

N° 342

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 mars 2010

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **preuve de la nationalité française**,*

PRÉSENTÉE

Par M. Christian COINTAT,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, messieurs,

Nos compatriotes, qu'ils résident en France ou à l'étranger, rencontrent souvent de nombreuses difficultés lorsqu'ils ont à faire la preuve de leur nationalité française.

Notre proposition a pour but d'y remédier en simplifiant la législation existante et, de ce fait, le travail de l'administration et les démarches des administrés.

*

**

I – LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR NOS COMPATRIOTES EN MATIÈRE DE PREUVE DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Malgré toutes les mesures prises par les Gouvernements successifs ces dernières années pour inciter les fonctionnaires à ne demander un certificat de nationalité que dans les cas de doute sérieux, même si des améliorations sont constatées, nos compatriotes sont encore trop souvent contraints à rapporter la preuve de leur nationalité française en produisant un certificat de nationalité.

Les cas les plus choquants sont ceux où l'intéressé et toute sa famille sont déjà titulaires d'une carte nationale d'identité, d'un passeport ou d'une carte d'électeur, et, s'ils résident à l'étranger, sont inscrits au registre des Français de l'étranger.

Il arrive que la demande de certificat émise à l'occasion du renouvellement de l'un de ces titres ou de l'inscription au registre déstabilise toute une famille, en raison des délais considérables de délivrance des certificats et de la perspective d'un refus possible de délivrance si tous les documents requis ne peuvent être produits.

Les retards dans la délivrance du certificat peuvent priver une famille entière du droit d'aller et venir d'un pays à l'autre, en raison de l'impossibilité d'obtenir des passeports tant que la nationalité des intéressés

n'est pas expressément prouvée, même si des laissez-passer sont parfois accordés.

Il arrive également que l'on découvre une faille dans la chaîne des générations, parfois très lointaine, à la suite de la disparition d'un acte d'état-civil d'un ascendant due à des catastrophes naturelles ou à des guerres alors qu'on dispose souvent par ailleurs d'autres documents d'état-civil ou d'éléments de preuve qui permettraient de reconstituer l'acte disparu. Dans un tel cas, la loi comporte une lacune puisqu'il est impossible d'obtenir la délivrance d'un jugement supplétif de l'acte disparu lorsqu'il concerne un ascendant décédé, comme l'a confirmé une réponse ministérielle à l'une de nos questions écrites. Il est arrivé, par exemple aussi, que l'on découvre que la chaîne des générations était interrompue en raison du caractère adultérin d'une naissance en un temps où le code civil interdisait la reconnaissance d'enfants adultérins. Sur ces différentes questions, nous avons déposé une autre proposition de loi (n° 188, 2009-2010).

Un nombre incalculable de documents d'état-civil est parfois demandé aux intéressés, puisqu'il faut remonter parfois jusqu'aux arrière grands-parents, voire aux arrière arrière grands-parents pour prouver l'attribution de la nationalité française par filiation. Si le demandeur réside à l'étranger, il éprouve parfois de grandes difficultés de communication avec les mairies françaises et avec le service de la nationalité.

Il faut ajouter à tous ces cas celui des Français nés à l'étranger qui rencontrent les pires difficultés pour obtenir un certificat de nationalité du service de la nationalité complètement engorgé et qui croule sous les dossiers. Cela concerne notamment les enfants nés à l'étranger et atteignant l'âge de la majorité qui sont astreints à la production d'un certificat de nationalité pour la délivrance de leur première carte d'identité ou de leur premier passeport.

Les causes de ces retards sont multiples :

- un manque crucial de moyens malgré les augmentations de postes ces dernières années ;
- des difficultés réglementaires tenant à l'obligation qu'ont les intéressés de produire des originaux ; or, il arrive que les actes d'état-civil aient disparu ou aient été détruits à la suite de guerres ou d'autres conflits ;
- des difficultés résultant de la complexité du droit de la nationalité française notamment à la suite de la décolonisation.

L'instruction des dossiers par le service de la nationalité dure généralement plusieurs mois. Il fut un temps encore très proche où elle durait dix-huit mois. Il semble que ce délai ait été légèrement raccourci ces derniers mois.

Toutes ces causes ont été analysées dans le rapport de la mission d'information de la commission des lois du Sénat sur l'état-civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger¹ (2007). Des solutions avaient été préconisées par ce rapport sénatorial que l'Assemblée des Français de l'étranger a toutes approuvées sur rapport de sa Commission des Lois.

Cette situation dure maintenant depuis plusieurs années et les promesses d'amélioration des Gouvernements successifs ces dix dernières années, même si elles ont amélioré quelque peu la situation, n'ont pas eu les effets escomptés.

Il nous paraît donc indispensable que le législateur intervienne, de simples réformes réglementaires ne suffisant pas à réfréner les cas de demandes de certificats de nationalité abusifs.

II – LES RÉFORMES PROPOSÉES

1° L'institution d'une présomption de nationalité française en faveur des personnes titulaires d'une carte nationale d'identité, d'un passeport français ou d'une carte d'électeur ou inscrites au registre des Français de l'étranger

L'article premier de notre proposition institue une présomption de nationalité française en faveur des personnes titulaires d'une carte nationale d'identité, d'un passeport français ou d'une carte d'électeur ou inscrites au registre des Français de l'étranger.

Toutefois cet article réserve le cas de fraude manifeste dont la preuve incombera à l'autorité administrative. En cas de fraude avérée, le tribunal de grande instance constatera la perte de nationalité de l'intéressé.

L'article consolide également la nationalité française des personnes qui auront été titulaires de ces documents ou inscrites au registre pendant cinq années au moins, lorsque la délivrance de ces titres ou l'inscription provient d'une erreur administrative. La découverte des erreurs éventuelles

¹ Sénat, Rapport d'information n° 469 (2006-2007) « Vers un état-civil moderne et respectueux de la dignité des citoyens », fait par MM. Christian COINTAT, Richard YUNG et Yves DÉTRAIGNE.

provient généralement de l'administration elle-même lorsqu'elle demande la production d'un certificat de nationalité. Une telle découverte peut être à l'origine de drames familiaux en raison de la perte de notre nationalité qu'elle entraîne. Il convient donc d'offrir aux familles ainsi lésées la faculté de réparer l'erreur administrative dont elles sont victimes. Les intéressés pourront souscrire une déclaration acquisitive de nationalité française conformément aux articles 26 et suivants du code civil.

2° Le délai de réponse aux demandes de certificat de nationalité

L'article 21-25-1 du code civil impose à l'administration de répondre aux demandes de naturalisation dans un délai déterminé, de dix-huit mois au plus tard. Il nous paraît indispensable de prévoir également un délai de délivrance des certificats de nationalité.

Pour respecter le principe d'égalité des citoyens devant la loi, ce délai devrait être identique quel que soit le lieu de naissance du demandeur, qu'il soit né en France ou à l'étranger. Mais, compte tenu de la situation actuelle très dégradée pour les Français nés à l'étranger, il nous a paru indispensable de prévoir, à titre exceptionnel, une dérogation pour ces compatriotes. L'augmentation des délais ne pourra, dans ce cas, être applicable que durant cinq années à compter de la publication de la loi.

Pour les personnes nées à l'étranger en particulier, le législateur a le devoir d'imposer à l'administration un délai déterminé et de la contraindre à prendre toutes les mesures nécessaires à la réduction progressive des délais actuels. **L'article 2** de notre proposition de loi, dont la rédaction s'inspire de celle de l'article 21-25-1 du code civil, oblige donc l'administration à délivrer les certificats de nationalité demandés dans les meilleurs délais et au plus tard :

- pour les Français nés en France, dans le délai d'un mois ;
- pour ceux nés à l'étranger, dans le délai de six mois.

Ces délais pourraient être prorogés par décision motivée, donc en raison de la complexité d'une situation ou des difficultés réelles de communication:

- une prorogation d'un mois pour les Français nés en France ;
- une prorogation de six mois pour les Français nés à l'étranger.

Ces délais seront, bien entendu, décomptés à partir de la remise définitive à l'administration de tous les documents requis.

Nous avons prévu que l’instruction de la demande serait effectuée en priorité dans les cas les plus urgents : lorsque la délivrance du certificat conditionne la liberté d’aller et venir du requérant ou son droit d’accès au territoire français ou de maintien sur ce territoire ou la délivrance d’allocations de solidarité ou de secours ou le rapatriement de l’intéressé.

L’article 2 permet au Gouvernement de réduire ces délais notamment pour les Français nés hors de France.

Le Parlement ne manquera pas de contrôler les progrès constatés pour nos compatriotes expatriés.

III – DISPOSITIONS TRANSITOIRES

L’**article 3** prévoit un certain nombre de dispositions transitoires.

D’une part, les dispositions de la loi nouvelle s’appliqueront aux demandes de certificat de nationalité en cours d’instruction ainsi qu’aux recours administratifs et contentieux pour lesquels une décision définitive n’est pas encore intervenue.

D’autre part, lorsqu’antérieurement à la promulgation de la présente loi, une personne aura perdu la nationalité française à la suite d’un refus de certificat de nationalité alors qu’elle était titulaire des documents officiels visés à l’article 30 (dernier alinéa nouveau) du code civil ou qu’elle était inscrite au registre, cette personne pourra recouvrer la nationalité française par déclaration. Le conjoint et les enfants du demandeur, quel que soit leur âge, bénéficieront de l’effet collectif attaché à cette déclaration. Par dérogation aux règles de droit commun, les enfants majeurs en bénéficieront.

*

**

Tels sont les motifs de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 30 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « En outre, la nationalité française d'une personne titulaire d'une carte nationale d'identité, d'un passeport ou d'une carte électorale en cours de validité, ou inscrite au registre des Français de l'étranger est réputée définitivement établie sauf le cas de fraude manifeste dont la preuve incombe à l'autorité administrative ; dans ce cas, le tribunal de grande instance constate la perte de la nationalité de l'intéressé. Lorsque la délivrance des titres susmentionnés ou l'inscription au registre résulte d'une erreur de l'autorité administrative, la nationalité française des intéressés ne peut être contestée s'ils ont été titulaires de ces documents ou inscrits au registre pendant cinq ans au moins. »

Article 2

- ① I. – Après l'article 30-4 du code civil, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. ...* . – La réponse de l'autorité publique à une demande de certificat de nationalité française doit intervenir dans les meilleurs délais et un mois au plus tard après la date à laquelle a été délivré au demandeur le récépissé constatant la remise de toutes les pièces nécessaires à la constitution d'un dossier complet.
- ③ « Ce délai peut être prorogé une seule fois d'un mois par décision motivée.
- ④ « Les délais prévus au présent article peuvent être réduits par décret soit pour l'ensemble des requérants nés en France ou l'ensemble de ceux qui sont nés à l'étranger soit pour ceux nés dans un ou plusieurs pays déterminés.
- ⑤ « Lorsque la délivrance du certificat conditionne la liberté d'aller et venir du requérant ou son droit d'accès au territoire français ou son maintien sur ce territoire ou la délivrance d'allocations de solidarité ou de secours ou le rapatriement de l'intéressé, l'instruction de sa demande est effectuée en priorité. »
- ⑥ II. – À titre exceptionnel, pendant une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, lorsque le requérant est né hors de France, le délai maximum de délivrance du certificat prévu au deuxième alinéa du I ci-dessus est porté à six mois et le délai de prorogation éventuelle à six mois.

Article 3

- ① I. – Les dispositions de la présente loi sont applicables aux demandes de certificat de nationalité en cours d’instruction, ainsi qu’aux recours administratifs et contentieux pour lesquels une décision définitive n’est pas encore intervenue.
- ② II. – Lorsqu’antérieurement à la promulgation de la présente loi, une personne aura perdu la nationalité française alors qu’elle se trouvait dans une situation visée à l’article premier ci-dessus, elle pourra acquérir la nationalité française par déclaration dans les conditions prévues à l’article 26 du code civil. Cette acquisition profitera au conjoint et aux descendants de l’intéressé quel que soit leur âge. Les dispositions du présent alinéa sont applicables durant cinq années à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 4

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport relatif à l’organisation et au fonctionnement du service de la nationalité et précisant les moyens envisagés afin de réduire les délais d’instruction des demandes de certificat de nationalité de façon à supprimer toute différence de traitement entre les demandeurs nés en France et ceux nés hors de France.