

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 1971.

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, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier et à compléter l'article 7 de la loi n° 61-1408 du 22 décembre 1961 relatif à la preuve de la nationalité française des personnes nées dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle avant le 11 novembre 1918 et de leurs descendants,

Par M. Marcel NUNINGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Roger Poudonson, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marcihacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Prost, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1574, 1676 et in-8° 398.

Sénat : 222 (1970-1971).

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi de M. Zimmermann, adoptée le 7 mai 1971 par l'Assemblée Nationale et soumise au Sénat, tend à compléter les dispositions de l'article 7 de la loi du 22 décembre 1961 relatif à la reconnaissance de la nationalité française aux personnes nées dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle avant le 11 novembre 1918.

Ils s'agit essentiellement de faciliter la preuve de la nationalité française des Alsaciens-Lorrains.

En effet, aussi étonnant que cela puisse paraître, cinquante ans après le retour des départements du Rhin et de la Moselle à la France, la preuve de la nationalité française des Alsaciens-Lorrains rencontre encore des difficultés.

Pour vous permettre de cerner le problème, nous aurons à présenter un bref aperçu :

1. De l'économie du Traité de Versailles et des décrets d'application concernant la nationalité des Alsaciens-Lorrains ;
2. Des lacunes de ces textes qui instituent comme seul mode de preuve le certificat de réintégration ;
3. De l'article 7 de la loi du 22 décembre 1961, qui a essayé de remédier à ces difficultés en recourant à la notion de la possession d'état comme mode de preuve subsidiaire ;
4. Du texte actuellement proposé qui tend à clarifier et à compléter la rédaction de 1961.

I

**LE TRAITE DE VERSAILLES
ET LA NATIONALITE DES ALSACIENS-LORRAINS**

L'article 51 du traité de Versailles dispose que les territoires cédés à l'Allemagne par le traité de Francfort du 10 mai 1871 sont réintégrés dans la souveraineté française à dater du 11 novembre 1918, ce qui entraîne comme corollaire la réintégration des Alsaciens-Lorrains dans la nationalité française.

Le préambule à la section V du Traité de Versailles fonde cette réintégration sur « l'obligation morale de réparer le tort fait par l'Allemagne en 1871 tant au droit de la France qu'à la volonté des populations d'Alsace et Lorraine, séparées de leur patrie, malgré les protestations solennelles de leurs représentants à Bordeaux. »

Les textes qui règlent plus précisément le problème de la nationalité des Alsaciens-Lorrains sont :

- l'article 54 du Traité ;
- la section V de la partie III de l'annexe de ce même traité ;
- les décrets du 11 janvier 1920, du 31 janvier 1922 et du 6 février 1924.

Soulignons d'emblée que ces décrets, pris en exécution d'une délégation contenue dans le paragraphe IV de l'annexe III, section V du Traité de Versailles, ont valeur internationale.

Tous ces textes s'ordonnent autour de trois idées directrices :

1. Permettre la réintégration de plein droit de tous les habitants des territoires qui, si l'annexion de 1871 n'avait pas eu lieu, auraient été français le 11 novembre 1918 ;
2. Permettre aux individus nés d'unions entre éléments locaux et Allemands immigrés de réclamer la nationalité française sous réserve d'un pouvoir d'opposition du Gouvernement français ;
3. Donner aux Allemands immigrés la faculté de bénéficier d'une naturalisation privilégiée.

1° La réintégration de plein droit.

A. — CAS DE RÉINTÉGRATION FIXÉS PAR LE TRAITÉ

L'idée générale est que doivent être réintégrés ceux qui, n'eût été l'annexion, seraient demeurés ou auraient été Français par filiation. Les 1.300.000 personnes réintégrées de plein droit se répartissent entre les trois catégories suivantes :

1. Les personnes qui ont perdu la nationalité française par l'effet du Traité de Francfort du 10 mai 1871, et n'ont pas acquis depuis une autre nationalité que la nationalité allemande ;

2. Les descendants légitimes ou naturels des personnes visées au paragraphe précédent, à l'exception de ceux ayant parmi leurs ascendants en ligne paternelle un Allemand immigré en Alsace-Lorraine postérieurement au 15 juillet 1870 ;

3. Tout individu né en Alsace-Lorraine de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue.

B. — CONSTATATION DE LA RÉINTÉGRATION DE PLEIN DROIT

Les modalités de cette constatation et les réclamations les concernant étaient régies par le décret du 11 janvier 1920 ; les modalités de preuve furent précisées par la jurisprudence :

1. La réintégration était constatée par l'inscription de ces personnes, d'office ou à leur demande, sur un registre, à la mairie où elles avaient leur domicile ou leur résidence. Un extrait de l'inscription était délivré d'office : c'est ce qu'on appelle la fiche de réintégration.

Toutes ces opérations devaient être faites par le maire.

2. Or, une jurisprudence constante, bien que contestée par la doctrine, mais consacrée finalement par la Cour de cassation (arrêt Iltis : Cassation civile, 16 novembre 1954, J. C. P. 1955, II^e partie 8583), fait de la fiche de réintégration délivrée par le maire, le seul mode de preuve admissible.

2° Réclamation de la nationalité française.

A. — CONDITIONS PERMETTANT DE RÉCLAMER LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

La réclamation a été réservée, d'une part à certains Allemands, d'autre part à certains étrangers. Le texte du traité distingue six cas :

1. Toute personne non réintégrée aux termes du paragraphe premier et qui a parmi ses ascendants un Français ou une Française ayant perdu la nationalité française dans les conditions prévues audit paragraphe ;

2. Tout étranger, non ressortissant d'un Etat allemand, qui a acquis l'indigénat alsacien-lorrain avant le 3 août 1914 ;

3. Tout Allemand domicilié en Alsace-Lorraine, s'il y est domicilié depuis une date antérieure au 15 juillet 1870, ou si l'un de ses ascendants était à cette date domicilié en Alsace-Lorraine ;

4. Tout Allemand né ou domicilié en Alsace-Lorraine qui a servi dans les rangs des armées alliées ou associées pendant la guerre 1914-1918, ainsi que ses descendants ;

5. Toute personne née en Alsace-Lorraine avant le 10 mai 1871 de parents étrangers, ainsi que ses descendants ;

6. Le conjoint de toute personne soit réintégrée en vertu du paragraphe premier, soit réclamant et obtenant la nationalité française aux termes des dispositions précédentes.

B. — PROCÉDURE DE LA RÉCLAMATION, DU RECOURS ET PREUVE DE LA RÉINTÉGRATION

La procédure de la réclamation de nationalité, ainsi que les recours, sont fixés par le décret du 11 janvier 1920 et les modalités de preuves déterminées par la jurisprudence :

1. Les personnes présentant les conditions requises devaient déposer une réclamation à la mairie de leur domicile ou, à défaut, de leur résidence. Cette réclamation devait être présentée avant

le 15 janvier 1921, sauf pour les mineurs qui, en cas d'omission, pouvaient encore la déposer jusqu'à l'expiration de l'année suivant leur majorité. Cette réclamation était transmise au tribunal compétent, au greffe duquel était tenu un registre.

2. C'est par ce registre que les réclamants justifiaient de leur nationalité et, là encore, l'extrait était considéré par la jurisprudence comme ce moyen de preuve exclusif.

3° Naturalisation privilégiée.

Enfin, les Allemands nés et domiciliés en Alsace-Lorraine ont pu obtenir la nationalité française par voie de naturalisation à condition d'être domiciliés en Alsace-Lorraine depuis une date antérieure au 3 août 1914, et de justifier d'une résidence non interrompue sur le territoire réintégré, pendant trois années à compter du 11 novembre 1918. Assimilés aux naturalisés du Code civil, ils ne pouvaient invoquer aucune rétroactivité contrairement aux réintégrés.

Ainsi, non seulement les procédures et les moyens de preuve résultant du Traité de Versailles et des décrets d'application ayant valeur internationale présentaient de multiples complications, mais encore la jurisprudence était excessivement rigoureuse en ce qui concerne le mode de preuve.

II

DIFFICULTES ENGENDREES PAR CE TEXTE

Elles étaient d'ordre pratique et, de plus en plus, d'ordre psychologique.

La jurisprudence avait donc déterminé, comme seule preuve admissible, la production du certificat de réintégration délivré par le maire.

Or, dans de nombreux cas, cette inscription avait, en 1918, été omise par négligence soit du maire, soit du bénéficiaire lui-même. Souvent aussi, les personnes qui avaient alors quitté les départements recouverts ignoraient que l'inscription était intervenue et étaient fort étonnées d'avoir à fournir, trente ans après, un certificat de réintégration, alors que, quelquefois, elles s'étaient engagées volontairement dans l'armée française en 1914-1918.

Quoi qu'il en soit, avec le temps, et notamment pour les jeunes couches de la population, cette obligation de prouver leur nationalité française par la production d'une « fiche de réintégration » devenait psychologiquement intolérable.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que vingt, trente ou quarante ans après le Traité de Versailles, la plupart des Alsaciens-Lorrains, qui avaient à prouver à l'occasion, par exemple, d'un mariage ou de la constitution d'un dossier universitaire leur nationalité française, étaient en possession d'un passeport français, d'une carte d'identité nationale, d'un livret militaire français, c'est-à-dire d'éléments constitutifs de ce que l'on a coutume d'appeler la possession d'état de la nationalité française.

A l'occasion de la loi du 22 décembre 1961, le législateur devait faire de cette possession d'état un mode de preuve auxiliaire de la nationalité française.

III

L'ARTICLE 7 DE LA LOI DU 22 DECEMBRE 1961 SUR LA NATIONALITE

Tenant compte du légitime désir des Alsaciens-Lorrains, le législateur de 1961 a introduit dans cette loi l'article 7 ainsi libellé :

« Sera tenue pour établie, dans les conditions de l'article 143 du Code de la nationalité, la nationalité française des personnes nées sur les territoires des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin ou de la Moselle antérieurement au 11 novembre 1918, si elles ont joui, de façon constante, depuis cette dernière date, de la possession d'état de Français. »

Ainsi, du fait de cette loi, la possession d'état de Français allait pouvoir être invoquée comme nouveau mode de preuve.

Mais cet article 7 fait malencontreusement référence à l'article 143 du Code de la nationalité française, qui exige une possession d'état pendant deux générations. C'est pourquoi, en dépit des circulaires de la Chancellerie recommandant une interprétation libérale de la loi de 1961, les magistrats ayant à appliquer ce texte ont exigé la possession d'état pendant deux générations, imposant ainsi au demandeur de produire la fiche de réintégration de son père ou de sa mère.

Plus rigoureuses encore, certaines administrations continuent d'exiger l'extrait du registre des réintégrations ou des réclamations de nationalité des parents, voire même des grands-parents.

Cette interprétation de l'article 7 de la loi du 22 décembre 1961 est pourtant contraire à l'intention de ses auteurs. En effet, la référence à l'article 143 du Code de la nationalité — les travaux préparatoires le prouvent suffisamment — n'avait pas pour but d'exiger la possession d'état pendant deux générations, bien au contraire. Elle visait seulement à montrer que ce nouveau mode

de preuve n'était que subsidiaire, puisque le caractère international du Traité de Versailles et des décrets d'application excluait tout mode de preuve autre que celui prévu par ces textes.

L'article 7 de la loi de 1961 a donc manqué son but, qui était de faire en sorte que les habitants du Rhin et de la Moselle ne soient plus obligés de présenter à l'administration ou en justice les extraits du registre de leur parent, dès lors qu'ils étaient en mesure de rapporter eux-mêmes la preuve de leur possession d'état de Français.

Par ailleurs, cet article 7 avait omis de régler le cas des personnes nées, avant le 11 novembre 1918, hors des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, mais dont les ascendants remplissaient les conditions pour bénéficier de la réintégration de plein droit.

IV

LES SOLUTIONS APPORTEES PAR LA PROPOSITION DE LOI

La nouvelle rédaction de l'article 7 résultant de la proposition de loi de M. Zimmermann et rapportée par lui à l'Assemblée Nationale a le mérite de redresser les errements rappelés et de combler les lacunes signalées.

Le premier alinéa de l'article unique de la proposition permet aux Alsaciens-Lorrains d'apporter subsidiairement la preuve de leur nationalité par la simple possession d'état de Français depuis le 11 novembre 1918. Ainsi les habitants du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ne se verront plus demander les fiches de réintégration.

Le deuxième alinéa concerne essentiellement les personnes nées après le 11 novembre 1918, et particulièrement les jeunes générations, qui ne peuvent plus concevoir qu'il leur faille justifier de la nationalité française de leurs parents au moyen de la production des fiches de réintégration découlant de l'application d'un traité qu'ils considèrent comme parfaitement périmé.

Le troisième alinéa concerne les personnes nées hors des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle avant le 11 novembre 1918 et qui ne bénéficiaient pas jusqu'à présent du traitement de faveur prévu par l'article 7 de la loi du 22 décembre 1961.

Ainsi, approuvant pleinement cette proposition de loi, votre commission vous demande-t-elle de l'adopter dans le texte voté par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.

Article 7 de la loi n° 61-1408
du 22 décembre 1961.

« Sera tenue pour établie, dans les conditions de l'article 143 du Code de la nationalité, la nationalité française des personnes nées sur le territoire des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin ou de la Moselle antérieurement au 11 novembre 1918, si elles ont joui de façon constante, depuis cette dernière date, de la possession d'état de Français. »

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article unique.

L'article 7 de la loi n° 61-1408 du 22 décembre 1961, complétant et modifiant le Code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, est modifié et complété comme suit :

« Art. 7. — La nationalité française des personnes nées sur le territoire des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle antérieurement au 11 novembre 1918 sera subsidiairement tenue pour établie si elles ont joui d'une façon constante, depuis cette dernière date, de la possession d'état de Français.

« Sera tenue pour établie la nationalité française des descendants légitimes ou naturels des personnes visées à l'alinéa précédent et qui, nées postérieurement au 11 novembre 1918, ont joui de la possession d'état de Français.

« L'alinéa premier du présent article est applicable aux personnes nées hors des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, avant le 11 novembre 1918, qui auraient pu bénéficier, à cette dernière date, des dispositions du paragraphe premier de l'annexe à la section V de la partie III du Traité de Versailles et qui ont joui depuis de façon constante de la possession d'état de Français. »

Propositions de la commission.

Article unique.

Conforme.

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

L'article 7 de la loi n° 61-1408 du 22 décembre 1961, complétant et modifiant le Code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, est modifié et complété comme suit :

« Art. 7. — La nationalité française des personnes nées sur le territoire des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle antérieurement au 11 novembre 1918 sera subsidiairement tenue pour établie si elles ont joui d'une façon constante, depuis cette dernière date, de la possession d'état de Français.

« Sera tenue pour établie la nationalité française des descendants légitimes ou naturels des personnes visées à l'alinéa précédent et qui, nées postérieurement au 11 novembre 1918, ont joui de la possession d'état de Français.

« L'alinéa premier du présent article est applicable aux personnes nées hors des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, avant le 11 novembre 1918, qui auraient pu bénéficier, à cette dernière date, des dispositions du paragraphe premier de l'annexe à la section V de la partie III du Traité de Versailles et qui ont joui depuis de façon constante de la possession d'état de Français. »