

En réponse au courrier du 25 janvier 2018 de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, je vous prie de trouver infra les observations de la France.

I. Sur l'accès à la citoyenneté et à la nationalité.

D'un point de vue général, la législation française obéit au principe constitutionnel d'égalité, affirmé dès 1789 dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fait partie du « bloc de constitutionnalité » depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 (Décision n° 71-44 DC). L'article 6 de la Déclaration dispose en effet que « la loi doit être la même pour tous ». Ce principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion est réaffirmé par l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

C'est dire l'importance, voire la prééminence, dans l'ordre juridique français de ce principe que l'on peut considérer, non seulement comme un élément central de l'« identité constitutionnelle de la France », mais aussi comme l'un des principaux piliers de l'État de droit.

Il peut arriver que ce principe connaisse des modulations lorsque celles-ci reposent sur des critères objectifs et rationnels au regard de l'objectif recherché par le législateur et que cet objectif n'est lui-même ni contraire à la Constitution, ni entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Ainsi, le Conseil constitutionnel juge, dans un considérant de principe :

« Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (voir, par exemple, Décision n° 1996-375 DC).

Il appert clairement de ce standard jurisprudentiel que l'égalité ne peut être un droit fondamental absolu et inconditionnel, mais au contraire une norme relative et contingente.

S'inscrivant dans ce cadre constitutionnel, la législation française relative à l'accès à la nationalité permet à tous les individus, quels que soient leur sexe, leur origine ou leur religion, de pouvoir accéder à la nationalité française et, par là même, à la citoyenneté européenne. Toutefois, les procédures d'accès à la nationalité française relevant du ministère de l'intérieur, seules abordées dans le cadre de la présente étude, doivent être réparties en deux grandes catégories, les procédures déclaratives, d'une part, et la procédure d'acquisition par décision de l'autorité publique, d'autre part. Alors que dans les procédures déclaratives les déclarants ont un « droit à » acquérir la nationalité française, les postulants qui sollicitent la nationalité française dans le cadre d'une procédure d'acquisition par décision de l'autorité publique sont soumis à un large pouvoir d'appréciation du ministre chargé des naturalisations -qui demeure toutefois sous le contrôle du juge-.

Bien que ces deux grandes catégories de procédures soient sous-tendues par des philosophies différentes, du fait même qu'elles concernent des personnes placées dans des situations

différentes, les dispositions régissant l'ensemble de ces procédures garantissent un égal accès des personnes à la nationalité française (I). Plus encore, des dispositions particulières visent, dans certains cas, à faciliter l'accès à la nationalité française de personnes qui se trouvent en situation de plus grande vulnérabilité (II).

A. Les garanties d'un égal accès à la nationalité française

Cadre juridique :

Code civil (articles 21-1 et suivants)

Décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française

Les procédures d'acquisition de la nationalité française, réparties selon les deux grandes catégories précitées, sont les suivantes :

- les procédures déclaratives à raison :
 - du mariage avec un conjoint français (art. 21-2 du code civil),
 - de la qualité d'ascendant de français (art. 21-13-1 du code civil),
 - de la qualité de frère ou sœur de français (art. 21-13-2 du code civil) ;
- la procédure d'acquisition par décision de l'autorité publique (art. 21-15 du code civil).

Toutes répondent à des conditions d'accès à la nationalité objectives, définies par les textes législatif et réglementaire, qui sont appréciées par l'autorité administrative dans un cadre de stricte égalité.

1°- Les conditions de l'accès à la nationalité française posées par les textes législatif et réglementaire

1.1- S'agissant des procédures déclaratives,

Au-delà des conditions tendant à démontrer que le déclarant(e) est conjoint(e) de français(e), a la qualité d'ascendant(e) de français(e) ou la qualité de frère ou de sœur de français(e), des conditions de résidence en France et/ou de vie commune ou de scolarité en France, les déclarants doivent se présenter à un entretien destiné à permettre, après enquête des services de police, « d'apprécier s'il y a lieu de s'opposer à l'acquisition de la nationalité française pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique » (art. 15, 17-2 et 17-4 du décret du 30 décembre 1993).

L'acquisition de la nationalité française à raison du mariage est également soumise à la condition d'une connaissance suffisante de la langue française (art. 21-2 du code civil, art. 14 et 14-1 du décret du 30 décembre 1993).

1.2- S'agissant de la procédure d'acquisition par décision de l'autorité publique,

La procédure par décret implique que le postulant ait une connaissance suffisante de la langue française (art. 21-24 du code civil, art. 37 et 37-1 du décret du 30 décembre 1993) et qu'il justifie de son assimilation à la communauté française (art. 21-24 du code civil et article 37 du décret du 30 décembre 1993).

Les critères d'assimilation à la communauté française sont, dans le cadre de cette procédure, précisés par les textes comme suit :

Art. 21-24 du code civil : « *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, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'Etat, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République. A l'issue du contrôle de son assimilation, l'intéressé signe la charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte, approuvée par décret en Conseil d'Etat, rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française* ».

Art. 37 du décret du 30 décembre 1993 : « *Pour l'application de l'article 21-24 du code civil : 1° (...) / 2° Le demandeur doit justifier d'un niveau de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises correspondant aux éléments fondamentaux relatifs : / a) Aux grands repères de l'histoire de France : il est attendu que le postulant ait une connaissance élémentaire de la construction historique de la France qui lui permette de connaître et de situer les principaux événements ou personnages auxquels il est fait référence dans la vie sociale ; / b) Aux principes, symboles et institutions de la République : il est attendu du postulant qu'il connaisse les règles de vie en société, notamment en ce qui concerne le respect des lois, des libertés fondamentales, de l'égalité, notamment entre les hommes et les femmes, de la laïcité, ainsi que les principaux éléments de l'organisation politique et administrative de la France au niveau national et territorial ; / c) A l'exercice de la citoyenneté française : il est attendu du postulant qu'il connaisse les principaux droits et devoirs qui lui incomberaient en cas d'acquisition de la nationalité, tels qu'ils sont mentionnés dans la charte des droits et devoirs du citoyen français ; / d) A la place de la France dans l'Europe et dans le monde : il est attendu du postulant une connaissance élémentaire des caractéristiques de la France, la situant dans un environnement mondial, et des principes fondamentaux de l'Union européenne. / Les domaines et le niveau des connaissances attendues sont illustrés dans un livret du citoyen dont le contenu est approuvé par arrêté du ministre chargé des naturalisations. Il est élaboré par référence aux compétences correspondantes du socle commun de connaissances, de compétences et de culture mentionné au premier alinéa de l'article L. 121-1-1 du code de l'éducation. Le livret du citoyen est remis à toute personne ayant déposé une demande et disponible en ligne* ».

Quelle que soit la procédure, les conditions devant être remplies par le déclarant ou le postulant sont clairement définies par les textes, assurant ainsi une transparence des procédures d'accès à la nationalité française.

2°- L'application des conditions de l'accès à la nationalité française étroitement encadrée

Au-delà du caractère non discriminatoire des conditions d'accès à la nationalité française, telles qu'elles sont définies par les textes, de nombreuses mesures ont été prises afin d'assurer, tant au niveau interne de l'administration qu'au niveau externe, les mêmes garanties de non-discrimination dans la mise en œuvre de ces conditions.

2.1- Le contrôle opéré par l'administration

L'appréciation du niveau de langue offre peu de marge d'appréciation aux agents en charge de l'instruction des dossiers de demandes d'acquisition de la nationalité française.

Depuis le 1er janvier 2012 et en application du décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011, il appartient au demandeur de justifier de son niveau de connaissance de la langue française par la production :

- soit d'un diplôme délivré par une autorité française, en France ou à l'étranger, sanctionnant un niveau au moins égal au niveau V bis de la nomenclature nationale des niveaux de formation (à savoir le niveau du diplôme national du brevet, anciennement brevet des collèges) ;
- soit d'un diplôme attestant d'un niveau de connaissance du français au moins équivalant au niveau B1 oral du Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe (exemple : le diplôme d'études de français langue étrangère – DELF – de niveau B1 ou supérieur) ;
- soit d'une attestation en cours de validité délivrée à l'issue d'un cycle de formation par un organisme titulaire du label qualité « Français langue d'intégration » (FLI). Cette attestation doit indiquer que le postulant maîtrise un niveau B1 oral du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe (écouter, prendre part à une conversation et s'exprimer oralement en continu) ;
- soit d'une attestation en cours de validité attestant de la maîtrise du niveau B1, délivrée à l'issue de l'un des tests linguistiques suivants (*test de connaissance du français (TCF), du Centre international d'études pédagogiques ; test d'évaluation de français (TEF), de la chambre de commerce et d'industrie de Paris ; business language testing service français (BULATS), de l'université de Cambridge, test de français international (TFI), d'Education Testing Service –ETS Global*).

S'agissant de l'appréciation de l'assimilation du postulant, elle est étroitement encadrée par des outils mis à la disposition des personnes sollicitant la nationalité française mais également des personnes en charge de l'instruction des dossiers de demande d'accès à la nationalité française.

Soucieuse d'assurer le respect du principe d'égalité de traitement, la direction générale des étrangers en France, et plus précisément la sous-direction de l'accès à la nationalité française, mène depuis 2015, dans le cadre du regroupement des services préfectoraux chargés du traitement des naturalisations au sein de plateformes départementales ou interdépartementales, une politique ambitieuse de pilotage de ces services, qui intègre un volet « formation » des agents des plateformes en charge de l'instruction des demandes de naturalisation. Parmi les thématiques ainsi abordées, l'assimilation a fait l'objet d'une attention soutenue.

Des documents et outils à destination des postulants et des agents en charge de conduire l'entretien individuel d'assimilation ont ainsi été conçus sous l'égide de la sous direction.

A ce titre, le livret du citoyen, mentionné à l'article 37 du décret du 30 décembre 1993, a été approuvé par l'arrêté du 19 février 2015 publié au journal officiel du 25 février 2015.

Il rappelle les principales caractéristiques de l'organisation actuelle de la République et de la démocratie, les principes et valeurs qui s'attachent à elles et qui constituent notre cadre quotidien d'exercice de la citoyenneté. Il comporte, en outre, quelques grandes dates de notre histoire pour resituer dans le temps les origines de la France et son évolution jusqu'à maintenant et souligne la contribution d'un certain nombre de personnes naturalisées au rayonnement de notre pays.

Il s'agit bien évidemment d'une aide apportée au postulant et non d'un document exhaustif.

Afin de renforcer l'accessibilité du livret du citoyen, celui-ci a été mis en ligne sur le site <http://www.interieur.gouv.fr>, via le module d'accueil des étrangers, en service depuis mars 2015, qui vise, sur un mode convivial et intuitif, à harmoniser sur l'ensemble du territoire national l'information délivrée aux usagers étrangers.

Ce module est également consultable depuis les sites internet des services territoriaux de l'Etat tout comme celui de l'administration française – <http://www.service-public.fr> – rubrique *acquisition de la nationalité française – nationalité française par naturalisation – conditions à remplir*.

Il peut, également, être fait état de la charte des droits et devoirs du citoyen français, approuvée par le décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012, qui rappelle les principes et valeurs essentiels de la République et énonce les droits et devoirs du citoyen résultant de la Constitution ou de la loi, mentionnée à l'article 21-24 du code civil.

Si l'article 21-24 du code civil dispose que le postulant est invité à signer cette charte à l'issue de son entretien d'assimilation, et qu'une copie lui est remise, il est loisible au postulant de prendre connaissance de la charte et de son contenu selon les mêmes modalités que celles relatives à la mise en ligne du livret du citoyen.

Ainsi, toute personne désireuse d'engager une démarche d'accès à la nationalité française a, à sa disposition, des ressources lui permettant de préparer son entretien et démontrer sa connaissance suffisante de l'histoire, de la culture et de la société française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française.

Consciente des enjeux inhérents à l'évaluation de l'assimilation des postulants à la communauté française et de la difficulté de cet exercice, la direction générale des étrangers en France a, par ailleurs, élaboré, à l'intention des services préfectoraux et consulaires, un guide de l'entretien d'assimilation.

Conçu comme un outil destiné à aider les agents en charge de conduire l'entretien d'assimilation, dans cette phase d'évaluation et de décision, ce guide expose, après un rappel des conditions d'accueil en préfecture et dans les consulats des candidats à la nationalité française, les modalités de conduite de l'entretien d'assimilation et de l'établissement du compte rendu qui en est issu.

Ce guide répond à l'ambition de sécuriser l'entretien d'assimilation qui doit être conduit de manière tout à la fois rigoureuse et bienveillante. Il ne s'agit pas, en effet, de mettre en difficulté le demandeur mais bien de vérifier qu'au cours de son parcours d'intégration en France, il a acquis une culture suffisante pour se sentir familier avec les éléments fondateurs de notre société et qu'il sera ainsi en mesure d'exercer pleinement sa nouvelle citoyenneté.

Au-delà des instructions données aux services de l'administration et des outils visant à garantir un égal accès à l'acquisition de la nationalité française, le contrôle opéré a posteriori par le juge sur les décisions prises en matière de nationalité contribue à assurer l'absence de discrimination.

2.2- Le contrôle opéré par le juge

Le contrôle du juge intervient aussi bien au niveau des décisions prises à l'issue d'une procédure de demande d'acquisition de la nationalité française qu'au niveau du retrait de la nationalité française.

2.2.1- Le contrôle des décisions défavorables intervenant à la suite d'une demande d'acquisition

Le contentieux des déclarations de nationalité ressort en principe de la compétence des tribunaux judiciaires lorsqu'il concerne la validité de la déclaration. Il en est ainsi des recours diligentés par les déclarants contre les décisions de refus d'enregistrement des déclarations qui ne satisfont pas aux conditions légales (art. 26-3 du code civil). Il en va de même des recours formés par le ministère public contre une déclaration enregistrée si les conditions légales apparaissent non satisfaites ou s'il apparaît que le déclarant a menti ou a fraudé (art. 26-4 du code civil).

En revanche, **le contentieux des décisions d'irrecevabilité, d'ajournement et de refus de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française ressort de la compétence du juge administratif. Il est à noter que ces décisions bénéficient d'un double regard dans la mesure où, lorsque le postulant souhaite contester la décision par laquelle le préfet a prononcé l'irrecevabilité, l'ajournement ou le rejet de sa demande, il doit obligatoirement former un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès du ministre chargé des naturalisations.** Ainsi, avant le contrôle du juge, un second contrôle de l'administration intervient par le biais de l'autorité hiérarchique de l'autorité dont la décision est contestée.

Le dualisme juridictionnel qui s'applique en la matière n'amointrit en rien les garanties conférées aux déclarants et aux postulants qui, par l'accès au juge dont ils disposent, peuvent s'assurer d'une instruction non-discriminatoire de leur demande d'acquisition de la nationalité française.

2.2.2- Le contrôle des décisions de retrait de la nationalité française

Le retrait de la nationalité française est extrêmement encadré, tant par les textes que par le contrôle auquel il est soumis.

L'article 27-2 du code civil prévoit que : « *Les décrets portant acquisition, naturalisation ou réintégration peuvent être rapportés sur avis conforme du Conseil d'Etat dans le délai de deux ans à compter de leur publication au Journal officiel si le requérant ne satisfait pas aux conditions légales ; si la décision a été obtenue par mensonge ou fraude, ces décrets peuvent être rapportés dans le délai de deux ans à partir de la découverte de la fraude* ».

Il ressort de ces dispositions qu'un retrait de la nationalité ne peut intervenir que dans un délai contraint, soit deux ans à compter de la publication du décret ou deux ans à compter de la découverte de la fraude. En outre, l'administration ne peut procéder à un retrait qu'à la condition que le Conseil d'Etat, qui intervient en formation consultative, ne s'y soit pas opposé. L'administration est en effet liée par l'avis du Conseil d'Etat.

La personne concernée par le retrait doit être mise à même de faire valoir ses observations (art. 62 du décret du 30 décembre 1993).

Enfin, la personne s'étant vue retirer la nationalité française dispose d'un droit de recours devant le Conseil d'Etat qui statue en formation contentieuse¹.

B. Une égalité d'accès à la nationalité française modulée pour des personnes se trouvant dans des situations particulières

De nombreuses dispositions facilitent l'accès à la nationalité française pour certains candidats en situation de plus grande vulnérabilité.

Ces dérogations aux conditions d'accès à la nationalité française sont prévues tant par les textes que par la jurisprudence.

1°- Les dispenses prévues par les textes

1.1- Les dispenses accordées en matière linguistique

Certaines catégories de personnes sont dispensées de produire les documents requis (voir point I.2.1 supra) au soutien de leur demande d'acquisition de la nationalité française.

Il s'agit :

- des personnes âgées de 60 ans ou plus ;
- des personnes souffrant d'un handicap (quel que soit le taux ou la nature du handicap) ou présentant un état de santé déficient chronique (attesté par un certificat médical) ;
- des personnes titulaires d'un diplôme délivré dans un pays francophone à l'issue d'études suivies en français.

Ces personnes sont, comme le prévoit l'article 41 du décret du 30 décembre 1993, entendues lors d'un entretien individuel afin de vérifier si elles justifient du niveau B1 oral précité. Il en est de même des personnes produisant une attestation justifiant d'un niveau de langue inférieur au niveau B1.

Enfin, l'article 21-24-1 du code civil prévoit que la condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides qui résident régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans.

1.2- Les réductions et dispenses de stage (au sens résidence)

Elles sont prévues par les articles 21-18 à 21-20 du code civil.

La durée de résidence en France, qui doit être en principe de cinq ans avant le dépôt de la demande d'acquisition de la nationalité française, est réduite 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 ;

¹ Sans préjudice des dispositions de l'article R. 721-1, les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'Etat, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis (article R. 122-21-1 du code de justice administrative)

- Pour l'étranger qui présente un parcours exceptionnel d'intégration, apprécié au regard des activités menées ou des actions accomplies dans les domaines civique, scientifique, économique, culturel ou sportif.

Des dispenses de durée de résidence en France sont prévues pour les personnes suivantes :

- 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 ;
- L'étranger qui a rendu des services exceptionnels à la France ou celui dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel. Dans ce cas, le décret de naturalisation ne peut être accordé qu'après avis du Conseil d'Etat sur rapport motivé du ministre compétent ;
- L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides ;
- 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, soit lorsque le français est sa langue maternelle, soit lorsqu'elle justifie d'une scolarisation minimale de cinq années dans un établissement enseignant en langue française.

2°- Les dispenses prévues par la jurisprudence

Les personnes justifiant d'un handicap et qui perçoivent une allocation en compensation de cet handicap, ne peuvent se voir opposer un défaut de ressources suffisantes dans le cadre de leur demande d'acquisition de la nationalité française (Conseil d'Etat, 11 mai 2016, M. Zahti, req. n° 389399).

Il résulte de tout ce qui précède que le dispositif d'accès à la nationalité française, tant au travers des règles qui le fondent que de l'application qui en sont faites, répond à un principe de non-discrimination des personnes sollicitant l'accès à la nationalité française.

II. Sur le retrait de la nationalité.

Les mesures prises pour garantir que les dispositions visant à retirer la nationalité à des personnes, respectent les obligations de l'Etat d'assurer la jouissance non discriminatoire du droit à la nationalité ;

La déchéance de nationalité est régie par l'article 25 du Code civil :

« L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride :

- 1° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ;
- 2° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit prévu et réprimé par le chapitre II du titre III du livre IV du code pénal ;
- 3° S'il est condamné pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui du code du service national ;
- 4° S'il s'est livré au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France. »

L'article 25-1 du Code civil précise à cet égard que :

« La déchéance n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé et visés à l'article 25 se sont produits antérieurement à l'acquisition de la nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition. Elle ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits. Si les faits reprochés à l'intéressé sont visés au 1° de l'article 25, les délais mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés à quinze ans. »

Cette mesure est entourée de plusieurs garanties.

A. La déchéance de nationalité est entourée de garanties procédurales

La procédure contradictoire préalable à une mesure de retrait de nationalité est expressément prévue par l'article 61 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 qui dispose que *« lorsque le Gouvernement décide de faire application des articles 25 et 25-1 du code civil, il notifie les motifs de droit et de fait justifiant la déchéance de la nationalité française, en la forme administrative ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (...) L'intéressé dispose d'un délai d'un mois à dater de la notification ou de la publication de l'avis au Journal officiel pour faire parvenir au ministre chargé des naturalisations ses observations en défense. A l'expiration de ce délai, le Gouvernement peut déclarer, par décret motivé pris sur avis conforme du Conseil d'Etat, que l'intéressé est déchu de la nationalité française »*.

Par ailleurs, aucun texte ni principe ne fait obligation à l'administration de répliquer aux observations formulées par un administré dans le cadre d'une telle procédure ni même à viser ces observations dans la décision ensuite intervenue (cf. CE, 30 décembre 2014, *L'Œuvre française*, n° 372322, cons. 2).

Sur le délai de quinze ans pendant lequel la nationalité peut être retirée, le juge des référés du Conseil d'Etat a précisé que *« le délai de quinze ans à partir de la perpétration des faits en cause, prévu par les dispositions de l'article 25-1 du code civil, résulte de la loi du 23 janvier 2006, qui a porté ce délai de dix à quinze ans ; que les règles de délai issues de la loi du 23 janvier 2006 sont, eu égard à leur objet d'application immédiate ; que l'article 17-2 du code civil précise que « l'acquisition et la perte de la nationalité française sont régies par la loi en vigueur au temps de l'acte ou du fait auquel la loi attache ces effets » et en a déduit que « le moyen tiré de ce qu'en faisant application du délai prévu par la loi du 23 janvier 2006, le décret dont la suspension est demandée se serait fondé sur des dispositions législatives qui*

n'auraient pas été applicables ou aurait méconnu le principe de non-rétroactivité de la loi pénale n'est donc pas, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de ce décret ». (CE, ordonnance du 20 novembre 2015, n°394349)

Sur cet allongement des délais de dix à quinze ans résultant de l'article 25-1 du code civil, le Conseil constitutionnel avait, quant à lui, estimé qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions dès lors que l'atteinte portée aux situations légalement acquises est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant (CC, 23 janvier 2015, n°2014-439 QPC).

B. La déchéance de nationalité doit respecter les principes de nécessité et de proportionnalité

Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution dès lors qu'elles subordonnent la déchéance de nationalité à la condition que la personne a été condamnée pour des actes de terrorisme ; qu'elles ne peuvent conduire à ce que la personne soit rendue apatride ; qu'eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, les dispositions contestées instituent une sanction ayant le caractère d'une punition qui n'est pas manifestement disproportionnée (CC, 23 janvier 2015, n°2014-439 QPC ; 16 juillet 1996, n°96-377).

Enfin, le Conseil d'Etat a rappelé que la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève de la compétence de chaque État membre de l'Union (CJUE, 2 mars 2010, *Rottman*, C-135/08) mais que, dans la mesure où la perte de la nationalité d'un Etat membre a pour conséquence la perte du statut de citoyen de l'Union, la perte de la nationalité d'un Etat membre doit, pour être conforme au droit de l'Union, répondre à des motifs d'intérêt général et être proportionnée à la gravité des faits qui la fondent, au délai écoulé depuis l'acquisition de la nationalité et à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer une autre nationalité (CE, 11 mai 2015, *M. Sahnouni El Yaacoubi*, n°383664).

Aux termes du même arrêt, le Conseil d'Etat a confirmé que la Charte des droits fondamentaux ne faisait pas obstacle à ce que la perte de nationalité puisse dépendre du mode ou des conditions d'acquisition de la nationalité.

Sur le caractère proportionné de la mesure, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision précitée du 23 janvier 2015 (n°2014-439 QPC), que les dispositions du 1° de l'article 25 du code civil « *subordonnent la déchéance de nationalité à la condition que la personne a été condamnée pour des actes de terrorisme ; qu'elles ne peuvent conduire à ce que la personne soit rendue apatride ; qu'eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme.* (ces dispositions) *instituent une sanction ayant le caractère d'une punition qui n'est pas manifestement disproportionnée* ». Le Conseil en a déduit que le 1° de l'article 25 ne méconnaissait pas les principes de nécessité et de proportionnalité des peines énoncés par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

C. La déchéance de nationalité ne porte pas atteinte au principe non bis in idem

Le Conseil constitutionnel a rappelé que « *le principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que des mêmes faits commis par une même personne puissent faire*

l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts devant leur propre ordre de juridiction » (CC, n°2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015).

Dès lors, si les étrangers visés par la mesure sont effectivement susceptibles d'être sanctionnés deux fois à raison des mêmes faits, il s'agit non d'un cumul de deux sanctions concomitantes, mais de l'addition de deux sanctions de nature différente, l'une pénale et l'autre administrative, en application de deux législations indépendantes l'une de l'autre, le code pénal d'une part et le code civil d'autre part, et relevant de deux ordres de juridiction différents, l'un judiciaire et l'autre administratif.

Les finalités des deux sanctions sont différentes. La sanction pénale est susceptible de s'appliquer à tout auteur d'acte de terrorisme, quelle que soit sa nationalité, et tend à punir celui-ci, protéger le corps social de ses agissements et le dissuader, lui ainsi que ceux qui seraient prêts à l'imiter, de commettre un acte de même nature.

La sanction administrative ne vise que les Français ayant récemment acquis la nationalité française et ayant été condamnés de façon définitive pour un délit ou un crime constituant un acte de terrorisme. Elle tend à remettre en cause la qualité de Français des intéressés, l'acte qu'ils ont commis étant regardé, du fait de sa particulière gravité, comme incompatible avec leur maintien dans la communauté française.

Enfin, les peines encourues sont de nature radicalement différente. Alors que le juge pénal dispose du pouvoir de prononcer un emprisonnement, l'autorité administrative ne peut que prononcer la déchéance de la nationalité française pour des faits dont la qualification et la matérialité ont été préalablement établies par le juge pénal.

Dans les deux cas, les sanctions doivent être proportionnées à la gravité des actes commis. Un décret portant déchéance de la nationalité est certes une sanction. Il convient de remarquer qu'il s'agit d'une sanction d'une nature intrinsèquement différente de celle prévue par les articles du 421-5 du code pénal.

L'article 421-5 du code pénal vise à réprimer, par une peine d'emprisonnement, les actes de terrorisme qu'il définit comme des infractions intentionnellement commises en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Pour sa part, l'article 25-1 du code civil vise à exclure de la communauté nationale les individus ayant été jugé coupables d'infractions graves, incluant les actes de terrorisme.

Il convient également de relever que si la sanction du code pénal est impérative - « *est puni* » - (même si une modulation des peines est bien sûr prévue par le droit interne en application du principe d'individualisation des peines), la sanction prévue par le code civil n'est que facultative : « *peut (...) être déchu* ».

La rédaction de l'article 25 du code civil donne ainsi une large appréciation à l'administration qui va juger de la nécessité de prononcer la déchéance de nationalité, en s'appuyant, certes, sur le prononcé de la condamnation pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme, mais également sur l'ensemble du comportement de l'intéressé et, enfin, sur le contexte d'ordre public qui prévaut lors du prononcé d'une telle mesure.

III. Sur les mesures prises pour prévenir et réduire l'apatridie.

Les mesures prises pour prévenir et réduire l'apatridie des personnes appartenant à des minorités raciales, nationales et ethniques ;
--

Selon la Convention de New York du 28 septembre 1954, ce terme s'applique à "toute personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation". L'apatridie repose sur l'absence de lien juridique entre un individu et un Etat.

L'article 8 de la Convention des Nations-Unies du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie prévoit que les Etats contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride sauf dans les cas suivants :

- a) Si un individu, dans des conditions impliquant de sa part un manque de loyauté envers l'Etat contractant;
 - i) A, au mépris d'une interdiction expresse de cet Etat, apporté ou continué d'apporter son concours à un autre Etat, ou reçu ou continué de recevoir d'un autre Etat des émoluments, ou
 - ii) A eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'Etat;
- b) Si un individu a prêté serment d'allégeance, ou a fait une déclaration formelle d'allégeance à un autre Etat, ou a manifesté de façon non douteuse par son comportement sa détermination de répudier son allégeance envers l'Etat contractant.

Un Etat contractant ne fera usage de la faculté de priver un individu de sa nationalité dans les conditions définies aux paragraphes 2 et 3 du présent article que conformément à la loi, laquelle comportera la possibilité pour l'intéressé de faire valoir tous ses moyens de défense devant une juridiction ou un autre organisme indépendant.

Le principe de non apatridie n'est donc pas intangible.

Toutefois, comme développé précédemment, l'Etat français s'interdit de rendre une personne apatride ; ainsi le retrait de la nationalité française ne peut s'opérer que si la personne bénéficie par ailleurs d'une autre nationalité.

En outre, la France offre une protection à toute personne reconnue comme apatride.

Ainsi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est chargé de reconnaître le statut aux apatrides qui en font la demande en France et de leur assurer une protection juridique et administrative.

La procédure de demande de statut d'apatride est définie par les articles R 812-1 et suivants du CESEDA.

La qualité d'apatride ne se présume pas. Elle doit être établie dans tous les éléments qui la déterminent par des preuves suffisamment précises et sérieuses.

Au cours de l'instruction de la demande d'apatridie, l'OFPRA recueille tous les éléments, notamment à travers un éventuel entretien, permettant de déterminer les différents pays auxquels l'étranger peut être "rattaché". Puis, l'instruction permet d'examiner dans quelle

mesure le demandeur peut bénéficier de la nationalité de chacun de ces Etats. L'OFPRA a la faculté d'interroger les autorités étrangères compétentes sur le lien de rattachement juridique de l'étranger à leur Etat.

Si la demande fait l'objet d'une décision d'admission au statut d'apatride, l'intéressé est placé sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA. Son statut personnel (mariage, divorce...) et son statut administratif (séjour, droit de circulation) sont alors gouvernés par la loi française.

L'apatride statutaire bénéficie d'une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" l'autorisant à travailler. Lorsqu'il justifie de trois années de résidence régulière en France, l'apatride statutaire peut se voir octroyer une carte de résident valable dix ans (article L 314-11 9° du CESEDA).

Le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité d'apatride et qui s'est vu délivrer une carte de séjour temporaire ou une carte de résident annuel peut demander à bénéficier de la réunification familiale (article 812-6 du CESEDA).

Dans le cas où la demande fait l'objet d'une décision négative, l'intéressé peut contester cette décision dans un délai de deux mois devant le tribunal administratif du lieu où il avait sa résidence lors de l'introduction de sa demande. Le jugement du tribunal administratif est susceptible d'appel devant la Cour administrative d'appel. Enfin, le Conseil d'Etat, juge de cassation, censure l'erreur de droit, contrôle l'exactitude matérielle des faits et leur exacte qualification juridique.

IV. Sur les discriminations à raison de la nationalité.

<p>Les lois et les politiques imposant des restrictions à l'immigration sur la base de la nationalité ; Les garanties visant à faire en sorte que les lois, politiques et pratiques en matière d'immigration ne discriminent pas – dans le but ou dans l'effet – contre certains groupes de non-ressortissants ;</p>
--

En matière d'immigration, toute discrimination fondée sur la nationalité est prohibée.

L'étranger qui s'estimerait discriminé en raison de sa nationalité bénéficie d'un droit au recours devant le juge. Il peut également saisir le Défenseur des droits.

