

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite de missions effectuées dans différents pays d'Europe (Belgique, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Portugal, République fédérale d'Allemagne) au mois de mars 1990,*

Par MM. Guy ALLOUCHE, Germain AUTHIÉ,  
Gilbert BAUMET, Christian BONNET, Etienne DAILLY,  
Michel DREYFUS-SCHMIDT, Lucien LANIER,  
René-Georges LAURIN, Paul MASSON,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayace-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : MODALITÉS D'INTÉGRATION EN DROIT INTERNE DES NORMES COMMUNAUTAIRES</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER : LA DYNAMIQUE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE : RAPPEL DES GRANDS PRINCIPES</b> .....	9
<b>I. LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL : UN DROIT SANS PARLEMENT</b> .....	10
A. LA COUR DE JUSTICE, CLÉ DE VOÛTE DU RESPECT DE LA PRIMAUTE DU DROIT COMMUNAUTAIRE .....	10
B. LE CONSEIL DES MINISTRES ET LA COMMISSION : COLLABORATION ET RIVALITÉ DANS L'EXERCICE DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF .....	17
C. LE PARLEMENT : UN ORGANE ESSENTIELLEMENT CONSULTATIF ..	18
<b>II. LE DROIT COMMUNAUTAIRE : AUTONOMIE ET PRÉÉMINENCE</b> .....	18
A. UN DROIT ÉVOLUTIF, EXPANSIF ET AUTONOME .....	19
B. UN DROIT PRÉÉMINENT .....	20
C. EFFET DIRECT, EFFET INDIRECT .....	22
<b>CHAPITRE II : MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT FRANÇAIS</b> .....	26
<b>I. L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE : UN BILAN POSITIF DANS L'ENSEMBLE MAIS DES INCERTITUDES</b> .....	26
A. LE RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE, UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE .....	27
B. DES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES ÉVOLUTIVES .....	29
C. UN RYTHME CONVENABLE D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE .....	31
<b>II. UNE INFORMATION SOUVENT TARDIVE ET UN POUVOIR LIMITÉ DE NÉGOCIATION DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DÉRIVÉ</b> .....	33
A. LE GOUVERNEMENT A LA MAÎTRISE DE LA REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AUPRÈS DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES .....	33
B. LE RÉFLEXE COMMUNAUTAIRE CHEZ LES OPÉRATEURS .....	36
<b>CHAPITRE III : LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES</b> .....	38
<b>SECTION I : LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE : L'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS LE CADRE D'UNE STRUCTURE FÉDÉRALE</b> .....	38

<b>I. BILAN DE L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE</b> .....	38
<b>A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE</b> ....	38
<b>B. LES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES</b> .....	39
<b>C. LE RÉFLEXE COMMUNAUTAIRE CHEZ LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES</b> .....	40
<b>II. LES MODALITÉS D'INFORMATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS NATIONAUX SUR L'ÉLABORATION DES NORMES COMMUNAUTAIRES</b> ...	40
<b>A. LE GOUVERNEMENT</b> .....	40
<b>B. LE BUNDESTAG</b> .....	41
<b>C. LE BUNDES RAT ET LES LÄNDER</b> .....	46
<b>SECTION II : LE ROYAUME-UNI</b> .....	51
<b>I. BILAN DE L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE</b> .....	51
<b>A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE</b> .....	51
<b>B. LES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES</b> .....	52
<b>II. INFORMATION, INFLUENCE et NÉGOCIATIONS : LES MOYENS D'ACTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS NATIONAUX</b> .....	53
<b>A. LE GOUVERNEMENT</b> .....	53
<b>B. LE PARLEMENT</b> .....	54
<b>C. LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES</b> .....	56
<b>SECTION III : L'ITALIE : RATIONALISATION ET CENTRALISATION</b> .....	56
<b>A. STRUCTURES ET PROCESSUS D'INTEGRATION</b> .....	58
<b>B. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS D'INTEGRATION</b> ...	62
<b>SECTION IV : LA BELGIQUE : UN NOUVEL ÉTAT FÉDÉRAL ENCORE MAL ADAPTÉ POUR L'INTÉGRATION DES NORMES EUROPÉENNES</b> .....	66
<b>I. BILAN DE L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN EN DROIT INTERNE</b> .....	66
<b>A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT EUROPÉEN</b> .....	67
<b>B. LES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES</b> .....	70
<b>C. LE « RÉFLEXE » EUROPÉEN CHEZ LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES</b> ...	70
<b>II. LES MODALITÉS D'INFORMATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS NATIONAUX SUR L'ÉLABORATION DES NORMES EUROPÉENNES</b> .....	71
<b>A. LE GOUVERNEMENT</b> .....	71
<b>B. LE PARLEMENT</b> .....	73
<b>C. LES COMMUNAUTÉS LINGUISTIQUES ET LES RÉGIONS</b> .....	78
<b>D. LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES</b> .....	78
<b>SECTION V : L'ESPAGNE</b> .....	79
<b>I. LES CONDITIONS FAVORABLES A L'INTÉGRATION</b> .....	79

A. LES CONDITIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE L'INTEGRATION .....	79
B. L'ADHÉSION DE L'OPINION PUBLIQUE AU PROCESSUS D'INTÉGRATION .....	81
C. LA TRADITION ÉTATIQUE ET JURIDIQUE DE L'ESPAGNE .....	82
<b>II. LES SPÉCIFICITÉS DU PROCESSUS D'INTÉGRATION .....</b>	<b>83</b>
A. LE PROBLÈME DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES .....	83
B. LES TEXTES RESTANT À TRANSPOSER .....	84
<b>SECTION VI : LE PORTUGAL .....</b>	<b>85</b>
<b>I. LES PRINCIPES D'INTÉGRATION .....</b>	<b>86</b>
<b>II - LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES PRÉVUS .....</b>	<b>87</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITE DANS LES ÉTATS DE LA COMMUNUTÉ EUROPÉENNE .....</b>	<b>89</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LE SCHÉMA GÉNÉRAL DU DROIT FRANÇAIS DE LA NATIONALITÉ .....</b>	<b>88</b>
A. UN DROIT OUVERT AUQUEL MANQUE TOUT TRAIT DOMINANT AU FOND .....	95
B. UN ENSEMBLE STRATIFIÉ DE CRITÈRES D'ATTRIBUTION ET D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ .....	95
<b>CHAPITRE II : LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN EUROPE .....</b>	<b>97</b>
<b>SECTION I : LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE .....</b>	<b>102</b>
<b>I. UNE NATIONALITÉ COMMUNE À TOUS LES ALLEMANDS .....</b>	<b>102</b>
<b>II. UN DROIT DE LA NATIONALITÉ STRICTEMENT FONDÉ SUR LE DROIT DU SANG .....</b>	<b>105</b>
<b>III. UN OCTROI ESSENTIELLEMENT DISCRÉTIONNAIRE DE LA NATIONALITÉ .....</b>	<b>105</b>
<b>SECTION II : L'ATTRIBUTION ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ BRITANNIQUE .....</b>	<b>107</b>
<b>I. TROIS PRINCIPALES CATÉGORIES DE CITOYENS BRITANNIQUES .....</b>	<b>108</b>
<b>II. LES MODES D'ATTRIBUTION DE LA CITOYENNETÉ BRITANNIQUE .....</b>	<b>108</b>
A. LA NAISSANCE .....	110
B. LA FILIATION .....	110
<b>III. LES MODES D'ACQUISITION DE LA CITOYENNETÉ BRITANNIQUE : CONDITIONS DE RÉSIDENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE .....</b>	<b>111</b>

A. LE CAS GÉNÉRAL : DES CONDITIONS MINIMALES STRICTES QUI CONDITIONNENT L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR .....	111
B. LE CAS PARTICULIER DE L'ACQUISITION PAR MARIAGE .....	112
C. L'ENREGISTREMENT : UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE DESTINÉE AUX DÉTENTEURS DE PASSEPORTS BRITANNIQUES .....	113
D. LE CAS PARTICULIER DE CERTAINS MINEURS .....	114
<b>IV. PERTE ET DÉCHÉANCE DE LA NATIONALITÉ .....</b>	<b>114</b>
<b>V. ÉLÉMENTS STATISTIQUES .....</b>	<b>115</b>
<b>SECTION III : CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ ITALIENNE .....</b>	<b>116</b>
A. CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ .....	117
B. PERTE DE LA NATIONALITÉ .....	119
C. RECOUVREMENT DE LA NATIONALITÉ .....	120
<b>SECTION IV : LES CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ ESPAGNOLE .....</b>	<b>121</b>
<b>SECTION V : LES CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PORTUGAISE .....</b>	<b>126</b>
<b>SECTION VI : LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN BELGIQUE .....</b>	<b>129</b>
<b>I. LES DIFFÉRENCES ESSENTIELLES PAR RAPPORT AU DROIT FRANÇAIS .....</b>	<b>130</b>
A. LES AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ .....	130
B. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA NATIONALITÉ BELGE DES IMMIGRÉS DES DEUXIÈME ET TROISIÈME GÉNÉRATIONS .....	134
C. LES DEUX TYPES DE NATURALISATION .....	134
<b>II. UN PROJET DE RÉFORME DU DROIT DE LA NATIONALITÉ .....</b>	<b>135</b>
A. AMÉNAGEMENT DE LA PROCÉDURE DE NATURALISATION EN FAVEUR DES IMMIGRÉS DE LA PREMIÈRE GÉNÉRATION .....	136
B. ASSOULISSEMENT DES MODALITÉS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ POUR LES IMMIGRÉS DE LA DEUXIÈME GÉNÉRATION .....	136
C. ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ BELGE À LA NAISSANCE POUR LES IMMIGRÉS DE LA TROISIÈME GÉNÉRATION .....	137
<b>ANNEXES .....</b>	<b>139</b>

Mesdames, Messieurs,

La commission des Lois du Sénat avait décidé, lors de la dernière session d'automne, d'expérimenter de nouvelles modalités d'organisation de ses missions d'information. Au lieu de constituer, selon l'usage, une seule délégation chargée d'étudier, dans un pays ou un groupe de pays, une question précise au cours d'un même déplacement, elle a choisi de dépêcher des délégations d'un ou deux membres chargées de s'enquérir, dans un pays européen différent pour chaque délégation, et au cours d'un très bref séjour, d'une part des modalités d'intégration en droit national des normes juridiques communautaires, d'autre part, des conditions d'acquisition de la nationalité dans le pays considéré. Se sont ainsi rendus à Bruxelles, les 6 et 7 mars, nos collègues Michel Dreyfus-Schmidt et René-Georges Laurin ; à Londres, les 13 et 14 mars 1990, Lucien Lanier et Gilbert Baumet ; à Rome, les 21 et 22 mars, Etienne Dailly et Guy Allouche ; à Bonn, les 28 et 29 mars, Paul Masson ; et en Espagne puis au Portugal, les 28 et 29 mars, Christian Bonnet et Germain Authié.

Le choix de cette formule rend sans doute la rédaction d'un rapport commun plus délicate et moins harmonieuse que la formule traditionnelle ; si elle confine parfois à la juxtaposition de monographies, elle apporte toutefois nombre d'enseignements précis qui méritent d'être retenus, tant pour eux-mêmes, —chaque système juridique a sa propre cohérence—, que pour les traits communs qu'ils présentent entre eux.

En introduction à ces compte rendus de mission, je tiens tout d'abord à souligner l'excellence de l'accueil réservé aux membres des délégations par leurs interlocuteurs étrangers qui n'ont eu de cesse de faciliter nos recherches et de satisfaire notre curiosité. Les

commissaires ont été tout particulièrement sensibles à l'effort consenti par leurs hôtes pour leur offrir une documentation, parfois même rédigée en Français, exhaustive et précise.

Cette appréciation concerne également MM. les Ambassadeurs de France et leurs collaborateurs dans les pays visités. Une extrême courtoisie jointe à une parfaite compréhension des ressorts de la vie politique du pays, ainsi qu'une grande disponibilité, ont permis aux commissaires, dans un très bref délai, de nouer les contacts les plus utiles avec les responsables politiques et administratifs des pays hôtes.

Il faut par ailleurs souligner que ces déplacements ont permis de mesurer l'étroite communauté de préoccupation des parlementaires étrangers face à la dynamique juridique communautaire et à l'état insatisfaisant des relations entre les Parlements nationaux et les institutions européennes. La nécessité de développer les relations interparlementaires, de confronter les expériences, d'étudier en commun les meilleures façons de résoudre des problèmes analogues sinon identiques, est profondément ressentie par les parlementaires rencontrés ; la récente réunion à Rome de membres des Parlements nationaux constitue, à cet égard, une initiative prometteuse. Il en est indispensable que les parlements nationaux, et singulièrement les assemblées françaises, s'engagent dans une véritable réflexion sur la portée des évolutions du droit communautaire, dès lors que celui-ci se développe au détriment de leur compétence, sans pour autant avoir leur légitimité. La cohérence des systèmes juridiques nationaux se trouve aujourd'hui mise à mal et il est plus que temps de réfléchir aux incohérences du système communautaire qui tend à s'y substituer selon un processus dont la justification et les effets sont moins que faciles à apprécier. Ne faut-il pas s'interroger à cet égard sur le rôle de la Commission des Communautés qui exerce ses pouvoirs comme le ferait le gestionnaire d'un Etat unitaire ?

La suggestion formulée par le Président de la Commission constitutionnelle du Sénat espagnol, qui a souhaité l'organisation d'une conférence interparlementaire des sénateurs compétents de l'ensemble des pays membres de la Communauté sur le problème de la nationalité, doit également retenir l'attention, —et il ne fait guère de doute que ce désir est partagé par la plupart sinon la totalité des parlementaires rencontrés par les diverses délégations—, tant il est vrai que le droit de la nationalité des différents Etats visités est très marqué par l'histoire nationale propre à chacun d'eux et que beaucoup ressentent le besoin de le « rationaliser » tout en recherchant les éléments communs aux divers droits nationaux.

**En livrant les quelques éléments d'information qu'elle a rassemblés, la commission des Lois a donc la conviction d'effectuer un premier pas sur ce chemin ; elle appelle de ses vœux la mise en oeuvre concrète des initiatives indispensables à la formulation de réponses effectives, aux enjeux dont elle a pu mesurer la progressive prise de conscience.**

**Jacques LARCHÉ,  
Président de la Commission des Lois**

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **MODALITÉS D'INTÉGRATION EN DROIT INTERNE DES NORMES COMMUNAUTAIRES**

Le droit européen n'est pas -ou n'est plus- un droit relevant du droit international mais bien plutôt une modalité spécifique d'élaboration du droit national. Les Parlements -et c'est sans aucun doute l'un des enseignements fondamentaux des missions de la commission des Lois- en ont pris conscience tardivement, du moins pour les Etats signataires du Traité de Rome. A leur décharge, il faut souligner que le droit européen a connu une dynamique tout à fait particulière, se transformant très rapidement de droit européen en droit national d'origine européenne et que, pour la France du moins, le rôle du Parlement face à cette situation nouvelle n'a pu être correctement analysé, l'attention se portant historiquement beaucoup plus sur le rôle des assemblées dans la Constitution de 1958 que sur leurs pouvoirs réels à la suite de la signature du Traité de Rome en 1956.

#### **CHAPITRE PREMIER**

##### **LA DYNAMIQUE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE : RAPPEL DES GRANDS PRINCIPES**

Le Traité de Rome n'est pas le constat d'une situation mais la promesse de réalisation d'un ordre futur : fondé sur la détermination des Etats membres «à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens», grâce, notamment, à la construction d'un marché commun et au rapprochement progressif des politiques économiques, il instaure un processus continu dans lequel le droit -et singulièrement le droit

prétorien de la Cour de justice des Communautés européennes- joue un rôle essentiel. Les notions d'évolution et de dynamisme sont inhérentes au Traité de Rome : pour mesurer les enjeux du mécanisme d'intégration en droit interne des normes communautaires, il faut dégager les tendances les plus significatives de cette évolution et de ce dynamisme.

## **I. LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL : UN DROIT SANS PARLEMENT**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité du 8 août 1965, les trois communautés originaires -C.E.C.A. ; Euratom ; C.E.E.- sont dotées d'institutions communes dont les quatre plus importantes sont la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.), le Conseil et la Commission, le Parlement. Les rapports qu'entretiennent ces institutions ne s'inscrivent pas dans le schéma classique de répartition et d'équilibre des pouvoirs, la différence fondamentale étant que le «pouvoir législatif» européen appartient au Conseil et non pas au Parlement.

### **A. LA COUR DE JUSTICE, CLÉ DE VOUTE DU RESPECT DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

Formée de treize juges, désignés pour six ans d'un commun accord entre les gouvernements des États-membres, la Cour de justice de Luxembourg, aux termes mêmes de l'article 164 du traité de Rome «*assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité*».

**1. Les attributions juridictionnelles de la Cour peuvent, pour l'essentiel, être regroupées sous quatre rubriques :**

- le contentieux administratif communautaire pour lequel la Cour est aujourd'hui largement suppléée par un tribunal de première instance dont les jugements peuvent faire l'objet de pourvois en cassation devant elle : ce contentieux qui, pour l'essentiel, porte sur la fonction publique communautaire et la responsabilité extra-contractuelle des Communautés, ne présente que

peu d'intérêt pour le sujet qui nous occupe dès lors qu'il est régi par ses règles propres sans que celles-ci interfèrent avec les droits internes ;

**- le contrôle du respect par les Etats-membres et par les institutions communautaires de leurs obligations résultant des traités et des actes dérivés de ces traités : plus spécifique et de plus grande portée, ce contrôle est mis en oeuvre dans le cadre de deux procédures juridictionnelles :**

. **le recours en manquement** organisé par les articles 169 à 171 du Traité qui apparaît comme l'une des clés de voute du système communautaire, par lequel un Etat-membre ou la Commission peut saisir la Cour afin de lui faire constater qu'un Etat-membre a méconnu une obligation communautaire et de contraindre cet Etat à se conformer à cette obligation ;

. **le recours en carence**, très rarement utilisé en pratique, organisé par l'article 175, par lequel un Etat-membre ou une institution communautaire peut saisir la Cour afin de lui faire constater que le Conseil ou la Commission s'est abstenu, en violation du Traité, de prendre un acte qu'il était tenu de prendre.

**- le contrôle de la légalité du droit communautaire dérivé, c'est-à-dire des actes que les institutions communautaires sont habilitées à édicter en vertu des traités : ce contrôle peut être opéré selon trois procédures distinctes :**

. **par voie d'action** : le recours en annulation, étroitement inspiré du recours pour excès de pouvoir de type français, institué par l'article 173 du Traité, est ouvert, contre les actes de portée générale, aux Etats-membres, à la Commission et au Conseil ; s'il s'agit d'un acte individuel, toute personne à laquelle cet acte fait grief est recevable à se pourvoir ;

. **par voie d'exception** : prévue par l'article 184, l'exception d'illégalité permet à tout requérant de contester la régularité d'un règlement qui a servi de fondement à un acte qui lui fait grief ;

. **par voie préjudicielle** : aux termes de l'article 177 du Traité, la Cour est compétente, sur renvoi d'une juridiction nationale, pour apprécier la validité des normes communautaires invoquées au cours d'une procédure juridictionnelle. Pour la Cour de Justice, cette voie revêt une importance primordiale : elle

permet aux justiciables des Etats-membres d'invoquer directement le droit communautaire, «la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraînant un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des Etats-membres» (arrêt Van Gend au Loos - 5 février 1963).

- **l'interprétation du droit communautaire** : exercée pour l'essentiel sur renvois préjudiciels, cette compétence est fondamentale car elle assure l'unité d'interprétation du droit communautaire et constitue l'un de ses moyens d'élaboration les plus efficaces.

**2. La Cour de justice des Communautés européennes tient une place fondamentale dans le système communautaire en raison tant des compétences qui lui sont reconnues par le Traité que de sa politique jurisprudentielle.**

a) Responsable ultime de l'interprétation du droit communautaire, la Cour de justice est appelée à se prononcer lorsqu'une question d'interprétation est soulevée devant une cour suprême nationale (le renvoi préjudiciel, aux termes de l'article 177 du Traité, n'est en effet pas obligatoire dans les cas où l'affaire est pendante devant une juridiction de première instance ou d'appel) c'est-à-dire qu'en dernier ressort, elle est seule compétente pour statuer sur la portée de la norme communautaire et assurer le respect de la primauté du droit communautaire. A cet effet, son action s'appuie sur l'ensemble des systèmes juridictionnels nationaux qui sont autant de relais dans l'application du droit communautaire.

b) Par sa politique jurisprudentielle, la Cour est souvent décrite comme «le moteur de l'Europe», cette description pouvant au demeurant revêtir un aspect critique lorsque la Cour est présentée comme une institution n'hésitant pas à se substituer à des volontés politiques défaillantes ou timorées. Ce rôle peut être illustré par la jurisprudence de la Cour en matière de répartition des compétences entre les institutions communautaires et les Etats membres. «*En principe*», ainsi que le note M. Ronny Abraham (Droit international, droit communautaire et droit français - hachette p. 133-134), «*les institutions communautaires ont une stricte compétence d'attribution. Les organes ne peuvent édicter un acte que dans la mesure où ils tiennent ce pouvoir d'une stipulation expresse du*

*traité, et dans la stricte limite du domaine concerné par cette stipulation et de l'objet pour lequel une compétence normative a été ainsi conférée. Cela revient à dire que les Etats conservent leur compétence normative de droit commun et qu'un transfert de compétence au profit des Communautés ne se présume pas».*

La réalité est très différente : la répartition des compétences n'obéit pas à un partage intangible qui aurait été fondé sur une liste précise des matières attribuées à la Communauté, procédé comparable à celui de l'article 34 de notre Constitution ou à ceux utilisés dans les Constitutions des Etats fédéraux. Elle obéit à des principes dotés d'un dynamisme qui leur est propre, qui figurent pour certains dans les traités, et auxquels la Cour a donné une vigueur évidente.

• **le Traité de Rome, dans sa rédaction initiale,** comporte déjà certaines dispositions favorisant ce dynamisme :

- les articles 2 et 3 définissent la mission de la Communauté et les actions qu'elle doit entreprendre pour assumer cette mission en des termes si généraux qu'ils ouvrent un champ de compétences quasiment indéfini aux institutions communautaires (*voir annexe*). La terminologie utilisée n'est pas le seul facteur de dynamisme : le procédé auquel il est recouru favorise l'accroissement des compétences puisqu'il consiste non pas à énumérer des matières mais à assigner des objectifs. La répartition des compétences obéit ainsi non pas une logique de répartition matérielle mais à une préoccupation téléologique dont les conséquences ne peuvent évidemment pas être exactement mesurées ;

- l'article 5, en revanche et en contrepoint, dispose que «les Etats membres... s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité» et l'article 7 interdit «toute discrimination exercée en raison de la nationalité». C'est en se fondant notamment sur ces dispositions que la Cour de justice des Communautés européennes affirmera dès le 15 juillet 1964, dans l'arrêt *Costa/E.N.E.L.* que «le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté». Le mécanisme de répartition des compétences est donc

évolutif, mais il évolue dans une seule direction favorable à la Communauté ;

- l'article 235 du Traité de Rome enfin instaure un mécanisme d'extension de ces compétences : «si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées». C'est à partir du sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui s'est tenu à Paris du 19 au 21 octobre 1972 que l'article 235, jusqu'alors utilisé de façon quasi-exclusive, dans les domaines agricole et douanier, et de façon très ponctuelle, joue un rôle véritablement important au point qu'un observateur attentif écrira en 1981 qu'un inventaire complet de ses utilisations apparaît impossible (M. Antonio Tizzano - in «Trente ans de droit communautaire» - ouvrage publié par la Commission des Communautés européennes 1981, p. 64). Rappelons cependant qu'il a été utilisé pour la réalisation de l'union économique et monétaire, pour la gestion du système monétaire européen, pour les politiques structurelles telle la politique régionale et que lors du sommet précité de Paris, un programme d'actions dans les domaines de la politique scientifique, technologique, informatique, énergétique et dans celui de la protection de l'environnement a été lancé sur cette base...

• **L'Acte unique, signé en 1986, a des répercussions sensibles sur le champ de compétences de la Communauté :**

- il insère dans le Traité de Rome des articles attribuant de façon explicite à la Communauté la mission d'atteindre un certain nombre d'objectifs : coopération en matière de politique économique et monétaire (art. 102 A) ; action tendant au renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté (art. 130 A à 130 E) ; recherche et développement technologique (art. 130 G à 130 Q) ; environnement (art. 130 R à 130 T) ;

- il fixe l'objectif de réalisation du marché intérieur unique au 31 décembre 1992 (art. 8 A) et autorise le Conseil à arrêter les mesures nécessaires au rapprochement des législations à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité sauf en matière fiscale et pour les dispositions

relatives à la libre circulation des personnes et aux droits et intérêts des travailleurs salariés (art. 100 A).

• **Mais c'est la Cour de justice des Communautés européennes** qui a joué le rôle essentiel en matière d'extension des compétences : elle a développé une jurisprudence si favorable à l'accroissement des compétences communautaires qu'«on peut considérer que le recours à l'article 235 et aux clauses analogues n'apparaît nécessaire que lorsqu'il n'est absolument pas possible de reconnaître des pouvoirs d'action aux institutions communautaires ni sur la base des prévisions expresses des traités ni en application de tous les principes que la Cour a élaborés, au fil des années, pour la reconstitution et la définition du système» (A. Tizzano op.cit. p. 52). Ces principes -reposant sur des fondements divers mais proches et surtout univoquement orientés, telles la doctrine des pouvoirs implicites, la théorie de l'effet utile, ou l'interprétation téléologique- ont connu trois illustrations particulièrement célèbres :

- la capacité de la Communauté à conclure des Traités avec les Etats tiers n'était admise que dans les cas des articles 111 à 113 (politique commerciale) et 238 (accords d'association). Par l'arrêt A.E.T.R. du 31 mars 1971, la Cour a estimé que la Communauté était seule habilitée à négocier et conclure des accords internationaux avec les Etats tiers dans tous les domaines couverts par des règles communes découlant du traité ou des actes dérivés...

- le deuxième exemple concerne le secteur de la culture, que ne mentionnent ni le Traité de Rome ni l'Acte unique. Or la Cour a estimé qu'«un message télévisé doit être considéré en raison de sa nature comme une prestation de service» et s'inscrit donc dans l'objectif d'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux fixé par l'article 3 du Traité... Sur cette base, le Conseil a adopté le 3 octobre 1989 une directive relative à la diffusion transfrontières des émissions audiovisuelles...

- l'article 48 pose le principe de libre circulation des travailleurs et du libre accès des ressortissants communautaires aux emplois salariés. Son alinéa 4 dispose toutefois que «les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique». La Cour a estimé que cette restriction ne saurait être appliquée à la fonction publique hospitalière dans la mesure où à son sens seuls entrent dans cette catégorie des emplois dans l'administration publique les «*emplois caractéristiques des activités spécifiques de*

*l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat» (17.12.1930, Commission c/Royaume de Belgique et 3.06.1986 Commission c/France). La Commission a effectué sur ces bases, le 5 janvier 1988, une communication indiquant les principes de l'action qu'elle entend mener pour l'application de l'article 48 :*

*Pour elle, «la dérogation établie par l'article 48 paragraphe 4 vise les fonctions spécifiques de l'Etat et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre ; la magistrature ; l'administration fiscale et la diplomatie. En outre, sont considérés aussi couverts par cette exception les emplois relevant des ministères de l'Etat, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes dépendants»... En revanche, «la Commission estime que les tâches et responsabilités caractérisant les emplois relevant de certaines structures nationales apparaissent manifestement comme étant en général suffisamment éloignées des activités spécifiques de l'administration publique telles que définies par la Cour de justice, pour qu'elles ne puissent que très exceptionnellement relever de l'exemption prévue à l'article 48 paragraphe 4 du traité C.E.E.*

*Dès lors, la Commission entend porter en priorité son action systématique sur les secteurs suivants :*

- les organismes chargés de gérer un service commercial (par exemple : transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, compagnies de navigation aérienne ou maritime, postes et télécommunications, organismes de radio-télédiffusion),*
- les services opérationnels de santé publique,*
- l'enseignement dans les établissements publics,*
- la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.*

*En effet, pour chacune de ces activités, on constate soit qu'elle existe également dans le secteur privé, auquel cas l'article 48 paragraphe 4 ne s'applique pas, soit qu'elle peut être exercée dans le secteur public en dehors des conditions de nationalité».*

## **B. LE CONSEIL DES MINISTRES ET LA COMMISSION : COLLABORATION ET RIVALITÉ DANS L'EXERCICE DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF**

Les natures juridiques de ces deux organes sont très différentes :

- le Conseil, composé d'autant de ministres qu'il y a d'Etats-membres, constitue l'organe intergouvernemental des Communautés, celui où s'expriment les intérêts propres des Etats ;
- la Commission, actuellement composée de dix-sept membres, incarne l'intérêt propre des Communautés, indépendamment de leurs composantes étatiques.

• La Commission exerce les attributs caractéristiques d'un organe exécutif. Indépendance des Etats, elle représente la Communauté vis-à-vis des Etats et des particuliers. Elle est l'instigatrice de la politique des Communautés et dispose de l'initiative législative pour soumettre à l'approbation du Conseil des propositions de directives ou de règlements. Enfin elle exerce un pouvoir réglementaire propre, soit en vertu des traités dont elle est la gardienne, soit sur délégation du Conseil.

• Le Conseil, pour sa part, a une compétence de principe pour l'édition de la législation communautaire. Lorsqu'il prend un acte sur proposition de la Commission, il ne peut adopter un acte constituant un amendement de la proposition que s'il statue à l'unanimité. Lorsqu'il prend un acte en coopération avec le Parlement européen en application de l'article 7 de l'Acte unique, il arrête à la majorité qualifiée une position commune sur proposition de la Commission, le Parlement européen pouvant, tout au long d'un

processus complexe de consultations successives, rejeter cette position ou proposer que des modifications y soient apportées (*voir annexe*).

### **C. LE PARLEMENT : UN ORGANE ESSENTIELLEMENT CONSULTATIF**

• Elu au suffrage universel direct dans le cadre des Etats depuis 1979, le Parlement a pour l'essentiel des attributions consultatives que l'Acte unique européen s'est efforcé de renforcer en instituant, pour certains actes, une procédure dite de coopération. En aucun cas, toutefois, le Parlement ne détient la décision finale, sauf dans le domaine budgétaire (*voir annexe*).

• Cette particularité, source de «déficit démocratique» selon l'expression désormais consacrée, se trouve au coeur des débats institutionnels actuels : le transfert des compétences des Parlements nationaux vers les institutions communautaires s'analyse en effet en une dépossession de Parlements au profit du Conseil des ministres, organe composé de représentants des exécutifs nationaux. Or la norme communautaire est dotée de caractéristiques telles qu'elle s'impose de plus en plus fréquemment dans les Etats membres sans que le relais d'une institution nationale ait d'influence autre que formelle.

## **II. LE DROIT COMMUNAUTAIRE : AUTONOMIE ET PRÉÉMINENCE**

Le droit communautaire repose sur trois principes essentiels :

- le principe d'autonomie : le droit communautaire est le droit interne de la Communauté ;
- le principe de l'application uniforme qui exige une certaine centralisation dans l'application de la règle de droit ;
- le principe de supériorité en vertu duquel en cas de conflit entre une norme nationale et une norme communautaire,

le droit communautaire, s'il est légal, prévaut sur le droit interne.

Ce droit est d'une nature évolutive et complexe : évolutive car son contenu s'enrichit sans cesse au fur et à mesure de la construction européenne ; complexe car ses effets peuvent être directs ou indirects.

#### A. UN DROIT ÉVOLUTIF, EXPANSIF ET AUTONOME

- Le **droit communautaire originaire** est la source fondamentale : il comprend les trois traités institutifs et les actes ultérieurs, conclus entre les Etats, qui les ont complétés ou modifiés. Ces actes sont des conventions internationales au sens classique du terme, qui sont pour l'essentiel négociés et conclus suivant les procédures constitutionnelles propres à chaque Etat.

- A la différence de ce droit originaire qui est de nature conventionnelle, le **droit communautaire dérivé** est constitué par des actes unilatéraux édictés par les organes décisionnels institués par les traités, dans le domaine d'attribution que ces derniers leur ont reconnu.

Le champ de ce droit dérivé résulte d'un difficile équilibre entre l'intégration communautaire et la sauvegarde des intérêts des Etats, équilibre qui, on l'a vu, a été sensiblement infléchi par la pratique et, plus récemment, par l'Acte unique qui a réduit la liste des matières exigeant une approbation unanime des membres du Conseil.

- Une source importante du droit communautaire dérivé résulte sans conteste des décisions de la Cour de justice. Le caractère très normatif de cette jurisprudence se révèle plus particulièrement dans la création et le développement par la Cour des *« principes généraux du droit communautaire »* dont elle assure le respect par les institutions de la Communauté (voir par exemple 17.12.1970 *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. p. 1125) et qu'elle déduit des *« traditions constitutionnelles communes aux Etats-membres »* ainsi que de la Convention européenne des droits de l'homme qui, pourtant, ne fait pas partie intégrante du droit communautaire.

Le caractère normatif de la jurisprudence de la Cour se révèle également dans l'interprétation très «*constructive*» que celle-ci donne des traités. Outre une conception extensive de sa propre compétence qui lui permet d'aller au-delà de la question qui lui a été posée sur renvoi préjudiciel, la Cour se livre à une interprétation extensive sur le fond du droit, interprétation dite constructive qui se fonde sur les objectifs des traités, notamment la création d'un ordre juridique intégré qu'il convient de favoriser, enfin qui appuie le développement progressif de cette intégration en prenant en compte, le cas échéant, des besoins nouveaux apparus postérieurement à la rédaction des traités.

A titre d'illustration, on rappellera les décisions de la Cour condamnant la Belgique et la France (17.12.1980 *Commission c/ Royaume de Belgique* et 3.06.1986 *Commission c/ France*) qui avaient réservé à leurs seuls nationaux l'accès aux emplois d'infirmier dans leurs hôpitaux publics.

• **L'autonomie du droit communautaire** est affirmée dès l'arrêt Van Gend an Loos du 5 février 1963 : «*l'objectif du Traité C.E.E. qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre Etats contractants*» observe la Cour et elle souligne que «*le droit communautaire (est) indépendant de la législation des Etats membres*». Dans l'arrêt Costa c/ Enel, du 15 juillet 1964, elle constate qu'«*à la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du Traité, qui s'impose à leurs juridictions*». L'autonomie du droit communautaire ne signifie donc pas que droit communautaire et droits nationaux se situent dans deux sphères distinctes : elle signifie que le droit communautaire est indépendant des droits nationaux, indépendance qui permet sa prééminence.

## **B. UN DROIT PRÉÉMINENT**

La place du droit international dans la hiérarchie des normes n'est pas toujours aisée à définir dans la mesure où la conciliation de l'ordre constitutionnel interne et des engagements internationaux, voire des normes internationales dérivées, ne fait pas l'objet d'approches uniformes.

- Pour la Cour de justice, la situation est simple : le droit communautaire est supérieur à l'ensemble des normes de droit interne des Etats membres ; en cas de conflit entre les deux ordres juridiques, le juge national doit toujours appliquer la norme communautaire.

Cette primauté absolue du droit communautaire, qui a été réaffirmée avec constance par la Cour depuis sa décision *Costa c/ Esnel* du 15 juillet 1964, a trouvé sa formulation la plus claire dans l'arrêt *Simmenthal* du 9 mars 1978 :

*«Tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire. Serait, dès lors, incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales formant éventuellement obstacle à la pleine efficacité des normes communautaires. Tel serait le cas si, dans l'hypothèse d'une contrariété entre une disposition du droit communautaire et une loi nationale postérieure, la solution de ce conflit était réservée à une autorité autre que le juge appelé à assurer l'application du droit communautaire, investie d'un pouvoir d'appréciation propre, même si l'obstacle résultant ainsi pour la pleine efficacité de ce droit n'était que temporaire».*

- Cette primauté absolue du droit communautaire qui est une condition nécessaire de son application uniforme, n'emporte pas toujours l'adhésion des juridictions nationales ainsi que l'illustre, par exemple, l'attitude du Conseil d'Etat français jusqu'à sa décision récente *Nicolo* du 29 octobre 1989 ou encore la réticence des juridictions italiennes à tirer les conséquences de l'arrêt *Simmenthal* jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle *Granital c/ administration des finances* du 8 juin 1984. Elle soulève des difficultés particulières lorsque la norme interne est de valeur constitutionnelle.

## C. EFFET DIRECT, EFFET INDIRECT

Poser le principe de la primauté du droit communautaire ne suffit pas pour assurer effectivement cette primauté. Encore faut-il préciser à qui ce droit est opposable et dans quelles conditions.

### 1. Dualisme ou monisme ?

On rappellera que le droit international conventionnel règle les rapports entre des sujets de droit international, qu'il met donc des obligations à la charge des Etats.

La question de l'opposabilité de ces obligations aux citoyens de ces Etats n'est pas simple. L'approche «dualiste» classique exige que la convention, pour leur être opposable, soit intégrée dans l'ordre juridique interne qui doit être modifié en conséquence. Les citoyens ne peuvent donc normalement se prévaloir d'une convention internationale devant une juridiction nationale.

Ce type idéal de dualisme est illustré par le Royaume-Uni, même si, dans ce système, il n'est pas tout à fait exclu qu'une convention internationale produise certains effets juridiques dans l'ordre interne, notamment lorsque ses dispositions font l'objet d'une transcription en droit interne, ou, comme ce fut le cas pour le traité de Rome d'une introduction «en bloc» par une loi de référence, le *European Communities Act*.

Plus ouverts, les droits allemands et italiens confèrent au traité valeur de norme obligatoire applicable par les tribunaux sans qu'aucune disposition constitutionnelle précise la valeur des traités en droit interne, contrairement par exemple aux Pays-Bas dont la Constitution dispose expressément, dans son article 65, que «*les stipulations d'accords qui, selon leur contenu, sont de nature à lier les personnes, ont cet effet obligatoire à partir de leur publication*».

Totalement moniste, le droit luxembourgeois considère en bloc les traités comme incorporés à son droit interne.

Quels que soient leurs systèmes juridiques, tous les Etats membres de la Communauté, par un biais ou par un autre, ont intégré les traités communautaires dans leur droit interne. Dans ces conditions, la question se pose ensuite de savoir quel est l'effet exact des normes communautaires en droit interne, que celles-ci soient

contenues dans les traités ou qu'elles émanent des organes institués par ces traités.

## 2. L'étendue de l'applicabilité directe

• En application des traités institutifs, on distingue deux catégories de dispositions, celles qui produisent des effets directs et celles qui exigent des mesures d'application et dont l'effet n'est donc qu'indirect.

C'est dans un arrêt de principe du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, que la Cour de justice a posé le principe de l'applicabilité directe : «*le droit communautaire..., de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est ainsi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique*».

• La tendance générale de la jurisprudence de la Cour sur la question est d'admettre assez largement le caractère auto-exécutoire des traités dès lors que la stipulation est suffisamment «*claire et précise*» d'abord, «*complète et juridiquement parfaite*» ensuite, d'application directe enfin.

Figurent ainsi au nombre des stipulations à applicabilité directe complète les dispositions qui s'appliquent tant aux rapports entre les particuliers et les États qu'aux rapports des particuliers entre eux, notamment les articles 85 et 86 du traité interdisant les ententes ayant pour objet ou pour effet de fausser le jeu de la concurrence et les abus de position dominante ou encore les règles relatives à la libre circulation des travailleurs et des prestataires de service (articles 48, 59 et 60).

Certaines stipulations n'ont qu'une application directe limitée ; ce sont les plus nombreuses, elles ne peuvent être invoquées par les particuliers qu'à l'égard des États. Ainsi, en est-il par exemple des restrictions quantitatives à l'importation.

Enfin, certaines stipulations ne sont pas directement applicables.

On observera toutefois que l'interprétation particulièrement extensive que la Cour de justice a donné de l'article 5 du traité qui fait obligation aux États membres de s'abstenir de «*toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts*»

du Traité, obligation également dite du *respect de l'effet utile du traité*, a permis de donner une portée contraignante très large à cette disposition que son caractère très général ne rend pourtant pas directement exécutoire.

• S'agissant du droit communautaire dérivé, l'article 189 du Traité pose des principes simples en apparence :

- *«le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments, et il est directement applicable dans tous les Etats membres ;*

- *«la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens» ;* elle n'a donc, semble-t-il, pas d'effet direct en droit interne ;

- *«la décision est obligatoire, en tous ses éléments, pour les destinataires qu'elle désigne» ;*

- *«les avis et recommandations ne lient pas».*

Nonobstant la rédaction explicite de ces dispositions, certaines incertitudes se sont faites jour. Pour ce qui concerne les règlements, il est clair qu'ils sont en principe d'applicabilité directe mais sous réserve, le cas échéant, que certaines mesures d'application internes soient adoptées. Tel fut récemment le cas du règlement n° 2137/85 du 25 juillet 1985 relatif au G.E.I.E. (Groupement européen d'intérêt économique) pour l'application duquel furent pris deux textes de droit interne français : la loi n° 89-377 du 13 juin 1989 et un arrêté du 20 juin 1989.

S'agissant des directives qui sont des actes obligatoires s'adressant à l'ensemble des Etats membres, le Traité ne dit pas qu'elles sont directement applicables dans tout Etat membre mais précise en revanche qu'elles définissent des objectifs dont les modalités de mise en oeuvre dans leur droit interne sont librement déterminées par les Etats, dans un délai maximal fixé par les auteurs de la directive. Ces caractéristiques, de toute évidence, se concilient mal avec l'applicabilité directe et on peut penser que tant que les dispositions internes ne sont pas intervenues, la directive est dépourvue d'effets juridiques à l'égard des particuliers qui ne peuvent donc utilement s'en prévaloir.

Or deux facteurs ont contribué à rapprocher les directives des règlements :

• Les institutions communautaires ont élaboré des directives de plus en plus précises et complètes définissant à la fois les

objectifs et les moyens. En présence d'un tel acte, l'Etat n'a plus qu'à le transcrire dans une loi ou un décret, sans pouvoir apporter d'autres aménagements que ceux qui n'entrent pas en contradiction avec la directive. Autrement dit, la pratique communautaire a tendu à réduire très sensiblement le pouvoir d'appréciation des Etats pour la mise en oeuvre des directives.

• Constatant cette évolution et toujours soucieuse d'assurer la promotion du droit communautaire et de la construction européenne, la Cour de justice, notamment dans des arrêts *SACE* du 17 décembre 1970 et *Van Duyn* du 4 décembre 1974, a jugé qu'une directive suffisamment précise et détaillée pouvait, en l'absence de mesures internes d'application, être directement invoquée par un particulier devant un juge national à l'encontre de tout acte réglementaire ou individuel lui faisant grief.

La portée très générale de ce principe a par la suite été atténuée, la Cour précisant successivement que l'application directe ne vaut que pour les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises, qu'elle ne prend effet qu'à l'expiration du délai dont dispose l'Etat pour l'adapter en droit interne (*Ratti* - 5 avril 1979), et enfin qu'elle ne peut être utilement invoquée par un particulier devant le juge national que contre l'Etat et non contre un autre particulier (26 février 1986, *Marshall*).

Cette analyse qui reconnaît à certaines directives un effet direct n'a pas été admise par toutes les juridictions nationales, notamment par le Conseil d'Etat français qui a jugé, dans un arrêt d'Assemblée *Cohn-Bendit* du 22 décembre 1978, qu'un requérant ne pouvait utilement se prévaloir d'une directive à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision individuelle. La Cour fédérale des finances allemande a suivi une position semblable dans une décision du 16 juillet 1981 mais son attitude a été condamnée par la Cour constitutionnelle dans une décision du 8 avril 1987.

## CHAPITRE II

### MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT FRANÇAIS

Après avoir rappelé les conditions d'insertion du droit communautaire dans la hiérarchie des normes, on s'efforcera de préciser quelles sont les modalités d'intégration de ce droit dans le système juridique interne, avant d'analyser l'attitude des juridictions nationales.

Dans un second temps, on s'attachera à préciser dans quelle mesure les différents pouvoirs ainsi que les acteurs économiques sont informés au cours du processus d'élaboration de la norme communautaire et, le cas échéant, les modalités de leur participation à ce processus.

#### I. L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE : UN BILAN POSITIF DANS L'ENSEMBLE MAIS DES INCERTITUDES

##### A. LE RESPECT DU DROIT COMMUNAUTAIRE, UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE

Ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, la Cour de justice des Communautés européennes affirme la supériorité du droit communautaire sur tous les droits internes, y compris la Constitution des États membres.

Cette affirmation de la primauté du droit communautaire se heurte à certaines objections.

## **1. Des risques de conflits entre une norme communautaire et une disposition constitutionnelle**

Dans la mesure où l'article 55 de la Constitution dispose que *«les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois»*, il ne paraît pas possible de soutenir qu'il existerait, dans la hiérarchie des normes, un niveau supra-constitutionnel. On observera d'ailleurs que, si le droit communautaire est applicable en France, c'est en vertu de la Constitution elle-même et plus précisément de l'article 55 dont les dispositions viennent d'être rappelées.

Le risque est alors non négligeable d'un conflit entre une disposition constitutionnelle et une norme communautaire ; en pareils cas, la Cour de justice fera prévaloir la norme communautaire sur la disposition constitutionnelle alors que le juge national ne pourra que faire prévaloir la norme constitutionnelle.

L'absence d'un contrôle systématique de la compatibilité des conventions avec la Constitution laisse la voie ouverte à de tels conflits. On rappellera en effet que, saisi sur le fondement de l'article 54 de la Constitution par le Président de la République, le Premier ministre ou le Président de l'une des deux assemblées, le Conseil constitutionnel peut déclarer *«qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution»* et qu'en conséquence *«l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution»* mais que ce dispositif, qui devrait permettre de prévenir les conflits de textes, comporte trois limites :

- la saisine n'est pas automatique et ni le Traité de Rome dont la signature est antérieure à la création du Conseil constitutionnel, ni l'Acte unique européen n'ont été soumis à ce contrôle ; or, dans deux décisions du 30 décembre 1977, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'aucun grief d'inconstitutionnalité ne peut plus être élevé contre leurs dispositions ;

- le principe de la souveraineté nationale a beau être mis à mal, le Conseil constitutionnel constatant que le traité s'inscrit dans le cadre d'un traité antérieur qui n'a pas été soumis à son contrôle, ne sanctionne pas la nouvelle convention (voir D.C. 76-71 des 29-30 décembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct) ;

- ce contrôle ne s'applique pas au droit communautaire dérivé ; il n'existe donc aucune procédure de contrôle de la constitutionnalité des règlements et directives communautaires.

## **2. Supériorité du droit communautaire originaire et dérivé sur les lois et règlements**

• Pour ce qui concerne les lois et règlements, la situation est plus simple : que ces textes soient postérieurs ou antérieurs à une norme communautaire, la norme communautaire prévaut, si elle est directement applicable en droit interne.

C'est ainsi que la Cour de cassation applique la norme communautaire en écartant la loi contraire, fût-elle plus récente, à l'image de sa décision du 24 mai 1975 *Société des cafés Jacques Vabre*, à l'occasion de laquelle elle a rappelé que le « *traité du 25 mars 1957 qui a une autorité supérieure à celle des lois, institue un ordre juridique propre intégré à celui des Etats membres ; qu'en raison de cette spécificité, l'ordre juridique qu'il a créé est directement applicable aux ressortissants de ces Etats et s'impose à leurs juridictions* ».

• Lorsque l'acte communautaire n'est pas directement applicable en droit interne, –tel est par exemple le cas des directives–, la situation est plus complexe, le juge constitutionnel ne se reconnaissant pas compétent pour sanctionner une disposition législative qui méconnaîtrait le droit communautaire ainsi qu'il l'a indiqué dans une décision du 15 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse, en précisant qu'« *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi en application de l'article 6 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international* ».

• En revanche, si l'acte de droit interne est un règlement et que celui-ci méconnaît une directive pour l'application de laquelle il a été pris, le juge administratif, saisi dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, annule le règlement. Le plus souvent l'acte réglementaire postérieur contraire à une directive mais qui n'a pas été pris pour son application subira le même sort (voir par exemple

C.E. 7 décembre 1984, *Fédération des sociétés de protection de la nature et autres*).

## **B. DES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES ÉVOLUTIVES**

Les juridictions ont progressivement pris en compte la supériorité du droit communautaire avec les limites qui viennent d'être rappelées. Le cas particulier du Conseil d'Etat appelle toutefois certaines observations complémentaires.

### **1. La persistance de divergences entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice**

Longtemps présentés comme conflictuels, les rapports entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice des Communautés européennes ont évolués de manière significative dans la période récente.

- Sur des points importants les jurisprudences des deux juridictions continuent de s'opposer.

C'est ainsi tout d'abord que la Cour et le Conseil d'Etat n'apprécient pas de la même manière l'autorité des arrêts de la Cour rendus en matière de manquement et que, par exemple, dans un arrêt d'Assemblée *société Alivar* du 23 mars 1984, le Conseil d'Etat, pour indemniser la société italienne Alivar qui demandait réparation du préjudice qu'elle avait subi du fait de l'impossibilité d'importer de France en Italie des pommes de terre en raison d'un avis aux exportateurs pris pour lutter contre la pénurie de pommes de terre en France, n'a pas retenu la faute de l'Etat français constituée par une violation caractérisée du droit communautaire condamnée par un arrêt de la Cour du 16 mars 1977, mais le principe d'une responsabilité sans faute en matière économique qui ne tire pas les conséquences de l'arrêt constatant le manquement.

Pour ce qui concerne les arrêts rendus par la Cour à titre préjudiciel, le Conseil d'Etat n'a pas hésité, dans certains cas, à refuser de tenir compte de l'arrêt rendu dans tous ses aspects (voir C.E. 9 mai 1980 *O.N.I.C.*). Par ailleurs, il n'admet pas le pouvoir que

la Cour s'est reconnue à elle-même de limiter dans le temps les effets de ses arrêts interprétatifs ou de déclarations d'invalidité.

Enfin, le Conseil d'Etat ne reconnaît aucun effet direct aux directives ainsi qu'il l'a posé dans sa décision *Cohn-Bendit* du 22 décembre 1978.

• Certaines décisions récentes du Conseil d'Etat marquent toutefois un rapprochement des jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de justice.

C'est ainsi tout d'abord que le Conseil d'Etat a opéré un véritable retournement de jurisprudence en ce qui concerne l'application de la loi postérieure au Traité et au droit dérivé. La solution retenue dans la décision de Section du 1er mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoule de France*, qui refusait d'appliquer la norme communautaire lorsqu'une loi postérieure lui était contraire, —on parlait alors de «*loi écran*»— a connu une évolution récente avec la décision d'Assemblée du 20 octobre 1989 *Nicolo* portant notamment sur un conflit éventuel entre une loi électorale de 1977 et le Traité de Rome. Si le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions invoquées étaient compatibles entre elles et a donc rejeté la requête de M. Nicolo, il a en revanche accepté de vérifier cette compatibilité sans s'arrêter devant l'écran législatif qui se dressait devant lui. On observera que cette décision a des conséquences institutionnelles extrêmement importantes : à côté du contrôle de constitutionnalité des lois instauré en 1958, existe désormais un contrôle de conformité des lois, susceptible d'être exercé à tout moment, et dont l'efficacité croît en même temps qu'augmentent les compétences reconnues à la Communauté.

Dans d'autres matières, l'évolution a été moins brutale : on observe par exemple une meilleure coopération entre les deux juridictions qui s'est traduite par un rapprochement sur les règles du renvoi préjudiciel. Les réticences de la Haute juridiction à procéder à de tels renvois semblent ainsi s'affaiblir depuis quelques années sans toutefois avoir complètement disparu : dans un arrêt de section du 12 décembre 1986, *Société Jean Lion*, le Conseil a pratiquement repris à son compte la théorie de «*l'application évidente*» développée par la Cour dans son arrêt du 6 octobre 1982 *C.I.L.F.I.T. c/ ministère de la santé*.

Pour ce qui concerne la prise en compte des arrêts de la Cour de justice, le Conseil d'Etat applique normalement les solutions données par la Cour aux questions qu'il lui a posées ou apportées par celle-ci dans des affaires différentes ou portant sur des questions

identiques ou similaires, à moins qu'il ne procède par référence implicite à une décision de la Cour.

Par ailleurs, sans que soit remise en cause la jurisprudence *Cohn-Bendit* précitée, le Conseil d'Etat sanctionne l'application des directives, notamment à l'occasion de l'examen des mesures nationales de transposition et rappelle, depuis sa décision d'Assemblée du 3 février 1989 *Alitalia*, que les citoyens peuvent à tout moment demander l'abrogation d'un règlement national contraire à une directive et d'autre part que l'intervention d'un texte communautaire constitue un changement dans les circonstances de droit qui permet de demander, en conséquence, l'adaptation de la règle de droit.

## 2. Certaines réticences à l'égard du renvoi préjudiciel

Sans insister plus avant sur les politiques jurisprudentielles mises en oeuvre par les juridictions françaises, on observera qu'en 19 ans, de 1961 à 1980, on a recensé 107 renvois préjudiciels, chiffre qui reste modeste au regard des pratiques suivies dans les autres Etats.

En revanche, 270 renvois préjudiciels ont été effectués entre 1981 et 1989.

La Cour de cassation, pour sa part, sous réserve de certaines hésitations manifestées par sa chambre criminelle (voir à cet égard Cass. crim. 18 novembre 1986 *Burdet et autres*), se montre particulièrement soucieuse de respecter la lettre et l'esprit de l'article 177 du Traité. Elle n'hésite pas, en règle générale, à justifier le recours au renvoi préjudiciel et elle n'a jamais contesté la pleine force obligatoire des réponses fournies par la Cour de justice (ainsi dans un arrêt du 10 décembre 1985 *Administration des douanes contre Roquette*).

## C. UN RYTHME CONVENABLE D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE

Au 1er décembre 1989, seize directives communautaires qui auraient dû être transcrites en droit interne ne l'étaient pas encore. On observera toutefois que, mis à part quelques retards

particulièrement prolongés dans le secteur agro-alimentaire, la France connaît un rythme convenable d'intégration et les cas de non conformité sont exceptionnels.

Le tableau reproduit en annexe retrace les procédures en manquement engagées contre la France depuis 1986. On observe que les difficultés les plus nombreuses résultent de retards dans la communication des textes à la Commission. On relèvera par ailleurs qu'au fil des années le nombre des procédures décroît sensiblement, ce qui traduit l'effort engagé par la France en matière d'adaptation de son ordre juridique interne aux règles communautaires.

Le partage entre la loi et le règlement qui résulte des articles 34 et 37 de la Constitution ne simplifie pas la transcription puisqu'il exige, pour une même directive, dès qu'une matière de l'article 34 est en cause, que le Parlement adopte un projet de loi qui sera ensuite précisé, pour ses modalités d'application, par des décrets et arrêtés. Au cours de la dernière session parlementaire, le Parlement a ainsi adopté la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen.

Les règlements communautaires pour leur part, sont, on l'a rappelé, directement applicables en droit interne sauf lorsqu'ils laissent aux États le soin de préciser certaines modalités de leur application. Tel fut par exemple le cas du règlement relatif au groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.) qui exigea à la fois une modification de l'ordonnance de 1967 relative au G.I.E. et un décret d'application.

## **II. UNE INFORMATION SOUVENT TARDIVE ET UN POUVOIR LIMITÉ DE NÉGOCIATION DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DÉRIVÉ**

### **A. LE GOUVERNEMENT A LA MAÎTRISE DE LA REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AUPRÈS DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES.**

#### **1. Des structures gouvernementales horizontales et verticales**

• Au niveau gouvernemental, les questions européennes ne relèvent plus depuis longtemps de la compétence du ministre des Affaires étrangères mais d'un ministre spécifiquement chargé des affaires européennes qui a récemment acquis sa pleine autonomie après avoir été alternativement rattaché au ministre des affaires étrangères et au Premier ministre.

• Une structure horizontale, le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.), assure par ailleurs la coordination interministérielle.

Placé auprès du Premier Ministre, ce comité élabore les instructions et les directives fixant les positions de la délégation française au Conseil des Communautés européennes et dans les organes communs prévus par les traités de Rome et de Paris.

Il est plus généralement chargé d'examiner toutes les questions liées aux relations entre le Gouvernement et les organes des trois communautés.

Par ailleurs, il prépare les décisions que prend dans ce domaine le Conseil des Ministres et prescrit les mesures d'exécution.

Le Secrétariat général du Comité interministériel prépare en outre les délibérations et les décisions de ce Comité et veille à leur exécution. Il assure la coordination systématique et régulière de l'ensemble des administrations françaises appelées à participer directement ou indirectement aux réunions et aux activités des

Communautés européennes et est chargé d'envoyer les instructions correspondantes à la Représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes.

Afin de faciliter ce travail de coordination et d'en préciser la mise en oeuvre et les objectifs, le Premier Ministre, dans deux circulaires du 22 septembre 1988 et du 25 janvier 1990, a mis l'accent sur l'importance qu'il convenait d'attacher à l'exigence de cohérence de l'action gouvernementale en matière européenne, rappelé que *«la position que les représentants français sont chargés d'exprimer au nom du Gouvernement est définie de manière interministérielle par le S.G.C.I.»* et que *«la transposition doit être engagée dès l'adoption de la directive, sans qu'aucun retard puisse être admis»*.

- Pour leur part, les administrations centrales des ministères n'ont généralement pas de services spécialisés dans les questions européennes, tant il est vrai que nombre de matières sont aujourd'hui plus ou moins sous influence communautaire. Toutefois, les directions techniques disposent généralement d'un service juridique qui est attentif à l'aspect communautaire des questions et qui travaille en liaison étroite tant avec le S.G.C.I. qu'avec le S.G.G. (secrétariat général du Gouvernement) chargé de veiller à la transcription en droit interne.

## **2. Un parlement trop marginalisé**

Le Parlement n'est saisi de plein droit des questions communautaires qu'à l'occasion de l'examen des projets de loi qui transcrivent les directives en droit interne.

L'examen de ces projets de loi a très rapidement montré aux parlementaires que cette opération était enserrée dans de très strictes limites de compatibilité, voire de conformité à des directives qui deviennent de plus en plus précises.

Rapidement ressentie comme une atteinte au droit d'amendement et, plus largement, à la souveraineté parlementaire, cette situation a suscité en réaction un certain nombre d'initiatives et de revendications.

• C'est ainsi que l'article 6 bis de l'ordonnance modifiée n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires a institué, dans chacune des deux chambres, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes.

Créées, sur proposition du président Foyer, par la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979, ces délégations parlementaires pour les Communautés européennes ont été conçues, à l'origine, comme un instrument de protection du domaine de compétence du législateur national contre les empiètements des instances communautaires.

Dans un contexte alors marqué par la proximité de la désignation de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel –le scrutin a eu lieu le 10 juin 1979– et l'adoption par l'Assemblée nationale, le 30 novembre 1978, d'une exception d'irrecevabilité dirigée contre un projet de loi portant adaptation de la législation relative à la T.V.A. à la sixième directive du Conseil des Communautés européennes, l'institution de ces délégations a marqué la volonté des parlementaires *« de ne pas voir limiter de manière détournée par certaines formes d'actes communautaires le pouvoir du Parlement français, tel qu'il est défini par la Constitution »*

Au cours des ans, le rôle de ces délégations a évolué et il n'est plus question aujourd'hui d'y voir des instruments de lutte contre l'intégration communautaire mais bien plutôt un moyen d'information des parlementaires qui souhaitent connaître, le plus tôt possible au cours du processus d'élaboration des politiques communautaires, les solutions envisagées tant par les institutions communautaires que par le Gouvernement français.

Soucieux de renforcer les moyens de ces délégations, leurs présidents respectifs MM. Josselin et Genton ont déposé deux propositions de loi tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance de 1958. La nouvelle rédaction qui résulte de la loi n° 90-385 du 10 mai 1990, a permis de doter les délégations de moyens nouveaux :

- leur effectif est porté de 18 à 36 membres, ce qui permettra de constituer plus aisément des groupes de travail et de mieux suivre l'ensemble des questions communautaires ;

- la coordination avec les commissions est renforcée, d'une part parce que celles-ci sont représentées de manière *« équilibrée »* au sein de la délégation, d'autre part parce que les commissions sont les destinataires privilégiés des rapports et conclusions élaborés par les délégations, enfin parce que ces dernières peuvent, à la demande de la

commission saisie au fond, faire connaître leur sentiment sur *« tout acte ou tout projet d'acte communautaire ou tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité des communautés »* ;

- enfin, leurs moyens d'information sont renforcés, qu'il s'agisse des obligations d'information du Gouvernement à leur égard, ou de la faculté d'entendre les ministres et des représentants des institutions des Communautés.

- Les projets actuels de mise en place d'une représentation permanente du Parlement auprès des institutions européennes et l'introduction au Sénat de débats réguliers autour de questions orales européennes suggérées par M. Jacques Genton, dans le cadre de la mission dont l'a chargé le président du Sénat, devraient prochainement contribuer à faciliter l'information et l'intervention des parlementaires.

Pour sa part, l'Assemblée nationale a également complété son Règlement, notamment par une disposition introduite le 15 juin 1989 qui fait obligation au rapporteur d'un projet de texte législatif portant sur des domaines couverts par l'activité des Communautés de faire figurer en annexe de son rapport, des éléments d'information sur le "droit européen" applicable et la législation en vigueur dans les principaux Etats membres.

Ces différentes initiatives illustrent le sentiment de dépossession que ressentent nombre de parlementaires. Leur mise en oeuvre doit toutefois s'inscrire dans le cadre constitutionnel qui ne reconnaît compétence qu'au seul Gouvernement pour conduire les négociations internationales.

## **B. LE « RÉFLEXE » COMMUNAUTAIRE CHEZ LES OPÉRATEURS**

- Les opérateurs économiques connaissent souvent mal les normes communautaires qui s'imposent à eux et ce, en dépit des actions d'information menées tant par les Chambres de commerce et d'industrie que par les fédérations professionnelles ou les instances professionnelles représentatives.

Dans certains secteurs toutefois, le droit communautaire est régulièrement invoqué, notamment en matière de droit de la

concurrence. On rappellera à cet égard les initiatives répétées des différents établissements Leclerc, tant sur le prix du livre, qu'en matière de pompes funèbres, de ventes automobiles ou de distribution de produits parapharmaceutiques.

Le droit communautaire est invoqué par les spectateurs économiques soit devant les juridictions nationales, voire devant certaines instances administratives de contrôle, tel le Conseil de la concurrence, soit devant la Cour de Justice.

• Vis à vis des instruments communautaires, la réaction des opérateurs économiques français apparaît pour le moins réservée. Il apparaît par ailleurs difficile de déterminer les intentions des opérateurs économiques à l'égard des instruments juridiques communautaires. Le G.E.I.E., seule structure de ce type qui soit actuellement disponible, ne semble guère les séduire –à ce jour, on ne recense que quelques très modestes créations–. Quant à la société anonyme européenne, son statut actuel, qui n'est pas encore définitif, semble soulever plus de réticences que d'adhésions, à un moment où les sociétés françaises, n'hésitent pas à créer des structures de coopération dans d'autres Etats membres de la Communauté dont le droit des sociétés leur paraît moins contraignant, –par exemple aux Pays-Bas–, plus riche, –par exemple en Grande-Bretagne dont la législation admet le trust–, à moins qu'il ne s'agisse de considérations d'ordre fiscal, –on songe tout naturellement à Jersey–, ou encore de préoccupations à caractère social.

• Enfin, de plus en plus, les opérateurs économiques s'efforcent d'intervenir directement auprès des institutions européennes, et plus particulièrement de la Commission, afin de faire entendre leur point de vue le plus en amont possible du processus décisionnel.

\*

\* \*

Le bilan sommaire dont les grandes lignes viennent d'être esquissées traduit une bonne acclimatation du système juridique français au système communautaire. Les difficultés rencontrées ou prévisibles sont toutefois loin d'être simplement conflictuelles, notamment en cas de conflit de droit dans des matières à caractère constitutionnel.

## CHAPITRE III

### LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

#### SECTION I

### LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE : L'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS LE CADRE D'UNE STRUCTURE FÉDÉRALE

#### I. BILAN DE L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE

##### A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le ministère fédéral de l'économie estime que la R.F.A. «*fait partie du groupe le plus avancé*» en matière d'intégration des normes à effet non immédiat.

On ne relèverait que sept cas de retard d'intégration de directives en droit interne.

En revanche, sept cents directives ont été transposées dans l'ordre juridique ouest-allemand.

Ces estimations sont confirmées par la Commission des communautés dans son cinquième rapport au Conseil et au Parlement européen sur l'application du Livre blanc pour l'achèvement du marché unique.

**Selon la répartition constitutionnelle des compétences, la transposition est effectuée par l'Etat fédéral (le Bund) ou par les Etats fédérés (les Länder).**

Au niveau central, c'est toujours le ministère compétent eu égard à la matière traitée par la directive qui est chargé de traduire en droit interne la norme européenne. Mais le **ministère de l'économie exerce un contrôle général de la transposition des directives** par les autres ministères. Il a donc un rôle de coordination. Le suivi est assuré grâce à l'informatique. Cette surveillance régulière assurée par le ministère de l'économie est sans doute pour

une grande part dans la qualité d'intégration du droit européen en droit ouest-allemand.

Cette compétence s'exerce également à l'égard des Länder (qui sont compétents pour la transposition d'environ 1/3 des directives).

Certains retards peuvent être signalés de la part des Länder. Il est parfois nécessaire que l'Etat fédéral, qui est seul responsable au plan international, fasse pression sur certains Länder qui refusent de transposer une directive (par exemple sur les problèmes viticoles ou en matière de protection des oiseaux).

Bien que les parlements des Länder soient parfaitement autonomes, l'Etat fédéral s'efforce d'obtenir une transposition en droit interne qui soit uniforme dans toute la fédération.

L'intégration d'une directive peut s'effectuer par la loi ou par un décret ou un règlement administratif, suivant les matières.

Lorsqu'une loi est nécessaire, la transposition d'une directive est souvent l'occasion d'adopter des modifications autres de la législation existante. Il en résulte une surcharge législative.

En ce qui concerne les **normes européennes immédiatement applicables**, la loi donne les structures pour l'application de ces règlements promulgués au Journal officiel des communautés européennes.

## **B. LES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES**

**Une cinquantaine de procédures devant la Cour de justice des communautés européennes ont concerné la R.F.A..**

Dans la plupart des cas, il s'est agi de questions préjudicielles posées par les tribunaux nationaux qui avaient à statuer sur des recours de particuliers contre l'Etat allemand.

La Cour de justice a été saisie aussi dans quelques cas par la Commission des communautés.

### **C. LE RÉFLEXE COMMUNAUTAIRE CHEZ LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES**

Les opérateurs économiques se tiennent informés par le Journal officiel et le Journal officiel des communautés ainsi que par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles.

Le «lobbying» est largement pratiqué à Bruxelles.

Il se développe également désormais auprès du Parlement européen dans la mesure où ce dernier peut à la majorité qualifiée contraindre le Conseil des ministres à se prononcer à l'unanimité pour l'adoption d'une directive.

## **II. LES MODALITÉS D'INFORMATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS NATIONAUX SUR L'ÉLABORATION DES NORMES COMMUNAUTAIRES**

### **A. LE GOUVERNEMENT**

**Le gouvernement fédéral a la responsabilité de la politique étrangère.**

Il n'existe pas de ministère spécialisé dans les affaires européennes. Chaque ministère intervient pour les affaires de son ressort.

Cependant, deux ministères disposent d'une compétence plus générale, ainsi que lorsqu'il n'y a pas de compétence spéciale d'un ministère particulier.

Il s'agit du ministère des affaires étrangères, qui est notamment responsable dans les matières institutionnelles, et du ministère de l'économie, qui est responsable de l'économie allemande au sein de la politique économique européenne et qui joue ainsi un rôle de coordonnateur de la politique allemande vis-à-vis de Bruxelles.

Ces deux ministères ont chacun des services particulièrement chargés des affaires européennes.

En outre, la Commission des secrétaires d'Etat aux affaires européennes (il s'agit de fonctionnaires des ministères de l'économie, des affaires étrangères, de l'intérieur, de l'agriculture et des finances) assure une coordination de la politique gouvernementale européenne. Mais les questions qui ne peuvent être résolues à ce niveau et les orientations politiques fondamentales sont évoquées directement en conseil des ministres.

Quant au suivi ordinaire des affaires européennes, il s'effectue par la concertation entre les responsables de ces questions au sein des différents ministères.

Chaque ministère a en effet un responsable des affaires européennes. Il s'agit souvent du chef du département des affaires européennes, la plupart des ministères ayant créé un tel service.

Les fonctionnaires des ministères sont sensibilisés à la dimension communautaire des dossiers. Chaque service travaille régulièrement en collaboration avec le service spécialisé dans les affaires européennes, lequel souligne les aspects des dossiers relevant du droit communautaire. En outre, les services font fréquemment appel aux ministères qui ont une compétence plus générale en la matière : ministère de l'économie et ministère des affaires étrangères.

Pour acquérir une formation en matière de droit communautaire, les fonctionnaires des ministères peuvent, à titre individuel, participer aux rencontres de travail de l'Académie fédérale d'administration publique.

L'Etat fédéral ne peut guère, en dehors des ministères, donner des instructions à l'administration en ce qui concerne l'application du droit communautaire. En effet, il n'existe que peu d'administrations fédérales (douanes, postes, chemins de fer, fisc). La plupart des administrations dépendent des Länder.

## **B. LE BUNDESTAG**

Pour la 10<sup>e</sup> législature, une commission européenne a été instituée en 1983. Elle était chargée d'examiner les sujets de politique européenne ayant une importance particulière et de produire des recommandations. Mais, cette commission étant formée sur le modèle d'une commission d'enquête, ses recommandations avaient seulement le caractère de suggestions et ne pouvaient faire l'objet de résolutions

du Bundestag. Cette commission n'a pas été reconduite pour la 11e législature.

La création d'une commission des affaires européennes, disposant du même statut et des mêmes prérogatives que les autres commissions et indépendante de la commission des affaires étrangères, n'a pas été possible, car la répartition des tâches entre les commissions correspond aux différents départements ministériels du gouvernement fédéral (or celui-ci n'a pas l'intention de créer un ministère des affaires européennes). En outre (et surtout), la plupart des dossiers européens ont une dimension intérieure, de telle façon que ce sont le plus souvent les commissions spécialisées (finances, agriculture, économie, etc) qui en ont la responsabilité première («Federführer»). La commission des affaires étrangères n'exerce donc pas systématiquement de fonction de coordination. Dans beaucoup de cas elle n'a qu'un rôle consultatif. La création d'une commission des affaires européennes se heurterait donc d'autant plus à la répartition des compétences entre les commissions sectorielles.

Devant ces difficultés, la commission des affaires étrangères s'est contentée de créer, par une décision du 20 mai 1987, une sous-commission pour les questions européennes. Elle est constituée de 13 membres (députés du Bundestag) ayant chacun un suppléant. De ces 26 députés, 14 sont membres de la commission des affaires étrangères ; les autres appartiennent aux autres commissions qui ont le plus souvent à traiter de problèmes communautaires (finances, économie, agriculture, budget). A ces 26 membres s'adjoignent 13 députés allemands au Parlement européen (désignés par le président du Bundestag sur proposition des groupes politiques) qui participent aux travaux de la sous-commission sans le droit de vote ni le droit de proposition au sein de la sous-commission.

La sous-commission n'a pas de compétence première ; elle ne peut qu'être chargée de missions particulières par la commission des affaires étrangères. En outre, elle n'a aucun pouvoir pour s'occuper de questions qui sont en dehors du ressort de compétence de la commission des affaires étrangères. Certes, elle peut exprimer le souhait qu'une concertation plus large soit menée avec d'autres commissions sur des affaires ayant une dimension communautaire, mais la commission des affaires étrangères n'est pas forcément encline à mettre à son ordre du jour des dossiers sur lesquels elle est techniquement peu compétente. Enfin, les prises de position de la sous-commission doivent être approuvées par la commission des affaires étrangères pour pouvoir être présentées soit en séance plénière (s'il s'agit d'une question où la commission est compétente), soit devant la commission spécialisée compétente (dans le cas d'une consultation de la commission des affaires étrangères). Une telle approbation n'est pas purement formelle car, du fait de la

participation de membres d'autres commissions de la sous-commission pour les questions européennes, les conclusions de celle-ci peuvent ne pas être suivies par la commission des affaires étrangères.

**Cette sous-commission n'exerce donc pas un rôle véritable de coordination pour les dossiers communautaires.**

Elle ne constitue donc qu'une sous-commission parmi d'autres.

En effet, d'autres commissions permanentes ont également constitué des sous-commissions :

- sous-commission «droit européen» de la commission du droit ;

- sous-commission «politique du commerce extérieur» de la commission des affaires économiques ;

- sous-commission chargée des questions relatives à la communauté européenne de la commission du budget.

Les diverses sous-commissions constituent des instances spécialisées des commissions permanentes. Leurs membres sont élus par les membres des commissions concernées en leur sein, dans le respect de la répartition politique existante au sein du Bundestag (et des commissions).

Il n'est pas prévu de concertation systématique entre les sous-commissions.

Si le Bundestag ne dispose donc pas d'un organe véritablement spécialisé, il bénéficie en revanche d'une information systématique sur les affaires européennes.

En effet, en vertu de l'article 2 de la loi du 27 juillet 1957 portant ratification du Traité de Rome, *«le gouvernement doit informer le Bundestag et le Bundesrat sur les développements en cours au Conseil de la C.E.E. et de l'Euratom. Dans la mesure où, du fait d'une décision d'un Conseil, une loi interne à la R.F.A. est nécessaire ou bien un droit applicable en R.F.A. est créé, l'information doit être faite avant que la décision soit arrêtée par le Conseil».*

Le gouvernement fédéral s'acquitte de cette obligation d'information «régulière et constante» en transmettant tous les projets de directives et tous les amendements aux projets de directives, ainsi que plus généralement toutes les initiatives adressées par la Commission des communautés au Conseil. L'organe assurant la

distribution de ces documents est le ministère de la justice. En outre, lors des délibérations dans les commissions et sous-commissions, les représentants du gouvernement rendent compte de l'état des négociations sur les différents dossiers.

Il existe encore d'autres sources d'information : elles émanent des milieux économiques, scientifiques et des associations.

Mais il n'y a pas de bureau d'information du Bundestag à Bruxelles ou à Luxembourg.

Au Bundestag, les documents transmis par le gouvernement fédéral sont attribués pour examen aux commissions spécialisées compétentes. Dans la majorité des cas (environ 80 %) le Bundestag et ses commissions se contentent de prendre connaissance de ces documents. Ainsi, de juillet 1980 à juillet 1986, 2 506 documents ayant trait à la Communauté européenne («EG-Vorlagen») ont été présentés au Bundestag. Le Bundestag en session plénière s'est saisi de seulement 256 de ces textes (soit 10 % du total), qui ont fait l'objet d'une recommandation de résolution par la commission compétente ; et encore 167 d'entre eux étaient déjà publiés au Journal officiel des Communautés (c'est-à-dire promulgués et entrés en vigueur) au moment de cette décision du Bundestag.

Si la commission spécialisée a institué une sous-commission pour les affaires européennes, elle lui transmet les dossiers pour examen.

La sous-commission fait alors des recommandations de décision à la commission qui, sauf dans le cas de la commission des affaires étrangères, les suivra toujours, puisque l'équilibre politique est identique au sein de la commission et de sa sous-commission.

**Les commissions peuvent seules adresser des recommandations de résolution, selon la procédure habituelle (avec rapport écrit), qui seront débattues en assemblée plénière.**

Par l'intermédiaire des résolutions qu'il adopte en assemblée plénière sur la base de ces recommandations, le Bundestag peut demander au gouvernement de prendre telle ou telle position lors des négociations et lui adresser à cette fin suggestions et recommandations.

**Mais il n'y a pas de participation directe du Bundestag à l'élaboration des normes communautaires.**

**Le gouvernement fédéral n'est nullement lié par les avis rendus par le Bundestag. Cependant, il peut en tenir compte pour obtenir la modification des projets de directive. L'avis du**

Bundestag n'est pas sans intérêt pour le gouvernement. Il peut s'appuyer sur cet avis pour faire prévaloir son point de vue dans les négociations européennes.

**Cependant, la situation est jugée insatisfaisante par grand nombre de députés.**

En effet, le Bundestag dispose le plus souvent de **délais trop courts** pour élaborer à temps une prise de position susceptible d'influer sur l'attitude qu'adoptera le gouvernement fédéral aux Conseils européens. A cet égard, pendant longtemps –et aujourd'hui la situation n'est guère améliorée– les textes communautaires (EG-Vorlagen) n'étaient pas traités en priorité ; c'est pourquoi la décision était souvent prise à Bruxelles au moment où le Bundestag examinait l'affaire en question.

Actuellement, les commissions du Bundestag n'examinent en fait de manière approfondie qu'un quart des projets de directive transmis et souvent encore avec retard. Il est matériellement impossible pour les commissions et les sous-commissions d'étudier en détail tous ces projets. La charge de travail est considérable pour les membres des sous-commissions qui doivent en effet continuer à assumer leurs tâches au sein de leur commission.

Il suffit que le Parlement ait été en mesure de prendre connaissance des projets de directive pour que l'obligation légale d'information du Parlement par le gouvernement soit satisfaite : que le Bundestag se prononce ou non sur ces projets et qu'il le fasse dans des délais utiles ou avec retard ne peut constituer une entrave pour le gouvernement fédéral dans la conduite de sa politique européenne.

**Le Bundestag a cherché à améliorer les procédures.**

Ainsi, la commission des affaires étrangères (lorsqu'elle est compétente) examine désormais en priorité les questions communautaires.

En outre, le groupe parlementaire CDU-CSU a demandé au gouvernement fédéral de faire systématiquement rapport écrit sur tous les conseils (ce qui ne se pratique actuellement que pour certaines matières : agriculture, transports, ...).

**Malgré l'information systématique dont le Bundestag dispose de la part du gouvernement, les députés ressentent comme très insuffisant le contrôle qu'ils exercent sur leur gouvernement national en cette matière.**

**La situation suscite d'autant plus de mécontentement que les Länder, au travers de l'assemblée qui**

les représente, le Bundesrat, ont beaucoup mieux réussi à préserver leurs prérogatives face à l'intégration européenne et aux transferts de compétences du niveau national au niveau communautaire.

### C. LE BUNDESRAT ET LES LÄNDER

L'obligation d'information du Bundesrat remonte, comme pour le Bundestag, à 1957. Mais le contrôle est beaucoup plus effectif et ses prérogatives ont été renforcées en 1986 à l'occasion de la ratification de l'Acte unique.

En effet, la loi du 19 décembre 1986 de ratification prévoyait dans son article 2 une plus grande association des Länder et du Bundesrat à la définition et au suivi de la politique européenne de la R.F.A. Un arrangement entre la fédération et les Länder intervenu le 17 décembre 1987 en a défini les modalités.

La situation particulière du Bundesrat s'explique par le fait que les Länder, qui possèdent constitutionnellement des compétences propres, doivent avoir un droit de regard sur les décisions au niveau communautaire, avant qu'elles soient prises, dans la mesure où elles ont un effet sur des domaines relevant normalement, en totalité ou en partie, de la compétence législative des Länder ou si elles touchent à leurs intérêts essentiels.

Le Bundesrat est en outre dans une meilleure situation que le Bundestag pour examiner tous les textes, projets et documents portant sur les affaires communautaires, car il peut s'appuyer sur les administrations et services des gouvernements régionaux. Le travail du Bundesrat se trouve donc plus structuré et permet à cette chambre de présenter plus souvent des recommandations techniques et argumentées.

#### 1. Information des Länder par le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral informe le Bundesrat en permanence et généralement par écrit de tous les projets qui intéressent les Länder et lui communique en particulier :

- les documents établis par la Commission et ses services à l'intention du gouvernement fédéral ainsi que ceux rédigés en vue du Conseil européen, des conseils, des différentes réunions informelles y compris celles des organes du Conseil ;

- les rapports et communications des organes de la C.E.E. relatifs aux réunions du Conseil européen, des divers conseils, comités spéciaux, groupes de travail ou organes de délibération des Communautés européennes ;

- les rapports établis par la représentation permanente de la R.F.A. auprès des Communautés européennes sur les réunions du Conseil européen, des conseils, des conseils informels et du Coreper ainsi que sur les décisions de la Commission ;

- les documents relatifs aux décisions formelles, prises de position et déclarations du gouvernement fédéral adressées aux organes de la C.E.E. ;

- les documents relatifs aux procédures en cours devant la Cour de Justice des Communautés européennes à propos des affaires où le gouvernement fédéral est en cause.

Les Länder ont en outre accès aux banques de données de la C.E.E.

## **2. Prises de position du Bundesrat**

Le gouvernement fédéral informe le Bundesrat du calendrier des discussions, lui indique le moment où sa prise de position est nécessaire et le tient au courant de changements essentiels dans les projets en discussion.

Le traitement des dossiers transmis est confié à un organisme spécialisé. En effet, dès 1957, le Bundesrat s'est doté d'une **commission spéciale**, aujourd'hui dénommée «Commission pour les questions des Communautés européennes».

La Commission compte actuellement 17 membres titulaires désignés par les gouvernements des Länder. Les onze Länder y disposent chacun d'une voix et y délèguent en principe un membre du Bundesrat, mais quatre Länder y sont représentés par un membre supplémentaire du Bundesrat et un Land par deux membres supplémentaires de cette assemblée. En outre, les gouvernements des

Länder y affectent de nombreux fonctionnaires qui, dans certains cas, peuvent représenter les membres du Bundesrat.

Le règlement du Bundesrat permet dans certains cas la participation aux réunions de membres allemands du Parlement européen.

Le Bundesrat, se trouvant malgré tout également confronté aux problèmes de délai comme le Bundestag, a cherché récemment à augmenter sa rapidité d'intervention. A cette fin, il a créé en juin 1988 une chambre pour les affaires européennes (EG-Kammer), qui doit «contribuer à garantir l'effectivité et la flexibilité du droit de participation du Bundesrat à l'examen des projets de la Communauté européenne».

Elle a la même compétence que l'assemblée plénière du Bundesrat et peut prendre à sa place des décisions sur des textes communautaires confidentiels ou nécessitant un examen urgent, c'est-à-dire lorsque le Bundesrat ne serait pas en mesure de faire connaître en temps utile sa position au gouvernement fédéral.

En général, cette chambre statue après discussion dans les commissions, comme l'assemblée plénière du Bundesrat, et donc sur recommandation émanant de la commission spécialisée dans les affaires européennes. Cependant, en cas d'urgence, elle peut prendre sa décision en l'absence de toute recommandation.

Chaque Land est représenté dans la chambre par un membre du Bundesrat, mais le poids respectif de chaque Land en terme de nombre de voix est le même qu'en séance plénière (les Länder disposent en effet de 3, 4 ou 5 voix en fonction de leur nombre d'habitants).

### **3. Portée des prises de position du Bundesrat**

**Le gouvernement fédéral ne peut s'écarter des avis donnés par le Bundesrat que pour des motifs impérieux de politique étrangère ou relevant de la politique d'intégration européenne.**

Dans les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des Länder, en cas de demande de sa part, le Bundesrat est informé par écrit (l'information du Bundesrat est déjà de droit dans cette hypothèse) des raisons déterminantes de l'attitude du gouvernement fédéral ; dans les autres cas, si, après lecture du

rapport de la représentation permanente de la R.F.A., le Bundesrat exige une explication, celle-ci sera fournie par oral.

L'avis du Bundesrat a donc un poids plus ou moins fort suivant la question traitée. Mais le gouvernement fédéral peut toujours avoir le dernier mot : le fédéralisme allemand ne peut empêcher une décision en vue de faire avancer l'intégration européenne.

Des conflits de compétence entre les Länder et le Bund peuvent surgir à propos de directives. Ainsi, deux Länder, la Bavière et la Rhénanie-Palatinat ont déposé une plainte devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe en raison d'un tel conflit à propos de la directive relative à la télévision sans frontières.

#### **4. Représentation des Länder dans les organes délibératifs de la C.E.E**

Le gouvernement doit informer le Bundesrat, quand il s'agit d'un sujet où le Bundesrat doit donner son avis, du lieu, de la date et de l'objet de la réunion.

Une liste a été établie des comités de travail, groupes-commission et groupes-conseil (au total 220 organismes) où les représentants des Länder peuvent participer dans la mesure où il s'agit de sujets de leur compétence exclusive ou affectant leurs intérêts fondamentaux ou s'ils en font la demande.

Le Bundesrat établit une liste de ses représentants aux réunions auxquelles il peut participer.

Les Länder sont représentés normalement par une personne, deux s'il s'agit de sujets de leur compétence exclusive et dans la mesure où cela apparaît possible au gouvernement fédéral.

Dans les réunions du Conseil, les Länder peuvent avoir deux représentants s'il s'agit de sujets de leur compétence exclusive et seulement dans la mesure où cela apparaît possible au gouvernement fédéral.

Les représentants des Länder sont membres de la délégation de la R.F.A. auprès de la C.E.E. Ils ne peuvent s'écarter de la ligne fixée par la Bundesrat dans sa prise de position. Ils sont

autorisés à participer aux discussions internes à la délégation de la R.F.A. destinées à préparer les réunions.

La conduite de la délégation et le droit de parole reviennent au gouvernement fédéral. Dans les comités et groupes de travail, le ou les représentants des Länder peuvent prendre la parole avec l'accord préalable du chef de la délégation.

Ils ne peuvent intervenir dans les conseils. Toutefois :

- les représentants des Länder peuvent intervenir au conseil des ministres de l'éducation avec l'autorisation du chef de la délégation ;

- le conseil des ministres de la culture est conduit par le président de la conférence des ministres de la culture des Länder.

La participation des Länder dans les organes délibératifs de la C.E.E., bien que réglementée, est donc effective. Cependant, leur revendication de voir inscrit dans la loi fondamentale leur droit à être associés à la définition de la politique européenne n'a pas abouti.

## **5. Les bureaux d'information des Länder**

Les Länder ne se contentent pas d'être informés par l'intermédiaire du Bundesrat et d'être représentés dans les organes délibératifs de la C.E.E.

Tous les Länder ont, en outre, ouvert des bureaux d'information à Bruxelles (de 3 à 8 personnes chacun). Chaque bureau informe son Land sur la législation communautaire dans les matières qui le concernent plus particulièrement : la législation viticole, par exemple, pour le Land de Rhénanie-Palatinat.

Ces bureaux suivent les demandes des Länder (notamment demandes de crédits, de subventions) auprès des Communautés. Ils assurent donc les relations publiques des Länder et pratiquent le lobbying pour leur compte.

L'accord intervenu entre les Länder et le Bund pour la représentation des Länder ne concerne pas ces bureaux.

En fait, l'Etat fédéral les tolère et a renoncé à les réglementer. Ils peuvent en effet constituer une aide précieuse comme groupes de pression, la représentation permanente de la R.F.A. ne pouvant se charger de la défense des intérêts régionaux. Il se tient

d'ailleurs des réunions hebdomadaires entre les chefs des bureaux des Länder avec le ministre conseiller de la représentation permanente à Bruxelles.

Dans le respect de règles non formulées, un équilibre semble s'établir entre l'Etat fédéral qui a la charge de la politique extérieure et seul le droit de représenter la R.F.A. au plan international et les Länder qui assurent une présence auprès des Communautés européennes.

## *SECTION II*

### **Le Royaume-Uni : Efficacité et pragmatisme**

Depuis l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne, les différents acteurs nationaux se sont efforcés de contrôler le plus étroitement possible les étapes successives de l'élaboration des normes communautaires afin de faire efficacement prévaloir leurs points de vue. Cette approche de la construction européenne se traduit de la part de tous les intervenants, par une vigilance de chaque instant, qui s'attache à cerner avec précision les intérêts et les objectifs qu'ils souhaitent défendre avant d'en suivre avec méthode et rigueur la mise en oeuvre.

Cette conception de la construction européenne permet ensuite à ces acteurs d'assurer une intégration et une application efficace des règles communautaires dont ils ont mesuré et précisé, par avance, les conséquences.

## **I. BILAN DE L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN DROIT INTERNE**

### **A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE**

Sous réserve des difficultés résultant des formulations retenues, –la langue communautaire est souvent très éloignée des concepts juridiques courants du droit anglais–, la transcription des directives s'effectue généralement dans les délais prévus par celles-ci. Après une longue phase transitoire pendant laquelle le Royaume-Uni

a dû faire entrer dans son système juridique certaines règles à l'élaboration desquelles il n'avait pas participé, les années récentes au cours desquelles il fut associé à part entière au processus d'élaboration du droit communautaire, se sont en effet caractérisées par un bon rythme de transcription en droit interne.

Les modalités de cette intégration présentent toutefois certaines caractéristiques spécifiques, le Gouvernement préférant souvent renvoyer aux opérateurs et singulièrement à leurs organes régulateurs, le soin de transcrire les normes communautaires – ainsi en est-il par exemple en matière bancaire et financière ou encore en droit des sociétés-. Si cette attitude des pouvoirs publics s'explique par l'importance considérable reconnue, au Royaume-Uni, aux organes d'autorégulation, ces pratiques n'ont toutefois pas manqué de soulever des réactions, la Commission s'interrogeant tant sur leur efficacité que sur leur compatibilité avec le système juridique communautaire.

D'autres difficultés sont également apparues, notamment pour certains services publics, en raison des compétences dévolues aux collectivités locales qui interdisent au Gouvernement d'imposer des règles nationales.

Les statistiques récemment communiquées par les Communautés européennes font apparaître que le droit communautaire est très largement respecté au Royaume-Uni, qu'il s'agisse des règlements qui sont d'application directe en droit interne ou des directives pour lesquelles des mesures de transposition et d'application doivent être prises. C'est ainsi que le nombre des procédures d'infractions reste pratiquement constant depuis 1982 et s'établit à 37 pour l'année 1989, chiffre qui situe comparativement le Royaume-Uni au rang des Etats les plus respectueux du droit communautaire même si les retards constatés dans la transcription des directives restent la principale source d'infractions.

## **B. LES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES**

L'application du droit communautaire par les juridictions britanniques n'est guère révélatrice de la part aujourd'hui prise par ce droit dans le système juridique national, dans la mesure où les opérateurs économiques s'efforcent, en cas de conflit, de négocier un accord plutôt que de recourir à l'arbitrage du juge. Ce comportement explique à la fois le faible nombre des décisions judiciaires fondées sur

des règles d'origine communautaire et la quasi absence de renvois préjudiciels devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Des évolutions récentes peuvent toutefois être observées ; c'est ainsi que saisie d'une action tendant à voir déclarer incompatible avec le droit communautaire la partie du *Merchant Shipping Act* de 1988 subordonnant à des conditions restrictives l'autorisation pour des bateaux de pêche de battre pavillon britannique, le Divisionnal Court de la Queen's Bench Division a saisi la Cour de justice d'une question préjudicielle portant sur le fond. Saisie à son tour de l'affaire en dernière instance, la Chambre des Lords a estimé opportun de n'interroger la Cour de justice que sur le seul point de savoir si le droit communautaire oblige ou autorise les juridictions nationales à accorder une protection provisoire des droits invoqués au titre du droit communautaire ayant un effet direct en droit national, à l'encontre d'une disposition nationale dont l'application privera automatiquement une partie des droits invoqués. Cette question, qui a son importance, n'a pas encore eu de réponse. On observera toutefois qu'elle ne porte pas sur le fond de l'affaire, la Chambre des Lords ayant estimé que celui-ci ne soulevait pas de difficultés particulières d'interprétation. Cette dernière attitude marque les limites du renvoi préjudiciel telles qu'elles sont conçues par la plus haute juridiction britannique.

## **II. INFORMATION, INFLUENCE ET NÉGOCIATIONS : LES MOYENS D'ACTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS NATIONAUX**

### **A. LE GOUVERNEMENT DISPOSE SEUL DU POUVOIR DE DÉCISION**

Le Gouvernement du Royaume-Uni ne comporte pas de ministre exclusivement responsable des questions européennes. En la matière, la compétence de droit commun revient au ministre chargé des affaires étrangères et au secrétaire d'Etat qui l'assiste pour les questions courantes. Par ailleurs chaque ministère, pour ce qui concerne son secteur de compétence, a la responsabilité du traitement des questions techniques.

En outre, le Secrétariat du *Cabinet office* joue un rôle de coordination générale vis à vis de l'ensemble des ministères sans qu'aucune autorité particulière lui soit reconnue autre que celle

d'attirer l'attention sur telle lacune ou tel retard ou encore d'apporter, en tant que de besoin, son concours juridique.

On observera par ailleurs que le Secrétariat n'a aucune relation directe ni avec les commissions parlementaires, ni avec les opérateurs économiques, ni enfin avec les institutions communautaires.

## **B. LE PARLEMENT EST ÉTROITEMENT ASSOCIÉ AUX RÉFLEXIONS DU GOUVERNEMENT ^**

Dès l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché Commun, les deux chambres du Parlement ont eu conscience que l'adhésion de leur pays au Traité de Rome comporterait des empiètements croissants sur leurs prérogatives. Afin de circonscrire ces empiètements et d'avoir la possibilité de faire connaître son sentiment en temps utile sur les décisions en cours d'élaboration et de négociation au sein des instances communautaires, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes ont chacune institué, en 1974, une commission spécialisée dans la législation européenne.

### **1. La Chambre des Communes**

Instituée par le règlement n° 127, la commission de la Chambre des Communes est composée de seize membres ; elle a pour mission, selon l'interprétation qu'elle fait elle-même de son propre règlement, de procéder à une réflexion juridique et politique sur les propositions de la Commission des Communautés européennes que lui transmet le Gouvernement afin d'attirer, le cas échéant, l'attention de la Chambre sur les questions politiques ou juridiques soulevées qui lui paraissent mériter un débat. Le Gouvernement assortit cette transmission d'un mémorandum expliquant ses intentions.

Sur le fondement de la résolution qu'elle a adopté le 30 octobre 1980, la Chambre considère que, sauf circonstances exceptionnelles, le Gouvernement ne peut formuler sa position au sein du Conseil des ministres des Communautés tant que la Chambre n'a pu en débattre alors même que sa commission spécialisée le lui avait recommandé. Dans les cas où le ministre n'a pu respecter cette résolution, il vient s'en expliquer devant la Chambre dans les meilleurs délais.

Au cours de la session 1988-1989, trente-six motions portant sur des questions communautaires ont ainsi été discutées en séance plénière et ces débats ont porté sur quelque soixante-dix documents. Par ailleurs, treize motions ont été examinées par les commissions compétentes au fond.

Depuis avril 1989, la commission du règlement étudie les moyens de renforcer l'efficacité du contrôle de la Chambre sur l'élaboration du droit communautaire. Elle a formulé à cet effet un certain nombre de propositions tendant notamment à une meilleure organisation des débats en séance plénière et un renforcement des pouvoirs de la commission spécialisée. Pour l'heure, aucune décision définitive n'a encore été arrêtée.

## **2. La Chambre des Lords**

La commission spécialisée de la Chambre des Lords compte aujourd'hui vingt-quatre membres titulaires et cinquante-six membres

Elle confie à des sous-commissions spécialisées le soin d'étudier les questions relevant de leurs compétences. Des sous-commissions ad-hoc pourront en outre être créées pour des questions particulières. La très grande spécialisation des pairs dans des domaines aussi divers que techniques contribue indiscutablement à la qualité de ces travaux.

La commission est compétente pour examiner les propositions communautaires, que celles-ci soient à l'état de projet ou à un stade plus avancé de leur élaboration, en vue de recueillir à leur propos toutes les informations nécessaires et faire rapport à la Chambre sur celles qui, de son avis, soulèvent des questions importantes, juridiques, techniques ou politiques.

Les propositions, assorties du mémorandum fourni par le Gouvernement font l'objet d'un premier classement qui permet de réserver à un examen plus approfondi les propositions les plus importantes, soit environ le tiers de l'ensemble ; 25 % de ces documents font ensuite l'objet d'un rapport à la Chambre assorti des explications écrites fournies par le Gouvernement en réponse aux questions de la sous-commission compétente. C'est dans ce cadre que s'est établie une coopération très étroite entre la commission et le Gouvernement.

On observera enfin en conclusion que ni la Chambre des Communes, ni la Chambre des Lords ne disposent d'une représentation permanente auprès des instances communautaires avec lesquelles elles n'entretiennent d'ailleurs aucune relation institutionnelle, la coopération instituée entre le Gouvernement et les Chambres permettant finalement à ces dernières de débattre, en temps utile, des textes les plus importants.

### **C. LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES**

Très tôt, les opérateurs économiques ont pris conscience de l'importance croissante des règles communautaires et de la nécessité, pour avoir une action efficace à l'appui de leurs intérêts, de faire connaître leurs souhaits le plus tôt possible au cours du processus d'élaboration de ces règles.

Cette approche se traduit de la part des opérateurs par un suivi très attentif de l'élaboration des textes, des relations très étroites avec les services de la Commission, sous forme d'entretiens et d'envois de notes. Les informations recueillies auprès de ces services font état de cette assiduité des opérateurs britanniques qui empruntent divers canaux : syndicats sectoriels, organes régulateurs des professions, cabinets d'avocats...

Au Royaume-Uni, les opérateurs ont également le souci d'informer au mieux les services ministériels chargés des négociations et d'inventorier avec eux les conséquences des mesures envisagées.

Cette manière pragmatique et efficace de procéder conduit ensuite les opérateurs à respecter correctement les normes ainsi élaborées.

## **SECTION III**

### **L'ITALIE : RATIONALISATION ET CENTRALISATION**

Avec la promulgation des lois Fabbri (16 avril 1987) et la Pergola (9 mars 1989), l'Italie s'est engagée dans un important effort de rationalisation des modalités d'intégration de droit communautaire dans son ordre juridique national. Ces lois

traduisent moins en effet une rupture fondamentale avec les pratiques antérieures que la volonté de rationaliser les expériences passées, caractérisées par les trois éléments suivants :

**1. Un recours systématique aux lois d'habilitation** pour intégrer en droit interne les directives européennes. Dès les origines, la loi d'habilitation a paru le système le plus apte à assurer, dans le contexte institutionnel italien, cette transposition : ont ainsi été successivement adoptées les lois du 14 octobre 1957, du 13 juillet 1965, du 13 octobre 1969, du 23 décembre 1970, du 25 novembre 1975, du 3 février 1982. Si certaines de ces lois ont été votées à temps –par exemple en 1957 et en 1970–, en revanche, d'autres lois sont intervenues très tardivement : la loi du 13 juillet 1965 concernait les mesures à prendre durant la deuxième étape de la période transitoire, donc avant le 31 décembre 1966 ; la loi du 13 octobre 1969 concernait la troisième étape s'achevant le 31 décembre...

**2. Une relative complexité due aux structures administratives.** L'article premier de la loi n° 382 du 22 juillet 1975 transfère aux régions les fonctions administratives relatives à l'application des règlements et à la mise en oeuvre des directives. En fait, la combinaison des articles premier et 6 reconnaît une compétence concurrente aux régions et à l'Etat, l'Etat pouvant adopter les mesures nécessaires en se substituant à l'administration régionale lorsque celle-ci n'a pas pris ces mesures dans le délai imparti. Ce mécanisme n'a pas favorisé le respect des délais et de nombreuses directives ont connu d'importants retards de mise en oeuvre, d'ailleurs parfois préjudiciables aux intérêts italiens eux-mêmes.

**3. Le processus de transposition n'est ni dirigé ni contrôlé de façon satisfaisante.** Le recours aux lois d'habilitation traduit et réalise un effacement certain du Parlement dans le processus d'intégration du droit communautaire : certes la loi du 13 juillet 1965 a-t-elle prévu que le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport annuel sur son application ; certes, les lois du 13 octobre 1969 et du 23 décembre 1970 ont-elles prévu la constitution d'une commission bicamérale à caractère consultatif : ces modalités d'information du Parlement n'ont eu qu'un effet très limité. Et si le Sénat s'est effectivement doté en 1968 d'une commission spécialisée dans les affaires européennes, ce n'est qu'en 1987 que la commission des

Affaires étrangères de la Chambre est également devenue la commission des Affaires communautaires.

Egalement tardive fut la prise de conscience de la nécessité de disposer de structures centrales pour coordonner l'action des services intéressés à l'intégration du droit communautaire : c'est en 1978 qu'apparaît auprès de la Présidence du Conseil un «Comité des ministres pour la coordination des activités économiques et financières concernant les Communautés», assisté d'une commission interministérielle composée de représentants des ministères des Affaires étrangères, du Budget, des Finances, du Trésor, de l'Agriculture et du Travail. L'année suivante, un ministère est chargé de cette coordination, entendue de façon large : outre la «détermination des temps et moyens d'application des normes communautaires», ce ministre a également pour mission d'assurer l'uniformité des positions exprimées par les diverses instances italiennes au sein de la Communauté et de coordonner l'action financière des différentes administrations afin de favoriser «une utilisation complète et rapide des ressources provenant de la Communauté»...

La signature de l'Acte unique européen au début de l'année 1986, l'objectif de réalisation du marché intérieur au 31 décembre 1992 et la volonté des autorités italiennes de participer pleinement à l'élaboration des normes juridiques communautaires en préparant l'événement au lieu de se limiter trop souvent à l'entériner dans la précipitation ont abouti au vote des lois Fabbri et la Pergola qui, jointes aux dispositions spécifiques des règlements des assemblées, ont doté l'Italie d'un ensemble cohérent et stable de textes concernant le processus d'intégration des normes communautaires.

## **A. STRUCTURES ET PROCESSUS D'INTEGRATION**

**1. La loi n° 183 du 16 avril 1987, dite loi Fabbri, est relative à la coordination des politiques concernant l'appartenance de l'Italie à la Communauté européenne et à l'adaptation de l'ordre juridique interne aux mesures communautaires.**

a) Elle institue un certain nombre de structures destinées à assurer la coordination des politiques communautaires :

- le rôle du **ministre délégué chargé de la coordination**, dont le poste a été créé pour la première fois à la fin de l'année 1979, est confirmé par l'article 2 de cette loi : il s'agit non pas d'un ministère à vocation externe -tel un ministère des affaires européennes- mais bien plutôt d'un ministère à vocation interne dont la tâche essentielle consiste à aider à la pénétration en droit national des normes communautaires.

- l'article premier de la loi crée un «**Département pour la coordination des politiques communautaires**» dont les structures et les missions figurent dans un décret du Président de la République pris en Conseil des ministres sur proposition du président du Conseil après avis des commissions parlementaires compétentes. Ce service est l'organe essentiel de coordination : il a une compétence générale pour mettre en oeuvre et suivre le processus d'adaptation du droit national aux normes européennes, mais constitue une structure légère d'impulsion et de contrôle plutôt que de gestion à proprement parler.

- un **Comité interministériel pour la programmation économique** a pour mission d'harmoniser la politique économique nationale avec les politiques de la Communauté. Il est assisté de deux autres comités interministériels spécialisés : l'un dans la coordination de la politique industrielle et l'autre dans celle de la politique économique extérieure.

- Il est enfin créé auprès de la présidence du Conseil des Ministres un **comité consultatif** composé des directeurs généraux des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice, des Finances et du Trésor, de l'Agriculture, de l'industrie, du Commerce et de l'Artisanat, du Travail, du Commerce extérieur, de la Santé, des Participations publiques, des Affaires régionales et du Mezzogiorno. Ce comité est consulté sur toute question d'ordre juridique, administratif, économique et financière relative aux affaires communautaires.

En définitive, la loi du 16 avril 1987 crée donc, à l'échelon de la Présidence du Conseil, un ensemble cohérent de structures permettant d'avoir une vision globale, complète et suivie de la construction communautaire. Elle s'efforce également de rationaliser les procédures d'information et de consultation des institutions nationales sur les actes normatifs de la Communauté.

b) Le titre 2 de la loi instaure un **processus d'information en amont puis en aval de la décision communautaire** :

- les projets de règlements, de recommandations ou de directives de la Communauté européenne sont communiqués aux chambres, aux régions et aux provinces autonomes par le Président du Conseil. Elles peuvent adresser au Gouvernement leurs observations sur ces projets.

- les recommandations et directives doivent également leur être transmises dans les trente jours de leur adoption.

- un mécanisme de liaison entre le Gouvernement, les régions et la Commission européenne est institué : le Gouvernement, lorsque l'acte communautaire requiert une décision législative, doit déposer, dans les plus brefs délais possibles, le projet de loi indiquant aux régions les normes de principe auxquelles elles doivent se conformer pour la transposition en droit interne. Le projet est communiqué à la Commission européenne et les régions transmettent au Gouvernement les projets de loi régionale, que ce dernier transmet également à la Commission.

c) dans ses sept derniers articles enfin, la loi Fabbri donne force de loi à 41 directives et habilite le Gouvernement à prendre, dans un délai de douze mois, par décret, des mesures nécessaires à la transposition de 59 autres directives... Elle indique les principes directeurs que devront respecter ces décrets dans les différents domaines concernés par ces directives dont 58 sont antérieures à l'année 1985... C'est à ce retard permanent dans l'adaptation de la législation italienne aux normes européennes que prétend mettre fin la loi La Pergola du 9 mars 1989.

**2. La loi n° 86 du 9 mars 1989 édicte en effet les principes fondamentaux destinés à régir la participation de l'Italie au processus normatif communautaire et l'exécution des obligations découlant de l'appartenance de l'Italie à la Communauté européenne.**

• **le principe de l'annualité** est posé dès l'article 2 : avant le 31 janvier de chaque année, le ministre chargé de la coordination de la politique communautaire vérifie, en collaboration avec les administrations concernées, l'état de conformité du droit interne au droit européen et propose au Conseil des ministres un projet de loi contenant les adaptations nécessaires, projet qui doit être soumis aux chambres avant le 1er mars.

L'exposé des motifs du projet doit rendre compte de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, notamment en ce qui concerne les conséquences des décisions rendues à la suite des questions préjudicielles posées par les juridictions nationales.

Le projet comporte en annexe la liste des directives dont l'adaptation peut être effectuée par la voie réglementaire. Les projets de décrets les concernant sont soumis aux commissions parlementaires compétentes qui doivent faire connaître leurs observations dans les quarante jours de la transmission du projet de décret.

• **un rapport semestriel** est fourni par le Gouvernement au Parlement : il indique notamment les positions prises par les autorités italiennes dans les négociations communautaires.

• **les rapports entre l'Etat et les régions**, dans le domaine de l'intégration du droit européen, font l'objet de dispositions clarificatrices :

- les régions à statut spécial et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano peuvent immédiatement intégrer les directives intervenues dans les matières relevant de leur compétence exclusive ;

- lorsque la compétence est concurrente, toute région ou chaque province autonome ne peut réaliser cette interprétation qu'après le vote de la loi d'adaptation annuelle, qui indique les principes auxquels ne peuvent déroger les lois régionales et qui prévalent sur les normes déjà en vigueur.

- en cas de carence des instances régionales, les dispositions figurant dans la loi nationale s'appliquent.

Afin de faciliter et d'harmoniser les rapports entre les différents niveaux, la **Conférence permanente pour les relations entre l'Etat, les régions et les provinces autonomes** est réunie tous les six mois par le Président du Conseil des ministres, sur la proposition du ministre chargé de la coordination de la politique communautaire.

• La loi La Pergola a déjà reçu application : le 8 mars 1990 -soit dans les délais prévus, à une semaine près- la première «loi communautaire» a été déposée sur le bureau du Sénat. Elle comprend un important exposé des motifs de 25 pages (auquel sont jointes 18 pages d'annexes) et le dispositif est composé de 66 articles. Les quatre premiers articles habilite le Gouvernement à prendre, dans le délai d'un an, les décrets-lois nécessaires à la transposition des directives et indiquent les critères et principes généraux que doit respecter le législateur délégué. Cinquante neuf articles regroupent, par secteurs d'activité, les directives concernées en indiquant pour chacune d'entre elles les critères que devra mettre en oeuvre le décret-loi correspondant. Les trois derniers articles sont des mesures d'ordre.

Deux annexes au projet de loi indiquent respectivement la liste des directives faisant l'objet de la législation déléguée (61 directives au total) et la liste des directives faisant l'objet de simples mesures d'adaptation réglementaires (39 directives).

## **B. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AU PROCESSUS D'INTEGRATION**

1. **Les structures internes** sont très différentes selon qu'il s'agit de la Chambre des députés ou du Sénat :

• la **Chambre des députés** ne dispose pas d'une commission spécialisée dans les affaires européennes. Ce n'est qu'en 1987 que la commission des Affaires étrangères est devenue également celle des «questions communautaires» et qu'un «Comité

pour les Affaires européennes» a été créé en son sein. Cette organisation témoigne d'une conception -qui n'est d'ailleurs pas propre à l'Italie- du processus européen : un canton du droit international et non pas un ordre juridique spécifique qui n'est assimilable ni aux relations internationales proprement dites ni au mécanisme d'élaboration des normes juridiques nationales.

- au Sénat la conception est très différente : c'est en 1968 qu'une commission permanente -la commission des Affaires européennes- a été créée. Elle est composée de 24 membres désignés au début de chaque législature par le Président du Sénat sur proposition des groupes politiques et en fonction de l'importance numérique des groupes. Elle a une compétence d'ensemble pour toutes les matières en relation directe avec l'activité des Communautés européennes et l'application des traités européens.

**2. Les procédures sont également plus développées au Sénat qu'à la Chambre des députés.**

a) L'absence de structure spécifique aux questions européennes se traduit dans les dispositions du règlement de la Chambre des députés :

- l'article 125 du règlement de la Chambre permet l'ouverture d'un débat, au sein de chaque commission permanente, sur le texte de toute résolution ou recommandation à caractère international à la rédaction de laquelle a participé une délégation de la Chambre. Ce débat peut se terminer par le vote d'une résolution. Ces dispositions s'appliquent donc également aux résolutions ou recommandations européennes mais leur application est soumise à l'exigence d'une participation d'une délégation de la Chambre à leur élaboration.

- l'article 126 en revanche est spécifiquement consacré aux questions européennes mais, à la différence du précédent, il n'autorise pas le vote d'une résolution en conclusion du débat.

Cet article dispose en effet qu'à la demande du représentant d'un groupe ou du Gouvernement chaque commission peut organiser un débat préalable avec l'intervention du ministre

compétent, sur une matière entrant dans sa sphère de compétence, à la suite de propositions faites par la commission des Communautés européennes et publiées au «Journal officiel» des Communautés ou en prévision d'une inscription de certains sujets à l'ordre du jour du Conseil des ministres des Communautés.

Lorsque les problèmes concernant les Communautés intéressent plusieurs commissions, le président de la Chambre peut nommer une commission spéciale comprenant, en principe, deux députés pour chaque commission permanente et les députés qui forment la délégation au Parlement européen.

La commission pour les affaires étrangères, complétée par les députés formant la délégation au Parlement européen, examine le rapport annuel constituant le bilan des Communautés. Elle peut demander au Gouvernement d'être informée sur les prévisions relatives aux problèmes communautaires pendant l'année qui viendra.

• Selon l'article 127 enfin, les actes normatifs pris par le Conseil des ministres et par la Commission des Communautés européennes, dès leur publication au «Journal officiel» des Communautés, sont déférés à l'examen de la commission compétente accompagnés de l'avis de la commission pour les affaires étrangères.

Dans un délai de trente jours, la commission examine le texte normatif en question et peut exprimer, dans un document final, son avis sur l'opportunité de prendre certaines initiatives. Le document est imprimé, distribué et communiqué par le président de la Chambre au président du Sénat et au président du Conseil.

b) au Sénat, la spécificité des questions européennes est affirmée de façon beaucoup plus nette, le Règlement ayant été modifié en ce sens par les résolutions des 17 et 30 novembre 1988 :

• il appartient à la commission pour les Affaires européennes d'émettre un avis ou de formuler des observations et des propositions sur les projets de loi et sur les projets de décret délégué concernant l'application des traités constitutifs des Communautés et les modifications et les ajouts ultérieurs à ceux-ci, sur les projets de loi et les projets de décret relatifs à l'application des dispositions communautaires et, d'une façon générale, sur tous les projets de loi pouvant impliquer des problèmes importants de compatibilité avec les dispositions communautaires (art. 23) ;

- à la demande du Gouvernement ou de huit sénateurs, la Commission peut notamment décider qu'un débat aura lieu, en présence du ministre compétent, sur des propositions de la Commission des Communautés publiés au J.O. des Communautés, et en prévision de l'inscription de ces propositions ou de certaines questions à l'ordre du jour du Conseil, ou sur des questions relatives aux accords conclus par les Communautés ou aux activités de ces dernières et de leurs organes.

La commission peut inviter les représentants italiens au Parlement européen à fournir, personnellement, des éléments d'information sur les questions débattues. Seul un représentant de chacun des groupes existant au Parlement européen, choisi d'un commun accord entre les membres italiens de chacun de ces groupes et le Président de la Commission, peut participer à la réunion.

La commission examine les rapports présentés par le Gouvernement sur les communautés et rédige son propre rapport à l'attention des assemblées (art. 142).

- les résolutions du Parlement européen ainsi que les décisions des assemblées internationales auxquelles participent des parlementaires italiens, qui sont communiquées au Sénat, sont transmises par le président après annonce en séance plénière aux commissions compétentes en la matière, ou, lorsqu'elles concernent les institutions communautaires ou la politique générale des Communautés, à la Giunta. Si l'une d'entre elles décide d'ouvrir un débat sur ces résolutions et/ou décisions ainsi que sur les questions connexes, la commission compétente demande, par l'intermédiaire du président du Sénat, à la commission des Affaires étrangères et à la Giunta d'exprimer leur avis. Vice-versa, la Giunta peut demander, par l'intermédiaire du président du Sénat, l'avis des commissions des Affaires constitutionnelles et des Affaires étrangères (art. 143).

- Afin d'exprimer par écrit leur avis sur l'opportunité d'éventuelles initiatives subséquentes du Parlement ou du Gouvernement, les commissions examinent les projets d'actes ou les actes normatifs émanant du Conseil et de la Commission des Communautés publiés au J.O. des Communautés ou communiqués par le Gouvernement au Sénat ; les rapports d'information du Gouvernement sur les procédures communautaires d'adoption des projets ; les rapports du Gouvernement sur la conformité des

dispositions de l'ordre juridique intérieur avec les dispositions communautaires. La commission des Affaires étrangères et la Giunta doivent être saisies pour avis, lequel sera annexé au document des commissions compétentes (art. 144).

Les projets de décrets-lois concernant l'application des traités européens ou leur modification postérieure ainsi que les projets de décrets relatifs à l'application des normes communautaires, que le Gouvernement est tenu de communiquer au Parlement, sont renvoyés pour avis à la commission matériellement compétente et à la commission des Affaires européennes qui formule ses observations et propositions (art. 144)

#### *SECTION IV*

#### **LA BELGIQUE :**

### **UN NOUVEL ETAT FÉDÉRAL ENCORE MAL ADAPTÉ POUR L'INTÉGRATION DES NORMES EUROPÉENNES**

Une remarque terminologique préalable s'impose : dans la présente section, pour la clarté de l'exposé, l'expression «droit européen» a été substituée à l'expression «droit communautaire». En effet, en Belgique, le «communautaire» ne fait pas référence aux communautés européennes mais aux communautés linguistiques belges.

#### **I. BILAN DE L'ÉTAT D'APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN EN DROIT INTERNE**

Jusqu'en 1971, il était admis que la loi nationale postérieure à un traité et contraire à ce traité prévalait.

Mais, en 1971, la Cour de cassation a affirmé la **primauté du droit européen sur le droit national**. Ce principe s'applique désormais, bien qu'il ne soit pas inscrit dans la Constitution.

## **A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DU DROIT EUROPÉEN**

**Malgré cette reconnaissance de la supériorité de la norme européenne, la nouvelle structure fédérale de la Belgique suscite des difficultés tant au stade de l'élaboration du droit européen qu'à celui de la transposition des directives en droit interne.**

**En effet, désormais nombre de compétences ont été transférées du pouvoir central aux Communautés linguistiques et aux régions : par exemple, l'éducation, la culture ou l'environnement.**

**Or l'article 68 de la Constitution fait toujours des relations internationales une prérogative du Roi, c'est-à-dire de l'Etat central.**

**Mais, depuis 1988, est aussi reconnue pour les communautés la faculté de conclure des traités dans les matières relevant de leur compétence.**

**Il en résulte une situation complexe et qui ne semble pas encore bien arrêtée sur des bases claires, les communautés manifestant le désir d'obtenir plus d'autonomie dans les relations internationales et estimant que la personnalité internationale doit leur être reconnue.**

**Actuellement, régions et communautés sont associées à l'élaboration des actes européens. Cette participation des exécutifs régionaux et communautaires à l'exercice d'une compétence du pouvoir national est d'ailleurs indispensable, car les services administratifs qui assurent les relations de la Belgique avec l'étranger dans les matières relevant de la compétence des régions et des communautés ont été intégralement transférés sous leur autorité.**

**En outre, les traités doivent obtenir l'assentiment des communautés dans la mesure où ils concernent des matières de leur compétence. Selon le rapport établi par M. de Gucht au nom du Comité d'avis chargé des questions européennes de la Chambre des représentants en 1987 et relatif à l'application par la Belgique du droit des communautés européennes, «la Belgique est apparemment le seul Etat "composé" où l'assentiment des parlements locaux "remplace" celui des assemblées parlementaires centrales lorsque le traité qu'a conclu l'autorité centrale "rentre" dans les compétences législatives des autorités fédérées».**

L'exécution des traités et en l'occurrence l'application des normes européennes ne sont pas aisées dans le cadre de la structure fédérale nouvelle.

Il en est ainsi qu'il s'agisse de normes qui nécessitent une transposition (les directives) ou de normes directement applicables.

**Lorsque la directive concerne une matière de la compétence des régions ou des communautés, sa transcription doit être effectuée par chaque région ou communauté, sans que l'Etat central puisse intervenir de quelque manière ou se substituer en cas de carence.**

Lorsqu'il s'agit de règlements européens, donc directement applicables, intervenant dans des matières de la compétence des communautés ou des régions, ces entités doivent respecter ces normes, mais l'Etat central ne peut s'opposer à ce qu'elles édictent des normes contraires. Un particulier en revanche peut très bien invoquer devant la juridiction nationale la norme européenne non respectée contre celle prise par l'autorité fédérée. Le juge belge devra alors appliquer le principe de la suprématie du droit international sur le droit interne. Il pourrait également être amené à poser une question préjudicielle à la Cour de justice des communautés européennes.

**Il n'existe donc aucun mécanisme constitutionnel ou légal permettant à l'Etat central de faire transposer ou respecter les normes européennes par les communautés et les régions.**

**Il reste pourtant seul responsable au plan international. C'est contre l'Etat belge que la Commission des communautés européennes intentera un recours en constatation de manquement du fait de l'inaction des communautés et des régions qui ne transposent pas une directive. C'est aussi l'Etat belge qui devra se défendre devant la Cour de justice.**

Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante. C'est pourquoi le rapport précité jugeait nécessaire d'instituer un mécanisme permettant à l'autorité centrale de suppléer après l'écoulement d'un délai d'un an (à compter de la date prévue pour la mise en oeuvre des directives européennes), sauf le cas où une procédure en constatation de manquement est intentée contre la Belgique, à l'inaction des entités autonomes. Il proposait également la création d'un mécanisme permettant à l'Etat central, peut-être par l'intermédiaire de la Cour d'arbitrage, de contrôler l'application du droit européen par les entités autonomes et d'ainsi corriger les

mesures qu'elles auraient prises en contradiction avec des règlements européens.

Mais ces propositions sont jusqu'à présent restées sans suite.

La mise en place des institutions nouvelles du fédéralisme belge au cours de la dernière décennie est sans doute à l'origine de certains **retards ou lacunes dans l'intégration des normes européennes en droit belge** qui ont amené vingt-sept mises en demeure prononcées à l'encontre de la Belgique.

**Mais l'inertie des régions et des communautés n'est pas seule en cause.** L'Etat central, dans sa sphère de compétence, ne veille pas toujours parfaitement au respect du droit européen ou à son intégration dans l'ordre juridique interne.

La Belgique est au nombre des Etats membres les plus fréquemment mis en demeure par la Commission ou cités à comparaître devant la Cour de justice.

La durée du processus de mise en application du droit européen par l'Etat central est variable.

En effet, pour les règlements, comme ceux-ci sont directement applicables, il suffit le plus souvent de circulaires administratives pour préciser les conditions de leur mise en oeuvre.

En revanche, les délais peuvent être très longs pour la transposition des directives.

Les directives traitant de matières restées de la compétence de l'Etat central sont transposées par arrêté royal dans la majorité des cas ou par la loi dans environ 15 % des cas.

Lorsque la loi belge doit être adaptée, le délai est au minimum de dix-huit mois à compter de l'élaboration du projet de loi par le ministère compétent. La transposition des directives complexes ou qui suscitent des réticences au sein du gouvernement et du Parlement peut être beaucoup plus longue.

Mais, comme le constatait le rapport précité de M. de Gucht, *«l'application du droit européen peut être stimulée par les arrêts préjudiciels rendus par la Cour de justice des communautés»*.

En outre, il est arrivé que la Cour de cassation déclare directement applicables des directives non encore traduites en droit interne.

Il serait actuellement envisagé de déléguer davantage de pouvoirs à l'exécutif pour transposer les directives. Dans le dispositif proposé, notamment par le Comité d'avis de la Chambre des représentants, et qui s'inspire de la loi La Pergola italienne, le Parlement n'interviendrait plus que pour ratifier.

## **B. LES POLITIQUES JURISPRUDENTIELLES**

**1. Les tribunaux belges effectuent peu de renvois préjudiciels devant la Cour de justice des Communautés européennes.**

En 1989, ils furent au nombre de quatre, dont trois relatifs aux pensions des travailleurs migrants et un sur la T.V.A.

**2. Les interprétations formulées par la Cour de justice sont respectées par les juridictions nationales.** Pour les autorités belges, il est inconcevable qu'il en soit autrement.

**3. La Belgique refuse la théorie française de l'acte clair dans le souci de préserver l'unicité de la jurisprudence européenne.** L'appréciation de la «clarté» est considérée comme parfaitement subjective.

Pour la Cour de cassation, la question préjudicielle doit être obligatoirement posée à la Cour de justice pour interpréter le droit européen, sauf si la juridiction nationale est confrontée à une question matériellement identique à une question sur laquelle la Cour de justice a déjà statué.

## **C. LE «RÉFLEXE» EUROPÉEN CHEZ LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES**

**1. Les opérateurs économiques ont connaissance des normes européennes au travers de leurs organisations professionnelles. Leur information en la matière est meilleure que celle du monde juridique.**

**2. Les opérateurs économiques ne manquent pas d'invoquer les normes européennes applicables (qu'elles l'aient été immédiatement ou qu'elles aient été transposées) et de faire aussi éventuellement pression sur les autorités pour l'intégration en droit belge de directives non encore traduites, s'ils y ont intérêt.**

La moitié environ des procédures engagées contre la Belgique devant les instances européennes émanent de ces opérateurs.

Mais les justiciables belges se prévalent également des normes édictées à l'échelon européen devant les juridictions nationales, premiers juges de l'application de ce droit, principalement en matière de droit de la concurrence et plus particulièrement de concessions d'exclusivité.

**3. Le groupement européen d'intérêt économique a été introduit en droit belge.**

Onze G.E.I.E. ont été constitués (communication audiovisuelle, avocats, ...).

Quant à la société anonyme européenne, les opérateurs économiques belges y trouveraient un certain intérêt s'il devait s'agir d'un instrument équilibré qui ne se résume pas à la somme des contraintes de tous les droits nationaux.

## **II. LES MODALITÉS D'INFORMATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS NATIONAUX SUR L'ÉLABORATION DES NORMES EUROPÉENNES**

### **A. LE GOUVERNEMENT**

**1. Il existe un secrétariat d'Etat à l'Europe 1992, mais la compétence de cette structure, dont la création a surtout revêtu un caractère politique, est limitée aux directives du Livre blanc pour l'Europe de 1992.**

**Le véritable suivi des affaires européennes est assuré par le ministère des affaires étrangères et un secrétariat d'Etat aux affaires européennes.**

**2. Le gouvernement belge fait preuve d'un grand pragmatisme. Aucune structure spécifique n'a été créée pour assurer la coordination de l'action gouvernementale dans le domaine européen. Cette coordination est essentiellement effectuée par le ministère des affaires étrangères qui organise à cette fin des réunions, en principe hebdomadaires, qui sont surtout importantes à l'approche d'un conseil des ministres de la Communauté européenne. Dépend également de ce ministère une commission économique interministérielle à vocation technique qui étudie les projets de directive.**

**Le rôle du Premier ministre en matière de coordination pourrait être amené à se développer.**

**L'absence de formalisme dont témoigne la pratique belge est sans doute en grande part rendue possible par la présence à Bruxelles de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés européennes qui facilite évidemment les contacts et l'information des autorités nationales. Le représentant permanent de la Belgique participe aux réunions de coordination organisées par le ministère des affaires étrangères. Il y reçoit ses instructions.**

**3. La majorité des départements ministériels possèdent un secrétariat général qui se consacre presque exclusivement aux questions européennes.**

**Il ne s'agit cependant pas d'une règle générale. Ainsi certains ministères ne disposent d'aucune structure spécialisée. C'est le cas du ministère des finances et du ministère de la justice. La dimension européenne des affaires est alors prise en charge par l'administration au sein des différentes directions.**

**4. La sensibilisation des administrations ministérielles à la dimension européenne s'effectue de manière très informelle grâce aux experts qui participent aux travaux communautaires.**

Cependant, le ministère des affaires étrangères a demandé à chaque département ministériel de désigner un coordonnateur pour assurer le suivi de la transposition des directives.

## **B. LE PARLEMENT**

### **1. La Chambre des représentants**

#### *a) Le Comité d'avis chargé des questions européennes*

• Seule la Chambre des représentants a créé, le 25 avril 1985 par modification de son règlement, un organe spécialisé dans les affaires européennes : le **Comité d'avis chargé des questions européennes**, structure originale puisque composée de dix députés et de dix membres belges du Parlement européen.

A cet égard, il convient de préciser que la Constitution belge, par un article d'ailleurs contesté, interdit le cumul entre mandat national et mandat européen.

• Le Comité d'avis reflète la composition politique de la Chambre et celle de la représentation belge au Parlement européen.

Les députés belges qui en sont membres sont désignés, au début de chaque législature, par la Chambre, sur proposition des groupes politiques, à la représentation proportionnelle de ces groupes.

Quant aux membres europarlementaires, ils sont désignés, après chaque renouvellement du Parlement européen, par les vingt-quatre membres belges du parlement européen, à la représentation proportionnelle.

Certains groupes politiques peuvent ne pas être représentés au Comité d'avis. Aussi, est-il prévu que peuvent assister à ses travaux, sans voix délibérative, un membre de la Chambre par groupe politique non représenté et un membre belge du Parlement européen par groupe politique non représenté.

Il n'est pas procédé à la désignation de suppléants, mais, en cas d'absence, un membre désigné peut se faire remplacer par un député ou un europarlementaire, suivant le cas, appartenant au même groupe politique.

• Le Comité est présidé par le président de la Chambre ou par le vice-président de la Chambre qu'il désigne. Le Comité nomme en son sein deux vice-présidents, l'un membre de la Chambre, l'autre membre du Parlement européen.

• Il se réunit en principe mensuellement à la Chambre pendant les périodes de session.

• Le Comité a pour mission de donner des avis de sa propre initiative ou à la demande d'un membre de la Chambre ou d'un membre du Parlement européen élu en Belgique, concernant les questions européennes suivantes :

- questions institutionnelles et autres matières politiques importantes ;

- questions de coopération entre la Chambre des représentants et le Parlement européen ;

- questions se rapportant au statut des membres du Parlement européen élus en Belgique et à l'information réciproque des deux assemblées.

Dans les limites de ces attributions, le Comité organise ses travaux et délibère conformément aux dispositions applicables aux commissions permanentes de la Chambre.

**Le Comité d'avis n'est pas obligatoirement saisi des projets de loi concernant les matières européennes.**

Il peut certes, par le biais de ses membres, être associé aux travaux des autres commissions compétentes pour les affaires européennes de manière consultative.

Il n'a donc qu'une compétence d'avis par le biais des propositions de résolution qu'il soumet à la Chambre. La suite de ces propositions relève de la procédure habituelle, c'est-à-dire qu'elles sont soumises directement à l'assemblée plénière. Mais, en aucun cas, un parlementaire européen, membre du Comité d'avis, ne peut participer aux débats en assemblée plénière.

Le Comité d'avis peut, dans ses rapports et propositions de résolution ou recommandation, demander que l'on tienne un débat en séance publique en présence du Gouvernement.

En outre, les députés nationaux faisant partie du Comité d'avis ont à tout moment le droit d'interpeller les ministres (en aval ou en amont de la prise de décision au niveau européen).

• Depuis sa première réunion, le 25 février 1986, le Comité d'avis a publié douze rapports (1) accompagnés de neuf propositions de résolution qui furent adoptées par la Chambre des représentants.

• Mais les moyens d'information du Comité d'avis restent limités. En effet, le Comité d'avis n'est pas informé directement et automatiquement par le Gouvernement. Il peut cependant prendre l'initiative de convoquer et d'entendre les membres du Gouvernement.

Ce dernier n'a une obligation d'information que vis-à-vis de la Chambre en vertu de l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 portant approbation des Traités C.E.E.

Mais aucune sanction n'est prévue en cas de manquement du Gouvernement à cette obligation.

• Le secrétariat du Comité d'avis, qui appartient aux services administratifs de la Chambre, assure la liaison avec le Parlement européen.

Diverses manifestations ont pu être organisées avec les institutions européennes. Ainsi, sur proposition du Comité d'avis, la Chambre a organisé à Bruxelles, en mai 1987, une Conférence parlementaire sur l'Union européenne présidée par M. Jean Defraigne, président de la Chambre des représentants, à laquelle ont participé la plupart des assemblées parlementaires des Etats membres de la Communauté européenne ainsi que la commission institutionnelle du Parlement européen qui y a délégué dix-sept membres.

De même, le 27 juin 1989, M. K. Van Miert, membre de la Commission des communautés européennes, est venu faire un exposé sur le programme de travail de la Commission, plus particulièrement en ce qui concerne les transports.

• Le Comité d'avis entretient également des relations avec les organes similaires des parlements des autres Etats membres de la Communauté :

---

(1) L'acte unique ; l'utilisation par la Belgique des fonds structurels et des facilités d'emprunt de la Communauté ; l'application, par la Belgique, du droit des Communautés européennes ; le rapport Colombo (Conseil de l'Europe) sur la coopération européenne ; le statut du parlementaire européen ; cinq rapports sur l'achèvement du marché interne ; l'Union européenne et un Parlement européen constituant ; application de l'acte unique européen et l'Union européenne.

- en septembre 1986, le Comité s'est entretenu avec l'Europa-Kommission du Bundestag à propos du mode de travail et des thèmes traités par ces deux organes ;

- le 6 juillet 1989, le Comité d'avis a rencontré une délégation du «Committee on procedures of the House of Commons» au sujet de la problématique de la transposition du droit communautaire dans la législation nationale ;

- les 16 et 17 novembre 1989, une délégation du Comité d'avis a participé, à Paris, à la première réunion des commissions chargées des affaires européennes des parlements d'Etats membres de la C.E.E.

*b) Les possibilités de participation des europarlementaires belges aux travaux des commissions permanentes de la Chambre*

**Ainsi qu'indiqué précédemment, le mandat de parlementaire national ne peut être cumulé avec celui de parlementaire européen.**

Le Comité d'avis de la Chambre constitue une manière d'association des parlementaires européens élus par la Belgique aux travaux du Parlement national.

**Cependant, un europarlementaire ne peut participer aux débats de l'assemblée plénière de la Chambre.**

**En revanche, tout membre du Parlement européen élu en Belgique peut participer aux travaux des commissions permanentes avec voix consultative. Son intervention est limitée à la discussion des projets et propositions de loi ainsi qu'aux réunions d'information des commissions.**

La participation aux travaux d'une commission permanente autre que celle des relations extérieures est soumise à l'autorisation préalable du président de la commission concernée. A cet effet, la demande de participation doit parvenir au président de la commission au plus tard le jour qui précède la réunion et elle doit mentionner la question principale dans la discussion de laquelle le membre précité souhaite intervenir. Le président de la Chambre est immédiatement informé de cette demande.

Dans le cas où le président de la commission accorde l'autorisation, la commission pourra néanmoins prendre une décision

contraire. La commission des relations extérieures a également le droit de ne pas admettre le membre.

## **2. Le Sénat**

**Le Sénat ne possédait aucune structure spécialisée. Mais il vient de décider de se doter d'un comité d'avis sur les questions européennes par une modification du Règlement adoptée le 29 mars 1990.**

Après chaque renouvellement, le Sénat désignera un comité composé de 22 membres nommés comme ceux d'une commission permanente et chargé de donner un avis sur les questions européennes. Il pourra être saisi soit à la demande du Président, soit à la demande d'une commission, soit enfin de sa propre initiative afin de donner un avis sur ces questions. Par ailleurs, ce comité, qui fonctionnera comme une commission permanente, établira un rapport annuel sur *«l'état d'avancement de la transposition du droit européen en droit interne»*.

Il est spécifié que les membres du Parlement européen élus en Belgique sont invités à prendre part aux travaux du comité sans avoir voix délibérative.

## **3. L'avenir de la coopération interparlementaire européenne**

Les parlementaires belges ne seraient pas hostiles à la création à Bruxelles d'un lieu de rencontres interparlementaires, car ils estiment souhaitable de s'informer sur la manière dont les autres parlements nationaux tentent de combler le «déficit démocratique» qui entâche le processus d'élaboration des normes européennes en raison de la composition de la Commission des Communautés.

Mais la création d'un Sénat européen conçu comme une émanation des parlements nationaux semblerait susciter des réticences de la part des élus belges qui se refusent à imaginer des eurosénateurs pratiquant le «lobbying».

### **C. LES COMMUNAUTÉS LINGUISTIQUES ET LES RÉGIONS**

Le suivi des affaires européennes ne peut plus être l'apanage des seules institutions centrales en raison des transferts de compétences effectués au profit des communautés linguistiques et des régions pour la constitution de la Belgique en Etat fédéral.

**C'est ainsi que le Conseil de la Communauté française s'est aussi doté d'un Comité d'avis pour les affaires européennes.**

Cette structure spécialisée semble être actuellement la seule créée au niveau des communautés linguistiques et des régions.

### **D. LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES**

Les organisations patronales, tant au niveau interprofessionnel qu'à celui des différentes sections professionnelles, sont représentées auprès des instances européennes, à l'égard desquelles elles exercent le même type de pression qu'à l'égard des institutions nationales.

Les organisations syndicales de salariés exercent également leur influence à l'échelon européen, souvent en collaboration avec des syndicats étrangers. C'est ainsi qu'il existe un observatoire social européen qui réunit un syndicat belge et un syndicat italien.

Un dialogue s'est également instauré au niveau européen entre les organisations patronales et les syndicats de salariés. Un groupe de pilotage a été notamment créé pour tenter de relancer le dialogue social européen et d'élaborer des conventions collectives européennes.

## **SECTION V**

### **L'ESPAGNE : UN ENSEMBLE DE CONDITIONS FAVORABLES INTÉGRANT CERTAINES SPÉCIFICITÉS**

Les conditions d'intégration du droit communautaire en droit espagnol répondent à certaines spécificités tenant d'une part, à l'adhésion récente, au 1er janvier 1986, de l'Espagne à la Communauté européenne, laquelle a nécessité l'intégration en droit espagnol d'un ensemble considérable de textes européens préexistants, d'autre part, à l'existence de communautés autonomes puissantes dotées par la Constitution de nombreuses prérogatives.

Elles s'inscrivent cependant dans un contexte des plus favorables résultant de l'existence d'une majorité politique stable et d'institutions solides, de l'adhésion d'une très grande majorité d'Espagnols à l'intégration de leur pays dans la Communauté, et de la présence d'un État espagnol efficace aux traditions anciennes.

#### **I. LES CONDITIONS FAVORABLES À L'INTÉGRATION**

##### **A. LES CONDITIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE L'INTÉGRATION**

Depuis l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne, le processus d'intégration du droit communautaire a été opéré par une même majorité politique, solidement installée depuis 1982, le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol disposant depuis cette époque d'une majorité absolue aux Cortes. Cette stabilité politique a permis la définition d'une procédure accordant au Gouvernement la maîtrise du processus d'intégration et permettant l'exercice d'un contrôle de ce processus par le Parlement.

Il est probable qu'en revanche une majorité aléatoire aurait rendu plus difficile l'établissement de ce dispositif.

Dans le cadre gouvernemental, le processus d'intégration relève d'une entité unique : le secrétariat d'État pour les Communautés européennes. Ce secrétariat d'État correspond à la fois

au S.G.C.I. et au ministère des affaires européennes prévues dans le dispositif français d'intégration. Il s'apparente au S.G.C.I. dans la mesure où ses services correspondent directement à ceux du Secrétariat. Toutefois, à la différence du S.G.C.I., il n'est pas rattaché au Premier Ministre. C'est à ce titre qu'il s'apparente au ministère des affaires européennes dans la mesure où, comme ce dernier ministère, il relève du ministère des affaires étrangères.

Le secrétariat d'État a pour mission d'opérer la coordination de l'action gouvernementale en matière européenne et de définir les grandes lignes de la position espagnole dans l'ensemble communautaire. Il veille également à la mise en oeuvre du droit communautaire, exception faite toutefois de la mise en oeuvre de nature jurisprudentielle de ce droit qui relève de l'ordre judiciaire espagnol. Il est en liaison permanente avec la représentation espagnole près la Communauté.

N'étant toutefois pas élevé au rang de ministre, le secrétaire d'État ne dispose que d'un pouvoir limité quant aux arbitrages essentiels qu'impose le processus. C'est au Conseil des Ministres qu'il revient de rendre ces derniers arbitrages.

Le contrôle de l'action gouvernementale est confié à une commission mixte pour les Communautés européennes composée de neuf députés et six sénateurs, créée par une loi du 27 décembre 1985, indépendamment du contrôle spécifique exercé par chaque commission compétente des deux chambres quant aux textes de transposition. Ce contrôle reste cependant très général. Il apparaît en effet admis par la quasi-totalité des forces politiques que le processus d'intégration relève par priorité du pouvoir exécutif.

A l'origine, la commission mixte avait pour objet de contrôler l'usage fait par le Gouvernement de l'habilitation parlementaire qui lui avait été accordée pendant le premier semestre de l'année 1986, pour transposer en droit espagnol, ainsi que nous le verrons, le droit communautaire préexistant. Un élargissement des compétences de la commission est cependant intervenu au titre d'une loi du 1er juillet 1988.

La commission exerce désormais six compétences principales énumérées par la loi :

- elle connaît, avant leur publication, des décrets-lois portant application du droit communautaire promulgués, le cas échéant, par le Gouvernement ;

- elle se tient informée par l'entremise du Gouvernement des projets normatifs de la Communauté européenne susceptibles d'affecter les matières réservées à la loi par la Constitution espagnole ;
- elle reçoit du Gouvernement toutes les informations en sa possession sur les activités des institutions de la Communauté européenne relatives au processus d'intégration de l'Espagne prévu dans le cadre du traité d'adhésion ;
- elle se tient informée des projets du Gouvernement en matière européenne ;
- elle se tient informée des projets de règlements, de directives ou de décisions de la Commission européenne ;
- elle établit des relations avec les organes du Parlement européen et les commissions correspondantes des autres parlements de la Communauté.

## **B. L'ADHÉSION DE L'OPINION PUBLIQUE AU PROCESSUS D'INTÉGRATION**

Indépendamment de la situation politique qui a permis, ainsi qu'on l'a vu, la définition d'un dispositif d'intégration cohérent et performant, le processus d'intégration se trouve facilité par l'adhésion d'une large majorité de l'opinion espagnole à l'insertion pleine et entière de l'Espagne dans l'ensemble communautaire.

Cette adhésion a permis la mise en place, comme indiqué plus haut, dans le courant du premier semestre 1986, d'une délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif pour l'insertion dans l'ordre juridique espagnol des textes européens –particulièrement nombreux– antérieurs à l'adhésion.

D'après les informations réunies par la délégation de votre commission, ce sont plus de 1.500 normes de différentes natures que l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne rendait applicables dans l'ordre espagnol interne. Certaines de ces normes étaient applicables de droit. En revanche, on comptait près d'un millier de directives nécessitant une procédure de transposition. La délégation accordée par les Cortes au Gouvernement a porté sur la

procédure de transposition. Les directives concernées se rapportaient à tous les domaines de la vie espagnole.

La quasi-totalité des directives s'est trouvée effectivement transposée. L'Espagne a dû par ailleurs prendre en compte les textes européens élaborés pendant le temps même où elle intégrait dans son ordre interne les normes antérieures.

Enfin, elle a dû prendre en compte l'accroissement de l'activité normative des organes européens résultant de la signature de l'Acte unique. Ce sont ainsi près de 150 directives qui ont dû être insérées à ce titre, dont la moitié l'ont été effectivement à ce jour.

### C. LA TRADITION ÉTATIQUE ET JURIDIQUE DE L'ESPAGNE

Le processus d'intégration du droit communautaire en droit espagnol s'est trouvé facilité par l'existence d'une tradition étatique ancienne. Cette tradition étatique permet à l'Espagne de disposer d'une administration puissante et efficace susceptible d'appréhender toutes les composantes d'un processus d'intégration particulièrement délicat.

Par ailleurs, celle-ci a permis à l'Espagne de se doter d'un ordre juridique cohérent, privilégiant notamment le droit international sur le droit interne. Les grandes lignes de cet ordre juridique ont ainsi contribué à l'insertion effective des normes européennes considérées par la jurisprudence comme une partie du droit international.

On note d'ailleurs, au Parlement européen, ainsi que l'a mentionné la commission européenne dans son VI<sup>e</sup> rapport sur le contrôle de l'application du droit communautaire du 21 décembre 1989, que la primauté du droit international en droit espagnol relève d'une tradition bien établie. Elle reste clairement affirmée par la jurisprudence espagnole laquelle, contrairement à une idée assez répandue, ne semble pas repliée –sauf peut-être dans certains domaines– sur l'ordre interne. La délégation de votre commission a ainsi été informée du nombre significatif de questions préjudicielles – plus de 70– formées depuis l'adhésion par des juridictions espagnoles devant la Cour de Justice des Communautés.

## II. LES SPÉCIFICITÉS DU PROCESSUS D'INTÉGRATION

### A. LE PROBLÈME DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES

L'Espagne compte, reconnues comme telles par la Constitution espagnole du 26 décembre 1978, dix-sept communautés autonomes disposant de nombreuses prérogatives. Parmi ces communautés, certaines se révèlent particulièrement puissantes. C'est le cas de la Catalogne ou du Pays basque. D'autres, quoique moins considérables, manifestent un particularisme marqué. C'est ainsi, par exemple, que la Galice considère depuis toujours qu'elle dispose d'une sorte de droit naturel à traiter de ses affaires extérieures.

La présence de ces différentes communautés autonomes constitue une spécificité essentielle du processus d'intégration du droit communautaire en droit espagnol. Ce processus relève en effet, dès lors qu'il s'inscrit dans le cadre des relations internationales de l'Espagne, du pouvoir central. Cependant, les matières appréhendées par les institutions européennes peuvent relever des compétences exclusives des communautés autonomes. Aussi, celles-ci se montrent parfois critiques à l'égard du processus d'intégration ; elles estiment que celui-ci remet en cause à de nombreux titres les prérogatives qui leur sont accordées par la Constitution. La présence des communautés autonomes complique en outre ce processus dans la mesure où faute d'être intégrées au processus de négociation, ces communautés s'efforcent d'agir directement auprès des institutions communautaires pour faire valoir ceux de leurs intérêts qu'elles estiment ne pas avoir été suffisamment mis en avant par le pouvoir central.

La délégation de votre commission a eu l'occasion d'échanges de vue sur cette délicate question. Du côté du pouvoir exécutif, des études ont été engagées quant à l'association effective des communautés autonomes au processus de décision. Le secrétariat d'Etat pour les Communautés européennes examine à cet égard le dispositif en vigueur en Allemagne fédérale où les Länder se trouvent associés au gouvernement fédéral au cours de la phase de négociation des textes européens examinés par le Conseil des ministres de la Communauté. Il apparaît cependant qu'une telle association peut présenter dans le cas espagnol certains inconvénients ; les communautés autonomes espagnoles se révèlent en effet beaucoup moins homogènes que les Länder allemands. Aussi, les formes de

l'association de ces communautés au processus se trouvent beaucoup plus difficiles à déterminer que dans le cas allemand.

D'autres solutions sont également explorées. Ainsi, le secrétariat d'Etat étudie comme voie alternative la possibilité d'adjoindre à la représentation permanente de l'Espagne auprès de la communauté des représentants des communautés autonomes.

En tout état de cause, il apparait que les interventions directes des communautés autonomes auprès des institutions européennes ne reçoivent pas un accueil favorable du pouvoir central. Il est à noter cependant que ce débat n'est qu'interne, car les représentants des communautés autonomes, comme ceux du pouvoir central, et plus généralement l'opinion publique, se révèlent très favorables au processus d'intégration.

Du côté du pouvoir législatif, on peut noter que, dans le cadre de la commission mixte comme dans celui des commissions permanentes, les communautés autonomes se trouvent représentées sinon par elles-mêmes, du moins au titre des élus des circonscriptions incluses dans ces communautés qui font valoir les intérêts de ces différentes communautés au cours de tous les débats relatifs à l'intégration en droit espagnol des décisions de la CEE.

Cette question devrait toutefois pouvoir être résolue dans de brefs délais par la voie d'un accord entre le pouvoir central et les intéressés. Il semble, en tout état de cause, que la voie judiciaire retenue à l'origine par quelques communautés, contestant devant le tribunal constitutionnel certaines décisions au motif que celles-ci empièteraient sur leurs compétences, ne soit plus celle que retiennent aujourd'hui la majorité de ces communautés.

## **B. LES TEXTES RESTANT À TRANSPOSER**

Malgré l'effort très important engagé, autant quant à la transposition des textes antérieurs à l'adhésion que pour les textes postérieurs, l'Espagne semble encore rencontrer quelques difficultés à intégrer dans son droit interne l'ensemble des textes s'imposant à elle. La commission lui a ainsi reproché en septembre 1989 le retard avec lequel certaines mesures nécessaires à l'achèvement du marché intérieur étaient traduites en droit interne.

L'Espagne n'a pas nié ces quelques retards. Néanmoins, elle a invoqué l'effort très important qu'avait nécessité l'absorption

d'une réglementation antérieure à l'adhésion particulièrement volumineuse.

Rappelant le rythme de transposition des textes antérieurs, elle a ensuite tenu à préciser que les adaptations nécessaires à la mise en oeuvre du marché intérieur seraient effectives dans les délais requis.

La délégation de votre commission a eu le sentiment que les difficultés évoquées résultaient pour l'essentiel de la difficile coexistence d'un processus d'intégration de textes antérieurs à l'adhésion, et d'un dispositif de prise en compte du très important ensemble nécessité par la mise en oeuvre de l'Acte unique, lequel soulève d'ailleurs des difficultés du même ordre dans la plupart des pays de la Communauté.

## *SECTION VI*

### **LE PORTUGAL : UN DISPOSITIF CENTRALISÉ ET PROGRESSIF**

Comme son voisin espagnol, le Portugal a eu à prévoir un dispositif d'intégration du droit communautaire susceptible à la fois d'insérer dans l'ordre interne un ensemble de textes antérieurs à son adhésion à la Communauté au 1er janvier 1986, et de prendre en compte les très nombreux textes nouveaux adoptés par la Communauté selon un rythme accru depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique. Aussi, le Portugal a souhaité mettre sur pied un dispositif permettant l'association et le contrôle de l'ensemble des services concernés sous une direction centralisée. Ce dispositif a permis la diffusion simultanée de l'impératif européen vers l'ensemble des services et la remontée vers un centre unique des principales propositions de ces services.

La mise en mouvement du dispositif prévu s'est trouvée facilitée par la très grande tradition de méthode de l'administration portugaise, assise sur une rigoureuse approche du droit.

Des adaptations du dispositif ont été récemment décidées, notamment dans la perspective de la première présidence portugaise de la Communauté prévue pour le premier semestre 1992. Ces adaptations ont été couplées à la mise en place d'un programme de formation complémentaire des fonctionnaires compétents.

## I. LES PRINCIPES D'INTÉGRATION

Au plan politique, la définition de la politique d'intégration dépend du Conseil des ministres, comme dans l'ensemble des pays membres. Une particularité doit toutefois être notée : c'est une séance par mois –au minimum– qui est consacrée par le Conseil à la politique communautaire.

Cette politique est préalablement arrêtée par une Commission gouvernementale pour les affaires européennes – présidée par le ministre des Affaires étrangères– et une Commission de coordination des fonds structurels. La politique d'intégration proprement dite relève de la première de ces deux commissions, la seconde se limitant à la répartition des subventions versées par les Fonds.

La coordination courante des processus est confiée à un secrétaire d'Etat pour l'Intégration, placé auprès du ministre des Affaires étrangères. Ce secrétaire d'Etat participe à la Commission gouvernementale.

Sous sa présidence, se réunit une commission technique dite Commission interministérielle des Communautés européennes qui rassemble les responsables des affaires européennes de chaque ministère, ainsi que le chef de la représentation permanente du Portugal près les Communautés –vice-président de ladite commission– et arrête, dans le cadre des grandes orientations fixées par la Commission gouvernementale, la doctrine d'intégration.

Le secrétaire d'Etat, par délégation du ministre, est seul autorisé à transmettre des instructions à la représentation permanente.

La centralisation du dispositif s'asseoit ainsi à la fois sur l'influence que le secrétaire d'Etat tire des décisions de la Commission interministérielle et sur la compétence exclusive qu'il détient vis-à-vis de la représentation permanente.

Ainsi qu'on l'a vu, une spécificité notable du dispositif tient ensuite –quant à la mise en oeuvre des décisions prises–, à la présence dans chaque ministère d'un fonctionnaire chargé des affaires européennes. L'importance attachée par le Portugal au processus d'intégration a conduit à ce que cette tâche soit confiée à un fonctionnaire du rang de directeur général.

Contrairement à ce que l'on observe en Espagne, ce processus d'intégration n'est pas à proprement parler tenu pour réservé par nature au pouvoir exécutif. Il fait l'objet de procédures délibératives comparables à celles qui existent dans les autres domaines. Il n'a pas d'ailleurs été prévu d'accorder de délégation au pouvoir exécutif dans la phase postérieure à l'adhésion, à la différence de ce que l'on a noté en Espagne.

Cependant –d'après les éléments communiqués à votre délégation–, le pouvoir exécutif exerce dans ce domaine, comme dans les autres, un rôle sensiblement prépondérant assis sur une tradition ancienne affirmant la primauté de l'exécutif (1).

La politique d'intégration fait cependant l'objet d'un suivi commun des commissions compétentes –quant aux textes de transposition– et –quant à la politique d'ensemble retenue– d'une commission spécialisée de l'Assemblée de la République (2), la Commission des affaires européennes.

Cette commission est composée de l'ensemble des groupes politiques, désignés proportionnellement à leur importance respective. Agée de deux années seulement, elle n'a pas encore établi de véritable doctrine, mais diverses études ponctuelles menées par elle s'efforcent d'exprimer certaines premières orientations.

Le processus d'intégration fait enfin appel, comme dans les autres états-membres à l'appréciation des juridictions.

## II - LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES PRÉVUS

Le Portugal n'a pas encore intégré dans son ordre interne l'ensemble des textes européens antérieurs à son adhésion nécessitant une procédure de transposition. Ce retard est une conséquence du recours à la voie de droit commun retenue postérieurement à l'adhésion. Le rythme d'intégration apparaît cependant significatif : près de 50 % des directives antérieures à l'adhésion ont ainsi été

---

(1) Il a ainsi été rappelé à votre délégation que la Révolution, pour avoir restauré la démocratie, n'a pas souhaité pour autant remettre en cause cette primauté.

(2) Il convient de rappeler que le Portugal ne compte qu'une seule chambre.

transposées. De surcroît, des délais ont été accordés au Portugal par le traité d'adhésion dans plusieurs cas de figure.

Les directives postérieures semblent en revanche n'avoir été transcrites que dans une proportion plus limitée. Des difficultés se sont semble-t-il fait jour quant à certaines directives économiques et financières, ainsi que dans le domaine de l'environnement. Cependant, ces quelques difficultés sont apparues devoir s'estomper relativement rapidement.

La prise en compte du droit communautaire par les juridictions se révèle particulièrement satisfaisante. Il a ainsi été indiqué à votre délégation que la Cour de Justice des Communautés européennes s'était félicitée de l'attitude des juridictions de tous niveaux à cet égard. Quoiqu'aucun renvoi de ce type n'ait encore été formé, la pratique des renvois préjudiciels semble notamment faire l'objet d'une doctrine ouverte.

D'un point de vue plus général, votre délégation a pu noter l'ancrage très ferme de l'idée européenne dans l'esprit de l'ensemble de ses interlocuteurs.

Comme en Espagne, le processus d'intégration lui a semblé devoir être achevé dès le règlement des quelques problèmes liés à la transposition couplée des textes antérieurs à l'adhésion et de ceux résultant de l'accélération de l'intégration européenne ayant fait suite à l'entrée en vigueur de l'Acte unique.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITE DANS LES ÉTATS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Malgré plusieurs traits communs largement conjoncturels ou résultant des contraintes communes auxquelles ces États ont fait face au cours de l'Histoire, les conditions d'acquisition de la nationalité dans les différents États de la Communauté se révèlent relativement disparates. La question est cependant à l'ordre du jour, dans toutes ses composantes, dans l'ensemble de ces pays. Certes, très aiguë au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'au milieu de notre siècle sur le continent, celle-ci semblait depuis la dernière guerre, avoir cédé le pas à d'autres préoccupations. Cependant, depuis quelques temps, l'intensité croissante des flux migratoires contemporains, comme le réveil des nationalités dans plusieurs parties du monde, ont projeté à nouveau la question au devant de l'actualité dans tous les pays d'Europe. Davantage cependant qu'à un débat sur la nationalité proprement dite, tel qu'il fut conduit au XIX<sup>e</sup> siècle où celui-ci se résumait à la coïncidence proposée de la nationalité de fait et de la nationalité de droit en application du *principe des nationalités*, c'est – on le sait – à un débat sur la nationalité comme donnée de la question de l'immigration auquel on assiste désormais. Ce débat demeure cependant d'intensité variable ; il est davantage présent aux esprits dans les pays à forte immigration (Grande-Bretagne, Belgique) que dans ceux à immigration réduite (Espagne, Portugal).

**1. Le concept de nationalité** reçoit traditionnellement deux acceptions :

- une acception philosophique selon laquelle la nationalité est avant tout, pour reprendre une expression du doyen Maurice Hauriou (1), une *mentalité*. Selon cette acception, l'essentiel de la nationalité s'appuie sur la vie en commun prolongée d'individus, laquelle, en fonction des vicissitudes de l'Histoire, aboutit à un état d'esprit voisin des différents membres de la collectivité, à un mode de vie relativement proche des membres de cet ensemble, à plusieurs approches minimum conjointes, qui différencient les peuples les uns des autres et aboutissent à la formation d'une communauté nationale ;

- une acception juridique liant la nationalité à la seule décision d'un Etat d'accorder à tel ou tel individu la qualité de membre de la communauté sur laquelle l'Etat exerce son autorité.

Ce faisant, la nationalité se différencie de concepts voisins que certains ont parfois voulu assimiler à cette notion première ;

- la nationalité n'est pas, en premier lieu, l'expression d'une simple communauté de langue : ainsi, certaines nationalités couvrent des entités plurilinguistiques. La nationalité suisse couvre quatre langues, la nationalité belge trois langues, la nationalité canadienne deux langues, certaines nationalités africaines une multitude de langues. De même, l'appartenance à une même communauté linguistique ne conduit pas par elle-même à la formation d'une communauté nationale. Ainsi, bien que des liens privilégiés puissent exister entre les communautés intéressées et que la nationalité puisse être accordée aux membres de ces communautés dans des conditions favorables par l'autre communauté, il n'existe, par exemple, aucune nationalité hispano-sud-américaine.

- la nationalité ne résulte pas non plus d'une communauté de religion. Point n'est besoin de rappeler par exemple la division du monde romano-chrétien en nationalités distinctes ainsi que celle du monde musulman en divisions nationales marquées ;

- la nationalité se distingue par ailleurs de la simple appartenance à un groupe. En dépit de certaines similitudes, il n'y eut pas, par exemple, de nationalité des cités grecques de l'Antiquité, non

---

(1) Cité par les professeurs H. Batifoll et P. Lagarde dans leur ouvrage *Droit International Privé* 1974-LGDJ

plus que de nationalité des fiefs de l'époque féodale ni enfin de nationalité clanique ou tribale.

De fait, la nationalité apparaît comme un concept relativement contemporain ; ce concept naît bien après la formation de tels groupes initiaux, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, avec la formation des Etats modernes. On ne note en effet qu'un seul précédent véritablement approchant du concept de nationalité : celui de l'appartenance à l'ensemble romain étendue –depuis les origines de la Rome Antique jusqu'à l'édit de Caracalla– des tout premiers membres de l'*Urbs* à l'ensemble des hommes libres de l'Empire.

Le concept de nationalité apparaît ensuite fortement lié aux contraintes de l'Histoire. La nationalité se voit traditionnellement accordée au cours des temps en fonction des besoins de l'Etat-nation, c'est-à-dire pratiquement du XVI<sup>e</sup> siècle au début de notre siècle, en fonction des exigences des armées. Durant toute cette période, la nationalité apparaît davantage comme la source d'obligations militaires pesant sur l'individu que comme le fondement d'une protection spécifique accordée à l'extérieur aux nationaux d'un pays. Au demeurant, jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle environ, la faculté pour un individu de quitter le territoire national est largement subordonnée à l'autorisation des pouvoirs publics. C'est ainsi, par exemple, que la Révolution française reprenant une solution antérieure, et ce malgré l'affirmation du principe de la liberté d'aller et de venir par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, décide explicitement de subordonner l'attribution des passeports à la seule appréciation de l'autorité publique sur l'opportunité du déplacement.

Ces obligations influent directement, durant ces trois siècles, sur les conditions d'acquisition de la nationalité. C'est ainsi, comme le rappelle le rapport de la Commission de la nationalité, citant le professeur J.-P. Niboyet, que l'ombre du bureau de recrutement plane sur la loi du 26 juin 1889 qui va déterminer les grandes lignes du droit de la nationalité du début du XX<sup>e</sup> siècle. De fait, la loi du 26 juin est contemporaine de la loi du 15 juillet de la même année sur le service militaire.

De la même manière, la loi du 7 février 1851, en introduisant pour la première fois en droit français la règle du *double jus soli* n'a pour objectif que de soumettre les étrangers de la troisième génération aux obligations du service militaire.

Pour sa part, le code civil de 1804 fait une place au *jus soli*, quoique moins nettement que ne le souhaitait le Premier Consul, celui-ci ne voyant «que de l'avantage à étendre l'empire des lois

civiles françaises» -en fait, des obligations liées au régime de la conscription-.

Sous la monarchie, les préoccupations liées au recrutement de la milice ne sont pas, quant à elles, étrangères à l'évolution du schéma général retenu en la matière.

Ainsi, la formation du concept de nationalité se révèle traditionnellement dépendante des contraintes nationales. Dans ces conditions, le concept de Nation apparaît bien avoir précédé celui de nationalité.

A l'époque contemporaine, un tel lien reste visible. C'est ainsi qu'entre les deux guerres mondiales la réforme du droit de la nationalité opérée par la loi du 10 août 1927, en facilitant l'acquisition de la nationalité, tend à répondre au grave déficit de la démographie française résultant de la saignée de la grande guerre. Ce sont encore les besoins des armées qui justifient cette évolution mais, concept nouveau, dans un pays désormais industriel, ceux également d'une économie à la recherche d'une main d'oeuvre stable.

Les divers procédés d'acquisition de la nationalité, auxquels il a été fait appel dans le courant de l'Histoire, apparaissent ainsi dépourvus de toute valeur propre, comme le rappelle dans le cas de la France la commission de la nationalité dans son rapport précité. Le *jus sanguinis* comme surtout le *jus soli* ne se présentent ainsi que comme de simples outils au service d'un Etat qui, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, se voit successivement confronté, les uns étant liés aux autres, à des impératifs militaires et démographiques. Le rapport de la commission rappelle ainsi, s'agissant plus spécifiquement du *jus soli*, que l'extension progressive de ce critère à un degré sans équivalent dans les autres pays européens ne fit que refléter les préoccupations historiques essentiellement militaires d'un pays en déclin démographique.

## **2. Les effets de la qualité de national**

• Les effets de la qualité de national se distribuent traditionnellement entre un ensemble de droits et obligations dont le contenu a largement évolué au cours de l'Histoire. A l'origine, la nationalité entraîne un certain nombre d'obligations l'emportant largement sur les droits accordés à la qualité de citoyen. Ces obligations résident essentiellement dans «l'impôt du sang», c'est à dire dans le devoir pour tout national, dans des conditions diverses, de répondre aux besoins des armées, royales dans un premier temps,

révolutionnaires et impériales ensuite, républicaines enfin. L'obligation militaire est en effet la première des obligations qui pèsent traditionnellement sur les ressortissants d'un Etat et au demeurant, reste l'une des principales difficultés liées à la qualité de double national.

• Dans les premiers siècles des temps modernes, les obligations liées à la qualité de national résident également dans certaines dispositions fiscales applicables aux seuls nationaux. Il est vrai que dans plus d'un cas, les obligations pesant à cet égard sur les étrangers se révèlent supérieures. Ainsi, le *droit d'aubaine*, droit perçu par le roi sur les *aubains*, c'est à dire les étrangers, constitue *mutatis mutandis*, une charge spécifique pouvant être regardée comme supérieure à celle perçue sur les nationaux. Mais la différence des statuts fiscaux reste liée à la nationalité.

A l'époque contemporaine, en revanche, ce lien entre la condition de national et l'impôt dû n'est plus retenu que dans des cas très spécifiques. Pour l'essentiel, la législation fiscale s'attache en effet à la seule résidence et non à la qualité de national ou d'étranger de l'assujetti. C'est ainsi le cas pour les impôts de consommation mais aussi, d'une manière croissante, pour les impôts de capitation.

• Les droits accordés à la qualité de national se révèlent, quant à eux, plus récents. Si la protection diplomatique accordée aux nationaux constitue un attribut d'origine de cette qualité, apparu dès la formation de l'ordre international contemporain, les autres avantages tirés de la condition de ressortissant d'un Etat, n'apparaissent explicitement que dans une période plus proche. C'est ainsi que la non-application des procédures d'extradition puis d'expulsion aux nationaux d'un Etat est contemporaine de la définition de ces procédures dans l'ordre international et dans les ordres nationaux intervenue depuis un siècle environ. De même, le droit pour un national d'arguer de sa qualité devant certaines institutions internationales et de bénéficier à ce titre directement de droits prévus par plusieurs conventions internationales n'est apparu qu'avec les conventions de l'ordre contemporain. Depuis le début du siècle en effet, et plus spécialement depuis la fin de la seconde guerre mondiale, plusieurs conventions internationales ont exprimé le souci des Etats signataires de ne pas seulement lier les Etats mais d'accorder directement aux ressortissants de ces Etats des droits propres. Ainsi, le traité de Rome qui ne comporte aucune disposition sur une quelconque nationalité européenne se révèle, en revanche, axé sur un principe de liberté de circulation et d'établissement des nationaux des Etats signataires. De même, la Convention Européenne des Droits de l'Homme accorde aux ressortissants des Etats parties à la convention, la faculté de s'adresser en tant que tels à la Commission et à la Cour européennes des Droits de l'Homme.

L'évolution de la distribution des droits et obligations attachés à la qualité de national s'est enfin accompagnée d'un relatif effacement des prérogatives attachées à la qualité de national par rapport à celles liées au statut d'étranger. On assiste en effet, à l'époque contemporaine, à une forme de dépérissement du statut spécifique accordé aux titulaires de cette qualité. Le droit social, notamment, quant aux prestations prévues tend chaque jour davantage à ne prendre en compte que la condition de l'Homme et non sa nationalité. Cette évolution qui s'inscrit dans le cadre de la promotion des Droits de l'Homme reçoit au demeurant une traduction juridique solennelle. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision du 22 janvier 1990, que les droits et libertés fondamentaux s'appliquaient à égalité aux nationaux et aux étrangers résidant sur le territoire.

## CHAPITRE PREMIER

### LE SCHEMA GÉNÉRAL DU DROIT FRANÇAIS DE LA NATIONALITÉ

#### A. UN DROIT OUVERT AUQUEL MANQUE TOUT TRAIT DOMINANT AU FOND

Marqué par l'Histoire dans les conditions que l'on a rappelées plus haut, le droit français de la nationalité résulte aujourd'hui d'un ensemble de normes qui se sont additionnées au cours des âges. Il se révèle ainsi faiblement cohérent et parfois contradictoire. Il se double d'interprétations et de pratiques administratives et judiciaires résultant de la difficulté d'appliquer d'une façon satisfaisante un tel ensemble.

Schématiquement, le droit de la nationalité française résulte de l'articulation dans des conditions diverses de plusieurs principes d'attribution à la naissance ou d'acquisition ultérieure de la nationalité résultant de situations historiques très largement conjoncturelles. Ainsi qu'on le verra, ce droit semble très en retard sur l'évolution contemporaine quant à la prise en compte des conditions d'assimilation de populations disparates, propre à notre époque, et à la redistribution des conditions de l'équilibre mondial ayant fait suite à la décolonisation. Il s'articule autour de quatre critères :

- en premier lieu, le droit français de la nationalité, surtout depuis le siècle dernier, attribue un rôle essentiel à la **naissance** sur le territoire national ;

- ensuite, il continue d'attribuer un rôle au «**droit du sang**», c'est à dire à l'acquisition de la nationalité par la **filiation** ;

- en troisième lieu, le droit français fait appel dans des proportions variables à la condition de **résidence** censée refléter, peu ou prou, isolée ou combinée avec d'autres critères comme celui de la filiation, l'assimilation de l'intéressé à la communauté nationale ;

- enfin, ce droit fait encore largement appel, par le jeu de conventions internationales, aux liens qui ont pu exister entre la France et de nombreux pays du monde.

Faute d'une véritable cohérence de l'ensemble ainsi défini, ce droit ne relève d'aucun schéma général. Aucun des différents critères ci-dessus présentés ne prévaut dans son principe et ne

marque l'esprit de notre droit, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays. On sait ainsi, pour prendre un exemple, que les pays d'immigration privilégient traditionnellement la naissance ; ainsi le droit des Etats-Unis prévoit que tout individu, né aux Etats-Unis, quelle que soit la nationalité de ses parents, est américain. A l'inverse, d'autres droits —le droit suisse par exemple—, soucieux d'identifier la nationalité qu'ils accordent à l'appartenance prouvée sous conditions de stage à la communauté nationale, soumettent toute acquisition de nationalité par décision de l'autorité publique à la preuve d'un délai de résidence relativement long. D'autres droits enfin affichent le lien qui doit exister selon eux entre la nationalité et l'acceptation par l'intéressé de sa nationalité ; certains droits traditionnels, forgés essentiellement au XIX<sup>e</sup> siècle, prévoient ainsi que leurs ressortissants qui acquièrent une nationalité étrangère perdent automatiquement leur nationalité d'origine. Ce fut par exemple le cas, jusqu'en 1981, du Portugal et c'est encore le cas de l'Italie, du moins en cas d'acquisition volontaire de la nationalité étrangère.

Il est très difficile, en revanche, de faire ressortir tout trait dominant du droit français de la nationalité. Tout au plus peut-on faire quelques constats.

La marque de l'Histoire reste, en premier lieu, particulièrement forte sur un droit dont la dernière grande refonte date déjà de plus de dix-sept ans. Ainsi qu'on le verra, les différents cas de réduction du stage obligatoire préalable à la naturalisation, comme la définition du territoire au titre du *jus soli*, témoignent clairement d'un certain passéisme de ce droit. Il en va de même des différents dispositifs de réintégration dans la nationalité prévus, qui seront présentés plus loin.

En revanche, ce droit néglige totalement la dimension européenne. Certes, le Traité de Rome ne contient aucune disposition relative à la formation d'une quelconque nationalité européenne ni à la définition de normes communes. Cependant, force est de constater qu'au-delà de la lettre même du traité, notre droit n'a pris aucune initiative tendant à l'attribution aux ressortissants de la C.E.E. de facilités d'acquisition de notre nationalité. C'est ainsi que ces ressortissants se heurtent en droit aux conditions les plus strictes d'acquisition de la nationalité qui soient prévues par le code.

Ensuite, ce droit s'articule encore sur un ensemble de critères parmi les plus sommaires quant à l'appréciation de l'assimilation de l'individu à la communauté nationale ; ainsi en va-t-il du *jus soli* qui, s'il constituait un excellent critère quant aux besoins des armées —celles-ci pouvant identifier le futur conscrit par la simple

lecture des registres de l'Etat civil- ne permet que de présumer de très loin aujourd'hui de l'assimilation du natif.

Ce droit est à tout le moins, faute de tout trait dominant, des plus ouverts. La France est l'un des tout premiers pays du monde à conférer sa nationalité chaque année à des ressortissants étrangers. On rappellera à ce titre que toutes voies confondues, ce sont près de 150.000 étrangers qui acquièrent chaque année la nationalité française contre, à titre d'exemple, pour un pays cinq fois plus peuplé, 250.000 aux Etats-Unis ou, dans des pays à faible immigration, des chiffres très inférieurs de l'ordre par exemple de 10.000 environ en Italie ou en Espagne et de quelques centaines au Portugal.

## **B. UN ENSEMBLE STRATIFIÉ DE CRITÈRES D'ATTRIBUTION ET D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ**

### **1. L'attribution de la nationalité française**

Deux cas d'attribution sont prévus :

- en premier lieu, l'article 17 du code de la nationalité dispose qu'est Français l'enfant légitime ou naturel dont l'un des parents au moins est Français ;

- ensuite, l'article 23 prévoit qu'est Français l'enfant légitime ou naturel né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né.

L'attribution de la nationalité française ne laisse aucune place à une quelconque opposition de l'autorité publique.

Marque très forte de l'histoire coloniale, la France –en tant que lieu de naissance des parents– inclut – pour l'application de l'article 23–outre la métropole, l'Algérie, les territoires de l'ancien empire– à l'exception des Comores– et trois villes de l'ancien protectorat tonkinois : Hanoi, Haïphong et Tourane.

## **2. L'acquisition, sauf opposition de l'autorité publique, de la nationalité française**

Le droit français de la nationalité prévoit trois grands cas d'acquisition de cette nationalité, sauf opposition de l'autorité publique :

- en premier lieu, l'article 37-1 du code de la nationalité prévoit que l'étranger qui contracte un mariage avec un conjoint de nationalité française, peut après un délai de six mois à compter du mariage, acquérir la nationalité française par déclaration, à condition qu'à la date de cette déclaration, la communauté de vie n'ait pas cessé entre les époux et que le conjoint français ait conservé sa nationalité ;

- ensuite, les articles 44 et 52 du code de la nationalité prévoient :

- que tout individu né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il réside en France et s'il a eu pendant les cinq années qui précèdent sa résidence habituelle en France.

- que l'enfant mineur né en France de parents étrangers peut réclamer la nationalité française par déclaration si, au moment de cette déclaration, il a eu, depuis au moins cinq années, sa résidence habituelle en France.

Ces trois grands cas d'acquisition de la nationalité constituent, bien avant l'acquisition par décision de l'autorité publique, c'est à dire la naturalisation et la réintégration de droit commun qui seront présentées ci-après, la source principale d'acquisition de la nationalité française.

Les facultés d'opposition qu'ils prévoient sont très rarement employées.

### **3. L'acquisition par décision de l'autorité publique**

Le droit français de la nationalité prévoit ensuite un ensemble de cas d'acquisition par la seule décision de l'autorité publique. Cette décision reste discrétionnaire. Dans plusieurs cas, en outre, elle est liée à une condition de stage. Cependant, ce dispositif constitue la seconde source essentielle d'acquisition de la nationalité française.

Au demeurant, les statistiques établies par la Direction de la population et des migrations du ministère des affaires sociales, présentées par le rapport de la Commission de la nationalité, montrent qu'en dépit du pouvoir discrétionnaire accordé à l'Administration dans l'attribution de la nationalité par décret, environ 80 % des demandes se voient chaque année satisfaites.

Le régime de la naturalisation est déterminé par les articles 59 et suivants du code de la nationalité.

L'article 59 prévoit que l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique résulte d'une naturalisation accordée par décret à la demande de l'étranger.

L'article 62 prévoit, quant à lui, que la naturalisation ne peut être accordée qu'à l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de sa demande. Cette condition de stage, qui résulte du souci de ne permettre la naturalisation qu'à la suite d'un séjour témoignant d'une assimilation de l'intéressé à la collectivité nationale, est cependant réduite, voire écartée, dans un certain nombre de cas.

C'est ainsi que l'article 64 du code prévoit que peut être naturalisé sans condition de stage :

- le conjoint et l'enfant majeur d'une personne qui acquiert la nationalité française ;

- le père ou la mère de trois enfants mineurs ;

- l'étranger qui a effectivement accompli des services militaires dans une unité de l'armée française ou qui, en temps de guerre, a contracté un engagement volontaire dans les armées françaises ou alliées ;

- le ressortissant ou ancien ressortissant des territoires et Etats sur lesquels la France a exercé soit la souveraineté soit un protectorat, un mandat ou une tutelle ;

- l'étranger qui a rendu des services exceptionnels à la France ou celui dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel.

Par ailleurs, l'article 64-1 du code prévoit que peut être naturalisée **sans condition de stage** la personne qui appartient à l'entité culturelle et linguistique française lorsqu'elle est ressortissante des territoires ou Etats dont la langue officielle ou l'une des langues officielles est le français et lorsque le français est sa langue maternelle.

Enfin, l'article 63 du code prévoit que le **stage est réduit à deux ans** :

- pour l'étranger qui a accompli avec succès deux années d'études supérieures en vue d'acquérir un diplôme délivré par une université ou un établissement d'enseignement supérieur français ;

- pour celui qui a rendu ou qui peut rendre par ses capacités et ses talents des services importants à la France.

Les refus de naturalisation résultent essentiellement de l'application de l'article 68 du code qui prévoit que nul ne peut être naturalisé s'il n'est pas de bonne vie et moeurs et s'il a fait l'objet de certaines condamnations et de l'article 69 qui dispose que nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française notamment par une connaissance suffisante selon sa condition de la langue française.

Outre la procédure de naturalisation, le code de la nationalité prévoit également l'intervention de l'autorité publique quant aux procédures dites de réintégration. Les articles 97-2 et suivants du code de la nationalité prévoient ainsi la réintégration par décret à tout âge et sans condition de stage, sous la réserve pour le surplus des conditions et règles applicables en matière de naturalisation, de toute personne établissant avoir possédé la qualité de Français.

On relève ensuite l'article 153 du code de la nationalité qui prévoit que les personnes de nationalité française qui étaient domiciliées au jour de son accession à l'indépendance sur le territoire d'un Etat qui avait eu antérieurement le statut de territoire d'outre-mer de la République française, n'ayant pas au moment de l'indépendance conservé cette nationalité, peuvent, à la condition d'avoir établi au préalable leur domicile en France, être réintégrées moyennant une simple déclaration souscrite auprès de l'autorité publique, à condition toutefois que cette dernière l'autorise.

#### **4. L'effet collectif de l'acquisition de la nationalité**

L'ensemble des dispositions, qui s'appliquent aux majeurs, se trouvent amplifiées par les dispositions dites de «l'effet collectif» de la naturalisation et de la réintégration comme de l'ensemble des cas d'acquisition de la nationalité prévus par le code.

Cet effet collectif concerne les mineurs. Il résulte de l'article 84 du code de la nationalité qui prévoit que l'enfant mineur de 18 ans dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française devient Français de plein droit.

#### **5. Les conventions internationales**

L'ensemble des dispositions du droit français de la nationalité se double enfin de plusieurs conventions internationales qui, au cas par cas, sont venues faciliter l'acquisition de la nationalité des ressortissants de certains pays.

En outre, certaines conventions sont venues régler les effets jugés à une certaine époque négatifs des procédures d'acquisition de la nationalité : ainsi la convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 signée par 11 membres du Conseil dont la France sur 24 parmi lesquels 6 membres de la C.E.E. : la R.F.A., la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, prévoit que les ressortissants d'un Etat signataire perdent leur nationalité antérieure lorsqu'ils acquièrent par une manifestation expresse de volonté la nationalité d'une autre partie.

Cette dernière convention a fait l'objet de critiques de la Commission de la nationalité dans la mesure où elle apparaît contraire aux nécessaires aménagements du droit de la nationalité de l'ensemble européen appelés par l'accélération de la construction européenne en cours.

## CHAPITRE II

### LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN EUROPE

#### SECTION I

### LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Le droit de la nationalité en République fédérale d'Allemagne relève d'une conception entièrement différente de celle du droit français en la matière.

Il est à la fois beaucoup plus large, dans la mesure où il n'existe pas de nationalité ouest-allemande mais une nationalité commune à tous les Allemands, et beaucoup plus restrictif, dans la mesure où, d'une part, le droit du sol ne joue aucun rôle pour l'attribution de la nationalité et où, d'autre part, l'octroi de la nationalité est discrétionnaire et ne se justifie que par l'existence d'un intérêt public.

#### I. UNE NATIONALITÉ COMMUNE À TOUS LES ALLEMANDS

La nationalité allemande n'est pas seulement liée au territoire de la République fédérale d'Allemagne.

Cette situation s'explique par l'histoire de l'après-guerre. C'est ainsi que la loi fondamentale dispose au nom du «peuple allemand». Elle trouve également son origine dans la volonté traditionnelle de l'empire allemand de défendre les intérêts de toutes les personnes se réclamant d'une identité allemande, même si celles-ci se trouvaient hors des frontières de l'empire.

La Loi fondamentale a donc établi un cadre juridique très large.

D'une part, son article 116 stipule : «1) Sauf réglementation législative contraire, est Allemand au sens de la présente Loi fondamentale quiconque possède la nationalité allemande

*ou a été admis sur le territoire du Reich allemand tel qu'il existait au 31 décembre 1937, en qualité de réfugié ou d'expulsé d'appartenance ethnique allemande, ou de conjoint ou descendant de ces derniers. 2) Les anciens citoyens allemands déchus de leur nationalité entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945 pour des raisons politiques, raciales ou religieuses, et leurs descendants, doivent être réintégrés sur demande dans leur nationalité. Ils sont considérés comme n'ayant pas été déchus de leur nationalité s'ils ont fixé leur domicile en Allemagne après le 8 mai 1945 et s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire».*

D'autre part, son article 16 dispose que *«la nationalité allemande ne peut être retirée»* et que *«la perte de la nationalité ne peut se produire qu'en vertu d'une loi»*.

Ainsi, selon l'ordre juridique en vigueur, peut se réclamer de la nationalité allemande non seulement toute personne réputée allemande et vivant à l'intérieur des frontières du Reich d'avant le 31 décembre 1937, mais également toute personne pouvant faire valoir une appartenance ethnique allemande, laquelle repose sur quatre critères : l'origine, la langue, l'éducation et la culture. C'est sur la base de cette dernière notion que les Allemands de la Volga, installés en Russie sous Catherine II, ont droit à la nationalité allemande.

Ont ainsi accès à la nationalité allemande des catégories très diverses et qui semblent parfois se chevaucher :

- les personnes chassées de chez elles à la suite de l'occupation par des puissances étrangères ;

- celles qui ont dû quitter le territoire du Reich pour des motifs politiques, raciaux ou religieux ;

- celles reconnues allemandes par la Wehrmacht dans les zones occupées pendant la guerre ;

- les personnes dites *«Aussiedler»*, personnes provenant de divers territoires ou pays (Dantzig, Pays baltes, U.R.S.S., Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Yougoslavie, Albanie et Chine) ;

- les personnes dites *«Heimatvertriebene»*, personnes vivant à l'intérieur des frontières du Reich d'avant 1914, de la Pologne et des Pays baltes.

Au titre de ces dispositions, les *«Allemands»* qui se présentent en République fédérale d'Allemagne peuvent obtenir la reconnaissance de la nationalité allemande avec tous

**les droits qu'elle comporte. Ils bénéficient en outre d'avantages économiques.**

**Ce dispositif très favorable a été institué pour répondre aux discriminations dont pouvaient être victimes les minorités allemandes vivant dans les pays de l'Est.**

**A l'heure actuelle, ces minorités se répartiraient de la manière suivante en Europe orientale :**

<b>Tchécoslovaquie</b>	<b>16 à 18.000</b>
<b>Hongrie</b>	<b>50 à 60.000</b>
<b>Roumanie</b>	<b>220.000</b>
<b>U.R.S.S.</b>	<b>2 millions environ</b>
<b>Pologne</b>	<b>750.000 à 1 million</b>

**Compte tenu de la complexité des critères à mettre en jeu pour établir la nationalité allemande, ces estimations présentent une marge d'incertitude.**

**Ce dispositif est l'objet de critiques. Selon certains, le traitement particulier réservé à ces Allemands ne se justifierait plus eu égard à la situation actuelle en Europe : la position des minorités allemandes semblerait certes rester difficile en Roumanie et en U.R.S.S. mais il n'y aurait en revanche plus de discrimination à leur encontre en Yougoslavie, en Hongrie et en Tchécoslovaquie.**

**Le coût, pour la République fédérale d'Allemagne, du maintien de ce dispositif avantageux pourrait devenir très lourd si s'instaurait en Europe une totale liberté de circulation. L'adoption, prochaine semble-t-il, d'une nouvelle loi soviétique sur les passeports paraît susciter quelques inquiétudes, car elle pourrait provoquer un afflux massif de réfugiés.**

**Le gouvernement fédéral préparerait d'ailleurs un projet qui, semble-t-il, ne remettrait pas en cause la possibilité pour les Allemands «de l'extérieur» d'obtenir la reconnaissance de la nationalité allemande mais qui restreindrait les avantages économiques qui peuvent leur être offerts.**

**Reste que le processus de réunification allemande est désormais engagé : confortera-t-il l'actuelle conception de la**

nationalité allemande ou bien conduira-t-il à limiter les facilités d'accueil pour les Allemands de «l'extérieur» ? Il serait hasardeux d'avancer aujourd'hui une réponse.

## **II. UN DROIT DE LA NATIONALITÉ STRICTEMENT FONDÉ SUR LE DROIT DU SANG**

**Le principe de descendance (droit du sang, c'est-à-dire le transfert de la nationalité d'un des parents, abstraction faite du lieu de naissance) s'applique dans son intégralité. Le principe de territorialité (droit du sol) n'a pas droit de cité dans le droit allemand de la nationalité. Le principe de descendance s'applique sans exception. Par exemple, si un enfant trouvé est considéré comme allemand, ce n'est pas en vertu de son lieu de découverte, mais parce que, jusqu'à preuve du contraire, il est supposé descendre de citoyens allemands. Le principe de descendance fait donc autorité en Allemagne de l'Ouest, et ce de façon illimitée.**

De ce fait, il n'est de loi qui permette l'acquisition de la nationalité allemande du simple fait d'une durée certaine de séjour sur le territoire de la République fédérale allemande.

De même, il n'est de loi qui permette à des étrangers résidant sur le sol de la République fédérale de prétendre à la nationalité allemande pour leurs enfants nés sur le sol allemand.

Des mineurs étrangers nés sur le sol allemand ne sont pas traités différemment que d'autres mineurs demandant la nationalité allemande.

## **III. UN OCTROI ESSENTIELLEMENT DISCRÉTIONNAIRE DE LA NATIONALITÉ**

**La naturalisation d'étrangers est soumise à un certain nombre de conditions.**

Un étranger installé sur le sol allemand ne peut être naturalisé à sa demande que s'il est apte à exercer une activité économique, si ses moeurs sont irréprochables, s'il dispose d'un logement ou d'un hébergement et s'il peut justifier de subsistances sûres. En outre, une durée de résidence de dix ans est exigée.

Des facilités sont accordées pour la naturalisation du conjoint étranger d'une personne qui a la nationalité allemande. Notamment, la durée de résidence imposée est ramenée à cinq ans ou, après le mariage, à trois ans.

Cependant, dans tous les cas, si la réunion de toutes les conditions exigées est nécessaire, elle ne saurait être considérée comme suffisante.

Il n'en résulte aucun droit à la nationalité. L'octroi de la naturalisation reste à la convenance des autorités compétentes. La naturalisation n'est accordée que s'il est jugé qu'il existe un intérêt public à cette décision.

Cependant, à côté des naturalisations dites «de convenance», il existe des cas de naturalisation «de droit», dans lesquels le demandeur doit être naturalisé s'il satisfait aux dispositions légales, sans que les autorités compétentes puissent opposer un refus eu égard aux intérêts de la République fédérale d'Allemagne :

- naturalisation, sous certaines conditions, de l'enfant illégitime d'un citoyen allemand ;

- naturalisation, sous certaines conditions, d'apatrides à la naissance ;

- naturalisation d'Allemands ne disposant pas de la nationalité allemande (cf. *supra*) ;

- naturalisation de membres du peuple allemand qui, pour échapper à des poursuites entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945, ont accepté une nationalité étrangère et perdu de ce fait la nationalité allemande (cf. *supra*).

\*

\* \*

**La nationalité allemande, si elle est largement ouverte aux Allemands de l'extérieur, reste par ailleurs très protégée et peu aisément accessible aux étrangers.**

## SECTION II

### L'ATTRIBUTION ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ BRITANNIQUE

Les règles d'acquisition et d'attribution de la nationalité britannique sont aujourd'hui fixées par le *British nationality act* du 30 octobre 1981.

Ce texte marque une évolution sensible par rapport aux régimes antérieurs et tire les conséquences de l'évolution des relations entre le Royaume-Uni et les Etats membres du Commonwealth.

Avant l'entrée en vigueur de la loi de 1948, toute personne ayant fait acte d'allégeance au Roi d'Angleterre, qu'elle soit née au Royaume-Uni, dans un dominion ou dans une colonie, était un sujet britannique. Par ailleurs, de nombreuses personnes, sans jouir d'une nationalité britannique pleine et entière, bénéficiaient d'un statut protecteur particulier sous le vocable de *British protected persons*.

La création de la nationalité canadienne en 1946 a remis en cause cette situation et conduit à l'adoption de la loi de 1948 qui institua une citoyenneté dite du Royaume-Uni et des colonies (C.U.K.C.). Le texte reconnaissait la citoyenneté britannique à toute personne ayant des liens soit avec le Royaume-Uni, soit avec une colonie ainsi qu'à certains sujets britanniques qui, pour une raison ou pour une autre, n'avaient pas acquis la citoyenneté d'un autre Etat membre du Commonwealth.

Au fil des ans, ce texte fut modifié près de quarante fois ; de nombreuses colonies devenant indépendantes, la nationalité «C.U.K.C.» était retirée à leurs ressortissants dès lors que les liens entre l'ancienne colonie et le nouvel Etat indépendant se distendaient.

Il apparut dans les années soixante-dix que ce texte devait être revu, d'une part parce que sa lecture était devenue malaisée, d'autre part parce qu'il ne permettait pas de distinguer entre les citoyens qui avaient le droit d'entrer librement sur le territoire britannique et d'y résider, et les autres auxquels ce droit n'était pas reconnu, lacune qui empêchait en fait la Grande-Bretagne de fonder sa politique de contrôle de l'immigration sur la citoyenneté. Quant au statut de sujet britannique résultant de l'appartenance au Commonwealth, il avait également perdu de sa pertinence. Pour

toutes ces raisons, le Gouvernement proposa un nouveau statut qui est effectivement entré en vigueur le 1er janvier 1983.

## **I. TROIS PRINCIPALES CATÉGORIES DE CITOYENS BRITANNIQUES**

La loi de 1981 institue trois types de citoyenneté :

- la citoyenneté britannique (*British citizenship*) ;
- la citoyenneté britannique d'un territoire dépendant (*British dependant territory citizenship*) ;
- la citoyenneté britannique d'outre-mer (*British overseas citizenship*).

Certaines dispositions particulières maintiennent en outre en vigueur deux statuts antérieurs, celui de sujet britannique (*British subject*) et celui de personne protégée (*British protected person*).

La grande différence entre ces citoyennetés tient au droit de résidence sur le territoire du Royaume-Uni, droit qui n'est reconnu de plein droit qu'aux seuls citoyens britanniques.

## **II. LES MODES D'ATTRIBUTION DE LA CITOYENNETÉ BRITANNIQUE**

Conformément aux principes généralement retenus en la matière, les deux modes d'attribution de la citoyenneté britannique sont, d'une part, la filiation et, d'autre part, la naissance sur le territoire du Royaume-Uni, sans qu'aucun de ces deux critères pris isolément ne soit suffisant pour permettre l'acquisition de la nationalité.

**Citoyens britanniques des territoires dépendants**

<b>Liste des territoires dépendants</b>	<b>Population estimée (1989)</b>
Anguilla	7.000
Bermudes	57.000
Territoires britanniques de l'Antarctique	-
Territoire britanniques de l'Océan indien	-
Iles Cayman	23.400
Iles Falkland	2.000
Gibraltar	20.000
Hong-Kong	3.250.000
Montserrat	11.606
Pitcairn, Henderson, Duck et Oeno	57
Saint Christophe et Nevis	-
Sainte-Hélène	5.664
Bases souveraines d'Akrotiri et de Dhekelia (Chypre)	500
Iles Turques et Cairos	13.000
Iles Vierges	13.000
<b>Total</b>	<b>3.403.227</b>

## **A. LA NAISSANCE**

Le principal mode d'acquisition de la nationalité est la naissance sur le territoire du Royaume-Uni, des îles anglo-normandes ou de l'île de Man, d'un parent de nationalité britannique ou régulièrement établi sur le territoire du Royaume-Uni.

A cet égard, est régulièrement établi celui qui a sa résidence ordinaire au Royaume-Uni et qui bénéficie d'une durée de séjour illimitée au regard des lois sur l'immigration.

Par ailleurs, sont également reconnus, sur simple déclaration, comme citoyens britannique les enfants âgés de plus de dix ans, nés sur le territoire du Royaume-Uni, soit de parents étrangers régulièrement établis au Royaume-Uni, soit de parents ayant acquis la nationalité britannique, et qui apportent la preuve qu'au cours des dix premières années de leur vie, ils n'ont pas été absents de ce territoire pendant plus de 90 jours.

Si l'enfant bénéficie à sa naissance d'un passeport britannique, il peut prétendre de plein droit à la pleine citoyenneté, après seulement cinq ans de résidence et moins de 450 jours d'absence du territoire.

Enfin, si l'adoption d'un mineur par un citoyen britannique confère automatiquement à l'adopté la nationalité britannique, en revanche, l'enfant illégitime d'un père britannique n'a pas de plein droit la nationalité britannique si sa mère n'en est pas elle-même titulaire.

## **B. LA FILIATION**

Une personne née hors du territoire britannique ne sera de plein droit citoyen britannique que si l'un au moins de ses parents est

citoyen britannique et si la citoyenneté de ce parent résulte de la naissance.

Si la citoyenneté du parent résulte de la filiation et que celle de l'un de ses parents résultait déjà de la filiation, la citoyenneté britannique n'est pas reconnue de plein droit à l'enfant.

### **III. LES MODES D'ACQUISITION DE LA CITOYENNETÉ BRITANNIQUE : CONDITIONS DE RÉSIDENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE**

Sous condition, sauf dérogation exceptionnelle, de résider régulièrement depuis au moins cinq ans sur le territoire du Royaume-Uni, toute personne majeure est en droit de demander la nationalité britannique.

Les deux considérations essentielles sont donc, d'une part, la durée de résidence et, d'autre part et surtout, la régularité de la situation au regard des règles sur l'immigration. Ce dernier point est essentiel lorsque l'on sait, ainsi que cela a été rappelé plus haut, que les citoyennetés britanniques d'outre-mer ou des territoires dépendants, des sujets ou des personnes protégées ne comportent pas le droit de résider sur le territoire britannique.

#### **A. LE CAS GÉNÉRAL : DES CONDITIONS MINIMALES STRICTES QUI CONDITIONNENT L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

Toute personne est fondée à demander la nationalité britannique si elle remplit un certain nombre de conditions. Examinées par les services du ministre de l'Intérieur, ces demandes sont agréées ou rejetées à la discrétion du ministre ; toutefois, celui-ci ne peut agréer les demandes ne remplissant pas les conditions exigées par la loi de 1981.

Les conditions sont au nombre de six :

- le candidat doit avoir 18 ans révolus ;
- il doit être sain d'esprit ;

- il doit avoir une bonne réputation («*good knowledge*»);
- il doit maîtriser de manière suffisante la langue anglaise quotidienne orale (galloise ou gaélique);
- il doit avoir l'intention de résider au Royaume-Uni ou d'y avoir sa résidence principale, sauf s'il travaille à l'étranger soit pour le compte du Gouvernement, soit au sein d'une organisation internationale dont le Royaume-Uni est membre, soit enfin au service d'une société ou d'une association dont le siège est établi au Royaume-Uni;
- il doit résider régulièrement au Royaume-Uni depuis au moins cinq ans et, au cours de cette période, sauf circonstances spéciales au service de la couronne, n'avoir pas passé plus de 450 jours en dehors du territoire britannique; en outre, il ne doit pas avoir séjourné en dehors de ce territoire plus de 90 jours au cours de l'année précédente.

La régularité de la situation de l'impétrant au regard des lois sur l'immigration, soit, pour l'essentiel, la loi de 1971 modifiée, notamment, en 1983, apparaît comme l'élément déterminant de la procédure. Le ministre qui a la faculté, dans des circonstances spéciales, d'accorder la nationalité à des demandeurs qui ne rempliraient pas les conditions de durée de résidence, ne peut en aucun cas accorder la nationalité à un demandeur qui ne serait pas en situation régulière au regard des lois précitées.

## **B. LE CAS PARTICULIER DE L'ACQUISITION PAR MARIAGE**

L'acquisition de la nationalité par le conjoint d'un citoyen britannique est soumise à des règles moins contraignantes que celles qui viennent d'être exposées. On observera toutefois qu'elle n'est pas soumise à un simple régime déclaratif comme dans d'autres législations mais qu'elle est subordonnée à une décision discrétionnaire du ministre compétent.

Ces conditions sont au nombre de cinq, les trois premières étant purement et simplement reprises du régime général dont les grandes lignes ont été rappelées plus haut. Pour les deux autres conditions, elles s'énoncent comme suit :

- à la date de formulation de sa demande, le demandeur doit être marié à un citoyen britannique ;

- il doit en outre remplir des conditions de résidence sur le territoire du Royaume-Uni, soit trois ans de résidence continue et régulière à la date du dépôt de sa demande, au cours desquels il n'a pas été absent du territoire pendant plus de 270 jours et, pour la dernière année, une présence minimale de 275 jours.

Comme dans le droit commun, la régularité de la situation de l'intéressé au regard des lois sur l'immigration apparaît comme l'élément central du dispositif.

On observera par ailleurs que certaines dérogations peuvent être admises pour les conjoints de citoyens britanniques résidant à l'étranger pour des motifs liés au service du Gouvernement, d'une organisation internationale ou encore à un emploi dans une société ou une association ayant son siège au Royaume-Uni.

Enfin, le ministre peut toujours accorder la nationalité aux demandeurs âgés de plus de 18 ans et sains d'esprit s'il estime que des circonstances particulières le justifient. En pareil cas, la condition de régularité de la situation de l'intéressé au regard des lois sur l'immigration n'est pas exigée.

Dans tous les cas, la délivrance de l'acte de naturalisation est précédée d'un serment d'allégeance.

### **C. L'ENREGISTREMENT : UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE DESTINÉE AUX DÉTENTEURS DE PASSEPORTS BRITANNIQUES**

• La loi de 1981 ouvre tout d'abord aux titulaires de passeports britanniques qui n'ont qu'une nationalité incomplète, la faculté de demander la nationalité pleine et entière. Si les conditions posées par la loi sont remplies, l'acquisition de cette nationalité est de droit.

Les conditions requises sont des conditions de résidence :

- cinq ans de résidence au Royaume-Uni sans que les séjours à l'étranger aient excédé 450 jours dont 90 jours maximum pour la dernière année ;

- une situation régulière au regard des lois sur l'immigration.

Ces conditions de résidence ne sont pas exigées des demandeurs qui ont servi la Couronne outre-mer, à condition qu'ils aient occupé un poste de responsabilité, rendu des services notoires et qu'ils puissent justifier du caractère spécifique de leur situation.

On observera par ailleurs que la demande peut être formulée par les représentants légaux d'enfants mineurs, à condition que ceux-ci bénéficient de l'une des citoyennetés britanniques incomplètes. Pour les autres, l'acquisition de la nationalité est à la discrétion du ministre.

Enfin, la loi de 1981 prévoit que les personnes protégées (*British protected persons*) et elles seules doivent prêter un serment d'allégeance.

• A titre transitoire et jusqu'au 21 janvier 1988, les citoyens du Commonwealth résidant régulièrement au Royaume-Uni depuis cinq ans à la date du 1er janvier 1983 pouvaient obtenir également par simple enregistrement la citoyenneté britannique.

#### D. LE CAS PARTICULIER DE CERTAINS MINEURS

Le ministre de l'Intérieur peut, à titre discrétionnaire, accorder la nationalité britannique à tout enfant né hors du territoire britannique d'une mère citoyenne britannique par simple filiation, sous réserve de l'accord du père légitime de l'enfant.

Il peut également accorder cette citoyenneté à un enfant mineur né de parents étrangers, hors du territoire britannique, si l'enfant a des liens étroits avec le Royaume-Uni, qu'il envisage de s'y établir et sous réserve que ses parents soient d'accord.

#### IV. PERTE ET DÉCHÉANCE DE LA NATIONALITÉ

La déchéance de la nationalité ne peut être prononcée qu'à l'encontre de ceux qui ont été naturalisés lorsque la nationalité a été obtenue par fraude.

En cas de condamnation pénale d'une durée supérieure à douze mois fermes de détention, le ministre de l'Intérieur peut également, dans les cinq mois suivant la libération de l'intéressé, le déchoir de sa nationalité.

Dans tous les cas, la décision du ministre peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès d'une commission ad hoc qui émet un avis non contraignant sur le cas, à l'intention du ministre.

## V. ÉLÉMENTS STATISTIQUES

De 1983 à 1988, 362.776 personnes ont acquis la nationalité britannique, soit par enregistrement, soit à titre discrétionnaire. Les acquisitions par enregistrement sont encore très nombreuses sur cette période, étant donné le régime transitoire mis en place en 1983, dont les derniers effets se sont fait sentir en 1988 dans la mesure où la date limite de dépôt des dossiers était fixée au 1er janvier 1988. On observera par ailleurs, s'agissant de l'octroi discrétionnaire de la nationalité, que la résidence prolongée et régulière au Royaume-Uni constitue le premier fondement de l'acquisition de la nationalité.

La répartition par origine géographique de nouveaux citoyens britanniques traduit une forte prédominance des ressortissants du Commonwealth : en 1988, près de 47.000 d'entre eux ont acquis la nationalité pour un total d'environ 64.500 naturalisations, et depuis 1978, plus de 408.000 de ces ressortissants sont devenus citoyens britanniques, y compris 71.500 Pakistanais qui continuaient d'être considérés comme des ressortissants du Commonwealth nonobstant la circonstance que le Pakistan ait quitté le Commonwealth en 1973.

En 1988, l'origine nationale des nouveaux citoyens britanniques se répartit comme suit : 28 % de Jamaïcains, 11 % d'Indiens, 7 % de Pakistanais, 5 % de ressortissants du Bangladesh, 4 % de ressortissants de la Barbade, 3 % d'Africains du Sud, 2 % de Sri Lankais, 2 % d'Iraniens, enfin 38 % de divers.

\*        \*

\*

Le Royaume-Uni dispose aujourd'hui, avec la loi de 1983, d'un instrument souple de contrôle tant de l'accès à la citoyenneté britannique que de l'immigration. Caractérisée par un grand pragmatisme, sa pratique est nuancée et le texte, le cas échéant, est susceptible de modifications face à une situation concrète donnée.

Tel fut le cas en 1983 à propos des Falklands, tel est actuellement le sens de la réflexion poursuivie par le Gouvernement britannique à propos des citoyens de Hong-Kong.

Le retour de ce territoire au sein de la République populaire de Chine soulève en effet certaines inquiétudes chez les quelques 3 250 000 citoyens britanniques d'un territoire dépendant qui souhaitent se voir accorder la pleine et entière citoyenneté britannique, soit la faculté, le cas échéant, de s'établir de plein droit sur le territoire du Royaume-Uni. Dans ces conditions, il n'est pas exclu qu'une prochaine modification de la loi de 1981 permette à certains de ces détenteurs d'un passeport britannique d'obtenir la pleine et entière citoyenneté britannique.

### SECTION III

#### LE DROIT DE LA NATIONALITÉ ITALIENNE

• Les dispositions concernant la nationalité italienne figurent dans la loi n° 555 du 13 juin 1912 qui, depuis sa promulgation, n'a pas subi de modification fondamentale mais un certain nombre de remodelages ponctuels qui en font en définitive un texte complexe. La Constitution italienne, promulguée le 27 décembre 1947 n'évoque la nationalité que dans son article 22 selon lequel « nul ne peut être privé pour des motifs politiques... de sa nationalité ». La modification la plus récente résulte de la loi du 21 avril 1983, dont le vote a été provoqué par une décision de la Cour constitutionnelle : il s'agissait notamment d'éliminer la différence existant dans le cas d'acquisition de la nationalité par filiation entre le père et la mère. L'article 5 dispose que désormais « est citoyen italien l'enfant mineur, même adoptif, de père italien ou de mère italienne ».

• Le droit italien de la nationalité reste marqué par le fait qu'au moment où a été adoptée la loi de 1912, l'Italie était une terre d'émigration. Le principe du « jus soli » y joue un rôle important mais il est également frappant de constater que de nombreuses dispositions

concernent la perte de la nationalité pour expatriement ou au contraire la réacquisition de la nationalité italienne à la suite de manifestations de volonté de renouer avec la mère patrie. L'ensemble ainsi constitué manque de principes directeurs : comme dans d'autres pays européens, l'Italie envisage donc une refonte de son droit de la nationalité et elle est bien sûr très attentive aux solutions adoptées dans ce domaine par les autres Etats membres de la Communauté.

**A. LES CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ SONT NOMBREUSES : LES MODIFICATIONS SUCCESSIVES APPORTÉES À LA LOI DE 1912 EN FONT UN RÉSUMÉ QUASI-COMPLET DES MODALITÉS D'ACQUISITION**

**1. La nationalité italienne s'acquiert automatiquement dans les cas suivants :**

a) pour les mineurs : filiation légitime, naturelle ou adoptive effectuée lorsque l'un des parents possède la nationalité italienne (art. 5 de la loi n° 123/1983), ou reconnaissance ou déclaration judiciaire de filiation effectuée par un citoyen italien (art. 2, loi n° 555/1912) ;

b) naissance sur le territoire de la République italienne dans le cas où les parents sont inconnus, apatrides ou étrangers et où leur nationalité ne se transmet pas en vertu de la loi de l'Etat d'origine aux enfants (art. 1 n° 3 loi n° 555 du 13.6. 1912) ;

c) service militaire effectué en Italie ou acceptation d'un emploi dans le secteur public de la part de l'étranger né en Italie ou enfant de parents y résidant depuis dix ans à partir de la date de sa naissance ou enfant d'un auteur ou descendant d'un aïeul paternel qui ont été citoyens italiens de naissance (art. 3 n° 1 loi n° 555/1912) ;

d) résidence d'une durée supérieure à 10 ans sur le territoire de la République italienne pour le mineur étranger né en Italie ou enfant de parents y résidant depuis dix ans à partir de la date de sa naissance ou enfant de parents ou descendant d'un aïeul paternel qui sont citoyens étrangers de naissance, sauf déclaration de conservation de la nationalité étrangère d'origine qui doit être

présentée dans un délai d'un an à partir de la majorité (art. 3 n. 3 loi n° 555/1912).

**2. La nationalité italienne s'acquiert par déclaration :**

a) de l'étranger reconnu ou déclaré judiciairement enfant d'un ressortissant italien majeur qui choisit la nationalité italienne dans un délai d'un an à partir de la date de reconnaissance ou de déclaration (art. 2 loi n° 555/1912) ;

b) de l'étranger, né en Italie ou enfant de parents y résidant depuis dix ans à partir de la date de sa naissance ou enfant de parents ou descendant d'un aïeul paternel qui sont citoyens italiens de naissance, qui résidant en Italie, choisit la nationalité dans un délai d'un an à partir de la majorité (art. 3 n. 2 loi n° 55/1912).

**3. La nationalité s'acquiert par mariage après décret du Président de la République, sur demande du conjoint étranger ou apatride, du ressortissant italien résidant depuis six mois, au moins, sur le territoire de la République ou après trois ans à partir de la date du mariage, lorsqu'il n'existe pas une procédure de dissolution ou d'annulation. La demande de nationalité peut être refusée dans un délai d'un an à partir de la date de sa présentation, pour des raisons de sécurité de la République (art. 2 et 4 de la loi n° 123/1983) ou dans le cas où le demandeur a été condamné à une peine de détention supérieure à deux ans ou pour des infractions concernant la personnalité nationale ou internationale de l'Etat ou pour atteinte à l'exercice des droits politiques du citoyen.**

**4. La nationalité s'acquiert par naturalisation dans les cas suivants :**

a) si l'étranger réside depuis cinq ans au moins en Italie ;

b) si l'étranger a travaillé pour l'Etat italien même à l'étranger, pendant trois ans ;

c) si l'étranger, né en Italie ou enfant de parents y résidant depuis dix ans à partir de la date de sa naissance ou enfant de parents ou descendant d'un aïeul paternel étant des ressortissants italiens de naissance, réside depuis deux ans au moins, dans la République et s'il a travaillé pour l'Etat italien ;

d) si l'étranger qui réside depuis six mois au moins dans la République et qui, par conséquent, conformément à la loi, aurait pu devenir un ressortissant italien, n'a pas effectué la déclaration dans les délais prévus.

5. La nationalité peut également être conférée par le Gouvernement dans des cas exceptionnels et dans des conditions particulières pour l'étranger qui ne satisfait pas aux conditions prévues par la loi (art. 4 loi n° 555/1912 modifié par l'article 1 du décret-loi Royal n° 1997/1934).

## **B. LES RÈGLES RELATIVES À LA PERTE DE LA NATIONALITÉ SONT TRÈS RÉVÉLATRICES DE LA DATE À LAQUELLE ELLES ONT ÉTÉ ÉLABORÉES ET DES PRÉOCCUPATIONS QUI ONT ANIMÉ LES RÉDACTIONS DE LA LOI DE 1912.**

1. La nationalité italienne se perd automatiquement dans les cas suivants :

a) pour le majeur, par acquisition volontaire d'une nationalité étrangère (art. 8 n. 1 loi n° 555/1912) ;

b) pour le majeur, à partir de la date indiquée dans l'injonction du Gouvernement italien d'abandonner l'emploi accepté au service d'un Gouvernement étranger ou de quitter le service militaire effectué dans l'armée d'un Etat étranger (art. 8 n. 3 de la loi n° 555/1912) ;

c) pour le mineur, après la perte de la nationalité italienne de l'un de ses auteurs ayant puissance parentale à condition qu'il ait

acquis ou qu'il possède déjà une nationalité étrangère et qu'il ait la même résidence que cet auteur (art. 12, II aliéa de la loi n° 555/1912).

**2. La nationalité italienne se perd après l'âge de 18 ans par déclaration :**

a) de renonciation qui peut être effectuée par le majeur qui en résidant ou en établissant sa résidence à l'étranger possède de naissance ou a acquis involontairement une nationalité étrangère (art. 7 et art. 8 n. 2 de la loi n° 555/1912) ;

b) d'option en faveur de la nationalité étrangère, qui peut être effectuée dans un délai d'un an après la majorité par le mineur qui a deux nationalités (art. 5, II alinéa de la loi n° 123/1983) ;

c) de renonciation effectuée par une Italienne qui se marie avec un étranger dont la nationalité s'étend à sa conjointe conformément à la loi relative au mariage (art. 143 ter du code civil introduit par l'art. 25 de la loi n° 151/1975) ;

d) de renonciation effectuée par la personne qui possède la nationalité italienne et la nationalité d'une des parties contractantes de la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963 (art. 2 de la Convention).

**C. LES RÈGLES CONCERNANT LE RECOUVREMENT DE LA NATIONALITÉ :**

**1. La nationalité italienne se recouvre automatiquement dans les cas suivants :**

a) lorsque l'ancien ressortissant effectue son service militaire en Italie ou accepte un emploi dans le secteur public italien (art 9, n. 1 loi n° 555/1912) ;

b) lorsque l'ancien ressortissant réside sur le territoire de la République depuis deux ans, dans le cas où la perte de la nationalité était causée par l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère (art. 9 n. 3 loi n° 555/1912).

**2. La nationalité italienne se recouvre par déclaration :**

a) de recouvrement qui peut être effectuée par l'ancien ressortissant qui, possédant déjà deux nationalités, l'avait perdue pour ne pas avoir exercé l'option pour la nationalité italienne avant l'âge de 19 ans (art. 1 alinéa 2 loi n° 180/1986) ;

b) de répudiation de la nationalité étrangère, qui peut être effectuée par l'ancien ressortissant qui établit ou qui a déjà établi sa résidence en Italie dans un délai d'un an à partir de la date de la déclaration (art. 9 n. 2 de la loi n° 555/1912).

\*

\* \*

*SECTION IV*

**LES CONDITIONS D'ACQUISITION  
DE LA NATIONALITÉ ESPAGNOLE**

Le droit espagnol de la nationalité recourt aux différentes techniques d'attribution et d'acquisition que l'on rencontre en droit français : filiation, naissance, décision de l'autorité publique –sous condition de résidence–, accords internationaux. Il se révèle cependant beaucoup plus cohérent et sensiblement moins marqué par l'Histoire. C'est ainsi que le droit espagnol accorde une primauté affirmée au droit du sang tandis que le droit du sol n'est qu'un critère subsidiaire d'acquisition de la qualité de national. De même, la condition de résidence exigée du candidat à la naturalisation se veut témoigner d'une assimilation effective de l'intéressé à la communauté nationale : dans le cas général, dix années de résidence sont requises avant toute naturalisation.

La moindre marque de l'Histoire sur le droit espagnol de la nationalité –second trait dominant de ce droit– apparaît dans la définition restrictive du territoire qu'il retient pour l'application du *jus soli*. Le territoire espagnol s'entend du seul territoire métropolitain, des îles Baléares et Canaries et des villes de Melilla et Ceuta, ainsi que de Gibraltar considéré par l'Espagne comme irrégulièrement occupé par la Grande-Bretagne. Il en va de même des conditions favorables que le droit espagnol accorde aux étrangers candidats à la naturalisation originaires des territoires de l'ancien empire. Si ceux-ci bénéficient de facilités, celles-ci sont moindres que celles du droit français. En effet, le droit espagnol se refuse à témoigner d'une quelconque nostalgie à cet égard. Ainsi, s'il existe des cas de réduction du stage pour ces candidats, on ne relève aucune dispense pure et simple semblable à celles du droit français.

Sans être ainsi marqué par l'Histoire, le droit espagnol de la nationalité s'efforce cependant –c'est son troisième trait dominant– de tirer parti des liens linguistiques et culturels noués pendant cinq siècles avec l'Amérique ibérique. Il compte de la sorte un ensemble de dispositions, incluses dans une série de conventions bilatérales, déterminant les voies et moyens d'une double nationalité des ressortissants candidats à cette qualité.

Les principales dispositions du droit espagnol de la nationalité résident d'une part dans la Constitution du 26 décembre 1978, d'autre part dans le code civil dans sa rédaction résultant en la matière d'une loi du 13 juillet 1982, enfin dans les différentes conventions de double nationalité signées par l'Espagne. Un projet de réforme ponctuel de ce droit –dont la délégation de la commission a eu à connaître lors de son déplacement– est actuellement à l'étude.

## 1. Les principes

• La Constitution espagnole, conformément à une tradition établie depuis la formation de l'ordre constitutionnel espagnol contemporain, définit un certain nombre de principes d'acquisition de la nationalité garantissant pour l'essentiel le droit à la nationalité des espagnols d'origine et jetant les bases du régime de double nationalité propre au droit espagnol. Elle renvoie cependant à la loi pour la définition des principes d'acquisition proprement dits.

L'article 11 de la Constitution dispose ainsi :

*«1. La nationalité espagnole s'acquiert, se conserve et se perd conformément aux dispositions de la loi.*

*2. Aucun espagnol d'origine ne pourra être privé de sa nationalité.*

*3. L'Etat pourra conclure des traités de double nationalité avec les pays ibéro-américains ou avec ceux qui ont maintenu ou qui maintiennent des liens particuliers avec l'Espagne. Les Espagnols pourront se naturaliser, sans perdre leur nationalité d'origine dans ces pays, même si ceux-ci ne reconnaissent pas à leurs citoyens un droit réciproque».*

• Ce sont les articles 17 à 26 du code civil qui déterminent les principes d'acquisition eux-mêmes. Le nouveau régime, issu de la loi du 13 juillet 1982, tout en restant axé sur la filiation, rompt avec le précédent quant à l'unité de la famille. En effet, sous l'empire de la législation antérieure, le droit du sang s'entendait par référence à la seule filiation légitime.

• Sur cette base, la nationalité espagnole s'acquiert à quatre niveaux.

- on relève en premier lieu un ensemble de cas d'attribution à la naissance par la filiation, proches du droit français.

- ensuite, la nationalité se voit accordée, dans des conditions restrictives, par décision de l'autorité publique.

- en troisième lieu, on note un ensemble de conventions de double nationalité traitant du cas des ressortissants des Etats signataires.

- enfin, à titre résiduel, la nationalité s'acquiert sous certaines conditions par la naissance sur le territoire espagnol, c'est à dire au titre du *jus soli*.

## **2. La mise en oeuvre des principes prévus**

• Aux termes de l'article 17 du code civil, sont espagnols à la naissance :

- les enfants de père ou mère espagnols ;

- les personnes nées en Espagne de parents étrangers si au moins un de ceux-ci est né aussi en Espagne. Sont exceptés les enfants de père ou mère étrangers inscrits au registre diplomatique ou consulaire ;

- les personnes nées en Espagne de parents étrangers si ceux-ci ne possèdent pas de nationalité ou si le régime dont ils relèvent n'attribue pas de nationalité à l'enfant ;

- les personnes nées en Espagne dont la filiation est inconnue (ou que, bien que celle-ci soit connue à travers l'un des parents, le régime dont relève ce dernier n'attribue pas de nationalité à l'enfant) et les enfants mineurs identifiés sur le territoire espagnol dont on ne connaît ni le lieu de naissance ni la filiation.

Ces trois derniers cas constituent la seule application du *jus soli* du droit espagnol.

• L'acquisition de la nationalité espagnole par décision de l'autorité publique résulte de l'article 22 du code civil. Celui-ci détermine un ensemble de conditions, notamment des conditions de stage, et accorde à l'autorité un pouvoir discrétionnaire. Dans plusieurs cas, une réduction du stage est prévue.

La nationalité espagnole peut ainsi être acquise :

- au bout de dix années de résidence en Espagne, après sollicitation de l'intéressé, et au moyen d'une «concession» délivrée par le ministre de la justice, lequel peut la refuser pour motifs d'ordre public ou d'intérêt national ou pour défaut d'assimilation ;

- sous les mêmes conditions avec une réduction de stage à deux années, quant aux nationaux originaires des pays ibéro-américains, d'Andorre, des Philippines, de Guinée équatoriale, du Portugal ou pour les séphardites ;

- sous les mêmes conditions, et sous la réserve d'une seule année de résidence, quant aux personnes :

. nées sur le territoire espagnol ;

. nées hors l'Espagne de père ou de mère ayant déjà possédé la nationalité espagnole ;

. mariées avec un Espagnol ou une Espagnole, même si le mariage a été dissous ;

. n'ayant pas exercé certaines facultés spécifiques d'option prévues par le code au bénéfice des étrangers soumis à la tutelle d'un Espagnol.

Dans toutes les hypothèses, la résidence doit être légale, continue et immédiatement antérieure à la demande. Le demandeur doit être majeur (18 ans) ou émancipé.

L'acquisition de la nationalité peut aussi être concédée dans des circonstances exceptionnelles par décret royal.

• Enfin, la nationalité peut être acquise dans le cadre des régimes de double nationalité déterminés par un ensemble de conventions bilatérales. Pour l'essentiel, celles-ci renvoient à un régime commun prévoyant un acte volontaire du candidat, ainsi qu'une condition de résidence. Des conventions de double nationalité ont été signées par l'Espagne avec le Chili (1958), le Pérou (1959), le Paraguay (1959), le Nicaragua (1961), le Guatemala (1961), la Bolivie (1969), l'Equateur (1964), le Costa Rica (1964), le Honduras (1966), la République dominicaine (1968), l'Argentine (1969).

### **3. Les éléments ponctuels de réforme en cours d'élaboration**

Le droit espagnol de la nationalité fait actuellement l'objet d'un consensus particulièrement large, de la gauche à la droite de l'échiquier politique. Relativement cohérent et axé sur le droit du sang, il répond en effet à un souci de préservation de l'identité nationale parfaitement admis par l'immense majorité des Espagnols. Au demeurant, ce ne sont qu'environ 10.000 personnes qui acquièrent chaque année la nationalité espagnole.

Cependant, des éléments ponctuels de réforme sont en cours d'élaboration. Un projet de loi à l'étude ainsi qu'une proposition de loi du groupe socialiste du 15 décembre 1989 se rejoignent ainsi sur trois orientations :

- ils se proposent en premier lieu d'améliorer le régime de preuve de la filiation ;

- ensuite, ils prévoient de régler certaines difficultés d'application des principes du «jus sanguinis» et du «jus soli» sur la base d'un nouveau critère lié à la résidence légale et continue ;

- enfin, ils se proposent certains éléments de rationalisation.

On relève par ailleurs un souci, exprimé à votre délégation lors de son séjour, d'une harmonisation européenne dans ce domaine.

## SECTION V

### LES CONDITIONS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PORTUGAISE

Le droit portugais de la nationalité a longtemps été un droit prédominant du sol : étaient en principe Portugais ceux qui naissaient sur le territoire national ; les enfants nés à l'étranger de père portugais ou de mère portugaise et de père apatride ou inconnu étaient en principe étrangers et ne pouvaient que demander la nationalité portugaise.

Une réforme complète de ce droit est intervenue en 1981 <sup>(1)</sup>. Elle a eu pour objet de prendre en compte les grands principes de la révolution dite des oeillets – inscrits dans la première constitution post révolutionnaire du 2 avril 1976 – et de tirer les conséquences de la décolonisation de l'Empire engagée après la Révolution. La loi de 1981 fait du Portugal – quant à son droit de la nationalité – d'abord un peuple, ensuite seulement un territoire : le *jus sanguinis* devient à son tour primordial.

Dans un second temps, une révision constitutionnelle est entrée en vigueur le 30 octobre 1982. La loi de 1981 n'a pas nécessité pour autant d'adaptations majeures. Elle s'intègre néanmoins dans un nouveau cadre suprême affirmant notamment le droit de l'individu à une nationalité. Par ailleurs, la Constitution exclut toute possibilité de délégation du pouvoir législatif en matière de nationalité.

---

(1) Notamment à l'initiative de M. Mario Raposo – que votre délégation a eu l'honneur de rencontrer lors de son déplacement à Lisbonne –, Ministre de la Justice, aujourd'hui Président de la commission des Lois de l'Assemblée de la République.

## 1. Les principes

- La Constitution portugaise est nettement plus brève, quant à la nationalité, que le texte fondamental espagnol. Outre l'affirmation d'un droit de l'individu à une nationalité, principe qu'elle reprend du droit international public, elle se limite à prévoir, dans son article 4, que «*sont citoyens portugais tous ceux qui sont considérés comme tels par la loi ou par une convention internationale*».

- Le Portugal n'est lié que par un seul traité directement relatif au droit de la nationalité : la Convention du 7 mai 1908 conclue entre le Portugal et les Etats-Unis d'Amérique.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, il n'est en revanche lié par aucune convention de ce type avec les Etats de l'Ancien Empire et notamment le Brésil. C'est ainsi tout particulièrement que la Convention dite de l'égalité de droits et de devoirs entre Brésiliens et Portugais du 7 septembre 1971 n'emporte aucun effet sur la nationalité.

- Les effets de la décolonisation ont été réglés pour l'essentiel par un décret-loi du 24 janvier 1975, lequel a survécu à la réforme de 1981. Ils ont fait suite à l'indépendance successive de la Guinée-Bissau (10/9/1974), du Mozambique (25/06/1975), des Iles du Cap Vert (5/07/1975), des Iles Sao Tome et Principe (12/07/1975) et de l'Angola (11/09/1975). Le décret-loi opère pour l'essentiel un partage entre ceux qui conservent la nationalité portugaise et ceux qui la perdent, selon des critères de répartition alliant le *jus soli*, le *jus sanguinis* et la condition de résidence.

- Les principes d'acquisition de la nationalité portugaise sont énumérés par la loi du 3 octobre 1981 intervenue dans les conditions que l'on a rappelées.

L'attribution de la nationalité à la naissance résulte selon le cas du *jus sanguinis* ou du *jus soli*.

La nationalité portugaise peut ensuite faire l'objet d'une procédure d'acquisition. Celle-ci peut être mise en oeuvre dans deux hypothèses principales :

- une manifestation de volonté du conjoint ou de l'enfant mineur ;
- une décision de l'autorité publique.

## **2. La mise en oeuvre des principes prévus**

• L'article premier de la loi du 3 octobre 1981, fondé à titre principal sur le *jus sanguinis*, prévoit que sont Portugais d'origine les enfants dont l'un des parents est Portugais ;

- soit si l'enfant est né au Portugal ou dans un territoire sous administration portugaise <sup>(1)</sup> ;

- soit si l'enfant est né à l'étranger et que l'une des conditions suivantes est remplie :

- le parent portugais est, dans ce pays étranger, au service de l'État portugais ;

- l'enfant ou son représentant légal déclare sa volonté d'être Portugais ou fait inscrire la naissance au registre de l'état civil portugais.

Au titre du *jus soli* –critère second retenu par la loi–, le même article premier prévoit que sont Portugais d'origine les enfants nés en territoire portugais qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- être né de parents étrangers qui y résident habituellement depuis au moins six ans, sans être au service de leur patrie, et qui déclarent leur volonté d'être Portugais ;

- être dépourvu de toute nationalité étrangère.

• L'article 3 de la loi précitée prévoit que le conjoint étranger marié à un national portugais peut acquérir la nationalité

---

(1) *c'est-à-dire, pratiquement, sur le territoire continental et à Macao, mais non à Timor, bien que l'annexion de ce territoire par l'Indonésie n'ait jamais été reconnue par le Portugal*

portugaise par déclaration faite pendant le mariage, sans que le prononcé de la nullité ou l'annulation du mariage entraîne la perte de cette qualité.

• La naturalisation est régie par les articles 6 et 7 de la loi. Ceux-ci accordent à l'autorité un pouvoir discrétionnaire, classique en cette matière. D'autre part, le candidat doit répondre à un ensemble de critères énumérés par la loi. Le demandeur doit ainsi :

- être majeur ou émancipé au regard de la loi portugaise ;
- résider depuis au moins six ans en territoire portugais ou sous administration portugaise ;
- connaître suffisamment la langue portugaise ;
- être de bonne vie et moeurs ;
- être en mesure de diriger sa personne et d'assurer sa subsistance.

La naturalisation est accordée par décret, sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

Elle est très rarement employée (1).

## SECTION VI

### LE DROIT DE LA NATIONALITÉ EN BELGIQUE

**Le droit belge de la nationalité ressemble à bien des égards au droit français en la matière, ainsi qu'en témoigne le tableau comparatif.**

**Cependant, il s'en écarte essentiellement sur trois points : les autorités compétentes pour l'acquisition de la nationalité, les conditions d'accès à la nationalité belge des immigrés de la deuxième génération et de ceux de la troisième génération, l'existence de deux types de naturalisation.**

---

(1) On ne compte qu'une cinquantaine de naturalisations accordées chaque année.

Mais le gouvernement belge envisage de procéder à une réforme du code de la nationalité qui aboutirait à rapprocher quelque peu le droit belge du droit français.

## **I. LES DIFFÉRENCES ESSENTIELLES PAR RAPPORT AU DROIT FRANÇAIS**

### **À. LES AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ**

En France, ces procédures sont du ressort exclusif du gouvernement.

Il n'en est pas de même en Belgique.

En effet, les procédures d'acquisition de la nationalité par option (déclaration) sont de la compétence judiciaire. Quant à l'acquisition par naturalisation, elle relève de la compétence du Parlement.

#### **1. Les procédures d'acquisition de la nationalité par option**

Il appartient aux tribunaux de se prononcer sur les acquisitions de la nationalité par option :

- déclaration d'un parent (ou adoptant) belge pour l'enfant né à l'étranger, dans les cinq ans suivant la naissance (ou l'adoption) ;

- déclaration d'un parent d'immigré de la troisième génération pour son enfant de moins de douze ans ;

- déclaration entre 18 et 22 ans d'une personne née en Belgique de parents étrangers, ou née à l'étranger si l'un des parents ou adoptants est belge ou a été belge de naissance, ou d'une personne ayant résidé au moins un an en Belgique avant l'âge de six ans, ou d'une personne qui a joui pendant dix ans de la possession d'état de belge.

La compétence est également judiciaire pour les acquisitions de la nationalité par une personne mariée avec un conjoint belge et pour les demandes de recouvrement de la nationalité.

La déclaration est faite devant l'officier d'état civil dans le ressort duquel le déclarant a sa résidence habituelle (ou, si le déclarant a sa résidence principale à l'étranger, devant le chef de la mission diplomatique ou du poste consulaire belge).

La déclaration est communiquée par l'officier d'état civil au parquet du tribunal de première instance du ressort (ou par le chef de la mission diplomatique ou du poste consulaire belge au parquet du tribunal de première instance de Bruxelles).

Il en est dressé acte par le procureur du Roi.

**La décision appartient au tribunal, l'intéressé entendu ou appelé, sur avis motivé du procureur du Roi après l'enquête diligentée par ce dernier.**

Le Parquet pour son enquête s'adresse aux polices locales, aux services de l'immigration, à la sécurité de l'Etat.

L'enquête doit porter (suivant les cas d'acquisition) sur l'existence de faits personnels graves, sur la volonté d'intégration (connaissance d'une des langues notamment), sur le caractère suffisant de la possession d'état de belge alléguée, sur les conditions dans lesquelles la nationalité belge dont il est demandé le recouvrement avait été perdue.

Le tribunal doit préciser dans sa décision les raisons d'un refus. Le refus ne rend pas irrecevable une déclaration ultérieure.

Le tribunal, en cas d'acquisition en raison du mariage, peut surseoir pour apprécier la volonté d'intégration du requérant.

La décision du tribunal de première instance est notifiée au déclarant par le procureur du Roi.

**Dans les quinze jours de la notification, appel peut être interjeté de la décision devant la cour d'appel par le déclarant et par le Parquet.**

La Cour d'appel statue, après avis du procureur général, l'intéressé entendu ou appelé.

La procédure est donc exclusivement judiciaire.

## **2. La procédure d'acquisition de la nationalité par naturalisation**

Aux termes de l'article 5 de la Constitution, «*la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif*».

Cette conception de la naturalisation, qui remonte à l'indépendance de la Belgique en 1830, met l'accent sur l'existence d'un lien étroit entre nationalité et souveraineté : le peuple belge par l'intermédiaire de ses élus accepte ou refuse d'intégrer les requérants dans la communauté nationale (1).

Les demandes de naturalisation font l'objet d'une **enquête préalable effectuée par le Parquet du tribunal de première instance** du lieu de résidence de l'intéressé.

Cette enquête du procureur du Roi porte sur l'existence ou non de faits personnels graves et sur la volonté d'intégration du requérant.

Le procureur du Roi, à l'issue de cette enquête, émet un avis qui est transmis au procureur général, lequel adresse à son tour un avis au ministère de la justice où les demandes font l'objet d'un long traitement mais d'ordre purement administratif.

Au terme de ce processus, la **Chambre des représentants est saisie, toujours en premier, de toutes les demandes de naturalisation.**

Elles sont renvoyées à une commission permanente spécialisée de onze membres, la **commission de naturalisation**, qui se réunit deux fois par trimestre.

Les dossiers sont triés par le secrétariat de la commission :

---

(1) Dans un rapport de novembre 1989, intitulé **L'intégration : une politique de longue haleine**, le Commissariat royal à la politique des immigrés s'est interrogé sur la nécessité de maintenir cette attribution de compétence (qui entraîne des délais de procédure de naturalisation d'environ deux ans). Il a constaté qu'aux Pays-Bas où les naturalisations étaient également soumises au Parlement, la compétence venait d'être transférée au gouvernement. Le Commissariat royal envisage donc de proposer une modification constitutionnelle pour attribuer compétence ou bien aux tribunaux de première instance, ou bien au gouvernement, ou encore à un nouvel organisme autonome. Mais actuellement, cette proposition ne semble pas être incluse dans le projet de réforme du droit de la nationalité qu'élabore le gouvernement.

- ceux qui sont assortis d'un avis favorable ne sont pas discutés par la commission ;

- ceux qui peuvent poser problème sont soumis au rapporteur puis à la commission ;

- ceux qui sont assortis d'une proposition de rejet sont examinés par la commission.

Il arrive que soit demandée une enquête complémentaire.

Après ce passage en commission, les demandes sont soumises à la Chambre en séance publique sans discussion selon les propositions de la commission : acceptation, ajournement (en principe pour deux ans, au terme desquels la procédure est reprise sans nouvelle demande) ou refus (ce dernier cas est très rare).

Les députés peuvent barrer des noms.

A l'issue du vote, les dossiers acceptés (et eux seuls) sont transmis au Sénat, au sein duquel ils suivent un cheminement identique : commission de naturalisation (composée de vingt-deux membres) puis séance publique.

Si le Sénat n'a jamais à connaître des dossiers ajournés par la Chambre, il peut en revanche ajourner des dossiers acceptés par la Chambre, auquel cas la navette doit se poursuivre.

Il en est de même si, par exemple, le Sénat n'accepte que la naturalisation ordinaire d'une personne alors que la Chambre avait accepté la grande naturalisation (cf. *infra*).

En pratique, les assemblées suivent fréquemment l'avis du Parquet, notamment lorsque le procureur propose le rejet.

Cependant, contrairement aux avis transmis, le Parlement tend actuellement à prononcer systématiquement l'ajournement des demandes de naturalisation émanant d'étudiants étrangers (en raison de la forte augmentation du nombre de ces demandes).

Durant la session ordinaire de 1988-1989, sur 3.287 dossiers examinés par le Parlement, 1.669 demandes de naturalisation ont été acceptées, 1.508 ajournées et 110 rejetées.

Les décisions du Parlement sont sommairement motivées en cas de refus. Elles ne sont pas susceptibles de recours.

## **B. LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA NATIONALITÉ BELGE DES IMMIGRÉS DES DEUXIÈME ET TROISIÈME GÉNÉRATIONS**

Alors qu'en France les immigrés des deuxième et troisième générations se voient attribuer «automatiquement» la nationalité française (à des moments différents), il n'en est pas actuellement de même en Belgique où la nationalité n'est attribuée que sur demande.

En France, un immigré de la troisième génération (c'est-à-dire un enfant né en France dont l'un des parents au moins est lui-même né en France) a la nationalité française à sa naissance, nationalité qu'il ne pourra répudier que dans les six mois précédant sa majorité.

En Belgique, l'un des parents d'un immigré de la troisième génération doit faire une déclaration réclamant l'attribution de la nationalité belge pour l'enfant avant que ce dernier ait atteint ses douze ans.

En France, un immigré de la deuxième génération (c'est-à-dire un enfant né en France de parents étrangers) acquiert la nationalité française à sa majorité (s'il réside alors en France et s'il y a résidé habituellement pendant les cinq années qui précèdent) : cette attribution est automatique. Le seul acte volontaire peut être l'usage de la faculté de refuser la qualité de Français dans l'année qui précède la majorité.

En Belgique, l'immigré de la deuxième génération peut acquérir la nationalité belge par option (déclaration) entre 18 et 22 ans ou bien, au-delà de 22 ans, par une demande de naturalisation. Dans les deux cas, l'acquisition suppose à la base un acte volontaire.

## **C. LES DEUX TYPES DE NATURALISATION**

Il existe en Belgique deux types de naturalisation : la naturalisation ordinaire et la grande naturalisation.

Une telle distinction n'existe au sein des pays d'Europe occidentale qu'en Belgique.

La naturalisation ordinaire *«ne confère pas les droits politiques pour lesquels la Constitution ou les lois exigent la grande naturalisation»*, c'est-à-dire l'éligibilité au Parlement et l'accès aux fonctions de ministre ou de secrétaire d'Etat.

Les conditions d'obtention de chacune de ces naturalisations sont mentionnées dans le tableau comparatif. Il peut cependant être ici rappelé que peut notamment prétendre à la grande naturalisation la personne qui a rendu des services importants à la Belgique ou qui peut en rendre par ses capacités et ses talents. Or, estime le Commissariat royal à la politique des immigrés dans le rapport précité, *«par cette dernière condition qui laisse un large pouvoir d'appréciation aux chambres, rares sont les cas où une demande de grande naturalisation est accordée»*.

Mais la suppression de cette distinction originale de deux types de naturalisation est au nombre des dispositions que devrait contenir le projet gouvernemental de réforme du droit de la nationalité.

## II. UN PROJET DE RÉFORME DU DROIT DE LA NATIONALITÉ

La conférence interministérielle pour la politique de l'immigration a, en mars 1990, adopté les axes principaux d'une réforme des modes d'acquisition de la nationalité belge, qui correspondent en grande part aux propositions effectuées par le Commissariat royal à la politique des immigrés.

Cette réforme aurait pour but de faciliter l'intégration des immigrés.

Le Commissariat royal considère certes que l'acquisition de la nationalité ne constitue pas une garantie absolue d'intégration sociale mais il estime qu'elle reste un moyen important qui peut contribuer à y parvenir.

Le projet contiendrait donc des modifications permettant un accès plus aisé à la nationalité belge pour les immigrés des première, deuxième et troisième générations.

## **A. AMÉNAGEMENT DE LA PROCÉDURE DE NATURALISATION EN FAVEUR DES IMMIGRÉS DE LA PREMIÈRE GÉNÉRATION**

Le régime de la naturalisation pourrait être modifié ainsi :

- il n'y aurait **plus qu'une naturalisation** qui permettrait d'acquérir tous les droits du citoyen belge sans restriction et qui correspondrait donc à l'actuelle (mais relativement rare) grande naturalisation ;

- la **durée de la procédure**, qui est actuellement de deux ans, devrait être **réduite à un an** ;

- un **droit d'intervention du demandeur** dans la procédure serait reconnu en cas d'avis négatif du Parquet ;

- l'enquête préalable pourrait être simplifiée en ce qui concerne la volonté d'intégration : il serait notamment envisagé de **présumer la volonté d'intégration** ; il incomberait alors au Parquet ou au Parlement d'apporter la preuve du contraire.

## **B. ASSOUPPLISSEMENT DES MODALITÉS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ POUR LES IMMIGRÉS DE LA DEUXIÈME GÉNÉRATION**

L'enfant né en Belgique de parents étrangers pourrait **acquérir la nationalité belge par déclaration parentale avant ses douze ans** et à condition que lesdits parents résident en Belgique depuis dix ans au moment de la déclaration et que l'enfant réside en Belgique depuis sa naissance. Il s'agirait donc d'appliquer en fait aux immigrés de la deuxième génération le système existant actuellement en Belgique pour les immigrés de la troisième génération.

En outre, l'immigré de la deuxième génération pourrait toujours, comme c'est le cas actuellement, acquérir la nationalité belge par déclaration entre 18 et 22 ans, sous condition cependant de résidence en Belgique depuis sa naissance. Au-delà de 22 ans, l'acquisition de la nationalité supposerait toujours une demande de naturalisation.

**L'assouplissement projeté n'irait donc pas jusqu'à une attribution automatique comme c'est le cas en France.**

### C. ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ BELGE À LA NAISSANCE POUR LES IMMIGRÉS DE LA TROISIÈME GÉNÉRATION

**L'enfant né en Belgique dont l'un des parents est lui-même né en Belgique et dont les parents ont résidé en Belgique durant les cinq années précédant la naissance serait belge à sa naissance.**

**Ce traitement automatique serait donc quasiment identique à celui imposé aux immigrés de la troisième génération en France.**

Cette modification du droit de la nationalité correspond, comme l'essentiel des précédentes, à une proposition du Commissariat royal à la politique des immigrés. A ce sujet, dans son rapport précité, le Commissariat royal *«reconnait aussi, sans aucune restriction, que les enfants de la troisième génération sont bipatrides : ces enfants sont de nationalité belge en vertu de règles fondées sur le droit du sol, et de nationalité étrangère en vertu de règles fondées sur le droit du sang»*. Il estime que *«la bipatridie offre de nos jours plus d'avantages que d'inconvénients»* et qu'elle n'est plus *«un statut à récuser»*, comme le fait l'Accord de Strasbourg du 6 mai 1963 élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe et qui visait à réduire les cas de nationalités multiples. Le Commissariat royal signale d'ailleurs qu'une révision de l'Accord de Strasbourg aurait été envisagée par un rapport du Conseil de l'Europe.

\*

\* \*

**Cette réforme du droit de la nationalité belge destinée à permettre aux immigrés d'accéder plus largement à la nationalité belge rapprocherait singulièrement le droit belge du droit français. Mais encore faut-il qu'elle soit admise par le Parlement qui, en la matière, n'adhère peut-être pas pleinement aux objectifs gouvernementaux.**

## **ANNEXES**

- 1. Traité de Rome (extraits)**
- 2. Procédure de coopération**
- 3. Modalités d'acquisition de la nationalité : tableau comparatif**
- 4. Statistiques relatives à l'acquisition de la nationalité**

## Traité instituant la Communauté économique européenne

-----

### *Article premier*

Par le présent traité, les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES instituent entre Elles une COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE.

### *Article 2*

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.

### *Article 3*

Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité:

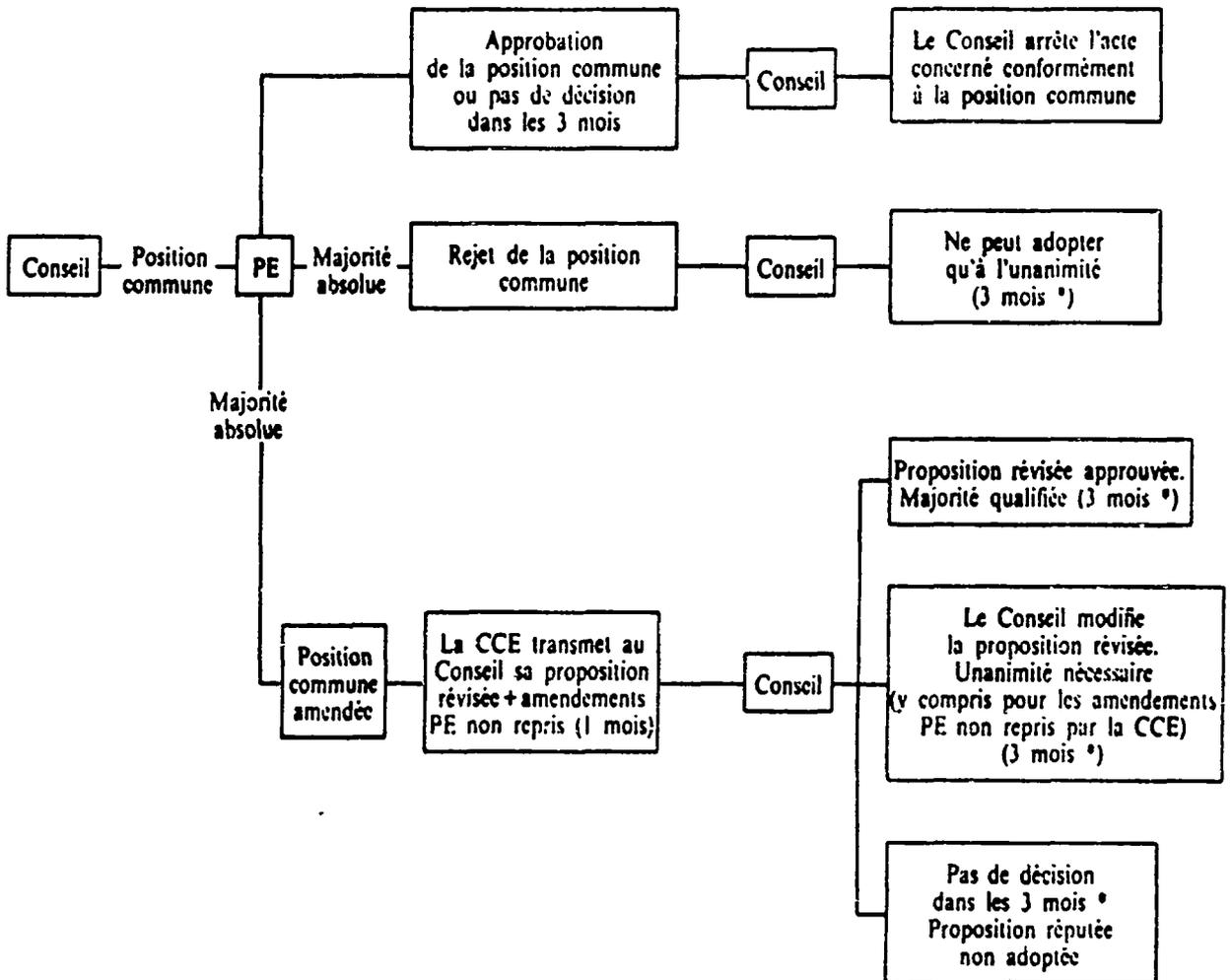
- a) l'élimination, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent,
- b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers,
- c) l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux,
- d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture,
- e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports,
- f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun,
- g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements,
- h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun,
- i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie,
- j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles,
- k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

## LA PROCÉDURE DE COOPÉRATION

### Première lecture



### Deuxième lecture



(1) Commission des Communautés européennes.

(2) Parlement européen.

## ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PAR FILIATION

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>Enfant (légitime ou naturel) dont l'un des parents au moins est français.</p> <p>Pour l'enfant né à l'étranger d'un seul parent français, possibilité de répudier la qualité de Français dans les six mois précédant sa majorité.</p>	<p>Enfant (légitime ou naturel) dont l'un des parents au moins est belge.</p> <p>Mais, s'il est né à l'étranger, il faut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ou que le parent belge soit né en Belgique ;</li> <li>- ou que ledit parent fasse une déclaration dans les cinq ans pour réclamer la nationalité belge pour l'enfant ;</li> <li>- ou que l'enfant n'ait pas d'autre nationalité.</li> </ul>	<p>Enfant légitime dont l'un des parents au moins est citoyen britannique.</p> <p>Le père illégitime ne peut pas transmettre la citoyenneté britannique.</p> <p>Pour l'enfant né à l'étranger d'un parent citoyen britannique par la seule filiation, l'attribution de la nationalité n'est pas automatique mais des racines suffisantes au Royaume-Uni peuvent justifier un enregistrement.</p> <p>Pour l'enfant né à l'étranger d'un parent citoyen britannique par la seule filiation, la nationalité peut être acquise par enregistrement si la demande est formulée dans les douze mois suivant la naissance et si l'un des parents a résidé au moins trois ans au Royaume-Uni avant la naissance de l'enfant.</p>	<p>Enfant de père ou de mère italien.</p> <p>En cas de double nationalité, il doit opter pour l'une des deux dans l'année suivant sa majorité.</p>	<p>Est espagnol l'enfant d'au moins un parent espagnol quel que soit son lieu de naissance.</p>	<p>Sont portugais d'origine :</p> <p>a) les enfants de père ou de mère portugais, nés en territoire portugais, ou sous administration portugaise ou à l'étranger lorsque leur auteur -portugais- y est au service de l'Etat portugais ;</p> <p>b) les enfants de père ou mère portugais, nés à l'étranger, si les parents déclarent qu'ils veulent que leur enfant soit portugais ou s'ils ont fait l'inscription de la naissance sur le registre civil portugais.</p>	<p>Enfant légitime lorsque l'un des parents est allemand. Enfant naturel lorsque la mère est allemande.</p>

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ PAR LA NAISSANCE SUR LE TERRITOIRE DU PAYS**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>Enfant né en France :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de parents inconnus ;</li> <li>- de parents apatrides ;</li> <li>- de parents étrangers si les lois étrangères ne lui attribuent la nationalité d'aucun des deux parents ;</li> </ul> <p>- lorsque l'un au moins de ses parents y est né lui-même (dans ce cas, possibilité de répudiation dans les six mois précédant sa majorité).</p>	<p>Enfant né en Belgique :</p> <p>)</p> <p>)</p> <p>) - qui serait apatride s'il n'avait pas la nationalité belge ;</p> <p>)</p> <p>)</p> <p>- lorsque l'un de ses parents y est né lui-même et fait une déclaration pour réclamer l'attribution de la nationalité belge pour l'enfant avant ses douze ans.</p>	<p>Enfant né au Royaume-Uni :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de parents inconnus</li> <li>- de parents apatrides</li> <li>- de parents étrangers si les lois étrangères ne lui attribuent la nationalité d'aucun des deux parents ;</li> </ul> <p>- lorsque l'un au moins des parents est citoyen britannique ou régulièrement établi au Royaume-Uni.</p>	<p>Enfant né en Italie :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de parents inconnus (présomption de naissance sur le sol italien) ;</li> <li>- de parents apatrides ;</li> <li>- de parents dont la loi nationale ne prévoit pas l'attribution automatique de la nationalité en cas de naissance à l'étranger.</li> </ul>	<p>Enfant né en Espagne :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de parents inconnus (sont également espagnols les mineurs trouvés en Espagne dont les parents et le lieu de naissance sont inconnus) ;</li> <li>- de parents apatrides ;</li> <li>- de parents étrangers quand leur législation nationale n'attribue pas la nationalité à l'enfant.</li> </ul> <p>- lorsque l'un de ses parents y est né lui-même.</p>	<p>Enfant né en territoire portugais :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- quand ils n'ont pas d'autre nationalité.</li> </ul> <p>A défaut de preuve contraire, sont présumés nés en territoire portugais ou sous administration portugaise, les nouveaux-nés abandonnés en territoire portugais.</p> <p>- de parents étrangers qui y ont leur résidence habituelle depuis au moins six ans et qui n'y sont pas au service de leur Etat, s'ils déclarent qu'ils veulent être portugais.</p>	<p>Enfant trouvé sur le territoire d'un Etat fédéré : considéré comme allemand (car présumé descendant de parents allemands), sauf preuve contraire.</p>

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ EN RAISON D'UNE LÉGITIMATION**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
						Enfant légitimé par un Allemand (la légitimation résulte du mariage des parents ou d'une décision rendue par le tribunal des tutelles), au jour de la légitimation.

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ EN RAISON D'UN ÉTABLISSEMENT DE PATERNITÉ**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
						Mineur naturel d'un Allemand lorsque l'établissement de la paternité est reconnu et que l'enfant a sa résidence en Allemagne depuis cinq ans.

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ EN RAISON D'UNE ADOPTION**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p><b>Adoption : sans effet sur la nationalité de l'adopté.</b> La nationalité française peut être acquise par déclaration de l'adopté sous certaines conditions.</p>	<p>- <b>Enfant (mineur de 18 ans) né en Belgique et adopté par un Belge</b></p> <p>- <b>Enfant (mineur de 18 ans) né à l'étranger et adopté par un Belge :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. né en Belgique ;</li> <li>. ou ayant fait une déclaration dans les cinq ans pour réclamer la nationalité belge pour l'enfant ;</li> <li>. ou si l'enfant n'a aucune autre nationalité.</li> </ul>	<p><b>De plein droit si l'enfant est mineur et que l'un des adoptants est citoyen britannique.</b></p>	<p><b>Mineur adopté par un parent italien.</b> En cas de double nationalité, il doit opter pour l'une des deux dans l'année suivant sa majorité.</p>	<p><b>L'adoption plénière confère la nationalité espagnole à l'adopté si au moins un des adoptants possède la nationalité espagnole.</b></p>	<p><b>L'adoption plénière par un ressortissant portugais confère à l'adopté la nationalité portugaise.</b></p>	<p><b>Mineur de moins de dix-huit ans adopté par un Allemand.</b></p>

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ PAR EFFET COLLECTIF D'UN ACTE D'ACQUISITION**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>L'acquisition de la nationalité par un parent emporte de plein droit attribution de la nationalité à l'enfant mineur (légitime, naturel, adopté).</p>	<p>Idem.</p>	<p>L'acquisition de la nationalité par un parent ou son établissement permet l'enregistrement de plein droit des enfants mineurs aux fins d'acquérir la nationalité britannique sous condition qu'ils aient passés les dix premières années de leur vie sur le territoire britannique.</p>				<p>La naturalisation, sauf réserve dans l'acte de naturalisation, produit ses effets à l'égard des enfants du naturalisé, sauf à l'égard de ses filles mariées ou qui l'ont été.</p>

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ EN RAISON DU MARIAGE**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais possibilité d'acquisition par déclaration de la nationalité française par l'étranger ou l'apatride marié avec un conjoint français.</p> <p><b>Condition :</b> six mois de mariage.</p>	<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais possibilité d'acquisition par déclaration de la nationalité belge par l'étranger marié avec un conjoint belge ou acquérant la nationalité belge au cours du mariage.</p> <p><b>Condition :</b> six mois de résidence commune en Belgique.</p>	<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais possibilité d'acquisition sur demande, à la discrétion du ministre de l'Intérieur.</p> <p><b>Condition :</b> trois ans de résidence régulière.</p>	<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais possibilité d'acquisition de la nationalité italienne par le conjoint étranger ou apatride. La demande est présentée soit par l'intéressé, soit par l'époux italien, au maire de la commune de résidence. La nationalité italienne est octroyée par décret du Président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur.</p> <p><b>Condition :</b> au moins six mois de résidence en Italie ou trois ans de mariage.</p>	<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais le conjoint d'un citoyen espagnol peut être naturalisé après seulement un an de résidence en Espagne.</p> <p><b>Condition :</b> cf. <i>supra</i>.</p>	<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais possibilité d'acquisition par déclaration faite pendant le mariage par l'étranger marié avec un conjoint portugais. La déclaration de nullité ou d'annulation du mariage est sans objet sur la nationalité acquise par le conjoint de bonne foi.</p>	<p><b>Aucun effet de plein droit.</b></p> <p>Mais possibilité d'acquisition par naturalisation (même après le décès du conjoint allemand ou même après divorce si le demandeur a la charge d'un enfant allemand né du mariage : dans le délai d'un an).</p> <p><b>Conditions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- celles de la naturalisation (cf. <i>infra</i>) ;</li> <li>- en outre : <ul style="list-style-type: none"> <li>. perdre ou abandonner la nationalité antérieure ;</li> <li>. être intégré à la vie allemande ;</li> <li>. que les intérêts supérieurs de la RFA ou les relations entre Etats ne s'y opposent pas.</li> </ul> </li> </ul>

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>Possibilité d'opposition du Gouvernement pour indignité ou défaut d'assimilation.</p>	<p>Possibilité pour le tribunal de première instance de surseoir (pour deux ans maximum) pour apprécier la volonté d'intégration.</p>		<p>L'acquisition de la nationalité est exclue si l'intéressé a été condamné par l'autorité judiciaire italienne.</p>			<p>Possibilité de refus des autorités car l'octroi de la nationalité ne se justifie que par l'existence d'un intérêt public.</p>

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ EN RAISON DE LA NAISSANCE ET DE LA RÉSIDENCE SUR LE TERRITOIRE**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>Né en France de parents étrangers ; attribution de la nationalité française à sa majorité s'il réside alors en France et s'il y a résidé habituellement pendant les cinq années qui précèdent.</p> <p>Faculté de refuser la qualité de Français dans l'année qui précède la majorité, avec autorisation parentale.</p> <p>Possibilité d'opposition du Gouvernement pour indignité ou défaut d'assimilation.</p>		<p>Né au Royaume-Uni : attribution si l'un des parents est citoyen britannique ou régulièrement établi au Royaume-Uni.</p>	<p>Né en Italie ou fils de parents étrangers qui y résidaient depuis au moins 10 ans au moment de la naissance ou dont le père ou la mère ou le grand-père paternel ont été italiens de naissance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- s'il fait son service militaire en Italie ou s'il accepte un emploi dans la fonction publique.</li> <li>- s'il réside en Italie depuis au moins dix ans et qu'il ne déclare pas à sa majorité vouloir conserver sa nationalité d'origine.</li> </ul>			

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITÉ PAR DÉCLARATION (OU OPTION)**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Mineur né en France de parents étrangers (condition de durée de résidence.)</p> <p>- Adopté (cf. supra).</p>	<p>- Entre 18 et 22 ans, sous diverses conditions de résidence :</p> <p>. ou si né en Belgique de parents étrangers (cas le plus courant);</p>	<p>- Mineur né au Royaume-Uni de parents étrangers et résidant depuis plus de 10 ans au Royaume-Uni (sauf pour les résidents à Gibraltar).</p> <p>- Adopté (cf. supra).</p>	<p>- Adopté (en cas de double nationalité (cf. supra)</p> <p>- Majeur ou émancipé : possibilité de choisir la nationalité italienne dans l'année qui suit sa reconnaissance ou la déclaration judiciaire de filiation</p> <p>- Né en Italie ou fils de parents étrangers qui y résidaient depuis au moins dix ans au moment de la naissance ou dont le père ou la mère ou le grand-père paternel ont été italiens de naissance, si à sa</p>	<p>- Toute personne assujettie à la puissance pater-nelle d'un Espagnol ou soumis à sa tutelle (adoption simple d'un étranger par un adoptant espagnol, nomination d'un tuteur espagnol).</p> <p>Le droit d'option peut être exercé dès l'âge de 14 ans en la présence du représentant légal ou par la personne seule entre 18 et 20 ans.</p>	<p>- Enfant mineur ou incapable dont les parents acquièrent la nationalité portugaise.</p> <p>Ceux qui auraient perdu la nationalité portugaise du fait de déclaration formulée durant leur incapacité peuvent l'acquérir, une fois capables, par déclaration.</p>	

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugai	R.F.A.
<p>- Personnes qui ont joui pendant dix ans de la possession d'état de Français.</p>	<p>. ou si né à l'étranger et si l'un des parents ou adoptants est belge ;</p> <p>. ou si né à l'étranger et si l'un des parents ou adoptants avait été belge de naissance ;</p> <p>. ou s'il a résidé au moins un an en Belgique avant l'âge de six ans.</p> <p>Passé l'âge de 22 ans, il reste la possibilité de demander à être naturalisé. Mais le Parlement est réticent pour de telles demandes émanant de personnes qui auraient pu acquérir la nationalité par déclaration entre 18 et 22 ans. En effet, elles peuvent ne pas avoir fait usage de cette faculté dans le simple but d'éviter d'avoir à accomplir le service militaire. Dans de telles hypothèses, le Parlement décide en général une mise à l'épreuve de deux ans.</p> <p>- Personnes qui ont joui pendant dix ans de la possession d'état de belge.</p>		<p>majorité (dix-huit ans), il réside en Italie et qu'il déclare, lors de sa dix-neuvième année, choisir la nationalité italienne.</p>			

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Possibilité d'opposition du Gouvernement pour indignité ou défaut d'assimilation.</p>	<p>- Possibilité de refus du tribunal de première instance pour faits personnels ou manque de volonté d'intégration ou pour caractère insuffisant de la possession d'état alléguée.</p>			<p>- La déclaration d'option entraîne <b>automatiquement</b> l'attribution de la nationalité espagnole, <b>à trois conditions</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renonciation à la nationalité antérieure ;</li> <li>- prestation du serment de fidélité au Chef de l'Etat et d'obéissance aux lois ;</li> <li>- inscription sur le registre de l'état civil.</li> </ul>		



France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>. absence de condamnation ;</p> <p>. assimilation, connaissance de la langue ;</p> <p>. cinq ans au moins de résidence (ce stage peut être réduit à deux ans ou ne pas être exigé, sous diverses conditions).</p>	<p>. cinq ans au moins de résidence (ce stage peut être réduit à trois ans si la personne est reconnue réfugié ou apatride).</p>	<p>. assimilation, connaissance de la langue ;</p> <p>. cinq ans au moins de résidence régulière</p>	<p>. cinq ans au moins de résidence ;</p> <p>. deux ans seulement de résidence en cas de services signalés rendus à l'Italie ;</p> <p>. six mois de résidence pour l'étranger qui aurait pu acquérir la nationalité italienne en raison de la loi, mais a omis d'en faire la demande en temps utile.</p>	<p>. dix ans au moins de résidence ;</p> <p>. deux ans seulement de résidence pour les ressortissants des Républiques ibéroaméricaines, d'Andorre, des Philippines, de Guinée Equatoriale et du Portugal. Les ressortissants d'autres pays d'origine séphardite sont aussi compris dans cette exception ;</p>	<p>. disposer des capacités morales et civiles ;</p> <p>. avoir une connaissance suffisante de la langue ;</p> <p>. disposer des facultés pour mener sa vie et assurer sa subsistance.</p> <p>. six ans au moins de résidence sur le territoire ou sous l'administration portugaise.</p>	<p>. conduite irréprochable ;</p> <p>. être propriétaire d'un appartement ou avoir un logement ;</p> <p>. être en état de pourvoir à ses besoins et à ceux de sa famille ;</p> <p>. dix ans de résidence en Allemagne (durée réduite pour la personne mariée à un allemand : cinq ans ou, après le mariage, trois ans).</p>

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
	<p>- <b>Conditions de grande naturalisation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. 25 ans au moins ;</li> <li>. mêmes conditions de résidence ;</li> <li>. services importants rendus à la Belgique</li> </ul> <p><i>ou</i></p> <p>nationalité belge par la naturalisation ordinaire depuis cinq ans au moins</p> <p><i>ou</i></p> <p>nationalité belge par déclaration au titre du mariage avec un conjoint belge.</p>	<p>. intention de fixer sa résidence habituelle au Royaume-Uni.</p>		<p>. un an pour ceux qui sont nés en territoire espagnol, ceux qui sont nés à l'étranger d'un parent au moins qui aurait été espagnol d'origine et ceux qui n'ont pas exercé à temps l'option.</p>		

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Effets de la naturalisation : tous les droits et obligations.</p>	<p>- Effets de la naturalisation : la naturalisation ordinaire confère la nationalité belge mais sans «les droits politiques pour lesquels la Constitution ou les lois exigent la grande naturalisation» (c'est-à-dire l'éligibilité au Parlement et la capacité à occuper un poste ministériel).</p>	<p>- Effets de la naturalisation : tous les droits et obligations.</p>	<p>- Le Gouvernement a la faculté dans des cas exceptionnels et des circonstances particulières d'accorder la nationalité à des personnes ne rentrant pas dans les cas ci-dessus visés.</p> <p>- Celui qui est naturalisé doit prêter serment de demeurer fidèle à la République et à son chef et d'observer les lois de l'Etat.</p>	<p>- Trois conditions doivent être remplies dans les 180 jours qui suivent la notification de naturalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renonciation à la nationalité antérieure ;</li> <li>- inscription au registre d'état civil ;</li> <li>- prestation de serment de fidélité.</li> </ul>	<p>- Les conditions de résidence et de connaissance de la langue peuvent ne pas être exigées pour ceux qui avaient eu la nationalité portugaise, qui sont descendants de Portugais et pour les étrangers qui ont rendu ou sont appelés à rendre des services notables à l'Etat portugais.</p>	<p>- La réunion de ces conditions ne donne aucun droit à la nationalité dont l'octroi dépend toujours du bon vouloir des autorités et ne se justifie que par l'existence d'un intérêt public.</p> <p>- Effets de la naturalisation : tous les droits et obligations.</p>

**PERTE DE LA NATIONALITÉ**

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Par déclaration dans le délai d'un an : le Français majeur résidant à l'étranger qui acquiert volontairement une nationalité étrangère.</p>	<p>- Le Belge majeur qui acquiert volontairement une nationalité étrangère (perte automatique, sauf si la personne est encore soumise aux obligations du service militaire, auquel cas l'autorisation du Roi est requise).</p>		<p>- Par décret du Président de la République : l'Italien qui a volontairement acquis une nationalité étrangère et a fixé sa résidence personnelle à l'étranger (faculté pour le Gouvernement de dispenser de la condition de résidence à l'étranger).</p>			<p>- Retrait de la nationalité sur demande de l'Allemand qui sollicite l'acquisition d'une nationalité étrangère et qui a la garantie qu'elle lui sera attribuée.</p> <p>Pour une personne soumise à l'autorité parentale ou à la tutelle, demande par le représentant légal avec l'approbation du tribunal des tutelles (possibilité de recours par le ministère public). Approbation du tribunal des tutelles non requise si le père ou la mère sollicitent pour eux simultanément le retrait de la nationalité.</p> <p>Retrait refusé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. aux fonctionnaires, magistrats, soldats... ;</li> <li>. aux personnes soumises à l'obligation de service militaire, sauf accord du ministre fédéral de la Défense.</li> </ul>

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
						<p>Retrait non opéré si la nationalité étrangère sollicitée n'est pas obtenue dans l'année suivant la remise de l'acte de retrait.</p> <p>- Perte de la nationalité par l'Allemand qui réside à l'étranger et qui acquiert une nationalité étrangère (si cette acquisition a eu lieu sur sa demande ou celle de son mari ou de son représentant légal et s'il n'a pas antérieurement sollicité et obtenu une approbation écrite de l'autorité compétente allemande en vue de conserver sa nationalité).</p>

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Le Français, même mineur, qui, ayant une nationalité étrangère, est autorisé par décret à perdre la qualité de Français.</p> <p>- Par exercice de la faculté de répudiation de la qualité de Français attribuée par la filiation ou la naissance sur le territoire (cf. <i>supra</i>).</p>	<p>- Le Belge majeur qui déclare renoncer à la nationalité belge et prouve qu'il a, acquiert ou recouvre une nationalité étrangère.</p>		<p>- Par décret du Président de la République : l'Italien qui, ayant acquis, sans avoir fait acte de volonté personnelle, une nationalité étrangère, déclare renoncer à la nationalité italienne et qui fixe ou a fixé à l'étranger sa résidence personnelle.</p>			<p>- Possibilité de renonciation écrite par l'Allemand qui possède plusieurs nationalités.</p> <p>Approbation nécessaire de l'autorité compétente (elle ne saurait être accordée aux fonctionnaires, magistrats, soldats, personnes soumises à l'obligation de service militaire), sauf si le renonçant réside à l'étranger depuis dix ans au moins et sauf s'il a accompli ses obligations militaires dans l'un des Etats dont il possède la nationalité).</p>

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Possibilité de répudiation de la qualité de Français en cas de mariage avec un étranger s'il y a acquisition de la nationalité du conjoint étranger et résidence à l'étranger.</p> <p>- Le Français d'origine par filiation qui n'a pas la possession d'état de Français et qui n'a jamais résidé en France, s'il en a été de même de ses a s c e n d a n t s : constatation de la perte de nationalité par jugement.</p>	<p>- Le Belge né. à l'étranger qui a résidé à l'étranger de 18 à 28 ans et qui n'exerce à l'étranger aucune fonction conférée par l'Etat belge ou dans une société belge, sauf s'il déclare avant 28 ans vouloir conserver la nationalité belge. Cette déclaration vaut pour dix ans et est renouvelable de dix ans en dix ans.</p>	<p>- Possibilité de répudiation de la qualité de citoyen britannique en cas de mariage avec un étranger s'il y a acquisition de la nationalité du conjoint étranger et résidence à l'étranger.</p>				

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>- Le Français qui se comporte en national d'un pays étranger et qui en a la nationalité : perte déclarée par décret.</p> <p>- Le Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger, ne résigne pas son emploi malgré une injonction du Gouvernement français : perte déclarée par décret.</p>	<p>- Le mineur belge adopté par un ou des étrangers si la nationalité de l'adoptant lui est acquise.</p>		<p>- Par décret du Président de la République :</p> <p>. l'Italien au service d'un Etat étranger qui persiste en dépit de la mise en demeure du Gouvernement italien d'y renoncer</p> <p>. l'Italien qui, à l'étranger, trouble l'ordre public ou préjudicie aux intérêts de l'Etat italien</p>			<p>- L'Allemand adopté par un étranger si la nationalité de l'adoptant lui est acquise et sauf si la parenté entre l'adopté et celui de ses parents qui est Allemand reste maintenue.</p> <p>Perte étendue aux mineurs des-cendants de l'adopté seul chargé de leur garde si l'acquisition de la nationalité de l'adoptant s'étend aux descendants.</p>

## DÉCHÉANCE

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p><b>Celui qui a acquis la nationalité peut être déchu :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour certaines condamnations (notamment crimes et délits contre la sûreté de l'Etat et tout crime lui valant plus de cinq ans de prison) ;</li> <li>- s'il se soustrait au service national ;</li> <li>- s'il accomplit des actes préjudiciables à la France au profit d'un Etat étranger.</li> </ul> <p>Ces faits ne sont susceptibles d'entraîner la déchéance que s'ils se produisent <b>dans les dix ans suivant l'acquisition de la nationalité.</b></p>	<p><b>Celui qui ne tient pas sa nationalité d'un auteur belge à sa naissance peut être déchu :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en cas de manquement grave aux devoirs du citoyen belge (la déchéance est poursuivie par le ministère public devant la cour d'appel).</li> </ul>	<p><b>Celui qui a acquis la nationalité peut être déchu :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour certaines condamnations (notamment plus d'un an de prison ferme) mais uniquement s'il s'agit d'une nationalité acquise par naturalisation ;</li> </ul> <p>Ces faits ne sont susceptibles d'entraîner la déchéance que si celle-ci est prononcée dans les cinq mois suivant la fin de l'exécution de la peine.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour fraude lors de la naturalisation.</li> </ul>				<p><i>«La nationalité allemande ne peut pas être retirée», aux termes de l'article 16 de la Loi fondamentale.</i></p>

## RECOUVREMENT DE LA NATIONALITÉ

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p><b>- Par décret :</b></p> <p>. si l'intéressé établit avoir possédé la qualité de Français ;</p> <p>. mêmes règles que pour la naturalisation mais aucune condition d'âge et de stage.</p> <p><b>- Par déclaration :</b></p> <p>Conditions :</p> <p>. être français d'origine</p>	<p><b>- Par déclaration :</b> conditions :</p> <p>. être belge de naissance ;</p> <p>. être majeur ;</p> <p>. avoir résidé en Belgique durant les douze mois qui précèdent (le recouvrement est cependant possible même en cas de résidence à l'étranger, mais alors sous réserve d'une enquête spéciale).</p>	<p><b>- Par décision du ministre de l'Intérieur :</b></p> <p>. si l'intéressé établit avoir possédé la qualité de citoyen britannique ;</p> <p>. mêmes règles que pour la naturalisation mais aucune condition de durée de résidence.</p>	<p>- Celui qui accomplit son <b>service militaire en Italie</b> ou devient <b>fonctionnaire de l'Etat italien.</b></p> <p>- Celui qui <b>renonce à sa nationalité étrangère</b> ou prouve qu'il <b>n'est plus au service d'un Etat étranger</b> et qui, dans l'année de cette renonciation, a fixé ou fixe sa <b>résidence personnelle en Italie.</b></p>			

France	Belgique	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Portugal	R.F.A.
<p>. avoir perdu la nationalité par mariage ou acquisition d'une nationalité étrangère par mesure individuelle ;</p> <p>. avoir des liens manifestes avec la France ;</p> <p>. possibilité d'opposition du Gouvernement pour indignité.</p>			<p>- Celui qui réside depuis deux ans en Italie si la perte de la nationalité italienne résulte de l'acquisition d'une citoyenneté étrangère.</p> <p>Dans les deux derniers cas, le Gouvernement peut faire opposition, sur avis conforme du Conseil d'Etat.</p> <p>La condition de résidence peut être supprimée - avec l'autorisation du Gouvernement- si l'intéressé a -depuis plus de deux ans- transféré sa résidence dans un Etat dont il n'a pas acquis la nationalité.</p>			

**STATISTIQUES RELATIVES  
À L'ACQUISITION DE  
LA NATIONALITÉ ALLEMANDE**

1. Le nombre des naturalisations «de convenance» stagne au cours des dernières années :

1977	13 535
1978	14 075
1979	15 172
1980	14 969
1981	13 643
1982	13 266
1983	14 334
1984	14 695
1985	13 894
1986	14 030
1987	14 029
<b>TOTAL</b>	<b>155 642</b>

2. Ces naturalisations «de convenance» ont pour l'essentiel bénéficié à des ressortissants des dix pays suivants :

Yougoslavie	27 978
Autriche	16 941
Italie	16 362
Tchécoslovaquie	15 376
Pologne	13 957
Hongrie	9 743
Turquie	9 341
Pays-Bas	4 776
Grèce	4 403
France	3 966

3. Au cours de la même période (de 1977 à 1987), le nombre des naturalisations «de droit» s'est élevé à 242.723. Elles ont été accordées pour l'essentiel à des membres du peuple allemand.

**STATISTIQUES RELATIVES**  
**À L'ATTRIBUTIONS DE LA NATIONALITÉ BRITANNIQUE**  
**1983-1988**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>A. A titre discrétionnaire</b>						
- par mariage	324	6.620	5.827	5.363	8.281	5.697
- mineur	9.816	13.017	10.145	8.527	8.587	6.059
- condition de résidence	12.183	11.835	11.239	8.822	10.181	8.837
<b>TOTAL</b>	<b>22.329</b>	<b>31.476</b>	<b>27.211</b>	<b>22.712</b>	<b>27.049</b>	<b>20.587</b>
<b>B. Par enregistrement</b>						
- par mariage antérieur à 1989 (femmes uniquement)	11.867	15.681	9.229	7.339	8.071	7.423
- mineurs	1.625	809	889	920	915	370
- condition de résidence avant 1989	19.546	25.325	15.758	14.441	28.374	35.668
- personnes sans nationalité	14	26	26	19	10	6
- Gibraltar	38	59	81	87	79	60
- réintégration	5.278	606	571	354	378	470
<b>TOTAL</b>	<b>38.368</b>	<b>42.506</b>	<b>26.554</b>	<b>23.160</b>	<b>37.827</b>	<b>43.997</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60.691</b>	<b>73.982</b>	<b>53.765</b>	<b>45.872</b>	<b>64.876</b>	<b>64.584</b>

**N.B. Attribution des autres nationalités**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
British overseas citizenships	16	135	185	122	107	85
British dependent territories	3.101	3.042	2.637	3.293	3.434	3.650
British subject status	2	11	6	7	4	2

**STATISTIQUES RELATIVES A L'ACQUISITION  
DE LA NATIONALITÉ ITALIENNE**

	<b>1988</b>	<b>1989</b>
- Loi 123 (citoyens étrangers ayant épousé un citoyen italien)	806	3 698
- Loi 555 de 1912 (enfants de citoyens étrangers résidant depuis plus de dix ans en Italie)	231	510
- Réacquisition de la nationalité italienne	4 500	5 000

**ATTRIBUTION ET ACQUISITION DE  
LA NATIONALITÉ BELGE :  
STATISTIQUES**

**I. Nombre d'étrangers qui ont obtenu la nationalité belge (par attribution ou acquisition)  
suivant le pays de nationalité antérieure**

Source : Registre national)

PAYS DE NATIONALITÉ ANTÉRIEURE	1985 (1)	1986	1987	1988	PAYS DE NATIONALITÉ ANTÉRIEURE	1985 (1)	1986	1987	1988
Allemagne	3 439	226	148	122	Autres pays d'Europe	2 637	504	593	428
Danemark	73	4	4	1	Vietnam	54	35	24	27
Espagne	3 764	296	230	172	Turquie	661	255	319	343
France	16 953	982	933	760	Autres pays d'Asie	1 750	1 021	936	1 014
Royaume-Uni	1 985	135	112	97	Algérie	1 484	110	159	130
Luxembourg	972	24	14	12	Maroc	3 464	1 227	1 549	1 570
Grèce	1 249	194	168	148	Tunisie	1 705	155	217	195
Irlande	60	3	-	5	Zaïre	810	140	137	135
Portugal	958	101	77	70	Autres pays d'Afrique	773	135	227	236
Italie	25 377	2 002	1 792	1 105	USA + Canada	641	42	37	39
Pays-Bas	10 088	566	375	284	Pays d'Amérique latine	798	213	284	265
<i>Total CEE :</i>	<b>64 918</b>	<b>4 533</b>	<b>3 853</b>	<b>2 776</b>	Pays d'Océanie	37	3	5	2
					Réfugiés	2 008	1 036	1 179	1 111
					Apatrides et nationalité inconnue	1 681	162	119	105
					<i>Total pays non CEE :</i>	<b>18 503</b>	<b>5 088</b>	<b>5 785</b>	<b>5 600</b>
					<i>Total général :</i>	<b>83 421</b>	<b>9 621</b>	<b>9 638</b>	<b>8 376</b>

(1) Les changements de nationalité sont nettement plus nombreux en 1985 en raison de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 1984 instituant le code de la nationalité belge.

## II. Attributions et acquisitions de la nationalité belge en fonction du motif du changement

(Source : Registre national)

	1985	1986	1987	1988	1989 (1)
<b>ATTRIBUTIONS DE LA NATIONALITÉ BELGE</b>					
<b>1. - Naissances en Belgique</b>					
a) Mère belge et père étranger	67 396	156	137	102	
b) Adopté par un(e) belge	159	54	66	51	
c) Apatride	209	18	29	17	
d) Demandée par un auteur ou adoptant né en Belgique	748	230	221	166	
<i>Total :</i>	<b>68 512</b>	<b>458</b>	<b>453</b>	<b>336</b>	
<b>2. - Naissances à l'étranger</b>					
a) Père belge né en Belgique	141	21	28	35	
b) Mère belge née en Belgique	2 326	58	50	38	
c) Adopté par un(e) belge né(e) en Belgique	585	364	328	362	
d) Père ou mère belge né(e) à l'étranger	66	18	20	24	
e) Adopté par un(e) belge né(e) à l'étranger	11	12	8	14	
<i>Total :</i>	<b>3 129</b>	<b>473</b>	<b>434</b>	<b>473</b>	
<b>3. - Par suite d'acquisition ou de recouvrement de la nationalité belge d'un auteur ou adoptant</b>					
	1 412	1 605	1 721	1 492	
<i>Total :</i>	<b>1 412</b>	<b>1 605</b>	<b>1 721</b>	<b>1 492</b>	
<i>Total :</i>	<b>73 053</b>	<b>2 536</b>	<b>2 608</b>	<b>2 301</b>	
<b>ACQUISITIONS DE LA NATIONALITÉ BELGE</b>					
a) Grandes naturalisations	343	277	67	18	15
b) Naturalisations ordinaires	1 777	1 878	1 956	1 662	1 863
c) Sur déclaration par suite de mariage	996	1 860	2 164	1 754	
d) Par option	2 131	2 285	2 158	2 019	
e) Par recouvrement	133	152	93	88	
f) Autres motifs ou non précisé	4 988	633	592	534	
<i>Total :</i>	<b>10 368</b>	<b>7 085</b>	<b>7 030</b>	<b>6 075</b>	
<i>Total général :</i>	<b>83 421</b>	<b>9 621</b>	<b>9 638</b>	<b>8 376</b>	

(1) Pour 1989, seuls les nombres relatifs aux naturalisations sont déjà connus.