il est inséré, après le titre V du Code de la nationalité, un titre V *bis* ainsi conçu :

TITRE V *bis*

Des conditions de fond et de forme de la réintégration dans la nationalité française.

Art. 123-1.

La réintégration est l'acte juridique par lequel recouvre la nationalité française un Français ou une Française ayant antérieurement possédé cette nationalité et l'ayant perdue pour avoir acquis une nationalité étrangère.

Art. 123-2.

Pour recouvrer la nationalité française l'intéressé doit :

- 1° Avoir possédé la nationalité française à titre de nationalité d'origine ;
- 2° Avoir conservé ou acquis avec la France des liens manifestes, notamment d'ordre moral, intellectuel, professionnel, économique ou familial.

Art. 123-3.

La demande est formulée devant le service compétent. Elle emporte réintégration si aucune opposition n'a été formulée par celui-ci dans un délai de six mois. La demande peut être soit rejetée, soit ajournée par arrêté ministériel motivé.

Le rejet ou l'ajournement de la demande doivent être fondés :

- 1° Sur la non-satisfaction aux conditions posées à l'article précédent ;
- 2° Ou sur l'indignité établie du réclamant ;
- 3° Ou sur le fait pour le réclamant d'avoir utilisé l'acquisition d'une nationalité étrangère pour se soustraire à ses obligations légales de citoyen français.

Art. 123-4.

Un règlement d'administration publique déterminera les cas où la nationalité française, acquise à un autre titre qu'originnaire, pourra être recouvrée dans les conditions fixées par le présent titre.

Art. 123-5.

Sont abrogées en tant qu'elles concernent la réintégration toutes autres dispositions du Code de la nationalité, et notamment les articles 72 à 77 et 110 à 116 dudit Code.

Ce texte, à raison de son caractère nettement novateur, a paru aux services des ministères intéressés ne pouvoir être adopté dans les courts délais séparant le Sénat de la clôture de la session. En conséquence, des cas très intéressants resteraient en suspens pendant plusieurs mois et peut-être plus longtemps encore si devait être entreprise une refonte complète du Code de la nationalité auquel, toujours selon les services intéressés, sont intimement liées les dispositions concernant la réintégration.

Sur l'instance des auteurs de la proposition, votre Commission a accepté de réexaminer son texte initial en tenant compte des avis reçus des services intéressés, et en particulier des indications fournies par M. le Garde des Sceaux dans une lettre personnelle à votre rapporteur. Il a paru à celui-ci qu'entre le texte primitif, de caractère trop fragmentaire et occasionnel, et un texte nouveau s'efforçant de traiter de l'ensemble de la question, une voie moyenne pouvait être suivie et une rédaction proposée qui marquerait un pas notable vers la rénovation du Code, souhaitée par la Commission, tout en respectant les impératifs actuels posés aux ministères intéressés par diverses considérations situées non seulement au plan intérieur mais également au plan extérieur.

Dans ces conditions, votre Commission a été amenée à élaborer en seconde lecture un nouveau texte transitoire et transactionnel, mais ayant en lui-même une valeur certaine.

Votre Commission vous propose d'adopter, en le modifiant comme suit, le texte de la proposition de loi qui vous est soumise :

PROPOSITION DE LOI

tendant à permettre la réintégration dans la nationalité française.

Article premier.

Les personnes possédant la nationalité française à titre originaire, et l'ayant perdue pour avoir acquis par mesure individuelle une nationalité étrangère, peuvent réclamer la qualité de français par déclaration souscrite devant le juge du tribunal d'instance dans le ressort duquel elles ont leur résidence ou devant les agents diplomatiques et consulaires français lorsqu'elles ont leur résidence à l'étranger.

L'intéressé doit avoir conservé ou acquis avec la France des liens manifestes, notamment d'ordre moral, intellectuel, professionnel, économique ou familial.

Les règles applicables sont celles des articles 57 et 103 à 108 du Code de la nationalité.

Art. 2.

Sont exclus du bénéfice des dispositions précédentes :

1° Les individus visés à l'article 58 du Code de la nationalité ;

2° Les individus convaincus d'avoir utilisé l'acquisition d'une nationalité étrangère pour se soustraire volontairement à leurs obligations légales de citoyen français.

Art. 3.

Les dispositions de l'article premier sont également applicables aux personnes :

1° Qui avaient acquis la nationalité française par réintégration de plein droit conformément au paragraphe I de l'annexe à la section V de la partie III du Traité de Versailles ;

2° Qui, ayant déjà acquis la nationalité française à une date antérieure au 11 novembre 1918, n'ont pas eu à se prévaloir de la réintégration de plein droit par application du texte précité.