

N° 366733

M. B...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 15 janvier 2014

Lecture du 24 janvier 2014.

## CONCLUSIONS

**M. Xavier DOMINO, rapporteur public**

**Comme vous le savez, l'article 22-1 du code civil, pose le mécanisme dit de l'effet collectif de la nationalité.** Le premier alinéa de l'article dispose que : *« L'enfant mineur dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française, devient français de plein droit s'il a la même résidence habituelle que ce parent ou s'il réside alternativement avec ce parent dans le cas de séparation ou divorce »*, tandis que le second précise que ces dispositions *« ne sont applicables à l'enfant d'une personne qui acquiert la nationalité française par décision de l'autorité publique ou par déclaration de nationalité que si son nom est mentionné dans le décret ou dans la déclaration »*.

Cette dernière disposition joue notamment dans des litiges initiés par des personnes ayant acquis la nationalité française et qui, comme M. B..., estimant qu'un ou plusieurs de leurs enfants qui n'ont pas été mentionnés dans le décret les concernant devraient bénéficier de l'effet collectif, demandent une modification rétroactive du décret à cet effet et contestent ensuite le refus qui leur est opposé. Dans ces cas-là, la jurisprudence est claire : l'administration peut valablement refuser la modification demandée au motif que l'existence, ou la naissance, de l'enfant mineur n'a pas été portée à sa connaissance avant qu'elle ne prenne le décret, cette information pouvant être donnée lors de la demande initiale ou au cours de la procédure : voir par exemple 26 novembre 2012 **M. G...** n° 356105 au Recueil sur un autre point ou encore CE ,12 décembre 2012 **M. M...** n° 358760 au Recueil

**C'est dans ce cadre juridique que le ministre de l'intérieur a refusé de modifier le décret du 13 mai 2005 réintégrant dans la nationalité française M. B...**, né au Mali en 1952. Lors de sa demande initiale en date du 6 janvier 2004, M. B... avait déclaré 11 enfants. Quatre d'entre deux avait bénéficié de l'effet collectif. Le 14 septembre 2012, M. B... a demandé que soit porté sur le décret le nom de trois enfants supplémentaires, Y..., L... et I..., qu'il avait reconnus le 4 février 2009, soit après l'intervention du décret. Le ministre a refusé de faire droit à cette demande, dès lors qu'il n'avait pas été informé de l'existence de ces enfants à la date de la demande ou pendant l'instruction : pour d'autres cas de décisions concernant un refus de modifier un décret de naturalisation afin d'y inscrire le nom d'un enfant reconnu postérieurement à ce décret : voyez 30 décembre 2009 **M. C...** n° 333271 ; 17 juillet 2013 **M. C...**n° 364880.

**M. B... a attaqué cette décision de refus du 14 septembre 2012. Vous aurez à connaître aujourd'hui non de ce litige mais de la question prioritaire de**

1

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**constitutionnalité qu'il a posée à son occasion mettant en cause les dispositions de l'article 22-1 du code civil** en tant qu'elles bénéficient aux seuls enfants nés et reconnus par leur père avant le décret de naturalisation, à l'exclusion des enfants nés antérieurement mais reconnus par leur père postérieurement à ce décret.

**1. Les questions préalables à l'examen du débat de QPC « de fond » ne pose pas de problème**

**La condition d'applicabilité au litige propre à la QPC est sans aucun doute remplie.**

**La disposition n'a en outre pas déjà été déclarée conforme dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.** L'article 22-1 est formellement issu de la loi 93-933 du 22 juillet 1993, qui a été déférée au Conseil constitutionnel, mais sans que son article 25, qui a modifié l'ancien article 84 du code de la nationalité, ou son article 50, qui a transféré au code civil le code de la nationalité, ne soient spécialement examinés par le Conseil constitutionnel. Les modifications ultérieures n'ont pas été déférées.

**2. Reste donc à déterminer si la question est sérieuse.**

**a) Quelques rappels historiques, qui seront brefs, rassurez-vous, sur l'effet collectif de la nationalité ne sont pas inutiles.**

Ainsi que le rappelle le fascicule « Nationalité – naturalisation » du Jurisclasseur, l'acquisition de plein droit de la nationalité française pour les enfants mineurs de personnes naturalisées, sans demande de leur part et sans pouvoir de s'y opposer (les enfants avaient seulement la possibilité de décliner la nationalité dans l'année suivant leur majorité), remonte loin, à la loi du 26 juin 1889. [La loi du 10 août 1927 l'a étendue à d'autres modes d'acquisition de la nationalité, comme la réintégration et a supprimé la faculté de répudier la nationalité française à la majorité.]

L'ordonnance du 19 octobre 1945, qui a créé le code de la nationalité française a prévu à l'article 84 de ce dernier l'acquisition de plein droit pour les enfants mineurs, y compris légitimés ou naturels. Le dispositif a ensuite été sensiblement amendé par la loi de 1993.

La Commission de la nationalité, présidée par Marceau Long en 1987, sans remettre en cause l'effet collectif, avait entendu, en particulier pour lutter contre des comportements frauduleux, le circonscrire pour le réserver aux enfants qui avaient la même résidence habituelle que le parent acquérant la nationalité française. Parallèlement, et par ailleurs, la Commission proposait d'ouvrir une voie de naturalisation simplifiée pour les autres enfants. Elle suggérait aussi que le nom des enfants figure explicitement dans le décret ou la déclaration, pour faciliter l'établissement de leur nationalité française.

La loi du 22 juillet 1993, dont est issu l'actuel article 22-1 (les modifications ponctuelles apportées ultérieurement en 1998, 1999 et 2005 n'affectant pas le régime de l'effet collectif de façon décisive), a repris ces idées et les a même durcies, en limitant l'effet collectif aux enfants mineurs résidant avec le parent qui devient français et en instituant à titre de condition l'exigence que leur nom soit inscrit dans le décret.

A l'origine, la proposition de loi prévoyait que l'inscription sur le décret permettait de présumer que les enfants bénéficiaient bien de l'effet collectif. C'est la commission des lois constitutionnelles à l'Assemblée qui, sur proposition de son rapporteur, Pierre Mazeaud, est à l'origine de l'amendement du texte pour convertir cette faculté en obligation. Le rapport du député Mazeaud indique ainsi, p. 66 :

En vue de mettre fin à des difficultés administratives actuellement rencontrées, la Commission a adopté un amendement du Rapporteur prévoyant que la mention du nom des enfants mineurs sur le décret de naturalisation ou dans la déclaration de nationalité du parent est une condition impérative – et non pas une simple présomption – pour qu'ils acquièrent de plein droit la nationalité française (**amendement n° 44**).

L'amendement a été adopté par l'Assemblée avec avis favorable du Gouvernement, et la commission des lois du Sénat, en deuxième lecture a jugé que cette modification venait « simplifier opportunément » le droit de l'effet collectif (voir rapport de M. Jacques Bréard pour la commission des lois, n°331, p. 64).

Ce faisant, le législateur a donc entendu restreindre l'acquisition automatique de la nationalité aux seuls enfants qui sont identifiés, à la date d'acquisition de la nationalité française par le parent, comme étant ses enfants résidant en France avec lui. La loi de 1993, en exigeant que le nom de l'enfant soit porté sur le décret à titre de condition de l'acquisition de plein droit, a tranché un débat antérieurement ouvert, qui portait sur le point de savoir si la filiation devait avoir été établie avant la naturalisation ou pas : il faut considérer désormais qu'elle doit nécessairement l'être avant, pour que l'enfant puisse être déclaré par le parent lors de l'instruction de la demande de naturalisation et pour que son nom puisse figurer sur le décret.

Un tel choix a été critiqué notamment en qu'il laisse au parent un choix discrétionnaire, selon qu'il déclare ou non ses enfants, de leur faire acquérir la nationalité française en même temps que lui. Mais pour les enfants exclus de l'effet collectif, il existe d'autres voies d'accès à la nationalité française : pour les enfants majeurs, la naturalisation (autrefois sans condition de stage, cf l'article 21-19 du code civil, mais cette exemption a été supprimée par la loi de 2006) ; pour les enfants mineurs, la naturalisation sans attendre 18 ans, à la condition d'avoir résidé en France pendant 5 ans avec le parent devenu français (art. 21-22) ; ou encore les dispositions prévoyant de plein droit l'acquisition de la nationalité à 18 ans pour les enfants nés en France de parents étrangers qui ont leur résidence en France à 18 ans et qui ont résidé au moins 5 ans depuis l'âge de onze ans (article 21-7)..

**b) Compte tenu de l'objet de l'article 22-1, tel qu'il est issu de la loi de 1993, il nous semble que le grief tiré du principe d'égalité s'écarte facilement.**

Les enfants sont, effectivement, traités différemment selon qu'ils ont été reconnus par le parent devenu français avant ou après le décret d'acquisition de la nationalité française. Mais cette différence de traitement correspond à une différence de situation qui est en rapport avec l'objet du texte : la loi de 1993 a voulu circonscrire l'effet collectif, qui est une voie

particulière et automatique d'acquisition de la nationalité française, aux enfants identifiés à cette date et résidant avec leur parent, notamment pour éviter toute fraude. Nous ne voyons pas là d'atteinte au principe d'égalité.

**c) Le second grief est tiré du droit de mener une vie familiale normale.**

Le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Le Conseil constitutionnel en a déduit le « *droit de mener une vie familiale normale* » dont disposent les nationaux et « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière* » dans sa décision **n° 93-325 DC** du 13 août 1993 à propos de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (cons. 69 et 70). Il ne fait aucun doute que ce droit est bien de ceux qui sont invocables dans un débat QPC (voyez par exemple CE, 16 mars 2012, E..., n° 355087, inédite, qui renvoie au Conseil constitutionnel une QPC en identifiant un tel grief comme sérieux).

Ici la question est de savoir si le droit de mener une vie familiale normale permet de fonder un droit à obtenir la naturalisation lorsque le lien de filiation de l'enfant est établi après la naturalisation du parent.

La loi critiquée ne fait pas obstacle à ce que les membres d'une famille vivent ensemble. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que les enfants exclus de l'effet collectif de la nationalité acquièrent, par d'autres voies, la nationalité.

Dans sa décision **n° 2010-39 DC** du 6 octobre 2010, le conseil constitutionnel, examinant l'article 365 du code civil en ce qu'il fait obstacle à l'adoption de l'enfant mineur par le partenaire ou le concubin du parent qui adopte, le conseil constitutionnel a précisé que le droit à la vie familiale n'implique pas « *que la relation entre un enfant et la personne qui vit en couple avec son père ou sa mère ouvre droit à l'établissement d'un lien de filiation* ».

Le commentaire aux cahiers de cette décision précise que, pour le juge constitutionnel, « *le droit à une vie familiale normale s'entend comme une protection contre les mesures qui empêchent ou entravent, directement ou indirectement, en fait, la conduite d'une vie familiale. Par conséquent, ce droit doit s'appréhender par ses effets concrets sur la vie familiale : c'est un droit de « mener » une certaine vie, ce n'est pas le droit à un certain statut juridique. Ce n'est que lorsque l'impossibilité d'accéder à un statut juridique donné a pour effet d'empêcher de mener une vie familiale normale que la norme juridique en cause doit être regardée comme portant atteinte à ce droit* ». Voyez dans le même sens la décision **n° 2013-669 DC** du 17 mai 2013 à propos de la loi sur le mariage pour tous et son commentaire aux cahiers [, qui relève que « *le droit à une vie familiale normale doit être entendu dans un sens concret (possibilité de vivre ensemble), plus que dans un sens proprement formel qui impliquerait une consécration en droit des liens biologiques* ».]

Enfin, ainsi que le fait valoir le ministre, par sa décision **n° 2012-227 QPC** du 30 mars 2012 rendue à propos des conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage, le Conseil constitutionnel a jugé que « *ni le respect de la vie privée ni aucune autre exigence constitutionnelle n'impose que le conjoint d'une personne de nationalité française puisse acquérir la nationalité française à ce titre* » (cons. 8) et a précisé que le fait de subordonner l'acquisition de la nationalité française à une durée de

mariage sans cessation de la communauté de vie n'est pas contraire au droit au respect de la vie privée. Cette ligne a été réaffirmée quelques mois plus tard (décision n° 2012-264 QPC du 13 juillet 2012, également rendue à propos des conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage (cons. 6) [dans laquelle le CC a précisé que le durcissement des conditions nécessaires pour pouvoir acquérir la nationalité française par mariage ne portent pas atteinte au droit de mener une vie familiale normale car elles n'empêchent pas l'étranger de se marier et de fonder une famille]).

Compte tenu de la conception « concrète » qu'a le juge constitutionnel du droit à mener une vie familiale normale, nous pensons donc que le CC estimerait que l'article 22-1 ne porte pas atteinte à ce droit, en se fondant, d'une part, sur le fait que la disposition ne fait pas obstacle à ce que l'enfant qui n'a pas bénéficié de l'effet collectif par suite d'une déclaration de son existence postérieure à la naturalisation de son parent vive avec lui en France et, d'autre part, que le droit à mener une vie familiale normale n'implique pas que l'enfant d'une personne ayant acquis la nationalité française à la suite de sa naturalisation puisse acquérir la nationalité française à ce titre.

On notera de façon incidente que la Cour EDH refuse également de regarder un refus d'octroi de nationalité comme relevant de la vie familiale, mais qu'elle admet en revanche qu'un tel refus peut poser un problème en raison de ses conséquences sur la vie privée de l'individu, laquelle, dit-elle, est un concept suffisamment large pour englober tous les aspects de l'identité sociale d'une personne » (CEDH, 11 octobre 2011, *Genovese c/ Malte*). Cette décision, constitue d'ailleurs une évolution qui ne devrait pas rester complètement sans incidence sur votre propre jurisprudence, laquelle dénie pour le moment l'opérance de l'article 8 quand sont en jeu des questions de nationalité (voyez notamment CE, 26 septembre 2007, B..., 301145, B ; ou, après la décision cde la cour EDH, 22 mai 2012, S..., 349480, aux tables sur un autre point).

Mais par les motifs précédemment énoncés, nous concluons au non renvoi de la QPC.