

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 avril 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code de la nationalité française.

Par M. Charles DE CUTTOLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, *vice-présidents* ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, *secrétaires* ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 214 (1975-1976).

Elections. — *Nationalité française - Mandats - Fonctionnaires - Incapacités - Code de la nationalité française.*

MESDAMES, MESSIEURS,

Les quatre projets de loi soumis au Sénat en première lecture (n^{os} 213, 214, 215 et 216) ont pour but de réduire les incapacités attachées à l'acquisition de la nationalité française.

Les dernières modifications du Code de la nationalité résultent de la loi n^o 73-42 du 9 janvier 1973, qui a entraîné une importante refonte de ce Code. Cette loi a opéré non de simples retouches de détail mais une vaste réforme du droit français de la nationalité, l'adaptant davantage à notre époque.

A. — LA LOI DE 1973

Les dispositions de la loi de 1973 s'organisent autour de trois principes essentiels.

En premier lieu, le législateur a voulu faire concorder les règles du droit de la nationalité avec celles du nouveau droit civil et notamment avec les importantes réformes opérées depuis 1964. C'est ainsi que l'on a établi des règles nouvelles concernant l'acquisition de la nationalité et que l'on a corrigé les anomalies résultant des effets du mariage sur la nationalité ; en particulier, l'égalité des sexes, en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité résultant du mariage, a été complètement rétablie (art. 37 et suivants du Code de la nationalité). Enfin, le législateur a tenu compte de la réforme du droit de la filiation résultant de la loi du 3 janvier 1972 et a supprimé, entre les enfants, toute distinction, qui serait fondée sur la qualité d'enfant naturel ou d'enfant légitime.

En deuxième lieu, la loi de 1973 contient des dispositions moins défavorables pour les Français de l'étranger. En effet, il est apparu que le Code de 1945 entraînait une inéquitable discrimination à l'égard de cette catégorie de citoyens. Dans sa nouvelle rédaction, le Code de la nationalité a régularisé la situation des Français de l'étranger en restreignant les cas de perte de notre nationalité et en simplifiant les formalités de réintégration.

La troisième idée du législateur a été d'apurer définitivement le passé colonial et le contentieux résultant de la décolonisation et de la création de nouveaux Etats souverains. D'une part, il a paru nécessaire d'abroger définitivement la spécificité des lois coloniales en la matière en unifiant le droit de la nationalité applicable tant en métro-

pole que dans les territoires d'outre-mer. D'autre part, le législateur s'est préoccupé de donner une solution définitive aux problèmes issus des transferts de souveraineté en supprimant la reconnaissance de la nationalité française aux ressortissants des nouveaux Etats, mais en leur laissant la possibilité d'une réintégration dans la nationalité française par déclaration.

Les nouvelles dispositions introduites par la loi de 1973 ont été d'autant plus remarquables que, tout en adaptant notre droit de la nationalité aux impératifs de la société moderne, elles sont restées fidèles aux principes généraux posés en 1945.

**

Le tableau statistique ci-dessous permet d'apprécier la portée des dispositions contenues dans la loi de 1973 et l'importance respective des différentes formes d'acquisition de la nationalité (1).

	1971	1972	1973	1974	1975	Total
décrets de naturalisations	20.531	17.235	17.434	16.241	18.006	89.447
décrets de réintégrations	952	823	761	711	1.021	4.268
enfants mineurs bénéficiant de l'effet collectif attaché aux décrets ci-dessus	11.071	9.793	8.456	7.076	7.647	44.043
Total	32.554	27.851	26.651	24.028	26.674	137.758
<i>déclarations.</i>						
Art. 37-1 (mariage)	—	—	464	5.984	8.394	14.842
Art. 52-55 acquisition pendant minorité	6.916	6.945	6.175	5.226	5.348	30.610
Art. 57-1 possession d'Etat	—	—	88	368	282	738
Art. 97-4 réintégration	—	—	86	255	267	608
Art. 153 réintégration (Outre-mer)	—	—	2	117	372	491
Total	6.916	6.945	6.815	11.950	14.663	47.289
Total général	39.470	34.796	33.466	35.978	41.337	185.047

(1) Renseignements communiqués par le Ministère du Travail.

B. — LA RÉDUCTION DU NOMBRE ET DE LA DURÉE DES INCAPACITÉS

A l'origine, le Code civil donnait à tous les Français des droits identiques, qu'ils soient ou non naturalisés. Ce n'est qu'en 1889 que fut instituée l'inéligibilité de dix années au Parlement, cette inéligibilité étant étendue à tous les mandats électifs par une loi de 1927. Ces discriminations furent encore accentuées par la suite :

- interdiction d'accès, pendant dix ans, aux fonctions publiques rétribuées par l'Etat, aux offices ministériels et au barreau (1934) ;
- délai de cinq ans avant de pouvoir exercer le droit de vote (1938).

Peu à peu, le législateur d'après-guerre a atténué la rigueur de ces mesures. Tout d'abord, le Code de la nationalité adopté en 1945 a réduit à cinq ans la durée d'incapacité pour l'accès aux fonctions publiques. Ensuite la loi du 22 décembre 1961 a exempté des incapacités les naturalisés ayant servi dans les armées françaises ou ayant rendu des services exceptionnels à la France. Enfin, la loi du 9 janvier 1973, qui a fixé le droit actuellement en vigueur, a très sensiblement atténué la portée de ces incapacités.

La suppression totale desdites incapacités avait d'ailleurs été demandée aussi bien au Sénat par le groupe communiste, qu'à l'Assemblée Nationale par la Commission des Lois. Dans son rapport n° 2545 en date du 2 octobre 1972 (tome I, p. 50 et 51), son Président, M. Foyer, écrivait :

« La Commission a estimé que ces incapacités, qui ne répondent à aucune idée de sanction, ne sont pas conciliables avec le principe de l'égalité civile. Il lui est apparu au surplus inutile de maintenir une seconde barrière, ce stage purgatoire qui traduit une certaine suspicion à l'égard de ces nouveaux Français, dont la totale assimilation a été reconnue par l'octroi de la naturalisation, à une époque où les étrangers de la Communauté économique européenne se verraient reconnaître des droits parfois supérieurs à ceux des Français par naturalisation. »

Mais lors du débat en séance publique, l'Assemblée Nationale, après que le Garde des Sceaux, M. Pleven, eut lancé un appel à la prudence et au sens de la mesure et fait valoir les progrès contenus dans le projet de loi alors en discussion, n'a pas suivi les propositions de sa Commission des Lois.

Actuellement, et sauf lois spéciales, le naturalisé n'est plus soumis qu'aux incapacités suivantes (art. 81 du Code de la nationalité) :

1° Pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être investi de fonctions ou de mandats électifs pour lesquels la qualité de Français est nécessaire ;

2° Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'Etat.

La rigueur de ces incapacités connaît d'ailleurs un certain nombre de tempéraments apportés par les articles 82, 82-1, 82-2 et 83 du Code de la nationalité. Tout d'abord, l'inéligibilité n'est pas applicable aux fonctions et mandats électifs exercés dans les organismes publics ou privés à caractère économique, social, professionnel, scientifique ou culturel. Ensuite, les naturalisés peuvent être employés dans la fonction publique en qualité d'auxiliaires ou de contractuels. De plus, les personnes qui ont rendu des services importants ou celles dont l'activité présente pour le pays un intérêt particulier peuvent être relevées de ces incapacités (art. 83 du Code de la nationalité).

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, le nombre des relèvements est peu important, mais il convient de noter que, par rapport à lui, le nombre de rejets est très faible (1) :

ANNEE DE REFERENCE	NOMBRE DE PERSONNES qui ont été relevées	NOMBRE DE PERSONNES dont les demandes ont été rejetées
1971	108	7
1972	129	10
1973	111	4
1974	131	9
1975	144	18

Enfin, ceux qui, avant leur naturalisation, appartenait à l'entité culturelle et linguistique française ne sont pas non plus soumis à ces incapacités.

*
**

Les textes qui sont soumis au Sénat en première lecture, aussi bien le présent projet de loi (n° 214) modifiant certaines dispositions du Code de la nationalité française que les projets de loi organique n°s 213 et 216 et le projet de loi n° 215 ont deux objets principaux :

(1) Renseignements communiqués par le Ministère de la Justice.

1° supprimer l'incapacité de cinq ans pour l'accès aux emplois de fonctionnaires titulaires ;

2° réduire à cinq ans l'inéligibilité aux fonctions et mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Français est nécessaire.

Il convient de noter que, même modifié par le projet de loi organique n° 213, l'article LO 128 du Code électoral maintient à dix ans la durée de l'inéligibilité au mandat parlementaire. L'exposé des motifs indique également que ce délai de dix ans doit être maintenu pour l'élection à la Présidence de la République.

Même si certains peuvent regretter que subsistent quelques incapacités électives, il n'en demeure pas moins que les textes qui nous sont soumis représentent un progrès dans le sens d'un plus grand libéralisme. C'est pourquoi, sous réserve de quelques modifications, votre Commission vous demande d'approuver les projets n^{os} 213, 214, 215 et 216.

EXAMEN DES ARTICLES

Texte en vigueur

Code de la nationalité

Texte du projet de loi

Article premier.

L'article 81 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

Propositions de la Commission

Article premier.

Sans modification.

« Art. 81. — L'étranger naturalisé est soumis aux incapacités suivantes :

1° Pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être investi de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Français est nécessaire ;

2° Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'Etat. »

« Art. 81. — *Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, toute personne qui acquiert la nationalité française par voie de naturalisation ne peut être investie de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Français est nécessaire.* »

Observations. — C'est à cet article que figurent les principales modifications apportées au régime des incapacités des Français naturalisés. Ainsi qu'il a été indiqué dans l'exposé général, l'objet du projet de loi est de supprimer totalement le délai de cinq ans pour l'accès aux emplois de titulaires dans la fonction publique et de ramener de dix à cinq ans la durée d'inéligibilité aux fonctions et mandats électifs. C'est ce qui est fait dans le nouvel article 81 auquel ont par ailleurs été apportées de très légères modifications de forme.

Texte en vigueur

Code de la nationalité

Texte du projet de loi

Art. 2.

L'article 82 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 82. — *L'incapacité prévue à l'article 81 n'est pas applicable aux fonctions et mandats exercés dans les organismes publics ou privés à caractère économique, social, professionnel, scientifique ou culturel.* »

Propositions de la Commission

Art. 2.

Sans modification.

« Art. 82. — Les incapacités prévues à l'article 81 ne sont pas applicables aux fonctions et mandats exercés dans les organismes publics ou privés à caractère économique, social, professionnel, scientifique ou culturel. »

Observations. — L'article 82 du Code de la nationalité, légèrement modifié par le projet de loi, pose la première exception à l'incapacité prévue par l'article 81. Introduite dans le Code de la nationalité par la loi du 9 janvier 1973, cette disposition a pour but de permettre un accès immédiat des Français naturalisés à divers « organismes publics ou privés à caractère économique, social, professionnel, scientifique ou culturel ».

Les termes employés autorisent une interprétation extrêmement large du texte : les organismes concernés peuvent être aussi bien les Chambres de Commerce, de Métiers, d'Agriculture que les comités d'entreprise, les syndicats professionnels ou encore le C.N.R.S. ou les Conseils d'Université, sans que pour autant, naturellement, cette liste soit limitative.

Texte en vigueur

Code de la nationalité

Texte du projet de loi

Art. 3.

L'article 82-1 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 82-1. — *L'incapacité prévue à l'article 81 ne s'applique pas au Français naturalisé qui a bénéficié des dispositions de l'article 64-1.* »

(Voir article 82-2 du texte en vigueur.)

Propositions de la Commission

Art. 3.

Sans modification.

« Art. 82-1. — L'incapacité prévue à l'article 81-2° n'est pas applicable pour l'accès aux emplois ne conduisant pas à pension du régime général de retraite des fonctionnaires de l'Etat et n'entraînant pas de titularisation, notamment aux emplois occupés en qualité d'auxiliaires, de contractuels, d'aides ou de temporaires. »

Observations. — Le texte proposé par l'article 82-1, très légèrement démarqué de l'article 82-2 actuellement en vigueur, pose la deuxième exception à l'incapacité prévue par l'article 81. Cette exception concerne « les personnes qui appartiennent à l'entité culturelle et linguistique française, lorsqu'elles sont ressortissantes des territoires ou Etats dont la langue ou l'une des langues officielles est le français et lorsque le français est leur langue maternelle ». Cette disposition, en vigueur depuis 1973, n'appelle par ailleurs aucune observation particulière.

Texte en vigueur
Code de la nationalité

« Art. 82-2. — Les incapacités prévues à l'article 81 du Code de la nationalité ne s'appliquent pas au naturalisé qui a bénéficié des dispositions de l'article 64-1. »

Texte du projet de loi

Art. 4.

L'article 82-2 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 82-2. — *Toute personne qui acquiert la nationalité française peut accéder sans condition de délai aux corps et emplois de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.* »

(Voir article 82-1 du texte en vigueur.)

Propositions de la Commission

Art. 4.

Sans modification.

Observations. — Le texte proposé pour l'article 82-2 du Code de la nationalité est, quant à lui, à rapprocher de l'article 82-1 actuellement en vigueur. L'incapacité de cinq ans pour l'accès à l'emploi de fonctionnaire titulaire étant supprimée, il n'y a en effet plus lieu de prévoir d'exception pour les emplois d'auxiliaires ou de contractuels et le contenu de l'actuel article 82-1 devient sans objet.

La disposition ici proposée peut paraître superfétatoire, mais elle sera sans doute fort utile car elle rend obligatoire la suppression de la référence à l'incapacité de cinq ans mentionnée dans un certain nombre de statuts particuliers.

Texte en vigueur

Code de la nationalité

Texte du projet de loi

Art. 5.

L'article 83 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 83. — Le naturalisé qui a rendu des services importants ou celui dont l'activité professionnelle présenterait pour le pays un intérêt particulier, peut être relevé des incapacités prévues à l'article 81 ou de celles prévues par des lois spéciales, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice. »

« Art. 83. — Toute personne qui acquiert la nationalité française et qui a rendu des services importants ou dont l'activité présente pour le pays un intérêt particulier peut être relevée de l'incapacité prévue à l'article 81 ou de celles qui seraient prévues par des lois spéciales, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. »

Propositions de la Commission

Art. 5.

L'article 83 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 83. — Toute personne qui acquiert la nationalité française et qui a rendu des services importants ou dont l'activité présente pour le pays un intérêt particulier peut être relevée, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du Garde des sceaux, ministre de la justice, de l'incapacité prévue à l'article 81 ou de celles qui seraient prévues par des lois spéciales. »

Observations. — L'objet du présent article est de déterminer les cas et conditions dans lesquels les personnes qui acquièrent la nationalité française peuvent être relevées des incapacités prévues à l'article 81 du Code de la nationalité ou dans des lois spéciales (par exemple l'article L.O. 128 du Code électoral ou l'article L. 358 du Code de la santé relatif aux médecins naturalisés). La rédaction proposée est plus libérale que le texte actuellement en vigueur puisqu'elle permettra à toute personne ayant, de quelque façon que ce soit, acquis la nationalité française d'être relevée des incapacités auxquelles elle pourrait éventuellement être soumise.

Votre Commission est favorable à cette modification, mais elle n'a pas très bien compris pourquoi, à la fin de l'article, il était fait référence au titre de « Ministre d'Etat », qui lui a paru avoir un caractère personnel et conjoncturel. C'est pourquoi elle a adopté un **amendement** tendant à supprimer la référence à ce titre et à rendre plus claire la rédaction de l'article.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Art. 5.

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 83 du Code de la nationalité française :

« Toute personne qui acquiert la nationalité française et qui a rendu des services importants ou dont l'activité présente pour le pays un intérêt particulier peut être relevée, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du Garde des sceaux, Ministre de la Justice, de l'incapacité prévue à l'article 81 ou de celles qui seraient prévues par des lois spéciales. »

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

L'article 81 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 81.* — Pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, toute personne qui acquiert la nationalité française par voie de naturalisation ne peut être investie de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de Français est nécessaire. »

Art. 2.

L'article 82 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 82.* — L'incapacité prévue à l'article 81 n'est pas applicable aux fonctions et mandats exercés dans les organismes publics ou privés à caractère économique, social, professionnel, scientifique ou culturel. »

Art. 3.

L'article 82-1 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 82-1.* — L'incapacité prévue à l'article 81 ne s'applique pas au Français naturalisé qui a bénéficié des dispositions de l'article 64-1. »

Art. 4.

L'article 82-2 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 82-2.* — Toute personne qui acquiert la nationalité française peut accéder sans condition de délai aux corps et emplois de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. »

Art. 5.

L'article 83 du Code de la nationalité française est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 83.* — Toute personne qui acquiert la nationalité française et qui a rendu des services importants ou dont l'activité présente pour le pays un intérêt particulier peut être relevée de l'incapacité prévue à l'article 81 ou de celles qui seraient prévues par des lois spéciales, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. »