

De l'étranger au naturalisé. Ou comment passe-t-on des droits de l'homme aux droits du citoyen?

Régine Dhoquois

Number 13, Fall 1989

Droits et libertés

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002079ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002079ar>

[See table of contents](#)

Article abstract

This article studies the relationship between nationality, citizenship, and human rights by mapping the evolution of legal assumptions required to obtain the french nationality since the Revolution of 1789. This demonstration is followed by a qualitative analysis of interviews with immigrants to France. In conclusion, the author proposes to dissociate citizenship from nationality in the modern state.

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dhoquois, R. (1989). De l'étranger au naturalisé. Ou comment passe-t-on des droits de l'homme aux droits du citoyen? *Cahiers de recherche sociologique*, (13), 119–137. <https://doi.org/10.7202/1002079ar>

De l'étranger au naturalisé. Ou comment passe-t-on des droits de l'homme aux droits du citoyen?*

Régine DHOQUOIS

Le problème qui va retenir notre attention dans cet article est celui de l'exclusion des étrangers de la citoyenneté, donc de la vie politique. Cette exclusion est suffisamment universelle pour qu'il soit intéressant de s'interroger sur les conditions du passage de la qualité d'étranger, en principe bénéficiaire des "droits de l'homme", à la qualité du citoyen. La question sous-jacente est bien sûr fondamentale: peut-on réellement jouir des droits de l'homme quand on n'a pas les droits de citoyen?

Quelles sont les conditions pour passer de la qualité d'étranger privé de droits politiques à la qualité de national et citoyen? Ces conditions sont à examiner du point de vue de l'État et de ses critères juridiques mais aussi du point de vue des intéressés eux-mêmes. En d'autres termes, les postulants à la naturalisation mettent-ils au premier rang de leurs préoccupations la volonté de participer à la gestion du politique dans leur pays d'accueil?

Nous étudierons ce problème en deux étapes. La première retracera brièvement l'historique des naturalisations en France jusqu'à la loi de 1973 qui, malgré les multiples discussions qu'elle a suscitées depuis quelques années dans l'opinion et dans la classe politique, n'a toujours pas fait l'objet de réformes.

La deuxième étape nous amènera à analyser plus précisément les critères privilégiés par l'administration pour accorder la naturalisation. L'étude de ces critères permet-elle, par exemple, d'avoir une idée plus précise du citoyen français?

* L'essentiel de cet article est inspiré de ma thèse d'État soutenue en juin 1987 intitulée *Figures de l'exclusion: étude sur le fonctionnement des normes sociales*, Paris, Université de Paris V, 750 p. Une partie de la thèse est parue en 1989, à Paris, aux Éditions L'Harmattan, sous le titre *Appartenance et exclusion*.

À l'issue de cette analyse, où l'on verra que peu d'étrangers demandent leur naturalisation en proportion du nombre d'étrangers en France¹, nous nous poserons la question des droits politiques des étrangers, c'est-à-dire d'une possible dissociation juridique entre la notion de national et celle de citoyen.

1 Nationalité et citoyenneté en France

L'examen de la situation des étrangers en France depuis le XVI^e siècle attire l'attention sur la complexité et l'historicité de l'idée de nation.

Avant 1798, la nation française n'est pas une réalité certaine et, vraisemblablement, on est Normand avant d'être Français. Au XVIII^e siècle, on supportera que Necker soit Suisse et protestant.

Toutefois, la distinction entre regnicoles et aubains existe bien. On distingue même deux sortes d'aubains: ceux qui sont nés hors de la seigneurie mais à l'intérieur du domaine du roi — les forains — et ceux nés hors du royaume, appelés "épaves", "mesconnus", "desconnus". Ils devaient se marier entre eux, ne pouvaient tester que jusqu'à cinq sous. Le droit d'aubaine, c'est-à-dire le droit pour le souverain de s'approprier les biens de l'étranger à sa mort, existera en France jusqu'en 1790.

Parmi les aubains, il faut faire une place particulière aux Juifs. Alors que les protestants sont des "regnicoles" tantôt tolérés et tantôt persécutés, les Juifs sont considérés comme des étrangers. Jusqu'au XII^e siècle, ils ne peuvent ni se marier avec des chrétiens, ni porter témoignage contre eux et l'accès aux fonctions publiques ne leur est pas ouvert. Ils sont soumis à des servitudes très onéreuses vis-à-vis du seigneur du lieu de leur résidence. Du XII^e siècle à la fin du Moyen Âge, ils sont fréquemment expulsés et leurs biens confisqués. En 1784, Louis XVI leur reconnaît le droit de résider en France mais ils sont toujours considérés comme étrangers. Pour devenir Français, ils doivent se convertir et obtenir des lettres de naturalisation. Ce n'est qu'en 1791 qu'on leur attribuera les droits des citoyens français. "Un Juif n'a proprement point de domicile, il n'a point d'État dans le royaume. Il y est errant: il n'est citoyen nulle part et quoique né français il est étranger dans chaque ville²".

Tout individu né hors du royaume est étranger en vertu du *jus soli*, n'a pas le droit de tester, vit libre mais meurt serf.

¹ En 1982, on comptait environ 7% d'étrangers (dont 47,6% étaient originaires d'Europe).

² Denisart cité dans M. Vanel, *Évolution historique de la notion de Français d'origine du XVI^e siècle au Code civil*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1945, p. 6.

Par combinaison du *jus soli* et du *jus sanguinis*³, l'ancien droit est arrivé peu à peu à attribuer la qualité de Français à un grand nombre d'individus. Dès le XVII^e siècle, les étrangers qui introduisent en France des industries nouvelles ou utiles (assécheurs de marais, fabricants de voiles et de cordages, ouvriers des manufactures des Gobelins, étudiants étrangers) sont exemptés de droit d'aubaine.

Même si le *jus soli* est important dans la détermination de l'aubain, on peut dire que la conception du citoyen avant 1789 ressortit davantage de la notion de *lien personnel* entre le souverain et ses sujets que de celle de territoire. Les lettres de naturalité délivrées à partir du XVI^e siècle sont un vestige de l'allégeance envers le souverain. L'idée qui se dégage du serment d'allégeance est celle du double lien personnel qui unit le vassal à son suzerain. L'un a promis obéissance, l'autre s'engage à accorder sa protection. L'allégeance résulte d'une obligation réelle de fidélité et de soumission et elle est due au roi en tant que personne physique. Elle est perpétuelle. En droit anglais, on trouvait dans la *Common Law* jusqu'au XIX^e siècle: "Tout individu né dans l'étendue de la couronne doit allégeance au roi."

Le caractère discrétionnaire de l'acte de naturalisation est affirmé par Robert Joseph Pothier (1699-1772): "Le roi seul peut naturaliser les étrangers: cet acte est un exercice de la puissance souveraine dont il est seul dépositaire"⁴.

Les nécessités économiques et politiques de certains actes de naturalisation sont également affirmées par Pothier:

La nécessité de peupler nos colonies a engagé nos rois à naturaliser tous les étrangers qui s'y transporteraient. Les esclaves nègres qui sont affranchis dans nos colonies y acquièrent tous les droits des citoyens. On a aussi naturalisé les étrangers qui auraient servi pendant un certain temps dans nos armées de terre⁵.

Ainsi plusieurs années avant la révolution, Pothier utilise un langage très moderne. La notion de citoyen prend droit de cité de façon évidente dans le langage juridique dès le XVIII^e siècle.

La révolution va introduire une cassure avec l'ancien droit en matière de nationalité. Dès 1790, le droit d'aubaine ("droit insensé", d'après Montesquieu) est aboli en ces termes:

³ L'origine des termes *jus soli* (droit du sol) et *jus sanguinis* (droit du sang) est complexe. Il semble que l'on trouve le terme au Moyen Âge. Sur cette question, voir M. Vanel et la bibliographie de H. Batifol et P. Lagarde, *Droit international privé*, t. I, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1981, p. 95.

⁴ R. J. Pothier, *Œuvres complètes*, Paris, C. Béchét, 1835, p. 9.

⁵ R. J. Pothier, *op.cit.*, p. 10.

Considérant que le droit d'aubaine est contraire aux principes de fraternité qui doivent lier tous les hommes quels que soient leur pays et leur gouvernement, que ce droit établi dans des temps barbares doit être proscrit chez un peuple qui a fondé sa constitution sur les Droits de l'homme et du citoyen et que la France libre doit ouvrir son sein à tous les peuples de la terre en les invitant à jouir sous un gouvernement libre des droits sacrés et inviolables de l'Humanité⁶.

La Constitution de 1791 stipule que sont considérés comme Français:

ceux qui sont nés en France d'un père français; ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le Royaume; ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique; enfin, ceux qui, nés en pays étranger et descendant à quelque degré que ce soit d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent demeurer en France et prêtent le serment civique.

Pour les hommes de la révolution, l'union se fait autour de la communauté d'idées politiques matérialisée par le serment civique. Celui-ci remplace l'allégeance personnelle au prince et à la religion catholique qui l'accompagnait.

Dans cette lignée, le décret du 26 août 1792 confère le titre de citoyen français à dix-huit philosophes étrangers, sans obligation de résidence et sans qu'ils prêtent même le serment civique:

L'Assemblée nationale considérant que les hommes qui, par leurs écrits et par leur courage, ont servi la cause de la liberté et préparé l'affranchissement des peuples ne peuvent être regardés comme étrangers par une Nation que ses lumières et son courage ont rendue libre... Ce titre est justement dû à ceux qui, quel que soit le sol qu'ils habitent, ont consacré leurs bras et leurs veilles à défendre la cause des peuples contre le despotisme des rois, à bannir les préjugés de la terre et à reculer les bornes des connaissances humaines.

Certes la "Nation" est présente dans ce texte mais aussi l'universalisme de la liberté qui ne connaît pas de frontières. Dans ce sens, le problème de la nationalité n'est pas, semble-t-il, un réel problème en 1789. Il s'agit surtout pour tous les hommes de partager un idéal révolutionnaire. C'est ainsi que certains conventionnels font preuve d'un idéalisme à l'arôme dangereux de pureté révolutionnaire. Mont-Realé par exemple propose cette définition du citoyen français: "Tous ceux qui sont nés sur le territoire français et qui sont irréprochables." Et Vergnaud, le girondin, déclare à la tribune de l'Assemblée

⁶ Décret du 18 août 1790 cité par J. Portemer: "L'Étranger dans le droit de la Révolution française", *Recueil de la Société Jean Bodin*, t. IX et X, Bruxelles, Édition de la Librairie Encyclopédique, 1958, p. 540.

Nationale le 24 août 1792: "Non, Messieurs, ce n'est pas pour cette petite partie du globe qu'on appelle France que nous avons fait la conquête de la liberté⁷."

Ces déclarations d'inspiration universaliste vont de pair avec le renforcement de l'idée de nation. Dès 1788, les partisans des réformes se donnent le nom de patriotes et forment le "parti national". Le 17 juin 1789, les députés du tiers se proclament Assemblée nationale affirmant ainsi le principe de la souveraineté nationale.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée par l'Assemblée nationale le 26 août 1789 fait la part belle à la nation: "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation", mais établit une différenciation claire entre hommes et citoyens. L'article 6, parlant de la fabrication des lois, fait référence aux citoyens. De même, c'est le terme "citoyen" qui est employé lorsqu'il s'agit dans le même article et dans l'article 13 de l'admission aux emplois publics et de la répartition des contributions. Les droits civils bénéficient par contre aux hommes.

L'attitude des révolutionnaires vis-à-vis des étrangers va subir des modifications importantes à partir de l'offensive des armées étrangères en août 1792. De celle qui consistait à opposer partisans de la liberté et partisans de la tyrannie, on va progressivement passer par bonds successifs au retour de la notion de Français de souche.

Ainsi, l'article 4 de la Constitution de l'an I, selon lequel "tout homme né et domicilié en France âgé de 21 ans; tout étranger âgé de 21 ans domicilié en France depuis 1 an qui travaille, épouse une française, acquiert une propriété, adopte un enfant ou nourrit un vieillard est admis à l'exercice des droits de citoyen français", montre l'attachement de ses rédacteurs à une admission aussi large que possible de la notion de citoyens.

Mais les pressions extérieures et intérieures ne permettront pas, on le sait, l'application de cette constitution et, à la fin de 1793, l'Assemblée nationale votait le texte suivant: "Tous les individus nés en pays étranger sont exclus du droit de représenter le peuple français"; et: "Les citoyens nés en pays étranger actuellement membres de la Convention nationale ne pourront à compter de ce jour participer à aucune de ses délibérations."

À partir de 1794, les campagnes contre les étrangers sont fréquentes et les "charrettes" comprennent systématiquement au moins un étranger.

⁷ *Archives parlementaires*, t. 15, p. 540.

Ce cheminement qui aboutira à la reconnaissance du *jus sanguinis* par le Code civil s'accompagne de débats animés lors des travaux préparatoires d'où les contradictions des hommes issus de la révolution ne sont pas absentes.

Au projet d'article 13 qui rétablissait une sorte de droit d'aubaine, les réactions des adversaires de ce rétablissement font appel aux nécessités économiques et aux intérêts de la France d'une part:

Si l'isolement pouvait convenir à un peuple, ce serait sans doute à celui qui serait parvenu au plus grand développement d'industrie et de prospérité. Si nous devons de si grands bienfaits au commerce, si l'intérêt du genre humain ne permet ni de le restreindre, ni de le limiter, le projet de loi qui isole les peuples est évidemment contraire aux principes de l'Économie politique... C'est dans la science de l'Économie politique qu'il faut puiser tous les principes de notre législation; c'est dans les notions du commerce de ses moyens et de ses avantages qu'il faut chercher la base des lois sur les étrangers⁸.

et aux idéaux universalistes d'autre part :

Il est du devoir du législateur d'unir les Nations entre elles, de faire tomber d'abord quant au personnel, ensuite pour la généralité, ces odieuses distinctions de regnicoles et d'étrangers. Le globe entier est contigu, tous les pays sont voisins, tous les hommes sont frères⁹.

À ces apôtres de la fraternité teintée d'internationalisme et marquée du sceau de l'intérêt économique de la France, les partisans du projet répondent:

L'amour de la patrie est le sentiment d'une préférence qui, pour être féconde en bons résultats, doit avoir quelque chose d'aveugle et d'immodéré; c'est un préjugé, si l'on veut une prévention, mais une prévention heureuse. Sans elle il n'y a point d'enthousiasme, point de vertu, sans vertu point de gloire. Un peuple doué d'une imagination vive et mobile qui commence par croire que les étrangers peuvent lui être utiles n'a qu'un pas à faire pour penser qu'ils lui sont très supérieurs et alors tout est perdu¹⁰.

C'est Portalis qui, en présentant le projet de Code civil, le 3 frimaire an X opère la synthèse de ces diverses positions et pose les fondements du droit moderne de la nationalité:

⁸ Intervention de M. Ganilh au Tribunal dans P. A. Fenet, *Travaux Préparatoires au Code Civil*, t. 7, Paris 1836, p. 261.

⁹ Intervention de M. Malherbe, *op. cit.*, p. 383 (sa citation est empruntée à J.-J. Rousseau, *Traité de la Population*).

¹⁰ Intervention de M. Carion-Nisas, *Travaux préparatoires au Code civil, op.cit.*, p. 360.

Nous reconnaissons avec tous les moralistes et tous les philosophes que le genre humain ne forme qu'une grande famille mais la trop grande étendue de cette famille l'a obligé de se séparer en différentes sociétés qui ont pris le nom de peuples, de Nations, d'États et dont les membres se rapprochent par des liens particuliers indépendamment de ceux qui les unissent au système général. De là dans toute société politique la distinction des nationaux et des étrangers.

La liberté naturelle qu'ont les hommes de chercher le bonheur partout où ils croient le trouver nous a déterminés à fixer les conditions auxquelles un étranger peut devenir Français et un Français peut devenir étranger.

Nous n'avons point à craindre que les hommes qui sont nés sur le sol fortuné de la France veuillent abandonner une si douce patrie. Mais pourquoi refuserions-nous à ceux qui étrangers à la France par leur connaissance cesseraient de l'être par leur choix¹¹.

Finalement, le Code civil promulgué en 1804 consacrera d'une part le *jus sanguinis* : "Sont français les enfants de Français" et d'autre part la distinction entre droits civils et droits politiques. Mais il autorisera aussi les naturalisations, d'une part du fait du mariage d'une étrangère avec un Français, d'autre part par décision de l'État:

Tout individu né en France d'un étranger pourra dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité réclamer la qualité de Français pourvu que, dans le cas où il résiderait en France, il déclare que son intention est d'y fixer son domicile et que dans le cas où il résiderait en pays étranger, il fasse sa soumission de fixer en France son domicile et qu'il l'y établisse dans l'année, à compter de l'acte de soumission.

Le XIXe siècle est jalonné de textes divers qui feront l'objet d'une refonte complète en 1889.

Désormais est considéré comme Français tout individu né d'un Français en France ou à l'étranger; tout individu né en France de parents inconnus; tout individu né en France d'un étranger qui y est lui-même né, enfin, tout individu né en France d'un étranger qui, à l'époque de sa majorité, est domicilié en France sauf s'il décline la qualité de Français et prouve qu'il a conservé la nationalité de ses parents.

Peuvent être naturalisés les étrangers qui ont obtenu l'autorisation de fixer leur domicile en France, après trois ans de résidence (ou un an s'ils ont rendu des services exceptionnels à la France), les étrangers justifiant d'une résidence

¹¹ Cité par M. Vanel, *op. cit.* p. 138.

ininterrompue pendant dix ans; les étrangers ayant épousé une Française, après une année de résidence.

Ce texte contemporain de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée élargit la possibilité de devenir Français en réduisant les délais de stage, en supprimant la perte de nationalité française par l'établissement à l'étranger même sans esprit de retour.

Les raisons de cet élargissement de l'accès à la nationalité française sont à chercher essentiellement dans la dénatalité et dans les besoins de l'armée "républicaine". "L'ombre du bureau de recrutement plane sur tout les textes et permet seule de les expliquer ainsi que de les justifier", remarque J. P. Niboyet¹².

Parallèlement, il faut signaler que le nombre d'étrangers en France s'élève en 1891 à moins de 3% de la population dont 70% sont belges ou italiens.

Les pertes importantes de la Première Guerre, les fortes arrivées d'étrangers (4% de la population en 1921, 6,59% en 1931) vont imposer la rédaction d'un nouveau texte de loi, le 10 août 1927. Nous ne citerons ici que quelques extraits d'une des circulaires d'application adressée aux préfets et datée du 13 août 1927 relative à l'application de la loi. Elle met bien en évidence l'idéologie qui soutend le système des naturalisations en France:

Le législateur a voulu incorporer de droit et d'office dans la Nation tous les éléments d'origine étrangère vraiment assimilables et susceptibles de s'y fondre rapidement à la deuxième génération tant en raison de la naissance et de l'éducation en France que d'une consanguinité fréquente de race et des alliances avec des familles françaises... Certes la concession du droit de cité, au titre de la naturalisation proprement dite demeurera sous l'empire de la nouvelle législation *une faveur* que le gouvernement aura la faculté de refuser à tout impétrant même remplissant les conditions légales d'âge ou de résidence.

La naturalisation est une "faveur" et non un droit. Pour éviter la constitution d'ensembles étrangers qui pourraient se structurer, il faut s'efforcer de faire succéder une assimilation de droit à une assimilation de fait. Et cette politique doit s'appliquer notamment à des "races sœurs":

En présence du péril pour la sécurité de la France et aussi en raison même de l'accès contrôlé sur notre territoire d'un grand nombre de travailleurs de l'usine ou de la terre, ressortissants en majorité à des nations de races sœurs, dont les éléments paraissent parfaitement assimilables — Italiens, Belges, Espagnols

¹² J.-P. Niboyet, *Traité de Droit international privé*, t. 1, no 129 (6 vol.), Paris, 1938-1950.

— il a semblé légitime désormais d'envisager le parallélisme de l'œuvre d'assimilation de fait et de droit¹³.

L'école "purement française" et le service militaire devront être les instruments de cette assimilation.

Les années 1940 sont une belle illustration de la fragilité du statut de citoyen. Divers textes accroissent la différenciation des naturalisés et des Français d'origine notamment vis-à-vis des fonctions électives et publiques (lois du 19 juillet 1937, du 12 et du 17 juillet 1940, et du 27 septembre 1940). Les deux statuts des Juifs du 3 octobre 1940 et du 2 juin 1941 les excluent de la fonction publique, de la presse, du cinéma, de la radio et du théâtre. Les Juifs d'Afrique du Nord faits citoyens par le décret Crémieux du 24 octobre 1870 se voient retirer leur citoyenneté.

Ce statut des Juifs n'est pas sans ressemblances avec le statut des étrangers: absence de droits politiques, exclusion de la fonction publique, réglementation de police qui permet leur internement à tout moment, interdiction de la francisation du nom, etc. La même obsession étatique s'y retrouve à l'œuvre: repérer à qui on a affaire, ne pas mélanger les "bons" et les "mauvais". Le lien de nationalité apparaît dans sa fragilité et dans sa dépendance vis-à-vis du contexte politico-économique.

La naturalisation en France est actuellement régie par la loi du 3 janvier 1973. Elle a été discutée et votée dans un contexte de déficit démographique, de croissance économique et de pénurie en main-d'œuvre.

La Circulaire du 16 février 1976 modifie celle de 1974 dans le sens suivant:

La politique des naturalisations a été longtemps inspirée par des critères restrictifs. Dans la mesure où ceux-ci restent justifiés, pour avoir été voulus par le législateur, il doit bien entendu en être tenu compte; mais il faut désormais éliminer tous les critères qui pourraient apparaître comme autant de tracasseries inutiles. L'accès à notre nationalité doit être considéré comme une aspiration à encourager dès lors qu'elle est demandée par des étrangers suffisamment assimilés qui ne sont pas tenus pour des indésirables, et dont l'attitude montre qu'ils acceptent toutes les obligations des citoyens français. Vous devez examiner les dossiers dans un état d'esprit libéral.

En règle générale, on peut dire que le dispositif adopté par la loi de janvier 1973 "pour digérer l'immigration étrangère"¹⁴ reste pour l'essentiel inchangé depuis 1889: à la première génération la voie de la naturalisation par décret est offerte aux immigrés (en dehors des cas où l'acquisition de la nationalité française est la

¹³ Circulaire aux préfets, *op. cit.*

¹⁴ J.-P. Niboyet, "L'accès des immigrés à la nationalité française", *RCDIP*, 1973, p. 460.

conséquence d'un lien familial unissant l'intéressé à un Français: adoption et mariage). À la seconde génération, ils acquièrent normalement la nationalité française à leur majorité par la naissance et la résidence en France (art. 44 et suiv.). À la troisième génération, ils sont Français d'origine, dès lors qu'il naissent en France d'un parent qui lui-même y est né (art. 23 et 24 du Code de la nationalité).

L'esprit général du projet de loi de novembre 1986 tranche sinon totalement du moins symboliquement avec ce système vieux de presque un siècle: il s'agit de renforcer le système d'exclusion pour la deuxième génération, selon des considérations à la fois économiques (chômage) et politico-morales: la nationalité doit résulter d'un acte de volonté que l'on ne présume pas chez l'étranger même né en France.

Le danger de plus grande exclusion qui est à l'état implicite dans la formulation du projet de loi réside plutôt dans cette différence qui est ainsi renforcée entre le Français né en France à qui on ne demande aucun serment d'allégeance ou aucune connaissance particulière des institutions de son pays et l'étranger né en France, le plus souvent scolarisé dans les mêmes écoles que le Français de souche, à qui l'on pourrait théoriquement refuser sa naturalisation, donc la citoyenneté française.

Ce rapide survol de l'histoire des naturalisations en France nous permet de voir l'aspect malléable du droit de la nationalité. Un peu trop de chômage et une certaine sensation de fragilité de "l'identité nationale" suffisent pour que l'on remette en question des textes qui paraissent fonctionner correctement jusqu'alors. On n'imagine guère le droit de propriété remis brusquement en cause, ni même le droit au respect de la vie privée. Par contre, il existe des parties molles du droit. Le droit du travail en fait aussi partie, ce qui autoriserait peut-être une audacieuse comparaison entre la situation d'exclusion du prolétaire et la situation d'exclusion de l'étranger.

À travers cet historique, on aperçoit également la difficulté d'une définition normative du Français, difficulté qui émane d'une autre, celle de la définition de la nation.

L'idée de nationalité n'a pas la rigueur (supposée) d'une loi et il n'existe dans les fondements psychologiques de la nation aucun élément décisif qui, à lui seul, fournirait un critère non idéologique.

Cela ne veut pas dire — et c'est bien là ce qui fait la complexité de l'idéologie — que la nation n'existe pas. Elle existe bel et bien, non seulement dans son historicité mais également comme instrument juridique qui, uni à l'État, va donner la nationalité. Mais le fait qu'elle existe aussi en tant que notion d'ordre psychologique n'en fait pas pour cela un concept clair que l'on pourrait utiliser de manière évidente dans la définition du national-citoyen par rapport à l'étranger.

Sur quels critères l'État se fonde-t-il pour gérer l'inclusion dans la citoyenneté française de certains étrangers? Mais aussi comment cette inclusion est-elle ressentie par les postulants? Allons-nous retrouver dans ces critères l'importance du politique qui différencie l'"homme" du "citoyen"?

2 À quelles conditions devient-on citoyen français?

2.1 Les conditions fixées par le droit et leur interprétation

Résidence habituelle en France, indignité, bonnes mœurs, assimilation à la communauté française sont les éléments requis par les articles 39, 61, 68 et 69 du Code de la nationalité de 1973, toujours en vigueur en 1988.

Parmi eux, le seul élément vraiment vérifiable est celui de la résidence habituelle en France depuis au moins cinq ans: "La résidence en France doit révéler sans ambiguïté l'intention de l'étranger de se fixer sans esprit actuel de retour sur le territoire national¹⁵."

Cette résidence habituelle présume du désir de l'étranger de rester en France. S'est-il marié en France? Ses revenus viennent-ils de France? A-t-il sa résidence familiale en France? C'est en répondant à toutes ces questions que l'administration va d'abord prendre une décision de recevabilité de la demande de naturalisation de l'étranger. Les cas de refus concernent essentiellement des étudiants qui continuent à être entretenus par leurs familles restées à l'étranger.

Par contre, la mesure de l'assimilation est plus difficile à objectiver. L'étude des dossiers, de la jurisprudence, les entretiens avec des postulants montrent que les enquêtes d'assimilation portent essentiellement sur le maniement de la langue française malgré la circulaire du 11 juillet 1973 qui précise:

Sont considérés comme insuffisamment assimilés:

- les déclarants qui n'ont pas une connaissance suffisante de la langue française pour leur permettre d'accomplir les actes de la vie courante;
- les personnes qui se tiennent volontairement à l'écart de la communauté nationale, tant dans leurs relations privées que dans leur activité professionnelle;
- les personnes qui ont un comportement inconciliable avec les mœurs et les usages des Français;
- enfin, celles qui font preuve de manque de loyalisme.

¹⁵ Conclusions du commissaire du gouvernement: Affaire AKHRAS, Conseil d'État, 8 février 1986, Actualité juridique du droit administratif.

Il en est ainsi quand leurs préférences demeurent orientées vers une autre nation que la France, quand par exemple elles continuent à participer activement à la vie publique de leurs pays d'origine.

La circulaire du 12 février 1974 a notablement précisé les notions d'assimilation et de loyalisme:

D'une façon générale, est dit assimilé au sens de l'article 69 *l'étranger* qui par son langage, sa manière de vivre, son état d'esprit, son comportement à l'égard des institutions françaises, *se distingue aussi peu que possible de ceux de nos nationaux au milieu desquels il vit*. La venue en France dès le jeune âge, le non-usage de la langue du pays d'origine, le mariage avec un conjoint français, la présence au foyer d'enfants instruits dans nos écoles, la fréquentation exclusive ou préférentielle des Français, la participation à nos manifestations culturelles et sportives, la correction des relations avec l'ensemble de la population locale, constituent autant d'éléments positifs.

Le degré d'assimilation et notamment le degré de connaissance de la langue française, doit être apprécié en tenant compte du niveau intellectuel, de la situation sociale du postulant et des usages linguistiques de la région dans laquelle il vit.

Le procès-verbal d'assimilation, joint à la circulaire, qui doit être rempli par la préfecture comporte essentiellement des mentions sur la connaissance de la langue française. Les autres mentions concernent les fréquentations et les liens qui rattachent le demandeur à son pays d'origine. Mais ces mentions ont été considérées dans des circulaires ultérieures comme non décisives.

Les bonnes mœurs sont appréciées essentiellement eu égard aux condamnations pénales intervenues avant la demande de naturalisation.

Il s'agit donc de critères minima. On n'y trouve pas trace de mesure de "l'amour de la France" ni de serment d'allégeance. Le résultat chiffré du caractère minimal de ces critères montre qu'un très fort pourcentage des étrangers qui demandent leur naturalisation l'obtiennent. Moins de 15% des demandes de naturalisation ne sont pas satisfaites. À peu près 50 000 personnes deviennent françaises chaque année par naturalisation, réintégration dans la nationalité française, déclarations par mariage ou pendant la minorité, soit moins de 3% de la population française.

L'autre information qui ressort d'une enquête systématique est le faible pourcentage de demandeurs rapportés à la population étrangère vivant en France: pour 1983, on constate qu'il y a moins de 1% de demandeurs parmi les nationalités suivantes: Algériens, Marocains, Tunisiens, Allemands, Belges, Anglais, Espagnols, Italiens, Polonais. Les Vietnamiens font exception avec un pourcentage de 5,39%.

La dernière constatation qui s'impose est que la naturalisation est une sorte de constat de fin d'assimilation: 65% des naturalisés ont plus de dix ans de résidence en France.

Nous allons maintenant essayer de cerner le prix à payer pour acquérir la nationalité française au travers de quelques entretiens que nous ne ferons que résumer ici.

2.2 Les conditions psychologiques du passage à la citoyenneté pour les postulants à la naturalisation

L'une des circulaires d'application de la loi de 1973 disposait:

Le loyalisme demeure l'un des éléments essentiels de l'assimilation: on est donc en droit d'attendre de l'étranger qui aspire à devenir ressortissant de notre pays qu'il conserve à l'égard de la France un comportement sans équivoque. Il doit s'abstenir de toute activité susceptible de nuire à nos intérêts nationaux. Il doit avoir renoncé à toute participation à la vie publique de son pays d'origine, et ses préférences ne doivent pas demeurer orientées vers une nation étrangère fût-elle celle où il a vécu précédemment.

C'est donc bien à un reniement que l'on invite l'étranger qui demande sa naturalisation, à un reniement notamment de tout ce qui pourrait concerner sa participation à la vie politique de son pays d'origine mais aussi de son pays d'accueil avant la naturalisation.

Leurs réactions à cette atonie politique qui est exigée d'eux n'est pas uniforme. On peut opérer une distinction entre trois catégories: les *nomades*, les *immigrés économiques* et les *sans-espoir de retour*.

Les nomades, qui sont dans notre échantillon des personnes d'origine sociale privilégiée, sont rarement nationalistes. Ils revendiquent le droit d'agir et de circuler librement, ainsi que leur bi ou tri-linguisme. Ils rêvent de maisons dans le monde entier, et s'ils suivent la vie politique en France, ils refusent de perdre le contact avec celle de leur pays d'origine. Ils sont attachés à la double nationalité.

Pour les immigrés économiques, la situation ne repose guère, on s'en doute, sur un choix et la blessure est vécue plus douloureusement: "Mon pays, c'est les deux... Je suis d'ici et je suis de là-bas." Plus ils sont d'origine modeste, plus ils s'impliquent dans la vie de leur pays d'origine. Leur recherche de racines propres est directement liée à la situation de rejet qui leur est imposée.

Les *sans-espoir de retour*, qui sont pour la plupart des réfugiés politiques soit des pays de l'Est, soit de pays déchirés par la guerre, ont dû faire le deuil de leur pays d'origine. Leur désarroi est visible mais aussi leur détermination à devenir citoyens à part entière du pays qu'ils ont choisi.

Pour cette dernière catégorie d'étrangers seulement, minoritaires, on peut dire qu'il y a eu un choix politique, un choix d'une certaine forme de démocratie, par exemple. La naturalisation leur permet cette participation à la vie politique de leur pays d'accueil, à laquelle ils sont préparés.

Pour les deux autres catégories par contre, leurs raisons sont essentiellement d'ordre professionnel ou sécuritaire. La possibilité de devenir citoyens actifs n'est pas avancée comme une priorité. D'ailleurs beaucoup d'entre eux n'ont demandé leur naturalisation que quand ils ont eu la certitude de pouvoir garder la double nationalité. Pour la plupart ils se sentent en grande sympathie avec le pays où ils sont nés, même s'ils en rejettent temporairement le système politique ou économique. Ils refusent de perdre leurs liens, leur langue, leur nom.

La mise en parallèle des conditions juridiques requises pour devenir citoyens français et du vécu psychologique de ce passage pour les intéressés amène à un constat à double face.

D'une part, l'administration française met en avant la résidence prolongée en France, la rupture avérée et définitive avec le pays d'origine comme critères d'une "assimilation réussie". En caricaturant, on pourrait dire que le fait d'avoir été un mauvais citoyen de son pays d'origine servira de gage pour devenir citoyen de son pays d'accueil! D'autre part, les étrangers demandant leur naturalisation, on l'a vu, le font pour la plupart pour des raisons de sécurité. Ils se prêtent à un scénario dont ils ont appris les règles sachant que le respect de leurs droits en tant qu'hommes passe par la reconnaissance de leur citoyenneté.

3 Une citoyenneté sans territoire?

Même si l'État fait preuve dans l'attribution de la naturalisation d'un assez grand libéralisme, ses décisions ne concernent que peu d'étrangers. Rien ne prouve que l'État ferait preuve d'autant de libéralisme face à un afflux de demandes.

Parallèlement, une majorité d'étrangers continue d'être exclue de tous droits politiques, alors même que beaucoup d'entre eux résident en France depuis de très longues années. Ils refusent cependant de passer par la longue procédure de la naturalisation entre autres raisons parce qu'ils ne tiennent pas à rompre leurs derniers liens avec le pays où ils sont nés.

À l'occasion du bicentenaire de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il serait opportun de reposer le problème d'une dissociation entre la nationalité et la citoyenneté.

Quand on parle de citoyenneté, on pense à participation à la volonté politique, à la volonté générale. Pourquoi exclusion de cette participation des résidents de longue date qui travaillent dans un pays donné? Pour les acteurs d'août 1789, la

citoyenneté était un devoir. Pour les "réformateurs" de 1988, la citoyenneté est regardée avec mesquinerie. Il faut la distribuer avec parcimonie. Or, s'il faut être digne d'être citoyen, le critère de la nationalité n'est pas nécessairement le meilleur. Et quel autre critère trouver que celui d'une résidence prolongée assortie d'une volonté de participation à la gestion du politique notamment dans un cadre municipal?

Cette exclusion des droits politiques¹⁶ des étrangers se retrouve, sans exceptions, dans tous les systèmes juridiques existants. Le politique, c'est ce qui permet aux êtres humains de vivre ensemble, mais c'est aussi ce qui donne à l'État les moyens de sa "violence légitime". C'est par les manifestations matérielles du politique, la loi entre autres, que l'État définira les normes qui lui paraissent indispensables à la cohésion sociale. Ces normes, excluront éventuellement, de manière éthique ou formelle, des catégories entières de populations: marginaux, femmes, malades mentaux, délinquants et étrangers. Tout se passe comme si ces exclusions permettaient aux sociétés humaines d'explicitier le principe de leur cohésion.

L'étranger est hors normes. Il représente une menace potentielle pour l'État en raison d'une éventuelle double allégeance que l'on suppose chez lui. Au fond, c'est presque en termes de droit naturel que les partisans de l'exclusion des droits politiques justifient leur point de vue. Pour reprendre les termes de Domat "l'étranger n'est pas du corps de la nation" dans laquelle il vit en principe temporairement. Mais cette notion de passage, destiné à ne pas durer, de l'étranger dans un pays donné se brouille quand le séjour de l'étranger se prolonge sans évocation d'un éventuel retour. C'est en effet à ce type de situations qu'est confronté le XXe siècle, à ces énormes déplacements de populations, chassées par les guerres, la faim, les sectarismes divers et qui décident de s'installer en France parfois sans enthousiasme mais parce que c'est là qu'ils ont trouvé un refuge, un asile et une relative sécurité. Ils sont à la fois "d'ici" et "d'ailleurs". Dans ce refus universel d'accorder des droits politiques aux étrangers, on retrouve la méfiance vis-à-vis de l'autre. Plus encore la "violence" du politique s'exercera contre eux en tant qu'ils représentent une possible trahison. De là cet infra-droit dans lequel se meut l'étranger. On a parlé à juste titre à ce propos d'État de police plutôt que d'État de droit dans la mesure où les étrangers ne bénéficient pas vraiment des droits subjectifs susceptibles de les protéger contre l'arbitraire de l'État. Expulsables à tout moment, tenus à un devoir de réserve dont aucun texte ne fait état, ils sont soumis au bon vouloir d'un État à la volonté politique duquel ils ne participent pas et qui commence par le "pouvoir du guichet"¹⁷.

¹⁶ La circulaire du 12 février 1974, relative à l'instruction des dossiers de naturalisation dispose: "Les étrangers n'ont pas à s'ingérer dans la politique de notre pays. L'action militante dans un parti politique et même l'adhésion à ce parti ne sont pas tenus pour des éléments favorables."

¹⁷ À ce sujet, voir en particulier M. Catani, "Ici nous attendons", *Esprit*, 1965.

C'est bien de peur dont il s'agit pour les pays riches, que l'on qualifiait autrefois du terme générique de "péril jaune", et qui prend maintenant les représentations d'un envahissement mythique des fertiles plaines du Nord par des populations affamées du Sud. La peur de perdre son "identité", même si cette identité est difficile à définir, devient panique notamment pour la partie la plus marginalisée socialement et économiquement de la population des pays développés.

Dans ce contexte, poser le problème de la participation à la vie politique des étrangers revêt un caractère provocateur. L'association entre nationalité et citoyenneté est, dans un pays comme la France, enracinée depuis près de 200 ans dans les mœurs politiques. Proposer leur dissociation paraît relever de l'utopie, dans un monde "fragilisé" par ce fossé qui se creuse entre riches et pauvres. C'est bien à une "désacralisation" de la notion de nationalité que nous invitent les partisans de l'extension de certains droits politiques pour les étrangers comme en témoigne cette intervention de C. Vihtol de Wenden au colloque organisé par la revue *Études* les 5 et 6 décembre 1981:

Dès lors on peut se demander si la présence d'une population importante d'étrangers qui participent à la vie économique et dont on cherche à développer l'intégration sociale et culturelle n'entraîne pas l'apparition d'une nouvelle conception de la citoyenneté, afférente à l'existence de communautés ethniques minoritaires installées dans une société pluraliste en train de se faire et non déjà constituée. Une citoyenneté sans territoire accordée aux résidents et non pas seulement aux nationaux, fondée sur la notion de droits acquis par les travailleurs et leur famille (apport démographique), une sorte de quasi-citoyenneté pour citoyens temporaires, impliquant la reconnaissance pour les immigrants d'un statut dérogatoire sur le plan des droits politiques.

Rien ne choque le juriste dans cette prise de position — une fois effectués les ajustements constitutionnels nécessaires, ce qui, on le sait, ne va pas sans difficultés dans un contexte d'opinion publique globalement défavorable. Si cette dissociation entre nationalité et citoyenneté semble poser tant de problèmes et conduit en tous les cas à une exclusion des étrangers, n'est-ce pas parce que le concept de nation et son corollaire, le nationalisme, sont imprégnés d'une sorte d'irrationalisme? Quand un éminent spécialiste de droit international déclare que "seul un État peut donner la nationalité, c'est-à-dire intégrer dans sa substance propre tels ou tels individus"¹⁸, fait-il preuve d'un raisonnement parfaitement rationnel? A-t-il pris soin de définir, par exemple, ce qu'est la "substance propre" d'un État? Nous ne le croyons pas. Une certaine conception de la nation comme "corps" ne peut qu'être excluante puisqu'elle ne repose que sur un choix de l'ordre éthique ou à la limite du "physique" ("le lien de sang") qui a de singuliers relents de racisme. L'irrationnel, comme en témoigne le caractère particulièrement excluante de toutes les religions, dans la mesure où il ne repose sur aucune hypothèse

¹⁸ J. P. Niboyet, *op. cit.*

vérifiable, ouvre la porte à tous les abus. La nation négatrice de l'universel ferme à ceux qui ne sont pas de "sa substance" les portes de toute participation à sa gestion politique.

Bien sûr, le problème est complexe. Certains étrangers ne désirent pas posséder des droits politiques. Certains nationaux sont exclus de toute participation à la vie politique (femmes pendant longtemps, mineurs, incapables, personnes privées de leurs droits civiques,...). Parallèlement, avoir le droit de vote ne signifie pas que l'on est citoyen à part entière et risque de conférer à des individus exclus sociaux par ailleurs une égalité purement formelle. Autant de questions auxquelles il n'est pas question ici d'apporter des réponses. Notre propos est seulement de constater l'exclusion et d'interroger en sociologue les hypothèses qui sous-tendent cette exclusion des étrangers "de la faculté d'influencer la formulation de la volonté étatique"¹⁹.

Historiquement on ne relève que deux exceptions à ce principe "universel" de non-reconnaissance des droits politiques aux étrangers: la Constitution de l'an I dont nous avons déjà parlé et l'article 11-2 de la Constitution du 10 juillet 1918 de la République socialiste fédérative russe qui "au nom de la solidarité des travailleurs de toutes les nations accorda tous les droits politiques aux travailleurs étrangers habitant sur son territoire". De fait entre 1924 et 1936 "les étrangers appartenant à la classe ouvrière ou aux paysans qui n'exploitent pas le travail d'autrui" bénéficieront des droits politiques en URSS²⁰. Sans doute ces catégories de "travailleurs" ou de "paysans non exploités du travail d'autrui" constituent-elles un autre principe de différenciation donc d'exclusion mais elles ont le mérite d'attirer notre attention sur la possibilité d'autres définitions juridiques de la citoyenneté qui ne font pas appel à la Nation.

Actuellement, on constate cependant une légère évolution des mœurs en matière de droits politiques des étrangers. Au moins le problème est-il posé et quelques expériences sont tentées: ainsi la Suède a-t-elle reconnu le droit de vote aux élections municipales aux étrangers résidant depuis trois ans dans le pays. On a d'ailleurs constaté que les travailleurs turcs, grecs et italiens avaient participé plus activement aux élections que d'autres catégories de la population.

Aux Pays-Bas et au Danemark, les étrangers résidents depuis au moins cinq ans peuvent depuis 1986 participer aux élections municipales²¹.

¹⁹ D. Ruzié, "Les droits publics et politiques du travailleur étranger", dans *Les Travailleurs étrangers et le droit international* (Colloque de la Société française pour le droit international, Clermont-Ferrand, mai 1978), PEDONE, 1979, p. 327.

²⁰ Loi Fondamentale du 31 janvier 1924: art. 1; décret du 8 novembre 1924: art. 2; loi du 22 août 1931: art. 6. Cité par D. Ruzié, *op. cit.*, p. 329.

²¹ *Libération*, 8 mai 1985 et 7 juin 1985.

L'assemblée constitutive du Conseil de l'Europe a en 1973 recommandé de créer des Conseils consultatifs des communautés immigrées et de donner le droit de vote aux étrangers après cinq ans de résidence. Le Conseil des ministres n'a pas donné suite à cette recommandation en raison des réticences des États-membres.

En mai 1985, le Conseil municipal de Mons en Baroeul²², dans le nord de la France, accordait le droit de vote aux immigrés aux élections municipales. Lors des premières élections un algérien, un marocain et un laotien furent élus, sur une liste spéciale. Ils sont conseillers associés et n'ont pas le droit de vote au sein du Conseil.

Rappelons que les immigrés ont le droit de vote aux élections professionnelles et aux élections sociales mais non aux élections prud'homales.

Mais ces exceptions confirment la règle. Ajoutons que cette règle n'est considérée comme discriminatoire (donc empreinte d'une certaine illégitimité) par aucun instrument de droit international. Elle apparaît comme "naturelle".

Les droits de l'homme sont une utopie dont le potentiel est illimité et la réalisation un enjeu, jamais un acquis... Les droits de l'homme ont changé d'échelle et de contenu depuis 1789 notamment avec le processus de mondialisation des sociétés. L'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose: "Tout individu a droit à une nationalité." Certes, mais alors ne faut-il pas prévoir également que tout individu a droit à une citoyenneté dans le pays où il réside?

C'est à la réalisation de cet enjeu qu'il faut travailler maintenant. Ratiociner à l'infini sur le caractère bourgeois et excluant de la Révolution de 1789 et sur cette Déclaration des droits de l'homme ne sert pas à grand-chose. Cette Déclaration a eu l'immense mérite de poser des principes fondamentaux. À nous de faire que les hommes et les femmes qui n'ont pas eu la chance de naître dans des pays riches ou qui ont subi de plein fouet le choc du colonialisme ou de l'impérialisme ne soient pas exclus de fait des droits des hommes.

Régine DHOQUOIS
Unité de formation et de recherche
(Géographie, Histoire, Sciences de la société)
Université de Paris VII

²² *Le Monde*, 21 mai 1985.

Résumé

L'article examine les rapports entre la nationalité, la citoyenneté et les droits de l'homme à partir de l'évolution des critères d'obtention de la nationalité française de la période révolutionnaire à nos jours. Dans un second temps, sur la base d'entrevues, les difficultés et renoncements que doivent vivre les immigrants français sont analysées. En guise de conclusion, l'auteur propose des pistes de réflexions en faveur d'une éventuelle dissociation entre citoyenneté et nationalité.

Summary

This article studies the relationship between nationality, citizenship, and human rights by mapping the evolution of legal assumptions required to obtain the french nationality since the Revolution of 1789. This demonstration is followed by a qualitative analysis of interviews with immigrants to France. In conclusion, the author proposes to dissociate citizenship from nationality in the modern state.