
Comment prouver qu'on est Français ? (*)

Johann MORRI **

Si les étrangers peinent à régulariser leur situation, certains Français, eux, doivent prouver, certificat de nationalité à l'appui, leur "francité" pour renouveler leur carte d'identité. Les Pieds-Noirs et les ressortissants des TOM vivent à cette occasion un parcours du combattant qui n'est pas sans rappeler celui des sans-papiers.

Les colonnes des journaux accueillent régulièrement les témoignages de personnes qui, du jour au lendemain, découvrent la difficulté extrême, voire l'impossibilité de prouver qu'elles ont la nationalité française (1). Ces difficultés ne sont pas à proprement parler nouvelles. En 1987, la commission de la nationalité, plus connue sous le nom de «commission Marceau Long», du nom de son président, relevait dans son rapport les «difficultés rencontrées par des Français qui, à l'occasion de tel ou tel incident — papiers égarés ou volés, erreur de l'administration, etc. — voient avec surprise leur nationalité française remise en cause ou ne parviennent plus à l'établir» (2). Quelques années plus tard, c'est le Médiateur de la République qui se faisait l'écho de ces situations, alerté par des nombreuses réclamations (3).

Entre ces deux constats, le problème a changé d'échelle. La généralisation, à l'initiative de Charles Pasqua, de la carte nationale d'identité sécurisée, dite «infalsifiable», a entraîné pour des dizaines de milliers de personnes, l'obligation de prouver leur nationalité française. En effet, pour l'instruction de la demande de carte sécurisée, une preuve de la nationalité française est systématiquement exigée. Et le climat général de suspicion à l'égard des étrangers avec ses traductions législatives ont rendu d'autant plus utile la possession de documents attestant la nationalité française.

En pratique, les services préfectoraux exigent le plus souvent un certificat de nationalité française. Destiné, à l'origine, à offrir une facilité aux administrés, ce document est pratiquement devenu le mode exclusif et systématique de preuve de la nationalité française. Le certificat de nationalité est, en effet, le seul document spécifiquement destiné à constater et à prouver la nationalité française. Il confère à son déten-

** *Allocataire de recherche en Droit, Université de Paris X*

teur une présomption de nationalité française et «fait foi jusqu'à preuve du contraire» (article 31-2 du code civil) (4).

Il se différencie en cela de la carte d'identité ou de la fiche de nationalité française qui n'ont pas de valeur probante garantie par la loi, même s'ils tiennent lieu de certificat dans les actes de la vie quotidienne. Ce sont les greffiers en chef des tribunaux d'instance (5) qui délivrent, depuis 1995, les certificats de nationalité, sous le contrôle hiérarchique du Garde des Sceaux (ce qui souligne qu'il s'agit d'une tâche administrative et non juridictionnelle, même si elle était auparavant exercée par les juges d'instance).

Pourquoi est-il si difficile d'obtenir un certificat de nationalité française ? A cet égard, l'attitude des autorités chargées de le délivrer n'apporte qu'une explication partielle. Même s'ils évoluent dans un contexte différent des personnels du ministère de l'intérieur, les agents des tribunaux d'instance ne sont pas à l'abri des dérives constatées depuis des années dans l'administration française. Excès de zèle, suspicion systématique, attitudes xénophobes, peuvent aussi se rencontrer dans les tribunaux.

Un «livre blanc» récemment publié par la CFDT (6), et réalisant la synthèse de questionnaires envoyés aux personnels en charge des questions de nationalité dans diverses administrations, soulignait notamment le caractère tout à fait variable, d'un tribunal à un autre, des exigences en documents. Il soulignait également le manque de moyens — bien connu — de l'institution judiciaire, notamment en ce qui concerne le nombre et la formation des personnels chargés de la nationalité.

Une compétence indispensable

Or, la nature de la tâche en cause fait de la compétence du personnel une variable déterminante. Le certificat de nationalité française ne confère pas la nationalité française, il se contente de la prouver. L'autorité qui le délivre se borne à constater, au vu des documents produits, qu'une personne remplit les conditions légales pour être française. Sa marge d'interprétation est réduite, ce qui limite les risques d'arbitraire, mais nécessite une bonne connaissance des règles à appliquer.

Or, le droit de la nationalité française est difficile à manier, et ses règles supposées les plus simples soule-

vent des difficultés d'interprétation. Et l'on n'évoque pas les règles les plus complexes, comme celles qui concernent la perte ou la conservation de la nationalité française par les personnes originaires des territoires ayant accédé à l'indépendance.

Concrètement, les doutes des greffes peuvent conduire à deux types d'attitude : une inflation des demandes de documents, et des demandes d'avis à la direction des Affaires civiles et du Sceau, ce qui ralentit considérablement la délivrance du certificat.

Cela n'exclut pas que, dans un certain nombre de cas, la preuve de la nationalité française soit très facile à rapporter et à constater. C'est le cas pour les personnes ayant acquis la nationalité française par naturalisation ou déclaration, qui disposent d'un document administratif attestant clairement de leur nationalité et sont, pour une fois, dans une situation un peu plus favorable que les Français de naissance. C'est également le cas des personnes nées en France de parents qui y sont eux-mêmes nés. Encore que, si l'un des parents seulement est né en France, il faut vérifier si l'enfant n'a pas fait usage de la faculté de répudiation de la nationalité française prévue à l'article 19-4 du code civil...

Faire la différence entre les cas simples et les situations plus compliquées est aussi un des éléments de la compétence en la matière. Élément, d'ailleurs, qui manque le plus souvent dans les administrations qui ne traitent pas principalement des questions de nationalité (police, préfectures, etc.).

Le certificat de nationalité est simple à utiliser, c'est ce qui fait son intérêt. Mais il peut être compliqué à délivrer car, par nature, il reflète l'état du droit de la nationalité et de ses méandres.

La difficulté de l'exercice, en l'occurrence, découle de la complexité de la règle. Il faut ajouter à cela l'incompréhension du demandeur qui est persuadé, le plus souvent à juste titre, d'être Français, et qui ne comprend pas qu'il faille en faire la démonstration selon des règles que, la plupart du temps, il ignore.

Le droit à la nationalité française prend, dans beaucoup de ses endroits, des allures de labyrinthe. Le certificat de nationalité y fait office de fil d'Ariane dont le tissage est réalisé avec plus ou moins de rapidité et de bonne grâce. Toutefois, c'est l'architecte

plus que le tisserand qui est à l'origine des difficultés rencontrées.

Face à ces difficultés, la tentation peut se faire jour d'abattre quelques murs, c'est-à-dire de simplifier les règles du droit de la nationalité. Mais dans le climat actuel, le chantier pourrait être périlleux et risquerait d'aboutir, une fois de plus, à une «nationalité française rétrécie», selon la formule de Paul Lagarde. D'autant que, sur le plan technique, la simplification du droit de la nationalité serait sans doute... difficile, et nécessiterait en tout cas une réflexion approfondie.

Pour autant, il ne faudrait pas considérer que les déboires rencontrés aujourd'hui par ceux qui peinent à obtenir le fameux certificat relèvent de la fatalité. Si labyrinthe il y a, une question demeure pour ceux qui s'y trouvent : qui les y a conduits, au risque de les perdre ? Plus que sur les conditions de délivrance du certificat de nationalité, c'est sur son utilisation par l'administration qu'il faut s'interroger. Une utilisation largement dévoyée par l'exigence systématique de ce document.

D'une certaine manière, la vaste opération de vérification de la nationalité française déclenchée par l'institution de la carte d'identité «infalsifiable» s'explique assez bien. Après avoir jeté la suspicion sur tous les étrangers, il fallait bien qu'on en arrive à suspecter tout le monde d'être étranger. D'où le large recours au certificat de nationalité, le mode de preuve le plus facile à utiliser pour des tiers, au premier rang desquels les administrations et les préfetures. On est cependant fondé à s'interroger sur le réel intérêt de l'opération.

Dans un premier temps, elle a eu pour effet de provoquer l'engorgement des tribunaux d'instance et des services spécialisés du ministère de la justice, provoquant ce que le Médiateur de la République qualifiait de «mauvais fonctionnement du service public» et de «regrettables retards dans la délivrance des certificats de nationalité».

Ensuite, elle a abouti à mettre systématiquement en doute la nationalité française de milliers de personnes, dont certaines n'ont pu prouver leur nationalité française qu'après des mois, des années, ou pas du tout. Pour quel résultat ? Avec quelle justification sociale et pratique ? L'utilité de la nationalité, dans les relations sociales, est largement fondée sur l'apparence, la «possession d'état». Ce qui importe, ce n'est pas tant la

preuve au sens juridique du terme, mais l'opinion, la sienne et celle des autres.

Le droit international le prend d'ailleurs assez bien en compte lorsqu'il définit la nationalité comme un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement (7). Lorsque ce fait social est devenu une évidence, attestée par les apparences, la contestation du lien juridique n'a guère de sens.

Le certificat de nationalité, dans son utilisation normale, peut servir à constituer cette apparence, confortée dans la vie quotidienne par la délivrance d'une carte d'identité. Tel est le cas lorsque le certificat est délivré à un Français qui a vécu à l'étranger et qui ne possède pas de documents qui laissent facilement présumer sa nationalité française. Ou à un jeune d'origine étrangère qui est souvent l'objet de contrôles d'identité dans le métro et a besoin de prouver fréquemment sa nationalité française.

La vérification générale de la nationalité française, par contre, aboutit au résultat opposé : dans bien des cas, elle détruit l'apparence, réfute la bonne foi. Quel est l'intérêt, pour une personne qui s'est toujours cru française, qui l'est peut-être, et qui a disposé pendant dix ou vingt ans d'une carte d'identité, de découvrir qu'elle ne peut apporter la preuve de sa nationalité française ? A supposer qu'elle soit étrangère, va-t-on la reconduire à la frontière, la radier de la fonction publique ?

Une mesure inutile et vexatoire

On est face à une mesure qui est plus qu'inutile : elle est nuisible. Passée la surprise, c'est un sentiment de vexation, voire d'humiliation qui est ressenti par les «présomés étrangers». Et il importe peu qu'une procédure leur permette d'acquérir la nationalité française, car elle n'efface pas le fait d'avoir été considéré comme étranger en son pays.

L'ironie du sort a voulu qu'une des principales catégories de personnes victimes de cette situation soit les «pieds-noirs» d'Afrique du Nord. Dans la mesure où ils sont censés avoir conservé la nationalité française de plein droit à l'indépendance, les Français d'Algérie de «statut civil de droit commun» ne disposent pas de preuve préconstituée de leur nationalité française. Et les documents d'état civil les concernant ne sont pas toujours disponibles : les archives de l'état

civil en Algérie, microfilmées et transférées en France (8), ne l'ont été qu'aux deux-tiers. Malheur au tiers manquant...

La pression des associations de rapatriés a, sans doute, contribué à la réaction du ministère de l'intérieur. Le 21 février 1996, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques signait une «circulaire relative à la justification de la nationalité française dans le cadre de la délivrance de la carte nationale d'identité» (9). La circulaire, dans des termes inhabituellement vifs pour un document de ce type, rappelait les «très nombreuses réactions de mécontentement de la part des demandeurs».

Pour remédier à ces situations, elle recommandait de délivrer la carte d'identité, sans exiger de certificat de nationalité, à «nos compatriotes nés à l'étranger ou dans les anciens territoires d'outre-mer ou rapatriés d'Afrique du Nord qui, au jour du dépôt de leur demande, présentent de bonne foi une constante possession d'état de Français depuis au moins les dix dernières années dans les cas où cette possession d'état est caractérisée par la production d'une ancienne carte nationale d'identité accompagnée de plusieurs autres documents de natures différentes».

Le problème n'est pas réglé pour autant. Au vu des circonstances dans lesquelles est née cette circulaire, on peut en craindre une application discriminatoire. Et même si on fait l'hypothèse qu'elle est appliquée à la lettre, cette instruction ignore beaucoup de situations. Son champ d'application est restrictif. Les cas de dispense de certificat de nationalité française ne concernent que les personnes nées à l'étranger, dans les TOM ou en Afrique du Nord.

Pourquoi cette restriction, alors que les personnes nées en métropole connaissent, elles aussi, des difficultés de preuve de leur nationalité ? Plus largement, on se demande bien quel est l'intérêt de demander une justification complète de la nationalité française pour renouveler sa carte d'identité. Les «impératifs de sécurité et de lutte contre les faux documents» justifient-ils, pour des résultats non démontrés, de mettre a priori en doute la nationalité de tous les Français ?

D'autant que cette attitude risque de se généraliser. Par zèle, incompetence ou manque de directives (ou les trois à la fois), les administrations exigent toujours

davantage de certificats de nationalité des Français de l'étranger, note ainsi le Livre blanc déjà cité.

Pourquoi pas une présomption de nationalité française ?

Il est des circonstances où le droit gagne à s'en tenir aux apparences. Par nature, le certificat de nationalité va au-delà. La recherche de l'exactitude juridique qu'il implique n'a pas toujours d'utilité sociale. C'est pourquoi il faut souhaiter, sans trop y croire, qu'on revienne à une utilisation mesurée et parcimonieuse de ce document.

A plus long terme, le droit de la nationalité française ne devrait-il pas faire une place plus large qu'aujourd'hui à la «possession d'état» en instaurant une présomption de nationalité française pour ceux qui s'en prévalent ?

(1) Cf. entre autres «Vous êtes Français, prouvez-le», article paru dans Libération du 22 octobre 1996 avec un sous-titre évocateur : «Renouveler sa carte d'identité, c'est parfois le début d'un cauchemar. Quatre exemples».

(2) *Etre Français aujourd'hui et demain*, tome 2, collection 10/18, p.206.

(3) Rapport 1991, p.128 à 132, et Rapport 1993, p.22 et s.

(4) Pour plus de précisions, on peut se reporter au *Nouveau guide de la nationalité française* du Gisti, Ed.La Découverte, Avril 1994, ainsi qu'à *La nationalité française*, Paul Lagarde, 3e édition remise à jour, Dalloz, 1997.

(5) En fait, de certains tribunaux d'instance spécialisés, dont la liste est fixée par décret.

(6) *Livre blanc sur l'accès à la nationalité française*, rendu public le 8 octobre 1996 (CFDT - 4 Bd de la Villette 75955 Paris Cedex 19 - Tel : 01 42 30 80 00).

(7) C'est la formule utilisée par la Cour Internationale de justice dans l'arrêt Nottebohm du 6 avril 1955.

(8) Elles sont détenues par le service central de l'état civil du Ministère des Affaires Etrangères à Nantes.

(9) Parue au J.O. du 27 Avril 1996, p.6446.

* *Cet article est reproduit avec l'aimable autorisation de la revue Plein Droit (GISTI), qui l'avait publié dans son numéro 35/septembre 97.*

Note de la rédaction : Malgré les nouvelles circulaires adoptées depuis 1997, le problème de fond soulevé par cet article reste le même.