



HAL
open science

La politique d'intégration des étrangers

Adrien Azarete

► **To cite this version:**

Adrien Azarete. La politique d'intégration des étrangers. Droit. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2017. Français. NNT : 2017PAUU2024 . tel-04323903

HAL Id: tel-04323903

<https://theses.hal.science/tel-04323903>

Submitted on 5 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR
École doctorale des Sciences Sociales et Humanités (ED 481)

Présentée et soutenue le 16 novembre 2017

par **Adrien Azarete**

pour obtenir le grade de docteur
de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
Spécialité : Droit public

LA POLITIQUE D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS

Sous la direction de
Monsieur le Professeur Olivier LECUCQ

MEMBRES DU JURY

- **Emmanuel AUBIN**
Professeur de droit public, Université de Poitiers (Rapporteur)
- **Vincent TCHEN**
Professeur de droit public, Université de Rouen (Rapporteur)
- **François JULIEN-LAFERRIÈRE**
Professeur émérite de droit public, Université Paris-Sud XI
- **Hubert ALCARAZ**
Maître de Conférences HDR en droit public, Université de Pau et des Pays de l'Adour
- **Olivier LECUCQ**
Professeur de droit public, Université de Pau et des Pays de l'Adour (Directeur de la recherche)

« La faculté de droit n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

A la mémoire de mes grands-parents,

A mes parents, Laurence et Martin

Mes remerciements vont tout d'abord à Monsieur le professeur Olivier Lecucq, qui m'a offert la chance de réaliser cette thèse. Sa patience, sa disponibilité et ses précieux conseils m'ont été extrêmement utiles, et je tiens tout particulièrement à lui transmettre toute ma reconnaissance pour l'attention qu'il a toujours portée à la poursuite de mes recherches.

Je veux par ailleurs remercier les deux laboratoires de recherche en droit public de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, l'institut d'études ibériques et ibérico-américaines (IE2IA) et Pau droit public (PDP), pour m'avoir fourni les conditions matérielles nécessaires à la réalisation de cette thèse. Ces remerciements s'adressent à leurs directeurs, à tous leurs membres, et tout particulièrement à la secrétaire de l'IE2IA, Claude Fournier, pour son aide et son soutien permanents.

Je tiens également à remercier mes amis et collègues pour leur aide efficace et indispensable pour l'achèvement de cet ouvrage : Laure, Djalil, Jean-Victor et Stéphane.

Une pensée va vers ma famille, vers mes parents, vers ma sœur Pauline et mes frères Alexandre et Baptiste, vers Adeline, et à tous mes amis qui ont partagé, chacun à leur manière, ces années de recherche. L'accomplissement de cette thèse n'aurait sans doute pas été possible sans leur soutien et leur présence.

TABLE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

a. : autres

ACSE : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ADA : Allocation pour demandeurs d'asiles

AFDC : Association française de droit constitutionnel

AIJC : Annuaire international de justice constitutionnelle

AJDA : L'Actualité juridique – Droit administratif

AJDI : L'Actualité juridique – Droit immobilier

aff. : affaire

ANAEM : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

art. : article(s)

B.O.E. : Boletín oficial del Estado

BOMI : Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur

Bull. civ. : Bulletin civil des arrêts de la Cour de cassation

c. : contre

CA : Cour d'appel

CAA : Cour administrative d'appel.

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CAI : Contrat d'accueil et d'intégration

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CE Ass. : Conseil d'Etat, arrêt d'assemblée

CE Sect. : Conseil d'Etat, arrêt de section

CE : Conseil d'Etat

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CRDF. : Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

Cass. Ass. plén. : Cour de cassation, Assemblée plénière

Cass. ch. mixte : Cour de cassation, chambre mixte

Cass. civ. : Cour de cassation, chambres civiles

Cass. crim. : Cour de cassation, chambre criminelle

Cass. soc. : Cour de cassation, chambre sociale

chron. : chronique

CIR : Contrat d'intégration républicaine

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

coll. : collection

CSS : code de la sécurité sociale
concl. : conclusions
Cons. const. : Décision du Conseil constitutionnel
Coord. : Sous la coordination de
D. : *Recueil Dalloz*
D.A. : *Droit administratif*
Dir. : Sous la direction de
doctr. : doctrine
Dr. Fam. : *Droit de la famille*
Dr. Soc. : *Droit social*
E.D.C.E. : *Etudes et documents du Conseil d'Etat*
éd. : édition
en part. : en particulier
fasc. : fascicule
FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
G.D.C.C. : *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*
G.D.C.C.E. : *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*
Gaz. Pal. : *Gazette du Palais*
G. U. : *giornale ufficiale*
HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HCI : Haut conseil à l'intégration
Ibid. : *ibidem*
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
JCP A. : *JurisClasseur périodique (La semaine juridique), édition Administrations et Collectivités territoriales*
JCP G. : *JurisClasseur périodique (La semaine juridique), édition générale*
JCP S. : *JurisClasseur périodique (La semaine juridique), édition social*
J.O. : *Journal officiel*
L.G.D.J. : Librairie générale de droit et de jurisprudence
La Doc. fr. : La Documentation française
n° : numéro
not. : notamment
obs. : observations
OFII : Office français de l'intégration et de l'immigration
op. cit. : *précité*
Ord. : Ordonnance
p. : page
PUAM : Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF : Presses universitaires de France
par ex. : par exemple

pp. : pages

R.A. : *Revue administrative*

R.D.H. : *Revue des droits de l'homme*

R.D.P. : *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*

R.D.S.S. : *Revue de droit sanitaire et social*

R.F.A.P. : *Revue française d'administration publique*

R.F.D.A. : *Revue française de droit administratif*

R.F.D.C. : *Revue française de droit constitutionnel*

R.I.D.C. : *Revue internationale de droit comparé*

R.T.D. Civ. : *Revue trimestrielle de droit civil*

R.T.D.H. : *Revue trimestrielle des droits de l'homme*

R.U.D.H. : *Revue universelle des droits de l'homme*

Rec. : *Recueil des décisions du Conseil d'Etat ; Recueil des décisions du Conseil constitutionnel ; Recueil des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes (Cour de justice de l'Union européenne)*

req. : requête

spéc. : spécialement

ss. : suivant(e)s

STC : Sentencia del Tribunal constitucional, décision du Tribunal constitutionnel espagnol

TA : Tribunal administratif

TGI : Tribunal de grande instance

th. : thèse

v. : voir

vol. : volume

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE – LES FACTEURS JURIDIQUES TRADITIONNELS CONCOURANT A L'INTÉGRATION DES ETRANGERS

TITRE I – La nationalité, facteur consacrant un lien de rattachement avec l'Etat-nation.

Chapitre 1 : La nationalité comme instrument

Chapitre 2 : La nationalité comme preuve

TITRE II – L'unité républicaine, facteur profitant a l'intégration de l'étranger.

Chapitre 1 : La conception unifiée de la citoyenneté

Chapitre 2 : Le refus des différenciations

SECONDE PARTIE – LES FACTEURS JURIDIQUES CONTEMPORAINS DÉDIÉS A L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS

TITRE I – La garantie d'une nouvelle forme de citoyenneté

Chapitre 1 : La jouissance des droits fondamentaux reconnue aux étrangers

Chapitre 2 : La matérialisation d'une citoyenneté-résidence

TITRE II – Le renouveau de la politique d'intégration

Chapitre 1 : La mise en place d'un service public de l'intégration

Chapitre 2 : L'instrumentalisation de l'intégration

INTRODUCTION GENERALE

1. Les débats sur l'intégration des populations étrangères suscitent de nombreuses passions dans l'opinion publique et politique. Historiquement structuré par des principes politico-culturels tels que l'égalité républicaine, la nation et la laïcité, la société française contemporaine est confrontée à des enjeux politiques, sociaux et culturels, auxquels s'ajoutent des bouleversements liés à la globalisation économique, au cadre européen et international, à la crise de l'Etat-Nation, à la multiplication des flux migratoires et enfin aux changements environnementaux. Or, toutes ces transformations profondes, souvent liées entre elles, provoquent au sein de l'hexagone des discussions passionnelles et rendent le juriste quelque peu désemparé face à l'ampleur de ces situations et face à l'extrême diversité des discours tenus.

2. La façon dont une société traite ses étrangers est inexorablement liée à ces mutations sociétales, économiques et institutionnelles. L'intégration des immigrés ne peut s'analyser sans prendre en considération les crises qui touchent les Etats modernes. Les difficultés rencontrées par les étrangers pour s'intégrer sont en réalité le reflet d'un problème plus ample touchant la société dans son ensemble. Cette situation oblige à clarifier le débat sur l'immigration au regard de la crise identitaire que connaît la communauté nationale française, sur fond de crise de l'Etat-providence, de désinstitutionnalisation et de désindustrialisation¹. Ce n'est qu'à travers cette contextualisation qu'il est envisageable d'étudier l'immigration et son intégration au sein d'une société occidentale contemporaine.

3. La crise de l'Etat-nation n'est pas anodine pour expliquer un constat unanimement partagé : la panne du système d'intégration des étrangers. Or, l'immigration ne représente ni la cause, ni l'effet de cette crise. Bien au contraire, elle se montre un « excellent témoin »² des mutations profondes qui affectent les sociétés contemporaines. Le sort réservé à l'étranger est très souvent un puissant miroir de l'état dans lequel se trouve une

¹ M. Boucher, *Les théories de l'intégration : entre universalisme et différentialisme*, L'Harmattan, 2000, p. 15.

² B. Pauvert, *L'intégration des étrangers en France, étude de droit public*, 1999, p. 9.

nation. Ce rappel s'avère d'autant plus nécessaire que la perte de souveraineté de l'Etat aux niveaux économique et politique renforce son pouvoir coercitif vis-à-vis des flux migratoires et « les immigrés deviennent les boucs émissaires d'une société en changement »³. Le changement de représentation de l'immigration, d'une immigration de travail à une immigration de peuplement, a rendu les immigrés difficilement assimilables selon certains et constitutifs d'un « problème » : « l'étranger est dès lors perçu comme une menace, un ennemi de l'intérieur, porteur de tous les maux, de toutes les tares sociales »⁴. La montée en puissance de la crainte de l'étranger entraîne des manifestations de rejet de plus en plus exacerbées dans la société française, provoquant de nombreux actes de violence. La stigmatisation de l'immigré se vérifie encore mieux en période de crise économique ou d'accroissement de l'insécurité, en atteste le succès politique du thème du « problème immigré ». A de nombreux égards, l'époque actuelle est particulièrement sensible et constitue un tournant très important. L'extrême tension qui entoure les débats autour de l'immigration doit amener l'Etat à faire des choix importants qui trouveront leur traduction dans le droit, en particulier au sujet de la politique d'intégration des nouvelles populations immigrées.

4. En effet, « l'intégration des étrangers représente l'un des moyens d'atténuer les mouvements d'hostilité »⁵. Certes, le droit semble impuissant pour résoudre à lui seul les problèmes actuels de l'intégration des étrangers. Il apparaît d'ailleurs à certains égards en inadéquation avec la réalité vécue et ainsi inapte à permettre cette intégration. En même temps, sur un sujet qui suscite à ce point les passions et les abus de langage, « le droit peut contribuer à éclairer le débat d'un jour nouveau en permettant de mieux cerner la condition de ces personnes »⁶. Plus les conditions d'installation des étrangers seront bonnes, meilleure sera leur intégration, et mieux ils seront acceptés par la communauté nationale.

³ M. Boucher, *Les théories de l'intégration : entre universalisme et différentialisme*, op. cit., p. 15.

⁴ P. Milza, « Un siècle d'immigration », in *Sciences Humaines*, n° 96, juillet 1999, p. 19.

⁵ O. Lecucq, « Point de vue en faveur du droit de vote des étrangers en France », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 205.

⁶ O. Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse dactylographiée, Aix-en-Provence, 1999, p. 11.

Avant de définir la problématique et le plan retenus (§3), l'étude menée impose quelques précisions utiles à la compréhension de l'objet de la recherche (§1). Ce faisant, il sera nécessaire d'exposer l'intérêt d'aborder une telle thématique aujourd'hui (§2).

§ 1 : L'objet de la recherche

L'objet de la recherche se décompose en deux étapes complémentaires : quelques observations doivent être apportées sur la figure de l'étranger (A) avant de délimiter ce que l'on entend par le concept de politique d'intégration (B).

A) L'étranger

Appréhender la figure de l'étranger renvoie, d'une part, à définir l'étranger (1) et, d'autre part, à exposer un historique de la présence des étrangers en France (2).

1) Définition de l'étranger

5. Toute recherche portée sur les conséquences juridiques attachées à une notion se doit avant toute chose de la définir rigoureusement. L'affirmation est d'autant plus exacte lorsqu'il s'agit de termes qui « peuvent revêtir des acceptions différentes selon qu'il s'agit du vocabulaire courant ou de la terminologie juridique »⁷. Cela concerne parfaitement l'étranger dont les figures sont plurielles dans le temps comme dans l'espace. Le professeur Danièle Lochak en conclut qu'on ne peut appréhender l'étranger comme catégorie « qu'à travers le droit, parce que l'étranger a été "saisi" par le droit, qui en impose une notion unique venant se superposer à la multiplicité des figures que la réalité sociale offre de cet étranger »⁸.

6. En France, l'article L. 111-1 bien connu du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile considère que sont des étrangers l'ensemble des « personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit

⁷ F. Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, p. 14.

⁸ D. Lochak, *Etrangers : de quel droit ?*, puf, coll. Politique d'aujourd'hui, 1985, p. 11 ; L'auteur décrit dans cet ouvrage les différentes figures de l'étranger dans l'histoire, pp. 13-41.

qu'elles n'aient pas de nationalité ». L'élément central de la définition de l'étranger se fonde sur son altérité, « avec ce qu'elle implique de peur, d'hostilité, de rejet »⁹. L'étranger est celui qui ne fait pas partie de la communauté nationale. Il est « l'individu qui n'a pas la nationalité du pays dans lequel il réside »¹⁰. Ainsi appréhendé de façon négative et minimaliste, l'étranger englobe tout être ne possédant pas la nationalité française. Une telle définition exclut par conséquent les individus nés étrangers et ayant acquis par la suite la nationalité française, ainsi que ceux qui, possédant une nationalité étrangère, disposent de même de la nationalité française.

7. Une confusion est souvent opérée entre les notions d'immigré et d'étranger. L'explication provient du fait que, l'immigré étant un être humain né à l'étranger mais ayant fixé sa demeure en France, il est également étranger dans de nombreux cas. Mais s'il a acquis la nationalité française, il demeure immigré, car né en dehors de la France, mais il n'est plus étranger. La présente étude portant sur l'intégration des étrangers, l'emploi du terme « immigré » devra s'interpréter comme désignant l'individu né à l'étranger et n'ayant pas obtenu la nationalité française. De même, les politiques d'intégration visent les « personnes d'origine étrangère ». Ces dernières sont les personnes « nées en France d'un parent ou de grands-parents ayant immigré en France »¹¹. Ces individus deviennent très majoritairement français lorsqu'ils ont 18 ans, sauf quelques rares exceptions. De ce fait, ils ne sont pas directement concernés par une étude juridique sur l'intégration des étrangers, mais il se peut que certains des instruments de la politique d'intégration qui seront évoqués leur soient également appliqués.

8. Cependant, cette définition de l'étranger déterminée par rapport à l'absence de nationalité n'est pas suffisante car elle ne prend pas en compte « l'émergence progressive de catégories d'étrangers se situant dans des situations objectivement différentes »¹². L'étranger en tant que catégorie uniforme emporte dès lors plusieurs questionnements. En premier lieu, sous l'emprise influente du droit de l'Union européenne, il existe des catégories d'étrangers à distinguer selon leur nationalité et qui ne se trouvent pas toutes

⁹ *Ibid*, p. 23.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Haut Conseil à l'intégration, *L'intégration à la française*, UGE, coll. « 10-18 », 1993, p. 27.

¹² E. Aubin, *Droit des étrangers*, Lextenso, 3ème édition, 2014, p. 33.

dans la même situation vis-à-vis de l'Etat. Tout d'abord, les étrangers sont catégorisés selon qu'ils sont ressortissants des Etats membres de l'Union ou ressortissants d'Etats tiers à l'Union. Seuls les seconds sont soumis à la politique européenne d'asile, d'immigration et de visas, tandis que les premiers, bénéficiant depuis 1992 des droits attachés à la citoyenneté européenne, peuvent en principe entrer et circuler librement sur le territoire français. Le droit communautaire segmente¹³ l'ensemble des non-nationaux en créant une catégorie de « véritables »¹⁴ étrangers ou d'étrangers « *stricto sensu* »¹⁵, dans la mesure où ils ne disposent pas de la citoyenneté européenne.

9. Mais, pour être encore plus précis, la catégorisation des étrangers apparaît y compris entre ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne. En ce sens que certains éléments objectifs de l'étranger affectent ou, comme le dit Hubert Alcaraz, « contaminent »¹⁶ le statut juridique du ressortissant et le distinguent du reste des étrangers. C'est le cas des étrangers présentant un lien de famille avec un citoyen membre de l'Union. En outre, les ressortissants de certains pays tiers sont exemptés de l'obligation de visa, en raison de relations de confiance entretenues par l'Etat en question avec la France ou l'Union européenne. Cette confiance mutuelle se concrétise par des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à l'exemption de visas de courte durée. Ces exemptions peuvent également se justifier par des relations historiques très fortes entre les deux Etats.

10. En second lieu, les politiques d'intégration s'adressent aux étrangers se trouvant en situation régulière. En effet, certains titres de séjour sont délivrés plus aisément aux individus résidant régulièrement et habituellement sur le territoire français. Mais, surtout, la *summa divisio* entre réguliers et irréguliers se révèle dans l'étendue des droits accordés en fonction de la régularité du séjour. Alors que le phénomène de constitutionnalisation du droit des étrangers est, dans ses premières années, resté indifférent à cette catégorisation entre étrangers, la réalité juridique a progressivement déplacé le curseur entre étrangers.

¹³ M. Gautier, « Le droit communautaire, vecteur d'une segmentation du droit », in E. Saulnier-Cassia et V. Tchen (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement*, Dalloz, 2009, p. 39.

¹⁴ H. Alcaraz, « Propos introductifs », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 13.

¹⁵ E. Aubin, *Droit des étrangers*, Lextenso, 3ème édition, 2014, p. 83 et s.

¹⁶ H. Alcaraz, « Propos introductifs », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit.

Les autorités publiques souhaitent davantage intégrer les individus autorisés à séjourner en France et, à l'inverse, ne s'inscrivent que dans une logique de police à l'égard des irréguliers. Désormais, la doctrine juridique constate « une césure qui aboutit moins à distinguer entre les étrangers formellement admis sur le territoire et ceux qui ne le sont pas qu'à opérer une répartition entre, d'un côté, les nationaux et les réguliers et, d'un autre côté, les irréguliers »¹⁷. Dans ces conditions, parmi les 4.3 millions d'étrangers présents actuellement en France¹⁸, les étrangers ressortissants de pays tiers et en situation régulière constituent, en grande partie, les destinataires des politiques publiques d'intégration qui seront étudiées ici.

Ces quelques précisions terminologiques sur la notion d'étranger doivent être suivies de la démonstration selon laquelle la France, vieux pays d'immigration, a depuis longtemps été confrontée à la problématique de la place des non-nationaux dans la communauté nationale.

2) Histoire de la présence de l'étranger en France

11. Malgré une présence très ancienne et permanente de populations étrangères sur le sol français, les questionnements liés à l'immigration et à la place des immigrés sont apparus tardivement. Le rejet exprimé par certains à l'égard de cette immigration de masse ne se justifie pourtant pas, au regard de la nécessité et des apports pour la société française de ce phénomène migratoire.

12. Une longue histoire de l'immigration. Les déplacements massifs d'individus d'un lieu à un autre font partie d'un processus très ancien, ayant toujours existé dans l'histoire de l'humanité. Touchée par ce phénomène, la France est traditionnellement une terre d'accueil et a connu de très nombreuses vagues migratoires, d'horizons géographiques divers, et pour des motifs multiples¹⁹. L'extrême diversité des métissages

¹⁷ O. Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse dactylographiée, Aix-en-Provence, 1999, pp. 14-15.

¹⁸ Chiffres fournis par l'INSEE au 1er janvier 2015, « Insee Références », édition 2017, « Population ».

¹⁹ Pour l'exposé d'une histoire de l'immigration en France, plusieurs ouvrages scientifiques font office de référence : G. Noiriel, *Le creuset français, Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècle)*, Editions du Seuil, 1988, Mise à jour en 2006 ; G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, Hachette, Paris, 1992 ; G. Noiriel, *Etat,*

qui en résulte s'explique par la position-carrefour qu'occupe la France en Europe, par son passé en tant qu'empire colonial, par des conditions climatiques et géographiques particulièrement favorables, ainsi que par son importance historique et géopolitique. La France se caractérise par la grande hétérogénéité des populations venues s'installer sur son territoire depuis plus de deux mille ans. Ainsi que l'a rappelé le Professeur Ralph Schor, « des grandes invasions de la fin de l'Antiquité aux migrations pacifiques de l'époque contemporaine, des groupes humains plus ou moins importants passèrent ou s'établirent dans l'hexagone »²⁰.

13. Par le biais de ce rappel, contrairement à la distinction récurrente dans le langage courant entre les Français « de souche » et les Français d'origine étrangère « issus de l'immigration », Gérard Noiriel constate que toute la population française résulte de processus migratoires à grande échelle²¹. La figure du « Français de souche » représente une sorte de fiction, difficile à vérifier scientifiquement, érigée pour marquer l'étrangeté de l'immigré. L'immigré naturalisé étant Français, l'introduction de l'idée de souche met l'accent sur l'origine étrangère de ce type de Français et fait tomber les immigrés dans un piège imparable : « puisque les racines doivent toutes être françaises quand on remonte les générations, en sens inverse, ceux qui ont des racines immigrées ne peuvent accéder à la souche »²². Pourtant, plus le temps passe, plus les vagues d'immigration se succèdent, et plus introuvable est le « Français de souche ». En 1984, plus du tiers de la population française est d'origine non-française : dix-huit millions de Français entre 1890 et 1980 sont des descendants d'immigrants à la première, deuxième ou troisième génération²³.

nation et immigration, vers une histoire du pouvoir, Editions Belin, 2001 ; G. Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Fayard, 2007 ; R. Schor, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Armand Colin, 1996 ; P. Weil, *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Editions Gallimard, 2004, Nouvelle Edition, p. 21 ; P. Weil, *La République et sa diversité. Immigration, intégration, discrimination*, Editions du Seuil et La République des idées, 2005, pp. 14 et s. ; C. Verneuil, *La France et les étrangers du milieu du XIXe siècle à nos jours*, Ellipses, Le Monde : une histoire, Paris, 2010 ; F. Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, P.U.F., coll. Droit public fondamental, Paris, 2000, pp. 18 et s. ; P. Milza et M. Amar, *L'immigration en France au XXe siècle*, Paris, Armand Collin, 1990 ; E. Temime, *France, terre d'immigration*, Gallimard, coll. « Découvertes », 1999.

²⁰ R. Schor, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Armand Colin, 1996, p. 5.

²¹ G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, Hachette, Paris, 1992, p. 43.

²² H. Le Bras, *L'invention de l'immigré*, Editions de l'Aube, 2012, p. 123.

²³ M. Tibon-Cornillot, « Le défi de l'immigration maghrébine », *Politique aujourd'hui*, fév.-mars 1984.

14. Mais, aussi riche soit-elle, l'histoire de l'immigration n'a intéressé les historiens que très tardivement. Malgré la place que l'on connaît à la recherche historique en France, les manuels scolaires des écoles primaires et secondaires ont pendant longtemps accordé peu d'importance à cette thématique. Le poids très lourd de l'historiographie commémorative depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle explique sans doute que le phénomène de l'immigration, mettant directement en cause le thème de l'unité nationale, ait été à ce point délaissé. Comme le précise François Furet, « les sociétés qui se réclament d'une fondation révolutionnaire, surtout si celle-ci est relativement récente, ont une difficulté particulière à écrire leur histoire contemporaine »²⁴. L'indifférence des sociologues s'ajoute à celle des historiens, le thème l'immigration n'étant pas considéré comme un objet de recherche suffisamment « élevé » ou « digne »²⁵. Ce désintérêt pour le phénomène de l'immigration est certainement à mettre en parallèle avec le fait que la question de l'intégration des populations étrangères est apparue très tardivement.

15. **L'apparition tardive du « problème immigré ».** Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, le « problème » de l'immigration ne se pose pas, contrairement à la « question ouvrière ». Les concepts d'« étranger » et d'« immigré » sont absents de la littérature intellectuelle. Gérard Noiriel suppose que « le désintérêt des juristes pour cette question s'est accentué par suite de l'affaiblissement progressif des dispositions contraignantes à l'encontre des étrangers »²⁶. Les étrangers jouissent d'une quasi-égalité de droits avec les nationaux, en dehors des droits en lien avec la souveraineté nationale. Dans le contexte d'un second Empire libéral, l'évolution des mœurs et le progrès des transports incitent à la suppression des contrôles policiers. Les oppositions se manifestent davantage entre « classes sociales » qu'entre nationaux et étrangers. Les rixes ouvrières entre Italiens et Français sont certes nombreuses entre 1850 et 1860 mais elles sont mentionnées sans xénophobie et sans que l'intégration des transalpins ne fasse l'objet d'un débat intellectuel.

²⁴ F. Furet, *Penser la Révolution française*, Gallimard, 1979, pp. 136 et s.

²⁵ G. Noiriel, *Etat, nation et immigration, vers une histoire du pouvoir*, Editions Belin, 2001, p. 68. L'auteur signale que pour aborder le thème de l'immigration, « il aurait fallu adopter des modes d'investigation très peu prisés par la sociologie officielle : le travail de terrain et l'enquête de type ethnographique, qui mettront encore près d'un demi-siècle pour s'imposer en France », v. V. Karady, « Le problème de la légitimation dans l'organisation historique de l'ethnologie française », *Revue française de sociologie*, janv. 1982.

²⁶ G. Noiriel, *Le creuset français, Histoire de l'immigration (XIX^e-XX^e siècle)*, Editions du Seuil, 1988, Mise à jour en 2006, p. 74.

16. Le processus d'immigration massive n'étant pas encore apparu, les termes d'immigration et d'immigrés sont absents de la littérature juridique et sociologique. L'immigration constitue un phénomène social relativement marginal jusque dans les années 1870. Ainsi que le constate Gérard Noiriel dans *Le creuset français*²⁷, les termes d'« immigration » et d'« immigré » commencent à être employés à partir des années 1870. Il s'appuie sur plusieurs exemples précis. Ces deux termes sont absents de la thèse de Jean Dubois²⁸ portant sur le vocabulaire politique et social de la France dans les premières années de la IIIe République. De la même manière, publié entre 1865 et 1876, le *Grand dictionnaire universel du XIXe siècle* de Pierre Larousse ne fait aucune référence à la problématique de l'immigration. Il faut attendre un article de Bertillon dans le *Dictionnaire des sciences médicales* pour y lire que le mot « immigration » est employé « depuis peu »²⁹.

17. Une autre explication possible est que la société française du milieu du XIXe siècle jusqu'au début du XXe siècle présente des différences régionales très marquées autour de quatre variables selon André Siegfried³⁰ : la structure sociale, le mode de peuplement, le rapport à l'autorité de l'Eglise et le degré d'intervention de l'Etat. Dominique Schnapper, à son tour, estime que « l'existence des diversités régionales est inscrite dans l'histoire même de la constitution de la nation et dans l'impossibilité que coïncident ethnie et nation »³¹. L'extrême diversité de la population française au XIXe siècle implique que les classes populaires s'intègrent davantage à la région qu'à la nation. Louis Chevalier note que « rien n'est aussi familier aux Parisiens de ce temps que l'origine régionale de larges effectifs ouvriers ». L'économiste Guerry souligne pour sa part qu'il y a « à l'intérieur du Royaume quelque chose comme des nations distinctes, chacune ayant son propre langage, ses propres mœurs, pratiques et préjugés traditionnels »³².

18. Jules Michelet s'emploie à décrire cette diversité dans son Tableau de la France inséré dans l'œuvre de sa vie, *l'Histoire de France*. Il reconnaît à Toulouse un accent sonore

²⁷ G. Noiriel, *Le creuset français, Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècle)*, op. cit., pp. 78-79.

²⁸ J. Dubois, *Vocabulaire politique et social en France, 1869-1872*, Paris, Larousse, 1963.

²⁹ J. Bertillon, « Migrations », *Dictionnaire des sciences médicales*, 1978, cité par G. Noiriel, *Le creuset français, Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècle)*, op. cit.

³⁰ A. Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République*, Armand Collin, 1913.

³¹ D. Schnapper, *La France de l'intégration, Sociologie de la Nation*, Gallimard, 1991, p. 132.

³² A.-M. Guerry, *Essai sur la statistique morale de la France*, Paris, Crochard, 1833.

semblable à ce que l'on pourrait entendre en Italie ou en Espagne : « les gens aisés du moins sont français ; le petit peuple est toute autre chose, peut-être espagnol ou maure »³³. De même, un Anglais qui traverse les Landes affirme que les gens « vivent sur le sol français, mais ne peuvent être appelés français » parce qu'ils « parlent une langue aussi inintelligible pour un Français que pour un Anglais »³⁴. Ces contrastes entre régions existent dans le même ordre de grandeur entre communautés villageoises à l'intérieur d'une même région³⁵. La rupture est encore plus nette entre bourgeois et ouvriers ou paysans. Gambetta écrit par exemple que « la distance est énorme entre eux et nous [...] Nous qui parlons notre langue, tandis que, chose cruelle à dire, tant de nos compatriotes ne font encore que la balbutier »³⁶.

19. L'absence de « peuple français » et d'une véritable « communauté nationale » explique l'apparition tardive du « problème immigré » et de leur nécessaire intégration. L'étranger n'était pas davantage l'individu dépourvu de la nationalité française que celui originaire d'une autre région française. Le débat sur l'immigration apparaît à partir de la fin du XIXe siècle et découle d'un paradoxe, qui se poursuit aujourd'hui, « entre un phénomène migratoire qui devient massif mais nécessaire [...] et un processus de construction sociale de la nation “France” qui, pour transcender particularismes locaux et différences de classes, insuffle à l'école langue et patrie communes, crée la carte d'identité, assure progressivement et très timidement de nouveaux droits réservés aux nationaux et produit la distinction du national et de l'étranger »³⁷.

20. L'industrialisation de la France et l'immigration massive qui en résulte provoquent l'émergence de débats liés au problème de l'immigration et l'apparition des premiers faits de violence xénophobe à l'égard des populations étrangères présentes en France,

³³ J. Michelet, *Histoire de France, Tome 2 : Tableau de la France, Les croisades, Saint Louis*, Editions Les Equateurs, Paris, 2008.

³⁴ E. Weber, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Fayard/éditions Recherche, 1983, p. 148.

³⁵ Eugen Weber rapporte que le breton n'est pas une langue unique : le « vannetais était incompréhensible pour la plupart des autres Bretons ; les gens du Léon avaient du mal à comprendre ceux de Guingamp », *in* par E. Weber, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, op. cit.

³⁶ L. Gambetta, cité par E. Weber, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, op. cit., p. 20.

³⁷ P. Weil, *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Editions Gallimard, 2004, Nouvelle Edition, pp. 22-23.

notamment italiennes³⁸. Pierre Milza, éminent spécialiste de l'immigration italienne en France, estime que, face au triplement du nombre d'italiens en France entre 1870 et 1900, « il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que les trois dernières décennies du siècle aient vu se développer de vives tensions xénophobes dont les Italiens, parce qu'ils étaient avec les Belges les plus nombreux et les plus concentrés, plus encore parce qu'ils incarnaient, aux yeux des populations du cru, toutes les “tares” de l'immigration “nouvelle”, l'instabilité, l'acceptation de conditions de vie et de travail insupportables aux travailleurs français, la délinquance, etc.. ont été les premiers à faire les frais »³⁹.

21. Pourtant, malgré ces quelques mouvements de réticence, l'immigration est apparue nécessaire à la fin du XIXe siècle, « à un moment où les besoins en main-d'œuvre produits par l'accélération du développement industriel viennent conjuguer leurs effets avec ceux de la stagnation démographique et avec les pesanteurs de l'entreprise coloniale »⁴⁰.

22. Les apports des vagues d'immigration massive à partir de la fin du XIXe siècle. Le déficit démographique des débuts de la IIIe République comporte des conséquences lourdes sur le marché du travail et sur les besoins de recrutement de l'armée, dans un contexte de forte concurrence avec le voisin allemand. La stagnation de la population française se vérifie dans les chiffres. Au début du XVIIIe siècle, la France est le pays le plus peuplé d'Europe avec près de 20 millions d'habitants. Elle occupe seulement le 5e rang en 1914 avec moins de 42 millions d'habitants. En comparaison, l'Allemagne comptabilise 65 millions d'individus en 1914, alors que les deux Etats étaient à égalité en 1870 avec 40 millions d'habitants.

23. Ces données démographiques étant rappelées, l'importance de l'immigration dans le renouveau du peuplement du pays s'est réalisée par le biais de plusieurs vagues d'immigration successives. Une première arrivée d'immigrés se fait à la fin du XIXe siècle,

³⁸ Sur ce sujet, le lecteur se référera notamment à G. Noiriel, *Le massacre des Italiens, Aigues Mortes, 17 août 1893*, Editions Fayard, 2010 ; les relations entre Italiens et Français ont été d'autant plus compliquées par la relation de dominant à dominé historiquement établie entre ces deux peuples (P. Milza, *Français et Italiens à la fin du XIXe siècle*, Ecole Française de Rome, 1981, 2 vol.) ; L. Dornel, « Cosmopolitisme et xénophobie : les luttes entre français et italiens dans les ports et docks marseillais, 1870-1914 », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 67, 2003, pp. 245-267.

³⁹ P. Milza, « L'intégration des Italiens en France : "miracle" ou vertu de la longue durée ? », *Pouvoirs* n°47 - L'immigration - novembre 1988 - p.103-113.

⁴⁰ *Ibid.*

fournis par les pays voisins pour être employés dans des industries de transformation : la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suisse, l'Allemagne ou encore l'Italie. D'autres migrants affluent dans les années qui précèdent la Grande guerre et, malgré une forte crise économique, une augmentation du chômage et des mesures gouvernementales plus restrictives sous la pression de l'opinion publique, l'immigration se poursuit durant les années 30. Postérieurement au second conflit mondial, après un démarrage timide, « à partir de 1956, dans la fièvre de la haute croissance économique, se produit une nouvelle vague massive qui recompose la France étrangère »⁴¹. Ainsi, l'histoire du deuxième grand afflux étranger se confond avec celle des Trente Glorieuses.

24. D'après les statistiques fournies par la SGF et l'INSEE, le nombre total d'étrangers présents en France a plus que triplé en un siècle entre 1881 et 1982, puisqu'il passe de 1.001.090 à 3.680.100. Ces statistiques révèlent par ailleurs l'évolution des nationalités présentes en France, et leur diversité. Comme le note Gérard Noiriel, la population étrangère est en grande majorité constituée « d'individus appartenant à un petit nombre de nationalités dominantes, ce qui est un facteur limitant l'hétérogénéité de la population immigrée »⁴². Les décennies postérieures à 1945 opèrent une rupture dans la sociologie immigrée présente en France. Ainsi, les Belges, qui constituaient 40% du total d'étrangers présents en France dans les années 1880, n'en représentent plus que 2% en 1982⁴³. A l'inverse, on observe, à l'instar du modèle polonais dans les années 20, un afflux brutal du nombre d'immigrés portugais sur une courte période : 20.085 en 1954, 296.448 en 1968, 764.860 en 1982. La même croissance se constate pour l'ancien monde colonial français d'Afrique du Nord, et en particulier pour les Algériens (même s'ils sont encore juridiquement français jusqu'en 1962). Alors que leur nombre est de 22.114 en 1946, ils constituent la première communauté étrangère en 1982 avec près de 800.000 individus.

25. En somme, les apports démographiques de l'immigration pour la société française sont variés et nombreux. Entre 1880 et 1980, la place de l'immigration dans le peuplement de la France est très importante. Une grande partie de l'accroissement

⁴¹ V. sur cette vague d'immigration pendant les Trente Glorieuses, M.-C. Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*, La Découverte, 2001, pp. 57-72.

⁴² G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, Hachette, Paris, 1992, p. 69.

⁴³ Leur nombre évolue de 482.265 en 1881 à 50.200 en 1982.

démographique s'explique par l'immigration. En 1991, la démographe Michèle Tribalat a recouru à une évaluation de l'impact quantitatif des immigrés dans ce siècle. Elle constate que l'immigration a apporté à la population française 10.2 millions d'individus supplémentaires dont 65% sont d'ores et déjà français : en 1991, « près d'une naissance sur cinq est attribuable à l'immigration qui a pris place en France au cours des cent dernières années »⁴⁴. Sans elle, la France ne compterait pas « plus de 45 millions d'habitants et la croissance de la population française aurait été réduite presque de moitié depuis la Seconde guerre mondiale »⁴⁵. De plus, Gérard Noiriel affirme qu'il faut également tenir compte des apports qualitatifs de l'immigration, les données statistiques de l'INSEE démontrant que « les immigrés ont été un facteur de dynamisme démographique permettant d'atténuer certaines tendances traditionnelles de la population française »⁴⁶. Par exemple, la présence majoritaire d'hommes parmi les immigrés a atténué l'excédent de femmes dans la population française⁴⁷. En outre, l'immigration a contribué au rajeunissement de la population⁴⁸. Ces effets sont dus selon Gérard Noiriel et Michèle Tribalat à la continuité dans le temps de l'immigration.

Après avoir défini la notion d'étranger et exposé un bref historique de l'immigration en France, il paraît nécessaire de s'intéresser au concept fondamental de cette recherche : la politique d'intégration.

B) La politique d'intégration

26. Le phénomène de l'immigration de masse s'associe à des périodes de crise économique très intense pour produire des réactions parfois très hostiles à l'égard des immigrés. Cette méfiance envers l'autre venu d'ailleurs s'accroît proportionnellement à la distance culturelle ou religieuse qui sépare la société d'accueil avec les nouveaux arrivés.

⁴⁴ M. Tribalat, *Cent ans d'immigration, Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui. Apports démographiques, dynamique familiale et économique de l'immigration étrangère*, INED, Travaux et Documents n° 131, PUF, 1991, pp. 257-258.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 54.

⁴⁷ 0.93 homme pour une femme sans l'immigration, 0.95 avec. Source : M. Tribalat, *op. cit.*

⁴⁸ Sur un siècle, l'immigration a permis de réduire l'âge moyen de la population française de 0.8 an chez les hommes et de 1.3 chez les femmes. Source : M. Tribalat, *op. cit.*

L'immigration devient dès lors l'objet d'un débat sur la façon dont la France doit gérer et intégrer ces nombreux individus qui, pour certains, ne connaissent ni la langue ni la façon de vivre du pays dans lequel ils arrivent. Aujourd'hui, plus que jamais, l'intégration est au cœur du débat politique et constitue un véritable enjeu pour l'avenir du « vivre ensemble ». Délimiter les contours et les objectifs d'une politique d'intégration (2) appelle une définition préalable du terme d'intégration et de la conception qu'on en retient (1).

1) Le concept d'intégration

27. On prête au philosophe Albert Camus la célèbre expression : « Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur du monde »⁴⁹. Cette citation s'applique aisément au concept d'intégration qui est au cœur d'une querelle sémantique aux effets lourds quant à la politique publique à appliquer à l'égard des étrangers. Le terme d'intégration est assez ambigu parce qu'il appartient à la fois au langage politique et à celui de la sociologie. Doit-on mener une politique d'intégration (en atteste la création à la fin des années 1980 du Haut Conseil à l'intégration), d'insertion⁵⁰ ou d'assimilation (l'assimilation demeure une condition toujours présente dans le code civil pour accéder à la nationalité française). Le débat sur les termes n'est pas une simple préoccupation scientifique ou politique. Comme l'affirme le philosophe Raymond Aron, « bien souvent, la discussion sur le mot révèle le fond du problème »⁵¹. Le choix du concept retenu nécessite par conséquent de définir chacune de ces notions.

28. **Le concept d'assimilation.** Entre la fin du XIXe et la moitié du XXe siècle, seul le terme d'« assimilation » était employé par les intellectuels français et américains pour désigner le processus au cours duquel les nouveaux immigrés devenaient des membres de la société d'accueil. Assimiler est synonyme « d'absorber, d'ingérer ; la fusion s'opère jusqu'à la disparition de l'élément étranger qui vit une conversion dans la substance de

⁴⁹ Cette citation est extraite de son essai de 1944, *Sur une philosophie de l'expression*, paru dans « *Poésie 44* » : A. Camus, *Œuvres complètes*, tome I, La Pléiade, p.908. La phrase est certes écrite par le philosophe Albert Camus, mais la pensée qui l'initie est de Brice Parain, philosophe et ami de Camus.

⁵⁰ « Enfin sorti du "placard"... Le rapport du groupe de travail immigration : le devoir d'insertion », *Hommes et Migrations*, 1988, volume 1115, n° 1, pp. 9-22.

⁵¹ R. Aron, *L'opium des intellectuels*, Paris, Hachette, « Pluriel », 2002 (1955), p. 49.

l'organisme assimilateur »⁵². Dans le cas de l'immigration, « l'assimilation est le processus par lequel un ensemble d'individus [...] se fond dans un nouveau cadre social, plus large »⁵³. L'assimilation signifie donc « le renoncement, la disparition de la culture d'origine permettant une atomisation, puis une absorption totale de la personnalité au sein de la société d'accueil »⁵⁴. Gérard Noiriel ajoute à cette définition que l'assimilation désigne « le processus social qui conduit à l'homogénéisation (linguistique, culturelle, politique) plus ou moins poussée des membres du groupe »⁵⁵. Ce processus opère non seulement grâce à l'action développée consciemment par la communauté pour renforcer le conformisme de ses membres, mais aussi en raison des mécanismes inconscients qui conduisent l'individu intégré au groupe à s'identifier à ses valeurs collectives et à faire siennes ses normes dominantes »⁵⁶.

29. Cependant, plusieurs facteurs ont contribué à ce que Bertrand Pauvert nomme dans sa thèse la « crise de l'assimilation »⁵⁷. En premier lieu, la fin de la Seconde guerre mondiale et le mouvement de décolonisation ont fait évoluer l'origine géographique des migrants et la notion d'assimilation a été critiquée en raison de sa connotation supposée colonialiste, voire raciste. L'homogénéisation culturelle apparaissait de plus en plus difficile au fur et à mesure que la distance culturelle augmentait entre la société d'accueil et les vagues d'immigrés d'Afrique du Nord de plus en plus nombreux. Il a été en effet reproché à l'assimilation de nier et de détruire les cultures d'origine des immigrés. En réalité, ce reproche ne peut pas être entièrement accepté, « la politique dite d'assimilation n'impliquait pas que fussent supprimées les spécificités des populations récemment immigrées, [...] elle impliquait qu'elles se maintiennent dans l'ordre du privé et ne s'expriment pas dans l'ordre politique, au sens large du terme »⁵⁸. Mais, bien que partiellement fondée, la mauvaise réputation acquise par le concept d'assimilation a débouché sur le sentiment qu'elle s'oppose au droit à la différence et à l'identité culturelle des nouveaux migrants. De plus, un élément non-négligeable est qu'« après la

⁵² J. Costa-Lascoux, « De l'immigré au citoyen », La Doc.fr, Paris, 1980, p. 10.

⁵³ S. Eisenstadt, *Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1995, p. 206.

⁵⁴ M. Boucher, *Les théories de l'intégration. Entre universalisme et différentialisme. Des débats sociologiques et politiques en France : analyse de textes contemporains*, L'Harmattan, 2000, p. 26.

⁵⁵ G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 87.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ B. Pauvert, *L'intégration des étrangers en France, étude de droit public*, 1999, p. 50.

⁵⁸ D. Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration*, op. cit., p. 14.

décolonisation, il a paru politiquement incorrect de parler d'assimilation en direction des migrants des ex-colonies, compte tenu de l'usage de la notion pendant la période coloniale »⁵⁹

30. En second lieu, à cette image « négative » de l'assimilation s'ajoute la démonstration faite selon laquelle « l'assimilation des immigrés n'était pas un processus unique ou rectiligne, mais comportait des dimensions et des modalités différentes, impliquant des discordances entre ces divers processus »⁶⁰. Ce constat a entraîné une distinction fondamentale entre l'adoption des traits culturels et la participation aux diverses instances de la vie sociale. Les sociologues ont dès lors qualifié le premier processus d'« assimilation », d'« assimilation culturelle » ou d'« intégration culturelle », tandis que le second, caractérisé par la participation aux instances sociales, a été renommé « assimilation structurelle ou sociale », ou encore, selon les auteurs, d'« intégration », d'« intégration structurelle », d'« intégration sociale ». En France, depuis les années 70-80, les chercheurs ont préféré le terme plus neutre d'intégration.

31. Le concept d'intégration. Durant la période au cours de laquelle seule l'assimilation était employée à l'égard des étrangers, le terme d'« intégration » était pour sa part consacré au problème de la société dans son ensemble. Pour étayer ces propos, Dominique Schnapper précise que « les sociologues ont opposé l'intégration à la désintégration, mais aussi à l'anomie, à l'exclusion, à la délinquance, à la déviance, à l'invalidation, à la dissociation, à la dissidence, à l'émiettement, à l'aliénation, à la ségrégation, à la désaffiliation »⁶¹. Tous ces maux s'appliquent tout autant à la société dans son ensemble qu'aux seuls immigrés. L'intégration a en effet inquiété les philosophes et les sociologues dès les prémices de la société moderne ayant remis en cause la légitimité de la tradition.

32. Emile Durkheim a fait partie de ces sociologues qui ont constaté que la similitude des hommes assurée par la citoyenneté commune, la solidarité « mécanique », ne suffisait plus à assurer le lien social face à la multiplication de groupes sociaux de plus en plus

⁵⁹ A. Rea, M. Tripier, *Sociologie de l'immigration*, Editions La Découverte, Paris, 2003, p. 92.

⁶⁰ *Ibid*, p. 13.

⁶¹ D. Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration*, Editions Gallimard, 2007, p. 11.

hétérogènes. Durkheim considère que, à la manière des organes du corps humain, l'unité cohérente de la collectivité ne doit plus se réaliser par l'interchangeabilité et l'uniformité des individus mais au contraire par leur complémentarité et leur différenciation⁶². La solidarité organique se substitue de fait à la solidarité mécanique dans les sociétés modernes. La spécialisation des hommes et des fonctions est à l'origine d'un nouveau principe d'intégration qui renforce les échanges entre les individus⁶³.

33. Désormais utilisé pour la problématique liée aux étrangers, le concept d'intégration consacre une nouvelle conception d'envisager la place des immigrés et de leurs descendants au sein de la société. Issu du latin *integrare* signifiant renouveler, rendre entier, l'intégration renvoie à l'action de faire entrer une partie dans le tout. Ce concept est plus souple que celui d'assimilation, car la partie qui s'intègre ne disparaît pas, elle tient une véritable place dans le tout qui l'accueille. Ce qui importe, « c'est le degré de cohésion de l'ensemble »⁶⁴. Contrairement à l'assimilation qui implique une absorption de l'individu dans la communauté, « l'intégration signifie qu'un individu devient membre d'un groupe, c'est-à-dire un élément fonctionnel dans une structure sociale donnée, que ce soit la famille, une association, une entreprise ou l'Etat national »⁶⁵. L'étranger s'intègre alors lorsqu'il trouve sa place dans la société d'accueil et qu'il instaure avec cette dernière un rapport d'interdépendance entre les acteurs d'une même société dans une dynamique d'échange. Il participe activement à la vie de la société, tout en respectant ses règles de fonctionnement, et « tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété »⁶⁶.

34. En outre, cette souplesse comporte d'autres représentations. La démographe Michèle Tribalat estime que l'intégration équivaut à un état d'équilibre d'un système social : « l'intégration d'un individu ou d'un groupe à la société d'accueil se réfère au fait qu'ils y ont trouvé leur place, sans supposer forcément des mélanges avec la population

⁶² E. Durkheim, *De la division du travail social*, Paris, Alcan, 1922 (1893), p. 101.

⁶³ Selon Durkheim, l'intégration ne concerne pas seulement la société en général mais tous les groupes sociaux qui la composent. Il considère ainsi que « le suicide varie en raison inverse du degré d'intégration des groupes sociaux dont fait partie l'individu ». E. Durkheim, *Le suicide. Etude de sociologie*, Paris, PUF, « Quadrige », 1990 (1897), pp. 222-223.

⁶⁴ M. Grawitz, *Lexique des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1988, p. 215.

⁶⁵ G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 87.

⁶⁶ Haut Conseil à l'Intégration, *L'intégration à la française*, Paris, 1993, pp. 34-35.

d'accueil ou l'abandon de pratiques spécifiques »⁶⁷. Jacqueline Costa-Lascoux, pour sa part, perçoit l'intégration avant tout en tant que processus : « le terme exprime une dynamique, dans laquelle chaque élément compte à part entière : chacun accepte de se constituer partie du tout et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble »⁶⁸. Pierre-André Taguieff précise à son tour que c'est un « processus toujours inachevé qui résulte d'une multiplicité d'actions individuelles réussies »⁶⁹.

Mécontent des exigences contenues dans le terme et le concept d'intégration, un courant de gauche sensible au « droit à la différence » a momentanément préféré un autre terme : l'insertion⁷⁰.

35. Le concept d'insertion. Insérer, du latin *inserere*, est synonyme d'introduire, de trouver sa place dans un ensemble. Tout comme l'objet inséré garde son identité propre, que ce soit une pierre ou une lettre, l'étranger conserve ses caractéristiques spécifiques. Il ne se fond pas dans le corps social, et son détachement peut se produire sans nuire au reste du groupe. Il fait dès lors partie de la société d'accueil, vit en son sein, mais sa présence ou son absence sont indifférentes et ne produisent aucun effet. Ce concept n'est pas conforme à l'idée que l'on se fait de l'avenir à long terme des immigrés dans la société d'accueil dans la mesure où prôner une politique d'« insertion » peut signifier que les étrangers installés et leurs descendants forment un groupe fermé, ne participant pas aux échanges de la société d'installation⁷¹. En effet, l'insertion n'implique pas une dynamique d'échange mais organise les droits d'une communauté : « l'implantation dans la société française s'effectue non sur un fondement individuel, mais sur un fondement communautaire »⁷². De plus, le terme d'« insertion » ne mérite pas d'être retenu puisqu'il s'utilise, en politique comme dans le langage courant, pour les actions menées, non pas uniquement à destination des populations immigrées, mais pour un public plus large composé d'individus vulnérables et méritant une certaine protection en matière de santé, de logement, d'éducation, de formation professionnelle, etc.

⁶⁷ M. Tribalat, « Jeunes d'origine étrangère en France », in *Futuribles*, n° 215, décembre 1996, p. 56.

⁶⁸ J. Costa-Lascoux, « Assimiler, insérer, intégrer », *Projet*, n° 227, automne 1991, p. 7.

⁶⁹ P.-A. Taguieff, *La République menacée*, Paris, éd. Textuel, 1996, p. 14.

⁷⁰ J. Costa-Lascoux, « Assimiler, insérer, intégrer », *Projet*, n° 227, automne 1991, p. 10.

⁷¹ D. Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration*, op. cit., p. 14.

⁷² G. Kepel, *Les banlieues de l'Islam*, Paris, Le Seuil, 1987, pp. 281-282.

36. Le concept retenu. Ainsi, le terme qui sera privilégié dans cette étude est celui de l'intégration, qui ne constitue certes pas une voie intermédiaire entre l'assimilation et l'insertion, mais qui implique pour l'étranger de prendre place dans la société accueillante tout en conservant, s'il le désire, des spécificités culturelles. Toutefois, l'assimilation, malgré ses connotations négatives, ne doit pas être intégralement exclue de cette étude. En effet, comme l'explique Gérard Noiriel, intégration et assimilation sont certes deux phénomènes différents, mais enchevêtrés⁷³. L'assimilation ne peut véritablement débiter qu'à partir du moment où l'étranger commence à s'intégrer. Certains auteurs affirment, pour aller dans ce sens, qu'un « processus d'intégration réussi aboutit à l'assimilation »⁷⁴. Par ailleurs, rien n'interdit à un étranger, s'il le souhaite, de faire disparaître son caractère d'extranéité, de renoncer à ses spécificités culturelles et d'acquiescer les réflexes, la mentalité, les mœurs du pays qui l'accueille, jusqu'à devenir un membre à part entière de la communauté nationale, sans qu'aucun élément ne le distingue des autres nationaux. L'intégration est dès lors parfaitement réussie lorsque l'étranger se considère comme étant national, ce qui lui donne le droit d'obtenir la nationalité française, conformément au volontarisme de l'idée nationale à la française. Juridiquement, l'intégration n'est possible que si l'étranger bénéficie d'une protection identique, ou quasi équivalente, à celle du national pour pouvoir envisager de fonder un projet familial et professionnel dans un pays qui n'est pas le sien au jour de sa naissance.

37. Par conséquent, parce qu'il est un terme polysémique et souple, l'intégration donne la liberté à l'étranger de s'intégrer tel qu'il l'entend : soit en occupant une place active dans les instances de la vie sociale, soit en possédant de surcroît les traits de l'identité nationale. L'individu a donc le choix de demeurer ou non culturellement un étranger. Une telle souplesse ne témoigne pas, comme l'affirme Bertrand Pauvert, « du désarroi des autorités (ou des chercheurs) face à la présence d'une immigration qui tend à affirmer des valeurs distinctes ». La liberté laissée à l'étranger reflète au contraire les accommodements réalisés

⁷³ G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 87.

⁷⁴ M. Sorel-Sutter, *Immigration-intégration. Le langage de vérité*, Editions Mille et une nuits, département de la librairie Arthème Fayard, 2011, p. 24.

par la société d'accueil pour s'adapter aux nouvelles données de la situation contemporaine⁷⁵.

2) L'apparition tardive d'une politique d'intégration

38. Longtemps la question de la place de l'immigration devenue durable n'a pas fait l'objet des priorités accordées par les politiques publiques. Pourtant, cette problématique renvoie à des enjeux essentiels : comment l'étranger peut-il accéder à un emploi, à un logement ? Quels sont ses droits ? Peut-il exercer le culte de son choix ? Jusqu'au milieu des années 70, l'incertitude quant au maintien des immigrés sur le sol français prédomine sur les questionnements relatifs à leur avenir. L'accueil dans la société française des travailleurs et de leurs familles, ne préoccupant pas directement l'Etat, est délaissé aux entreprises, aux associations politiques et aux syndicats. Pour les quelques immigrés désireux de rester de façon durable sur le territoire français, on estimait que la traditionnelle politique d'assimilation nationale aurait pour effet de transformer « tout naturellement » l'étranger en Français »⁷⁶. Il est dès lors remarquable de constater à quel point l'évolution de la politique publique sur l'avenir des étrangers en France est marquée par le changement terminologique sur la question puisqu'à une politique générale d'assimilation nationale a succédé une politique dédiée à l'intégration des étrangers.

39. Une politique générale d' « assimilation nationale ». L'assimilation nationale désigne le processus par lequel les populations très hétérogènes vivant en France sont progressivement devenues un « peuple français » homogène, présentant des caractéristiques et des intérêts communs. Or, ce sont les mêmes éléments qui ont permis l'assimilation des diverses populations régionales composant la France jusqu'au XIXe siècle et l'assimilation des immigrés installés en France. Dans les deux cas, l'agent décisif de l'assimilation, c'est l'Etat, non pas en tant que personnalité statique mais en tant que « processus qui concerne une multitude d'individu aux intérêts bien souvent contradictoires »⁷⁷, ce que Michel Foucault appelle « l'étatisation de la société »⁷⁸.

⁷⁵ V. § 2 de cette introduction.

⁷⁶ G. Noirielle, *Le creuset français*, op. cit., p. 343.

⁷⁷ G. Noirielle, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 86.

L'intégration a provoqué de profondes transformations dans la société française dès les premières décennies de la Troisième République avec l'intensification des liaisons dans l'ensemble du corps social. La démocratisation du pouvoir politique a fortement contribué à la connexion des petits villages aux grandes villes et aux modes de communication stratégique, constituant une base importante pour toute politique d'assimilation nationale sur l'ensemble du territoire. En effet, parce que le peuple élit dorénavant ses dirigeants, ces derniers sont soumis à l'obligation de satisfaire les besoins des petites communes et des grandes zones rurales notamment. A cela s'ajoute le rôle incontestable de l'école républicaine ou encore celui de la monnaie nationale : « dans les années 1880, toute une génération assimile ainsi en quelques années des connaissances complètement nouvelles, déconnectées de leur univers local concret, mais reliées à l'ensemble des préoccupations de la nation »⁷⁹. Toutes les innovations conjuguées dans cette période produisent la naissance d'un nouveau système social qui intègre les individus à la nation.

40. Les premières vagues d'immigrés arrivées en France à partir de ces années de construction d'un « peuple français » bénéficient, sans qu'elle ne leur soit directement destinée, de cette politique d'assimilation nationale. Tant que le *creuset français* remplit son office par le biais de ses diverses instances nationales, il n'est pas envisagé d'établir une véritable politique d'intégration en direction des étrangers. Dominique Schnapper admet que la présence de populations d'origine immigrée ne fait que traduire ou occulter le véritable problème qu'est celui de l'intégration nationale. A ce propos, elle affirme que « les fonctions sociales de la nation triomphante du siècle dernier ont été d'intégrer des populations diverses, malgré l'absence de foi commune et l'individualisme croissant de leurs pratiques, en élaborant un système de connaissances, de normes et de valeurs spécifiques qui fondait une volonté politique commune »⁸⁰.

41. Ainsi que le démontrent plusieurs auteurs, la phase d'assimilation des étrangers de la seconde génération a été précédée par une phase d'intégration des étrangers dits de la

⁷⁸ M. Foucault, « Deux essais sur le sujet et le pouvoir », in H. Dreyfus et P. Rabinow, *Michel Foucault un parcours philosophique*, Gallimard, 1984, pp. 297 et s.

⁷⁹ G. Noiriel, *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, op. cit., p. 106.

⁸⁰ D. Schnapper, *La France de l'intégration, sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard, 1991, p. 103.

« première génération » : ceux-ci « réussissent souvent à s'intégrer, économiquement, professionnellement, socialement, mais ils ne s'assimilent jamais complètement car ils restent marqués par leurs apprentissages initiaux dans leur pays d'accueil »⁸¹. Durkheim notait déjà que l'individu demeure attaché à sa « vocation native »⁸² qui l'enchaîne à son milieu d'origine. De fait, l'assimilation se produit surtout pour les individus de la « seconde génération » qui, nés en France, assimilent la culture nationale au même titre qu'un Français. Gérard Noiriel dévoile que « la différence essentielle par rapport à la première génération est [...] que la confrontation entre la société d'origine et la société d'accueil se situe au moment même des apprentissages »⁸³. L'étranger, dès son enfance, inculque les normes dominantes du pays d'accueil par la rencontre des enfants français du même âge et par les différentes institutions nationales.

42. Suivant cette logique, il n'est pas étonnant de constater que « le droit des étrangers ne s'inscrit pas encore dans une logique de hiérarchie des normes qui imposerait au gouvernement le respect de règles protectrices exposées par la Constitution et des traités internationaux »⁸⁴. Toutefois, les sociétés modernes semblent avoir perdu leur capacité d'intégration, qu'il s'agisse des immigrés ou des autres. L'action de l'Etat n'a plus la même force ou la même efficacité qu'à l'époque. Les instances de socialisation de l'individu qui formaient les lieux d'application de la politique d'assimilation nationale ont désormais des difficultés à jouer leur rôle traditionnel et ne fonctionnent plus maintenant qu'au ralenti. Réunie à la fin des années 80 autour du Président Marceau Long, la Commission de la nationalité opère le même constat : « les institutions qui assuraient traditionnellement l'intégration de l'étranger, habitat de quartier, écoles, Eglises, syndicats, armée notamment, [...], le *creuset français*, ont perdu une partie de leur efficacité »⁸⁵.

⁸¹ *Ibid*, p. 119.

⁸² E. Durkheim, *De la division du travail social*, PUF, Paris, 1930 (1893).

⁸³ G. Noiriel, *Le creuset français*, op. cit., p. 213.

⁸⁴ V. Tchen, *Droit des étrangers*, Ellipses Edition, 2ème édition, 2011, p. 3.

⁸⁵ *Etre français aujourd'hui et demain*, rapport de la Commission de la nationalité, tome 2, UGE, Paris, 1988. Le constat de l'affaiblissement du modèle français s'explique, selon Dominique Schnapper, parce que la population française est, au moment où elle publie son ouvrage, plus homogène qu'elle ne l'a jamais été, si bien que le travail d'homogénéisation mené en France depuis des siècles par l'Etat-nation ne peut plus avoir la même force ni les mêmes effets, une fois les résultats obtenus. Pour un émiettement de ces institutions traditionnelles, v. D. Schnapper, « Les révolutions tranquilles », Chapitre 5, in *La France de l'intégration, sociologie de la nation en 1990*, op. cit., pp. 107-144. Dans son récent ouvrage, Alain Finkelkraut regrette également la disparition du rôle intégrateur de l'école dont l'enseignement consiste dorénavant « non à transmettre son savoir mais à savoir tenir sa classe », A. Finkelkraut, *L'identité malheureuse*, Editions Stock, 2013, p. 18. De même, dans son rapport du 28 janvier 2011 sur « les défis de l'intégration à l'école », le Haut Conseil à l'intégration exhorte l'école républicaine à « plus que jamais se montrer

43. Une politique dédiée à l'intégration des étrangers. Cette « crise du modèle assimilationniste français »⁸⁶, délégitimé par ailleurs par la décolonisation et par le rejet provoqué par l'immigration d'origine nord-africaine ou africaine, conduit progressivement les divers gouvernements à penser une politique publique d'intégration spécifiquement destinée aux étrangers. D'où les mouvements d'égalitarisation des droits à partir du milieu des années 70, de garantie d'un droit au séjour de l'étranger régulier, puis de lutte active contre les discriminations par les moyens du droit civil, administratif et pénal. Parallèlement, la gauche au pouvoir propose la prise en compte de la dimension interculturelle de la société : l'Agence pour le développement des Relations Interculturelles (ADRI), créée en 1982, a pour but de favoriser par tous les moyens l'échange et le dialogue interculturels en vue de l'insertion sociale et professionnelle des populations étrangères et d'origine étrangère dans la société française. Ces moyens institutionnels mis en œuvre pour intégrer les immigrés ont par ailleurs été accompagnés de « politiques sociales de logement, d'emploi, de formation ayant pour mission de combler les inégalités et d'assurer au mieux une certaine égalité des chances »⁸⁷. Tout particulièrement, à partir des années 80, ayant constaté une certaine concentration de la population immigrée dans des zones urbaines sensibles de certaines régions⁸⁸, les pouvoirs publics décident de mettre en œuvre des moyens sur des lieux spécifiques. Contrairement au modèle américain qui privilégie une population ciblée, la France choisit de mener une politique active sur certaines zones territoriales sélectionnées et dans des domaines variés comme l'éducation ou le logement.

44. Face à la réminiscence d'une société fracturée, que ce soit économiquement mais aussi socialement, les pouvoirs publics adoptent à partir des années 2000 un volontarisme actif en ce qui concerne les politiques d'intégration des populations immigrées. Ces politiques sont soumises à des difficultés majeures, qui soulignent toute la complexité

capable d'assumer sa mission originelle : être le creuset où se fabrique le vivre-ensemble au-delà de la simple coexistence et de la tolérance des différences », Haut Conseil à l'intégration, « Les défis de l'intégration à l'école », La Documentation française, Janvier 2011.

⁸⁶ C. Wihtol de Wenden, *Citoyenneté Nationalité et Immigration*, Editions Arcanthere, Paris, 1987, p. 19.

⁸⁷ J. Costa-Lascoux, « Assimiler, insérer, intégrer », *Projet*, n° 227, automne 1991, p. 13.

⁸⁸ P. Weil, *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Editions Gallimard, 2004, Nouvelle Edition, p. 389.

d'une recherche sur la politique d'intégration contemporaine mais lui révèlent dans le même temps tout son intérêt.

§ 2 : L'intérêt de la recherche

45. Cette étude sur la politique d'intégration des étrangers comporte un intérêt tout particulier dans la mesure où elle se situe dans une époque extrêmement sensible durant laquelle l'immigration n'a jamais à ce point passionné les débats. De plus, une étude de droit public sur l'intégration des étrangers se justifie pleinement dans la mesure où les pouvoirs publics ont entrepris, depuis le début des années 2000, une refondation de la politique publique dédiée spécialement à l'intégration des étrangers et plus volontariste. Mais la mise en œuvre de cette politique publique rencontre quelques difficultés. Elle est en effet rendue délicate par la combinaison de plusieurs facteurs contemporains qui sont connectés entre eux. En premier lieu, la forme traditionnelle de l'Etat-nation rencontre une crise considérable. Les multiples contestations qui lui sont destinées affectent indubitablement la bonne conduite d'une politique publique d'intégration, et incitent à s'interroger sur les véritables acteurs de cette politique (A). En deuxième lieu, l'intensification des flux migratoires et leurs mutations font de l'intégration un véritable défi actuel mais d'autant plus pour les prochaines décennies (B). Enfin, en dernier lieu, l'époque est marquée par un phénomène de revendications religieuses susceptible de fragiliser la viabilité d'une cohabitation entre des personnes culturellement différentes. Cet aspect constitue une source de difficultés pour l'intégration mais, surtout, il est l'illustration topique de la problématique contemporaine de l'intégration (C).

A) Les difficultés inhérentes à la crise de l'Etat-nation

46. Ernest Renan voyait dans l'Etat-Nation la rencontre de populations d'origine différentes, d'une terre et d'une adhésion à un ensemble de valeurs communes. Mais en ce début de XXI^e siècle, « les effets de la mondialisation, de la crise économique-financière, et des confrontations intra-étatiques en partie dues à l'effondrement du modèle autoritaire

dans de nombreux pays semblent remettre en cause ce modèle »⁸⁹. En effet, « la mondialisation alimenterait la crise de l'Etat-nation en remettant en cause d'une part les fonctions générales de l'Etat et, d'autres part, les dimensions de la nation »⁹⁰. La question n'est pourtant pas si nouvelle. Dès les années 90, l'Etat-nation était jugé « obsolète »⁹¹ et « impuissant »⁹² pour résoudre les problèmes complexes et nouveaux liés aux mutations écologiques, aux crises économiques, à l'immigration mondiale et au déclenchement de guerres civiles à l'échelle mondiale. Il est reproché à l'Etat-nation de nier les identités particulières en regroupant, par la puissance de l'Etat, toutes les personnes autour d'un projet identique. Le modèle de l'Etat-nation est à la fois perçu comme trop éloigné des préoccupations majeures du pays à l'échelon local pour améliorer la vie des gens, et insuffisamment puissant pour régler les problèmes à l'échelle mondiale.

47. D'autres structures concurrencent aujourd'hui le cadre de l'Etat-nation, plus respectueuses des particularismes locaux identitaires et mieux conçues pour faire face aux mutations du XXI^e siècle. Se pose alors forcément la question de leur capacité à intervenir dans le domaine de l'intégration des populations récemment arrivées en France. Déjà en 1980, un auteur affirme que « la contestation de la Nation à l'intérieur se double d'une atténuation de son identité spécifique vis-à-vis de l'extérieur [...]. Prenant la Nation en tenaille, "par en haut et par en bas", la conjugaison de ces deux mouvements aboutit à la court-circuiter, à la mettre entre parenthèses, à la néantiser »⁹³. Plus proches des individus, les collectivités territoriales apparaissent plus légitimes pour répondre à leurs attentes. Les différentes étapes de la décentralisation depuis les années 80 ont confié la gestion de la vie quotidienne des personnes à des structures infra-étatiques. L'élection de leurs représentants ainsi que l'ancrage dans le local de ces nouvelles entités accroissent le sentiment populaire qu'elles sont les seules capables de défendre leurs particularismes. On peut citer à ce propos l'augmentation de mouvements de sécession à travers toute

⁸⁹ J.-F. Daguzan, « La fin de l'Etat-Nation ? Surprise stratégique du XXI^e siècle ? », *Diploweb.com*, Publication en ligne, septembre 2013 ; <https://www.diploweb.com/La-fin-de-l-Etat-Nation-Surprise.html#nb8>.

⁹⁰ J.-M. Siroën, « L'Etat-nation survivra-t-il à la mondialisation ? », in P. Berthaud et G. Kebabdjian (dir.), *La question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, 2006.

⁹¹ T. Keller, « Les conceptions de la nation dans l'Allemagne nouvelle », *Hérodote*, 1994, n°72-73, p. 56.

⁹² P. Golub, « Un monde décentré », in *Fractures de l'Etat-nation*, éditions Kimé, Paris, 1994, p. 7.

⁹³ J. Chevallier, « L'Etat-Nation », *RDP*, 1980, p. 1291.

l'Europe : Espagne, Grande-Bretagne, Italie du Nord⁹⁴. Par ailleurs, en confiant à la région ou au département des compétences en matière sociale, un tel transfert a pu offrir à ces structures la possibilité d'intervenir dans le domaine, à l'origine relevant d'un monopole étatique, du statut des étrangers.

48. La remise en cause interne de l'Etat-nation est additionnée par une remise en cause externe. La construction européenne, ayant abouti sur une véritable union intergouvernementale, une entité juridique indépendante des États qui la composent et disposant de compétences propres, donne la sensation que les choix politiques s'effectuent majoritairement en dehors du cadre étatique. Accusée parfois de tous les maux⁹⁵, l'Union européenne concurrence les Etats en élaborant sa propre politique d'immigration ainsi qu'en adoptant des principes communs pour l'intégration des immigrés ressortissants de pays tiers : « bien qu'il n'appartienne pas à l'Union européenne de déterminer les stratégies d'intégration, elle peut déterminer un cadre européen [...] et créer des incitations à l'aide des instruments financiers européens »⁹⁶. Si l'établissement de frontières européennes apparaît nécessaire pour répondre aux défis de l'immigration mondiale contemporaine venant de toutes les régions de la planète, son corollaire, l'effacement des frontières internes entre les Etats, subit de vives critiques. On lui reproche d'affaiblir la solidarité entre Etats européens, et notamment de la part des pays situés aux frontières du continent, qui n'auraient aucun intérêt à voir se maintenir sur leur territoire certains immigrés qui y sont entrés irrégulièrement.

49. L'Etat-nation, affaibli par des structures infra-étatiques et supranationales, paraît dès lors fragilisé pour mener une politique d'intégration et incapable d'assimiler par la force de son projet national les nouvelles populations et leurs particularismes. Cette

⁹⁴ O. Lecucq, *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, IXème Journée de l'UMR CNRS 7318 DICE, Pau, 14 octobre 2016, à paraître.

⁹⁵ Certains essayistes font des reproches sans aucune mesure à l'égard de l'Union européenne. Ainsi, Jean-Claude Barreau accuse l'Union européenne de vouloir « détruire les nations » en se dissimulant « derrière les belles notions d'ouverture, d'universalisme et de progrès », in *Liberté, égalité, immigration. La France à l'heure du choix*, Editions de l'Artilleur/Toucan, Paris, 2016, p. 12.

⁹⁶ Commission européenne, *Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, SEC (2011) 957 final.

difficulté rend d'autant plus intéressante une étude sur la politique d'intégration actuelle, et l'étude du phénomène migratoire actuel contribue à éclaircir davantage ces difficultés.

B) Les difficultés inhérentes aux évolutions du phénomène migratoire

50. Les évolutions quantitatives. Ainsi que l'écrit Jean-François Revel, « les mauvais raisonnements ont fréquemment pour cause de mauvaises informations »⁹⁷. L'insuffisante précision des statistiques sur les flux migratoires implique une forte crispation des débats sur le sujet. Les chiffres sont très souvent manipulés et débouchent sur des contresens. L'exemple le plus saisissant est le sort fait au rapport publié en l'an 2000 par la division de la Population des Nations unies dans lequel l'ONU envisage le recours à l'immigration pour affronter la question du vieillissement des populations⁹⁸. Ce rapport est devenu l'un des principaux arguments pour s'opposer à l'immigration, brandissant une théorie du « grand remplacement » pour dénoncer la volonté de remplacer les populations des démocraties occidentales par des individus issus de l'immigration. Dans les faits, la France demeure certes un pays d'immigration, sa population immigrée continue de croître, mais son augmentation s'est stabilisée depuis le début des années 2000⁹⁹ aux alentours de 200.000 titres de séjour délivrés chaque année aux migrants extra-européens¹⁰⁰, ce qui a eu pour effet de faire passer la proportion d'immigrés vivant en France de 7.4% en 1999 à 8.5% en 2009¹⁰¹. Ces chiffres révèlent l'existence d'un nouveau cycle migratoire mais, même si les données sont difficilement comparables, la France « connaît une intensité des flux migratoires inférieure à celle de beaucoup de ses voisins »¹⁰². En plus de cette immigration ordinaire, la France est confrontée à une immigration extraordinaire provoquée par les guerres et les conflits survenus depuis le début du millénaire. L'Ofpra a

⁹⁷ J.-F. Revel, *La Connaissance inutile*, Grasset, collection « Pluriel », 1988, p. 408.

⁹⁸ Population division, United Nations Secretariat, *Replacement migrations : is it a solution to declining and ageing populations ?*, United Nations, New York, 2000. Le rapport, très décrié depuis, répond pourtant que l'immigration permet d'éviter les baisses de population mais elle ne permet pas de contrer le vieillissement démographique.

⁹⁹ A. Chemin, « Le nouveau visage de la France, terre d'immigration », *Le Monde*, 4 décembre 2009.

¹⁰⁰ F. Héran, *Avec l'immigration : mesurer, débattre, agir*, Editions La Découverte, Paris, 2017, p. 11.

¹⁰¹ M. Tribalat, *Assimilation, la fin du modèle français. Pourquoi l'Islam change la donne*, Editions de l'Artilleur/Toucan, Paris, 2017, p. 58. Source : Insee, « Taux d'accroissement annuel moyen composé de la proportion d'immigrés en France depuis 2011.

¹⁰² *Ibid*, pp. 63-64.

enregistré une forte augmentation de demandes d'asile en 2015 avec 80.000 demandes¹⁰³, mais cela reste dix fois moins que l'Allemagne¹⁰⁴. Cependant, rien n'exclut que dans les prochaines années un plan de relocalisation des demandeurs d'asile soit adopté et oblige la France à « prendre sa part » de l'accueil. D'après François Héran, ancien directeur de l'Ined, si la France avait assumé, comme l'Allemagne, les conséquences de certains drames humanitaires, elle aurait dû accueillir « près de 700.000 réfugiés d'août 2015 à janvier 2016 »¹⁰⁵. Si l'on ajoute à cela certaines prévisions concernant « une causalité directe entre la dégradation de l'environnement et les flux migratoires »¹⁰⁶, il va de soi que la France doit se tenir prête à accueillir de nouveaux cycles migratoires dans les prochaines décennies, ce qui rend très pertinent de se demander si elle est suffisamment équipée juridiquement pour le faire.

51. Les évolutions qualitatives. Dans *La défaite de la pensée*, Alain Finkielkraut constate qu'« il est indéniable que la présence en Europe d'un nombre croissant d'immigrés du Tiers Monde pose des problèmes inédits » car « ces hommes poussés hors de chez eux par la misère et traumatisés, qui plus est, par l'humiliation coloniale, ne peuvent ressentir à l'égard du pays qui les reçoit l'attraction et la gratitude qu'éprouvaient, pour la plupart, les réfugiés d'Europe orientale »¹⁰⁷. En effet, de nos jours, le débat public est centré sur la place d'une certaine immigration dans la société, celle qui vient du Maghreb, du Proche-Orient ou encore de l'Afrique subsaharienne. Or, il est vrai que la part de cette immigration tend à augmenter : en 1975, 20% des immigrés venaient du Maghreb ou du reste de l'Afrique. Le pourcentage atteint 43% au recensement de 2012¹⁰⁸. En même temps, la part d'immigrés d'origine européenne recule de 66% à 37%. La présence en plus grand nombre de ces importantes minorités, dont il est généralement admis que la distance culturelle avec les sociétés européennes est plus grande que pour les

¹⁰³ OFPRA, communiqué du 8 juin 2016.

¹⁰⁴ 970.000 demandeurs en 2015, d'après F. Héran, *op. cit.*, p. 14..

¹⁰⁵ F. Héran, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁶ F. Gemenne et A. Cavicchioli, « Migrations et environnement : prévisions, enjeux, gouvernance », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 8, no. 2, 2010, pp. 84-91 ; si certains chiffres fantaisistes circulent (allant de 200 millions de réfugiés potentiels d'ici 2050 à un milliard de « réfugiés environnementaux » à l'horizon 2050), ils « reflètent simplement le nombre de personnes habitant dans les régions les plus exposées aux effets du changement climatique, et particulièrement à la montée des eaux ». En réalité, « le nombre des déplacés futurs dépendra très largement des politiques qui seront mises en œuvre à la fois pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre, mais également pour aider les populations touchées à s'adapter aux impacts du changement climatique ».

¹⁰⁷ A. Finkielkraut, *La défaite de la pensée*, Editions Gallimard, Paris, 1987, p. 146.

¹⁰⁸ F. Héran, *op. cit.*, p. 5.

premières vagues d'immigration, est perçue soit comme une « chance », soit comme « un risque » pour l'identité française. Le juriste, n'ayant pas à se positionner sur un tel débat d'ordre culturel, peut toutefois constater les difficultés qui jaillissent sur l'intégration de ces étrangers. Les sociétés occidentales, déjà fragmentées par la crise de confiance inhérente à la remise en cause du modèle de l'Etat-nation, doivent transformer leur façon de faire face à des immigrés qui, quelle que soit leur nationalités, revendiquent leurs différences culturelles, religieuses et politiques, et sont de plus en plus hostiles à une politique visant l'assimilation des nouveaux arrivants. Les revendications religieuses constituent effectivement l'un des principaux enjeux du débat politique sur la place des immigrés dans la société.

C) Les difficultés inhérentes aux revendications religieuses

52. Le phénomène religieux ne représente pas uniquement une difficulté parmi tant d'autres rencontrées par l'Etat d'accueil pour intégrer les nouveaux venus. En effet, il illustre parfaitement la problématique de cette étude, dans la mesure où il témoigne à la fois de la remise en cause du modèle traditionnel de l'Etat-nation, et de la façon de s'adapter à la venue de nouvelles populations immigrées. La présence d'une immigration « musulmane » en France provoque, chez certains résidents du pays, un sentiment de rejet, accentué suite aux séries d'attentats ayant eu lieu le 11 septembre 2001 à New York, puis à Madrid et Londres. Ces événements ont entraîné « une radicalisation de la diabolisation réciproque »¹⁰⁹. Le débat prend d'autant plus d'ampleur à partir de l'année 2015 et des attentats commis au nom de l'Islam à l'égard tantôt de cibles déterminées (journalistes de « Charlie Hebdo », forces de l'ordre, juifs, etc.), tantôt indifférenciées (salles de concert, place populaire, feu d'artifice du 14 juillet à Nice). En tout, le bilan des attentats commis en France au cours des années 2015 et 2016 s'élève à 248 morts. D'autres attentats de cette nature survenus dans le reste de l'Europe (Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne) soulèvent des interrogations chez certains Français qui font des amalgames entre immigration, Islam, radicalisation et terrorisme.

¹⁰⁹ M. Arkoun, « Quelle place pour l'Islam et les musulmans dans l'histoire de France ? », Rencontre organisée par la Bpi le 8 janvier 2007, animée par Emmanuel Laurentin, avec Mohammed Arkoun, Benjamin Stora, Gilles Veinstein.

53. En réalité, la réussite d'une politique d'intégration semble menacée de nos jours par un phénomène de double revendication identitaire. L'identité est « un ensemble de référents matériels, sociaux et subjectifs »¹¹⁰. Contrairement à l'identité individuelle qui passe par un processus d'intériorisation des normes et des valeurs d'un groupe, l'identité d'un groupe est construite au fil des interactions qui se nouent entre les membres. Cependant, « ces identités collectives et individuelles sont imbriquées et prennent appui les unes sur les autres »¹¹¹. Selon Jacques Chevallier, « tout groupe organisé repose sur un postulat d'unité : les divergences et même les oppositions qui existent en son sein sont censées s'effacer derrière une solidarité plus profonde »¹¹². Or, une telle solidarité est remise en cause du fait que certains individus de religion musulmane ne s'identifient plus à l'Etat ou à la nation mais ressentent une fierté renouvelée de l'appartenance à l'islam, renforcée dans un contexte de crise économique et sociale, et dans certaines zones où les individus vivent en marge de la société, démunis de repères. En réaction à ce repli identitaire et à l'hostilité ressentie vis-à-vis de cette immigration extra-européenne, les sociétés européennes semblent vouloir se rassembler autour de leurs identités « nationales ». En atteste le « débat sur l'identité nationale » lancé par le Président Nicolas Sarkozy en 2007 et le recours de plus en plus important à des exigences assimilationnistes en droit des étrangers. Définir l'identité française a eu pour but, selon le démographe Hervé Le Bras, de « séparer le bon grain de l'ivraie »¹¹³, en excluant l'étranger, et en sous-entendant qu'être français ne signifie pas forcément avoir la nationalité française.

54. En définitive, « le scepticisme quant à la possibilité même d'une intégration des musulmans en Europe se déploie fréquemment sur deux niveaux : on doute, d'une part, de l'intégration des populations musulmanes au sens large [...], en soulignant qu'il s'agit pour une large part d'une immigration extra-européenne, et en mettant en avant des problèmes d'ordre social, économique ou sécuritaire ; on met en doute, d'autre part, la compatibilité de l'islam en tant que religion et cadre normatif avec les normes et valeurs européennes, ou la capacité de l'islam à s'adapter au cadre de vie occidental »¹¹⁴. En effet,

¹¹⁰ A. Muchielli, *L'identité*, P.U.F., Coll. Que sais-je, n° 2288, 1986 ; v. aussi J. Chevallier (dir.), *L'identité politique*, coll. « Publications du CURAPP », 1994.

¹¹¹ J. Chevallier (dir.), *L'identité politique*, *op. cit.*, p. 239.

¹¹² J. Chevallier, « L'Etat-Nation », *RDP*, 1980, p. 1275.

¹¹³ H. Le Bras, *L'invention de l'immigré*, Ed. L'aube, Paris, 2012, p. 125.

¹¹⁴ F. Sarter, « Intégrer l'islam à l'Europe ? », *Études*, vol. tome 416, n° 1, 2012, pp. 45-56.

d'aucuns estiment que la religion musulmane, parce qu'elle « intéresse la vie toute entière, exerçant une juridiction non point limitée mais globale »¹¹⁵, n'est pas adéquate à l'idée d'une séparation de l'Eglise et de l'Etat. D'après Mohammed Arkoun, « il est certain que la conscience collective musulmane actuelle ne connaît pas cette rupture psycho-culturelle, qu'on constate depuis au moins le XIX^e siècle, dans l'Occident sécularisé »¹¹⁶. D'autres pensent qu'au lieu de modifier le sens même de la laïcité pour en faire une barrière à des demandes religieuses légitimes, il vaudrait « mieux laisser les musulmans français s'approprier pleinement la laïcité et la liberté de culte qu'elle suppose »¹¹⁷. Vouloir imposer à certains étrangers musulmans une laïcité plus exigeante que pour des étrangers catholiques ou juifs, c'est courir le risque d'augmenter le sentiment partagé par de nombreux musulmans que « la laïcité s'apparente à l'athéisme, une forme déguisée en quelque sorte, destinée à saper lentement, mais sûrement les fondements de l'Islam »¹¹⁸.

55. En vérité, « si décrié, si mal compris et si mal interprété »¹¹⁹, l'Islam est divers, tout comme « les musulmans ne constituent en aucun cas un bloc homogène, ni sur le plan religieux, ni sur le plan socio-économique, culturel, et politique »¹²⁰. Il n'y a pas lieu de considérer une forme de l'Islam plus compatible avec la tradition européenne qu'une autre, tout comme il n'est pas heureux de considérer les valeurs islamiques et les valeurs européennes comme incontestablement contradictoires. Le défi du droit est de maintenir une certaine unité dans le traitement du fait religieux, en promouvant des principes comme la liberté de religion ou la liberté de culte, qui doivent permettre aux musulmans d'exercer ouvertement leur religion en France. En somme, comme l'écrit l'historien Jacques Le Goff, « il s'agit de faire passer le musulman de la situation d'Autre à celle de concitoyen à part entière »¹²¹.

¹¹⁵ B. Lewis, *Le retour de l'Islam*, Gallimard, Paris, 1985, p. 375.

¹¹⁶ M. Arkoun, « Algeria » in Shireen Hunter (dir.), *The politics of Islamic revivalism*. Bloomington et Indianapolis, 1988.

¹¹⁷ F. Sarter, *op. cit.*

¹¹⁸ C. Capapé et C. Reynaud, « Le sujet en Islam », *Éducation et socialisation*, Publication en ligne, n° 36, 2014, mis en ligne le 1er septembre 2014, URL : <http://edso.revues.org/985>.

¹¹⁹ M. Arkoun, *Ouvertures sur l'Islam*, Paris, 1989, 2^e édition revue et augmentée, Paris, 1992, pp. 199-200.

¹²⁰ F. Sarter, *op. cit.*

¹²¹ J. Le Goff, « préface » à M. Arkoun (dir.), *Histoire de l'Islam et des musulmans en France du Moyen Age à nos jours*, Editions Albin Michel, 2006.

§ 3 : Problématique et plan

56. L'analyse de la politique publique de l'intégration des étrangers sous le prisme du droit public conduit à s'intéresser à la transcription juridique du contenu de cette politique. Cet angle d'approche va permettre, au travers de l'examen des usages du droit dans la mise en œuvre de cette politique, d'en comprendre les différents traits de caractère. En effet, l'étude des règles constitutionnelles, législatives et réglementaires qui intéressent à l'intégration des étrangers aidera à comprendre le cadre applicable à la production et à la pratique de cette politique publique, ainsi qu'à identifier l'ensemble des acteurs publics et privés qui participent plus ou moins directement à la production et à la pratique de cette politique publique. La dimension juridique servira à révéler l'existence ou non d'une politique spécifique recherchant l'intégration des étrangers. Elle est un témoin important du suivi du parcours d'intégration et de la façon dont on veut intégrer l'autre. Au fond, étant le reflet concret d'une politique publique, le droit est utile pour déterminer si la volonté d'intégrer l'ensemble des étrangers présents en France est bien réelle.

57. Par ailleurs, toute politique publique comportant une nature coercitive, l'intérêt d'une étude de droit public est de démontrer comment se manifeste ce facteur de coercition. Le comportement de certains organismes publics ou privés peut être contraint par l'action publique pour favoriser l'objectif d'intégration. Toutefois, il sera intéressant de rechercher si, dans un droit aussi profondément marqué par la contrainte que le droit des étrangers, ce facteur de coercition concerne également les destinataires de la politique d'intégration, à savoir les étrangers eux-mêmes. Dès lors, la concrétisation juridique de la politique menée en France révélera si l'objectif de cette politique est, comme son nom l'indique, de rechercher l'intégration des étrangers, ou si elle poursuit une orientation plus implicite, se confondant avec des objectifs moins avouables.

58. A ce titre, il s'agira d'observer les leviers juridiques employés pour faciliter l'installation et le devenir des étrangers au sein de la société, soit en offrant des conditions matérielles respectueuses de la dignité humaine, soit en développant un droit de la nationalité suffisamment ouvert, soit en proposant divers outils permettant de rendre plus

aisés les premiers pas de l'immigré dans son nouvel environnement, afin de ne plus considérer l'étranger comme l'unique « objet d'une réglementation servant les intérêts de l'Etat d'accueil »¹²².

59. L'analyse du droit de la politique d'intégration des étrangers est sous-tendue par sa refondation en une véritable politique volontariste observée depuis les années 2000, spécialement destinée à rechercher l'intégration des populations ciblées. Ainsi, le plan de l'étude se dégage à partir de ces quelques développements en deux parties distinguant deux catégories de facteurs. En premier lieu, le droit français comporte des facteurs juridiques traditionnels qui concourent à l'intégration des étrangers, sans pour autant procéder d'une politique d'intégration spécifique (PREMIERE PARTIE). En second lieu, le droit s'est doté, au soutien d'une véritable politique volontariste, de facteurs juridiques dédiés à l'intégration des étrangers (SECONDE PARTIE).

PREMIÈRE PARTIE : LES FACTEURS JURIDIQUES TRADITIONNELS CONCOURANT A L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS

SECONDE PARTIE : LES FACTEURS JURIDIQUES CONTEMPORAINS DÉDIÉS A L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS

¹²² D. Lochak, *Etrangers : de quel droit ?*, Puf, 1985, p. 207.

PREMIÈRE PARTIE

**LES FACTEURS JURIDIQUES
TRADITIONNELS CONCOURANT A
L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS**

Le droit français comporte traditionnellement des facteurs qui concourent à l'intégration de l'étranger mais qui ont la particularité de ne pas être issus d'une véritable politique publique spécifique recherchant l'accomplissement d'un parcours d'intégration. Ce sont des éléments qui, de par leur nature et leurs origines, sont davantage liés aux principes directeurs du droit public français, à la conception et à la forme de l'Etat moderne issu de la révolution de 1789, ainsi qu'aux caractéristiques de l'Etat-nation en France. Pourtant, malgré leur antériorité à l'apparition du souci d'intégrer les non-nationaux, ils contribuent à cet objectif, soit en sanctionnant par le droit de la nationalité une intégration réussie (TITRE PREMIER), soit en favorisant le processus d'intégration par l'application du principe d'unité républicaine à l'égard des étrangers (TITRE SECOND). Désormais, l'application et la mise en œuvre de cette catégorie de facteurs constituent des moyens juridiques dont disposent les pouvoirs publics dans le cadre de leur politique d'intégration des non-nationaux.

TITRE PREMIER

LA NATIONALITÉ, FACTEUR CONSACRANT UN LIEN DE RATTACHEMENT AVEC L'ÉTAT-NATION

60. La nationalité est le lien juridique qui relie un individu à un Etat déterminé, ce qui lui confère des obligations mais aussi des droits. L'examen des règles juridiques d'obtention de la nationalité trouve sa place dans le cadre d'une étude sur l'intégration des étrangers dans la mesure où la nationalité permet à l'étranger de devenir un membre de la communauté nationale du pays qui l'accueille, et d'être juridiquement protégé à ce titre. Pendant longtemps, la nationalité constituait le seul moyen pour un étranger d'obtenir un séjour stable et de longue durée ainsi que des droits garantis, tant le droit rendait précaire le statut des étrangers. L'acquisition de la nationalité contribue donc à l'intégration de l'étranger devenu Français. Mais l'intégration est également un préalable à l'acquisition de la nationalité au moyens d'indices concrets permettant de présumer d'un parcours d'intégration idéalement effectué de la part de l'étranger.

61. Le droit de la nationalité est en France un droit historiquement plutôt ouvert, favorisant en principe l'entrée d'un nombre important d'individus dans la communauté nationale. La nature libérale de ce droit s'explique par la conception inclusive de la nation française, que l'on oppose à la nation ethnique allemande. La nation est dite inclusive car

elle accepte d'accueillir en son sein quiconque en manifeste la volonté. L'entrée dans la nation est, à cet égard, le fruit de la rencontre entre les volontés de l'Etat et de l'individu. En tant qu'instrument d'une conception particulière de la nation, le droit de la nationalité française participe par conséquent à l'intégration de l'étranger tant qu'il se montre relativement ouvert (CHAPITRE PREMIER).

62. Mais le droit de la nationalité n'est pas uniquement le miroir d'une conception de la nation. Il ne s'appuie pas exclusivement sur la volonté commune de la nation et de l'individu. Traditionnellement définie comme l'appartenance juridique et politique d'une personne à la population constitutive d'un Etat, la nationalité n'est pas le fruit du hasard. Elle ne naît pas *ex nihilo*. En effet, la nationalité juridique « a un rapport avec le lien factuel, social, psychologique qui rapproche des personnes d'un Etat ou d'une nation »¹²³. Elle n'est pas un simple lien juridique, dans la mesure où elle permet très souvent de traduire juridiquement une appartenance sociale. Il est d'ailleurs très courant d'admettre que la nationalité de droit n'est que la traduction d'une nationalité de fait. Dans ce cas, la nationalité constitue la preuve d'une intégration aboutie (CHAPITRE SECOND).

¹²³ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbon des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2015, p. 23.

CHAPITRE PREMIER

LA NATIONALITE COMME INSTRUMENT

63. Tout Etat a le droit de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux. Ce pouvoir de fixer arbitrairement les règles relatives à la nationalité est issu d'un principe coutumier en droit international public¹²⁴. D'abord affirmé par la Cour permanente de justice internationale, il a été répété à de nombreuses reprises par les juridictions internationales¹²⁵. Cependant, ce pouvoir discrétionnaire se trouve limité par les engagements internationaux des Etats. Le droit de la nationalité permet ainsi à un Etat d'exercer pleinement sa souveraineté. Il se caractérise, selon Paul Lagarde, par une double dimension. Une dimension verticale pour commencer, « qui relie l'individu à l'Etat dont il est en quelque sorte le sujet »¹²⁶. Cette dimension verticale a toujours existé, sous différentes formes, se caractérisant par exemple par l'allégeance de chaque vassal à un seul souverain lors de l'apparition du concept de souveraineté à la fin du Moyen-Age¹²⁷. Aujourd'hui, cette verticalité se matérialise par une situation de subordination du national envers son Etat, notamment illustrée par un certain nombre d'obligations « et qui trouve sa contrepartie dans la protection, dite diplomatique, que l'Etat accorde à ses nationaux à l'étranger »¹²⁸. L'autre dimension est horizontale. Le national est non seulement relié à un Etat, mais il est de surcroît membre d'une communauté. Cette dimension se fait davantage

¹²⁴ D. Carreau, *Droit international*, Pedone, 10e éd., 2009, n° 884.

¹²⁵ Avis n° 4 sur les décrets français sur la nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, série B, n° 4, p. 24 et avis n° 7 sur l'interprétation du Traité des minorités du 28 juin 1919 entre la Pologne et les Puissances alliées, série B, n° 7, p. 16 ; V. aussi CIJ, 6 avr. 1955, *Nottebohm*, Rec. 1955, p. 4 ; V. aussi la réponse des Communautés européennes, *Rev. crit. DIP* 1973. 181 ainsi que TPICE 21 mars 1986, aff. T. 230/94, *JCP* 1996. I. 3978, n° 4, obs. Luby, concernant la détermination des ressortissants britanniques (spécialement asiatiques et africains) admis à bénéficier du droit d'établissement prévu par le Traité de Rome - *Adde* en France Rép. min., *JOAN Q*, 11 avr. 1988, p. 1517.

¹²⁶ P. Lagarde, *La Nationalité française*, Dalloz, 4e édition, 2011, p. 2.

¹²⁷ Pour une histoire de la nationalité française, voir M. Vanel, *Histoire de la nationalité française d'origine - Evolution historique de la notion de français d'origine du XVIème siècle au code civil*, Ancienne imprimerie de la cour d'appel, 1945 ; P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, 2002 ; A. Lefebvre-Teillard, "Ius sanguinis : L'émergence d'un principe (éléments d'histoire de la nationalité française)", *Rev. crit. DIP* 1993, p. 223 s. ; B. Audit, « Le code civil et la nationalité française », *in 1804-2004, Le code civil, un passé, un présent, un avenir*, Université Panthéon-Assas, 2004, p. 731 s. ; G. Légier, *Histoire du droit de la nationalité française : des origines à la veille de la réforme de 1889*, PUAM, 2 vol., 2014.

¹²⁸ P. Lagarde, *La Nationalité française*, Dalloz, 4e édition, 2011, p. 2.

connaître à partir de la Révolution française qui consacre le concept de Nation, tout national étant ainsi relié aux autres membres de la communauté par la nationalité. La nationalité est alors un double instrument. D'une part, relié au concept de Nation, le droit de la nationalité est influencé par la représentation que chaque pays se fait de ce concept. Le modèle français ambitionne d'intégrer ses étrangers en leur offrant la possibilité de participer à son projet national (Section 1). D'autre part, la nationalité étant le fruit de la souveraineté d'un Etat, ce dernier détermine discrétionnairement les membres pouvant intégrer la communauté nationale, s'adaptant ainsi aux différents contextes, et faisant évoluer ses moyens ; la nationalité se révèle ainsi l'instrument parfait d'une politique définie (Section 2).

Section 1 : La nationalité, instrument au service d'une nation

64. La nation renvoie à la dimension horizontale de la nationalité, entendue comme une réalité collective. Alors que jusqu'à la Révolution française de 1789, seul importait le lien d'un individu à l'Etat, ce lien s'est vu substitué par les relations entre individus à l'intérieur d'un Etat. Consacrée dans un premier temps à la fin du dix-huitième siècle, avant d'être théorisée quelques décennies plus tard, la nation a su rester singulière face à la pluralité des populations qui se sont succédé sur le territoire français. La spécificité de la nation moderne consiste surtout « à intégrer toutes les populations en une communauté de citoyens et à légitimer l'action de l'Etat »¹²⁹ (§1). Par ailleurs, la conception que l'on aura de la nation influera sur la nature ouverte ou fermée de la nationalité et donc sur sa capacité à intégrer (§2).

§ 1. L'influence du rôle de la nation

Avant d'envisager l'étude du projet politique bâti autour de la nation en France (B), il est préalablement nécessaire de la définir et d'en apprécier les contours (A).

¹²⁹ D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, Ed. Gallimard, 2003, p. 73.

A) L'idée de nation

L'idée de nation doit s'appréhender doublement : définir la nation en tant que forme particulière d'unité politique (1), puis la définir en la distinguant de concepts proches (2).

1) Une forme particulière d'unité politique

65. Si l'on doit se référer aux racines latines du terme « nation », ce dernier ferait référence à une communauté dont les membres ont une même origine. C'est une forme particulière d'unité politique. Comme le rappelle Dominique Schnapper, elle « se définit par sa souveraineté qui s'exerce, à l'intérieur pour intégrer les populations qu'elle inclut, et à l'extérieur, pour s'affirmer en tant que sujet historique dans un ordre mondial fondé sur l'existence et les relations entre nations-unités politiques. Mais sa spécificité est qu'elle intègre les populations en une communauté de citoyens, dont l'existence légitime l'action intérieure et extérieure de l'Etat »¹³⁰. Ce n'est qu'à partir du XVIIIème siècle que la nation revêtra le sens politique qu'on lui connaît aujourd'hui : « les luttes d'indépendance en Amérique, la Révolution française, la résistance des populations victimes de l'occupation des troupes napoléoniennes, tels sont les éléments fondateurs à l'ombre desquels les années 1770 et les années 1810, se fixe la définition toujours en vigueur de la nation »¹³¹. Malgré ce point commun, des spécificités apparaissent quant à l'origine de la nation dans chaque pays. Par exemple, en France, elle naît lors de la Révolution française, après des siècles de lutte contre la monarchie et sous l'influence des écrits de la philosophie des lumières. Ainsi, Sieyès, acteur majeur de la théorie révolutionnaire, voit en la nation un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par le même législateur¹³².

66. Pourtant, la nation est demeurée pendant longtemps une simple réalité historique particulière. En effet, comme le regrette Dominique Schnapper, la nation ne constitue pas un objet d'étude approfondie des sociologues ou des politologues jusqu'à la fin de la

¹³⁰ D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, Ed. Gallimard, 2003, p. 45.

¹³¹ G. Noiriel, « Nation, nationalités, nationalismes » in *Etat, Nation et immigration, Vers une histoire du pouvoir*, Ed. Belin, 2001, p. 88.

¹³² *ibid*, p. 89.

seconde guerre mondiale. Malgré des premiers écrits consacrés à l'étude de ce concept¹³³, Emile Durkheim, considéré comme le père de la sociologie française, a par la suite abandonné ce domaine d'analyse, ce dernier ne représentant à ses yeux qu'une forme historique particulière¹³⁴. La nation ne sera d'ailleurs pas mentionnée dans un Manuel classique des sciences sociales¹³⁵, pas davantage dans le *Dictionnaire critique de la sociologie*¹³⁶. Après avoir longtemps été ainsi méconnue des sociologues, on peut regretter que l'examen de la nation soit par la suite passé d'une exaltation patriotique exacerbée à une violente critique peu justifiée rationnellement. Par exemple, pour illustrer le patriotisme français ayant précédé le second conflit mondial, Marcel Mauss définissait la nation par « une société matériellement et moralement intégrée, à pouvoir central stable, permanent, à frontières déterminées, à relative unité morale, mentale et culturelle des habitants qui adhèrent consciemment à l'Etat et à ses lois »¹³⁷. Face à ce patriotisme et à cette foi dans l'idéal universel du cas français, de nombreux ouvrages ont violemment critiqué le colonialisme intérieur de la nation¹³⁸, d'autres ont soulevé un possible danger d'uniformisation universelle¹³⁹, un auteur allant même jusqu'à reprocher à la France en tant que Nation de fonctionner « à l'intérieur de ses frontières comme un véritable empire ethnocidaire »¹⁴⁰.

Pour être encore plus précis sur la définition de la nation, il convient de la distinguer d'autres termes avec lesquelles elle est généralement confondue.

2) Les contours de la nation

Cette étude partant du postulat qu'il y a un lien, en France, entre la nation et l'intégration des étrangers, il apparaît scientifiquement nécessaire d'effectuer ces éclaircissements.

¹³³ B. Lacroix, « La vocation originelle d'Emile Durkheim », *Revue française de sociologie*, n° 2, 1976, p. 227.

¹³⁴ D. Schnapper, « Introduction » in *La France de l'intégration*, Editions Gallimard, p. 18.

¹³⁵ R. Pinto et M. Grawitz, *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 1964.

¹³⁶ R. Boudon et Fr. Bourrigaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, P.U.F., 1982.

¹³⁷ M. Mauss, *Oeuvres*, t. III : *Cohésion sociale et divisions de la sociologie*, Minuit, coll. Le Sens commun, 1969, pp. 584 et 604.

¹³⁸ M. Hechter, *Internal Colonialism, The Celtic Fringe in British National Development 1536-1966*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1975.

¹³⁹ G. Michaud (éd.), *Identités collectives et relations culturelles*, Bruxelles, Complexe, 1978, p. 33.

¹⁴⁰ M. Nicolas, *Histoire du mouvement breton*, Syros, 1982, pp. 15 et 23.

67. Nation et groupe ethnique. En premier lieu, la première distinction à effectuer concerne la nation et le groupe ethnique. En effet, depuis le XIII^{ème} siècle jusqu'à l'apparition de la nation telle qu'on l'entend aujourd'hui, les contemporains désignaient cette dernière par ce que nous qualifions aujourd'hui d'ethnies, à savoir « des groupes d'hommes qui se vivent comme les héritiers d'une communauté historique et culturelle et partagent la volonté de la maintenir. En d'autres termes, l'ethnie se définit par deux dimensions : la communauté historique et la spécificité culturelle »¹⁴¹. Or, bien que les nations politiques aient conservé certaines institutions de ces nations ethniques du moyen-âge, et des frontières géographiques similaires, les ethnies souffrent de l'absence d'une expression politique déterminée. Il n'y a pas une forme d'ethnie, leur multiplicité les distingue des nations. Pour certains auteurs, on peut même leur attribuer le qualificatif de « matrices pré-politiques d'institutions, de croyances et de solidarités »¹⁴², voire encore de « sous-nations »¹⁴³.

68. D'autre part, il faut souligner qu'une nation s'identifie par son sentiment d'auto-conscience. En somme, une nation serait une ethnie consciente d'elle-même. Cette particularité a été théorisée par l'historien et politologue anglais Hugh Seton-Watson alors même que ce dernier estimait qu'il était impossible de donner une définition scientifique de la nation. Pourtant, dans le même ouvrage, il précise qu'une nation « existe quand un nombre significatif de personnes dans une communauté se considèrent comme formant une nation ou se conduisent comme si elles en formaient une »¹⁴⁴. Walker Connor va dans ce sens d'une nation consciente d'elle-même contrairement à une ethnie. Selon lui, « un groupe ethnique peut être facilement discerné par l'observateur extérieur, mais jusqu'à ce que ses membres deviennent eux-mêmes conscients du caractère unique du groupe, c'est simplement un groupe ethnique et non une nation »¹⁴⁵.

¹⁴¹ D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, op. cit., p. 45.

¹⁴² E. Shils dans Geertz, 1963, pp. 21-22

¹⁴³ W. Petersen dans Glazer-Moynihan (ed.), 1975, p. 177 et s.

¹⁴⁴ H. Seton-Watson, *in Nations and states: an enquiry into the origins of nations and the politics of nationalism*, Methuen, 1977, p. 5.

¹⁴⁵ W. Connor, « A nation is a nation, is a state, is an ethnic group is a ... » *in Ethnic and racial studies*, I, 4, 1978, 377-400, cité par Christophe Jaffrelot, « Les modèles explicatifs des nations et du nationalisme », dans G. Delannoi et P.A. Taguieff (dir.), *Théories du nationalisme*, 1991, p. 159 ; V. aussi *Ethnonationalism : The Quest for Understanding*, Princeton University Press, 1994

69. Pour conclure sur cette distinction, il apparaît indispensable de préciser, avec Dominique Schnapper, que cette confusion entre ethnie et nation explique l'apparition de nombreux débats qui n'auraient pas lieu d'être sur l'existence récente ou ancestrale du concept de nation. Cette distinction permet ainsi de rejeter de nombreuses critiques faites à la nation et de démontrer son rôle nouveau, notamment pour intégrer les diverses populations présentes sur le territoire : « en revanche, si l'on appelle nation, comme je le fais, la forme politique de l'âge démocratique contemporain, c'est une construction récente, même si elle n'est pas née de rien, si elle prolonge, tout en les transcendant, les sentiments ethniques et les institutions qui lui préexistaient. Des sentiments d'appartenance à une collectivité historique ont pu exister depuis des siècles, mais c'est seulement à l'époque contemporaine qu'ils ont fondé et justifié une forme particulière d'organisation politique »¹⁴⁶.

70. **Nation et Etat.** Cette distinction est ancienne dans la mesure où les premiers révolutionnaires français l'opéraient déjà en proclamant la nation en tant que source unique de la légitimité politique en France. Il est courant d'attribuer à l'Etat trois éléments constitutifs : le territoire, la population, et une autorité souveraine à l'intérieur de ses frontières et reconnue à l'extérieur par la communauté internationale. A l'intérieur d'un Etat, cette autorité souveraine doit exercer son pouvoir sur les deux éléments matériels et objectifs, ce qui suppose à la fois une certaine identification de la population dans l'Etat, et par conséquent une cohérence entre la population et le territoire. A cette fin, « la logique de l'Etat que la France a contribué à diffuser au tournant des 18ème et 19ème siècles est celle de l'Etat-Nation »¹⁴⁷. L'Etat-Nation semble donc n'être qu'une des formes possibles de logique d'Etat, dans le but de faire coïncider l'autorité souveraine avec les deux autres éléments constitutifs. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de la nation comme groupe mobilisé pour obtenir son indépendance politique qu'il faut étudier.

71. Afin de poursuivre cette analyse de l'Etat moderne, il convient de s'appuyer sur la définition qu'en ont faite les pères fondateurs de la sociologie. Max Weber reconnaît la

¹⁴⁶ D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, op. cit., p. 50-51.

¹⁴⁷ M.-J. Domestici-Met, « La nation à la française. Une exception française? Un atout au temps de la mondialisation? », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012, p. 89.

spécificité de l'Etat par rapport aux autres groupements sociaux à caractère politique dans le fait que ses membres « revendiquent avec succès le monopole de l'usage légitime de la violence physique sur un territoire déterminé »¹⁴⁸. Le critère fondamental pour définir l'Etat serait dès lors contenu dans l'exercice du pouvoir souverain¹⁴⁹. Cette conception traduit en langage sociologique un concept juridique développé depuis longtemps par des juristes comme Jean Bodin. Ce dernier explique précisément que l'exercice du pouvoir souverain évoqué ci-haut constitue l'essence même de l'Etat en ce que ce dernier détient une indépendance politique vis à vis des autres Etats, et en ce qu'il établit vis à vis de sa population un rapport de domination¹⁵⁰. Mais ce premier élément est insuffisant dans la perspective de comprendre ce qu'est l'Etat-Nation. Pour cela, il faut se tourner vers un autre courant de la sociologie. Marcel Mauss, héritier de la sociologie durkheimienne de la première moitié du XXème siècle, estime qu'à partir du dix-huitième siècle, après la révolution française, « la société toute entière est devenue, à quelque degré, l'Etat. Le corps politique souverain, c'est la totalité des citoyens. C'est précisément ce qu'on appelle la nation »¹⁵¹. Il va même jusqu'à considérer la masse des citoyens d'un Etat comme un « corps distinct de l'Etat »¹⁵². Il place donc le critère de la citoyenneté au-dessus de tous. Chez Mauss, l'idée centrale est celle du pouvoir central démocratique¹⁵³. Un Etat n'est national que s'il respecte le principe de la souveraineté du peuple. La solidarité se substitue ainsi à la domination précédemment avancée comme critère de définition de l'Etat.

72. Illustration moderne du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau, l'Etat-Nation se différencie de l'Etat-monarchique pré-national en raison de cette solidarité entre les membres de la communauté. Dans cette dernière, tous les membres sont égaux, c'est d'ailleurs ce qui fonde la légitimité de l'Etat. Il n'y a plus une différence de nature entre le gouvernant et les gouvernés. Par conséquent, on ne peut pas entièrement suivre le professeur Paul Lagarde lorsqu'il affirme que le droit de la nationalité n'est pas en lien avec la nation car il serait uniquement « fondé, de façon concrète, sur l'intensité des liens

¹⁴⁸ M. Weber, *Le savant et le politique*, Plon, 1959.

¹⁴⁹ V. à ce sujet O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, PUF, 1994.

¹⁵⁰ G. Noriel, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵¹ M. Mauss, « La nation », in M. Mauss, *Oeuvres*, présentée par V. Karady, T. III. - *Cohésion sociale et division de la sociologie*, 1969, Paris, Minuit, collection Sens commun, dirigée par Pierre Bourdieu, p. 593.

¹⁵² *ibid.*, p. 574.

¹⁵³ *ibid.*, p. 604.

objectifs (filiation, naissance, résidence, scolarité, services militaires, etc.) entre l'individu et l'Etat français »¹⁵⁴. Il ajoute en effet que lorsque la nation, comme c'est le cas de la France depuis longtemps, « est parvenue à ce stade définitif de son développement qui fait d'elle un Etat [...], alors la nationalité, c'est uniquement le lien juridique qui unit l'individu à l'Etat dont il est le sujet »¹⁵⁵. Il s'agit alors d'une conception purement objective du rattachement de l'individu à l'Etat¹⁵⁶. Or, il convient de bien expliciter ce qui distingue la nation de l'Etat, afin de ne pas ôter à la nation son rôle dans la détermination du droit de la nationalité, ainsi que dans le processus d'intégration des étrangers. En effet, l'idée d'une nation longuement établie au point d'être un Etat dont les liens avec ses membres n'est qu'objectif et dénué de connotation culturelle, d'affectivité ou de sentiment d'un intérêt commun¹⁵⁷ est difficilement soutenable. Dans la même logique, il apparaît peu convaincant d'opposer les jeunes nations en formation aux vieilles nations définitivement formées. Une nation ne devient pas un Etat, comme ont pu le souligner différents penseurs. Fernand Braudel affirme qu'une nation « ne peut être qu'au prix de se chercher elle-même sans fin, de se transformer dans le sens de son évolution logique, de s'opposer à autrui sans défaillance, de s'identifier au meilleur, à l'essentiel de soi »¹⁵⁸. Dans un autre registre, Dominique Schnapper affirme que « la nation n'est pas donnée une fois pour toutes. Elle est le fruit d'un processus d'intégration, au sens actif du terme »¹⁵⁹.

73. Situer la nation entre l'ethnie et l'Etat serait pourtant une conclusion erronée. Distincte de l'ethnie par son unité politique, la nation nécessite de s'appuyer sur un Etat pleinement souverain et disposant d'une action extérieure indépendante pour intégrer les populations de son territoire. Dans ce sens, Raymond Aron expose les trois caractéristiques de la nation, à ses yeux nécessaires, en tant qu'idéal type d'unité politique : « la participation de tous les gouvernés à l'Etat sous la double forme de la conscription et du suffrage universel, la coïncidence de ce vouloir politique et d'une communauté de culture, la totale indépendance de l'Etat national vers l'extérieur »¹⁶⁰. Ce n'est qu'avec le

¹⁵⁴ P. Lagarde, *Droit de la nationalité française*, Dalloz, 4e édition, 2011, p. 3.

¹⁵⁵ P. Louis-Lucas, *La Nationalité française, droits positifs et conflits de lois*, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 1.

¹⁵⁶ P. Lagarde, *Rev. crit. DIP*, 1988, p. 460.

¹⁵⁷ B. Audit, « Le code civil et la nationalité française », *Le code civil, un passé, un présent, un avenir*, 2004, Dalloz, p. 745.

¹⁵⁸ F. Braudel, *L'identité de la France*, 1986, Arthaud Flammarion, t. 1, p. 17.

¹⁵⁹ D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, Ed. Gallimard, 2003, p. 59.

¹⁶⁰ R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962, p. 297.

support d'un Etat souverain à l'intérieur et vis-à-vis de l'extérieur que la nation démocratique pourra jouer pleinement son rôle dans l'intégration des étrangers. Pour cela, la nation telle qu'elle vient d'être définie invite les étrangers présents sur son territoire à adhérer à un projet politique.

B) Le projet politique de la nation

En France, la nation joue un rôle dans l'intégration des étrangers parce qu'elle leur propose de participer à son projet commun en s'assimilant, en se fondant dans un ensemble faisant abstraction de leurs particularités. En devenant national, l'étranger cesse d'être étranger et est réputé intégré. Il convient de s'intéresser aux effets de ce projet (1) avant de rappeler le rôle des institutions étatiques françaises à cette fin (2).

1) Le rôle transcendantal du projet national

74. En France, la construction nationale s'est toujours faite grâce et autour de l'action de l'Etat. Dès la fin du moyen-âge, la monarchie entamait l'unification de la nation autour d'un projet commun, projet attrayant et volontariste qui invitait l'ensemble de la population résidant en France à y participer. Ce projet a commencé avec l'effort d'unification de la France par ses rois, avant même que la nation ne proclame sa souveraineté¹⁶¹. Ainsi entamé dans la seconde moitié du moyen âge, ce processus s'est vu perfectionné pendant la longue présence de Louis XIV à la tête du royaume. Mariages, unions, guerres ont été autant de moyens permettant à la France d'être l'un des rares pays à procéder aussi tôt dans l'histoire à sa formation territoriale. A la veille de la révolution, les contours de l'hexagone que l'on connaît aujourd'hui sont alors quasiment dessinés¹⁶². Cependant, alors même que l'idée nationale naît dès la renaissance, et que certains cahiers de doléances rédigés en vue des états généraux de 1789 évoquent déjà un certain attachement à la patrie, la France est encore en 1789 une juxtaposition de territoires ayant chacun un lien de subordination différent avec le roi. Certains territoires ont des droits et

¹⁶¹ W. Ruf, « La conception de la nation en France et en Allemagne », *Regards croisés France-Allemagne*, n° 1223 - Janvier-février 2000.

¹⁶² Christophe Brun, « La mesure de la superficie de la France au XVIIIe siècle : construction d'un savoir », *Historiens et Géographes*, « Histoire des sciences et des techniques », n° 409, janvier 2010, p. 233-252 ; V. aussi, « Comment l'usage de la mesure de la superficie de la France s'est-il imposé au XVIIIe siècle ? », *Histoire & Mesure*, VIII-3/4, 1993, p. 417-440.

privilèges supplémentaires, tandis que d'autres régions persistent à constituer des enclaves étrangères, en particulier les zones récemment rattachées à l'Etat français.

75. C'est la raison pour laquelle la révolution a permis de donner à la France un projet politique nouveau, fondé sur la légitimité de la représentation nationale et sur la garantie des droits de l'homme, corrigeant une partie de ces particularismes locaux. Le territoire français est désormais considéré comme un tout indivisible. Après avoir pendant des siècles unifié son territoire, la France s'efforce de rassembler ses habitants autour d'un projet nouveau : la nation. Cette nation moderne, dont la France se glorifie depuis deux siècles d'en avoir offert au monde la première illustration théorique et pratique, a notamment permis d'intégrer les étrangers grâce à des principes clairs : la citoyenneté individuelle, un droit de la nationalité ouvert, et une égalité formelle. D'inspiration libérale et héritière de la philosophie des lumières, la théorie de la nation moderne française a ainsi une valeur essentielle : elle est une « réalité transcendantale »¹⁶³. Elle transcende toutes les différences au sein d'une citoyenneté individuelle. L'individu, une fois devenu français, est considéré comme intégré à la nation française, et n'est plus perçu selon ses particularités. La nation fait abstraction de ces différences dans la mesure où elle est composée d'individus détachés de toute communauté historique, culturelle, linguistique ou religieuse. Le citoyen français est ainsi appréhendé comme une figure décontextualisée¹⁶⁴. La naissance de cet individu abstrait remonte précisément au 17 juin 1789 lorsque les membres de l'assemblée du tiers état se constituent en Assemblée nationale. Jules Michelet rapporte ainsi les mots de l'abbé Sieyès : « le Tiers seul, dira-t-on, ne peut pas former les Etats généraux, [...] il composera une Assemblée nationale »¹⁶⁵. Le but de cette

¹⁶³ M.-J. Domestici-Met, « La nation à la française. Une exception française? Un atout au temps de la mondialisation? », op. cit., p. 93 ; V. aussi, D. Schnapper, « Définition sociologique » in *La France de l'intégration, Sociologie de la nation en 1990*, Ed. Gallimard, 1991, p. 71 : « Du point de vue de la sociologie, la nation historique moderne - symboliquement née avec la Révolution française et qui a connu son épanouissement en Europe occidentale jusqu'à la Première Guerre mondiale - a été une forme politique, qui a transcendé les différences entre les populations, qu'il s'agisse des différences objectives d'origine sociale, religieuse, régionale ou nationale (dans les pays d'immigration) ou des différences d'identité collective, et les a intégrées en une entité organisée autour d'un projet politique commun ».

¹⁶⁴ F. Constant, *La citoyenneté*, Paris, Montchrestien, Collection « Clefs », 2ème édition, 2000, p. 37, cité in O. Bui-Xuan, *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, thèse dirigée par D. de Béchillon et N. Molfessis, éd. Economica, 2004, p. 381.

¹⁶⁵ J. Michelet, *Histoire de la révolution française*, Tome 1, Editions Robert Laffont, Paris, 1979, p. 112. L'ouvrage de l'illustre historien, dans son chapitre sur cet évènement, rapporte d'ailleurs toutes les difficultés rencontrées par Sieyès et Mirabeau, pourtant membres respectifs du clergé et de la noblesse, pour faire accepter une telle formule : « deux députés servirent de précurseurs à Sieyès. M. Legrand proposa que l'Assemblée se constituât en assemblée générale : qu'elle ne se tint arrêtée par rien de ce qui sortirait de l'indivisibilité d'une Assemblée nationale. M. Galand demanda que, le

manœuvre est d'abolir le système traditionnel de la société française divisant les individus en trois ordres : au-dessus du tiers état, la noblesse et le clergé. La déclaration du 17 juin a dès lors pour effet de supprimer ces ordres, et de consacrer uniquement des individus.

76. Le rôle transcendantal de la nation a évidemment eu un impact considérable sur l'intégration des étrangers. La nation sert de référence à laquelle les immigrants doivent tendre pour se fondre dans la communauté. En effet, le rôle de la nation est de transcender les particularismes des individus. Pour cela, l'intégration doit nécessairement être faite sur une base individuelle et non collective. Louis Dumont analyse d'ailleurs la nation comme « le groupe socio-économique moderne correspondant à l'idéologie de l'individu »¹⁶⁶, l'individu se retrouvant seul face à l'Etat. La théorie moderne de Dominique Schnapper selon laquelle il existe aujourd'hui une communauté des citoyens n'est en réalité que le prolongement du rôle de la nation. La poussée de l'individualisme qu'elle décrit n'aboutit pas à une atomisation de la société précisément grâce au lien qui unit chaque citoyen à la nation, et tous les citoyens entre eux. Alors qu'en 1789 l'abstraction était réalisée pour transcender les ordres, le modèle d'intégration à la française transcende les particularités des citoyens par l'abstraction du citoyen¹⁶⁷.

77. Ce rôle transcendantal de la nation a permis d'intégrer les étrangers dans la mesure où il leur était permis de participer au projet commun offert par cette forme politique. Il a été rendu possible par l'action des institutions étatiques créées à la fin du dix-neuvième siècle et l'arrivée au pouvoir des nouveaux républicains.

2) Les institutions étatiques au service du projet national

78. Ce n'est qu'à partir des années 1880 que l'Etat, en tant qu'expression juridique et institutionnelle de la nation, en devient l'instrument idéal pour réaliser son projet,

clergé et la noblesse étant simplement deux corporations, la nation étant une et indivisible, l'Assemblée se constituât Assemblée légitime et active *des représentants de la nation française*. Sieyès alors sortit des obscurités, laissa les ambages, et proposa le titre d'*Assemblée nationale* ».

¹⁶⁶ L. Dumont, *Essais sur l'individualisme*, Le Seuil, 1983, pp. 130-131.

¹⁶⁷ M.-J. Domestici-Met, « La nation à la française. Une exception française? Un atout au temps de la mondialisation? », *op. cit.*, p. 94.

« l'organisation séculière de puissance de la nation »¹⁶⁸. A l'aide d'institutions formant ce que l'on appelle *le creuset français*¹⁶⁹, l'étranger résidant sur le territoire français bénéficie de leur action afin de s'intégrer dans la société d'accueil. Ces institutions véhiculent en effet « un système de valeurs cohérent et autoritaire » en vue de diffuser dans toute la France un sentiment patriotique important : « les institutions nationales étaient d'autant plus efficaces que le mythe de la Révolution permettait de réconcilier l'idée nationale et l'ambition universelle »¹⁷⁰, celle des droits de l'homme.

79. Le rôle de l'École. La première de ces institutions à avoir joué ce rôle est l'École, lieu privilégié d'apprentissage. Les nouveaux gouvernants de la fin du XIX^e siècle souhaitent « fortifier la patrie en formant les citoyens, toutes classes confondues, sur les mêmes bancs »¹⁷¹. Développée par Condorcet¹⁷², après un premier échec de la Convention en 1793, l'idée d'une instruction primaire pour garçons ne vit le jour que sous le ministère de François Guizot, sous le règne de Louis-Philippe¹⁷³. A la suite de plusieurs lois élargissant l'instruction primaire, Jules Ferry, ministre de l'instruction publique, fait voter l'enseignement obligatoire¹⁷⁴. Déjà rendue gratuite par un ensemble de lois précédentes, la scolarité primaire est rendue accessible à l'ensemble de la population. Les instituteurs ont pour mission d'instituer la nation. Les élèves doivent avant tout apprendre que leur premier devoir est de faire aimer et comprendre la patrie¹⁷⁵. Le projet politique national se cristallise par un ensemble de dates enseignées en cours d'instruction civique, du 14 juillet en tant que fête nationale aux soldats de Valmy, sans occulter la fin des privilèges lors de la nuit du 4 août¹⁷⁶. Ce patriotisme, parfois jugé excessif, est au cœur du projet national ayant assimilé, parfois avec force, de nombreuses générations de français et d'immigrés. « La formule bien connue de "nos ancêtres les Gaulois", aujourd'hui considérée comme assimilatrice, était conçue comme un moyen d'intégrer dans une même

¹⁶⁸ M. Weber, *Politische Schriften*, cité par W. Mommsen, *Max Weber et la politique allemande 1890-1920*, P.U.F., coll. "Sociologies", 1985 (1959).

¹⁶⁹ G. Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration (XIX^e-XX^e siècle)*, Ed. Points.

¹⁷⁰ D. Schnapper, *La France de l'intégration, Sociologie de la nation en 1990*, op. cit., p. 209.

¹⁷¹ « Dossier d'histoire : les lois scolaires de Jules Ferry », <http://www.senat.fr/evenement/archives/D42/>.

¹⁷² N. de Condorcet, *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*.

¹⁷³ Loi sur l'instruction primaire Loi Guizot du 28 juin 1833.

¹⁷⁴ Loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire ; JO du 29 mars 1882.

¹⁷⁵ E. Weber, *La fin des terroirs, la modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Fayard, 1983, p. 481.

¹⁷⁶ D. Schnapper, op. cit., p. 212.

histoire des écoliers venus de pays différents »¹⁷⁷. Depuis les années 1970, ce patriotisme exacerbé, proche du nationalisme, a presque disparu en totalité des programmes scolaires.. La place accordée à la France comme nation a fortement baissé, ainsi que celle consacrée au roman national, dont le but était de glorifier ou de dramatiser certains évènements, de sacraliser ou de diaboliser certains personnages.

80. Mais alors que beaucoup se félicitent de l'évolution des programmes vers le refus des racismes, la diversité des cultures ou l'effacement des symboles du patriotisme¹⁷⁸, d'autres voix plus contestataires s'élèvent. Dans son rapport sur le rôle de l'école dans l'intégration des étrangers, le Haut conseil à l'intégration regrette qu'une vision binaire - qu'il qualifie de « fantasmée » - entre, d'un côté, les oppresseurs occidentaux et, d'un autre côté, les opprimés, serve d'explication à l'histoire du monde¹⁷⁹. Le Haut conseil va même jusqu'à reprocher au système éducatif de ne plus intégrer comme il le faisait avant les étrangers ou les jeunes d'origines étrangères, car il ne véhicule plus ce projet national commun mais il place ces jeunes immigrés dans une posture de victime. Selon ses membres, « cette vision de l'histoire peut parfois servir de justification aux rapports sociaux : les habitants des cités, souvent immigrés, seraient les opprimés d'hier, concentrés dans des ghettos, rejetés de la vie économique et de la réussite, tandis qu'au-dehors, les Français, assimilés aux Blancs, se partageraient les richesses. Le sentiment de ne pas appartenir à la communauté nationale est partagé : chacun se définit par la nationalité d'origine de ses parents avant de se sentir Français »¹⁸⁰. L'explication est donnée dans le même rapport, les instituteurs contemporains ont substitué inconsciemment à la logique patriotique du modèle républicain français une logique de « repentance dans leur approche pédagogique » vis-à-vis de certaines populations, empêchant ainsi leur assimilation.

¹⁷⁷ Haut conseil à l'intégration, *Les défis de l'intégration à l'école*, 2011, p. 93.

¹⁷⁸ D. Schnaper, *op. cit.*, p. 219.

¹⁷⁹ Haut Conseil à l'intégration, *op. cit.*, p. 94.

¹⁸⁰ « Il y a une violence très directement liée au fonctionnement de l'école. Des jeunes veulent casser un jeu auquel ils ne peuvent participer et auquel ils sont sûrs de perdre et disent-ils, de se faire humilier... La violence traduit un ressentiment des enfants et des familles vis-à-vis d'une institution qui, pensent-ils les discrimine pour des raisons sociales et raciales.... Pour eux, malgré les efforts, l'école reste un monde de classes moyennes dans lesquelles les gens des cités se sentent étrangers. Et pour des gens des quartiers issus de l'immigration, l'école reste un monde de Blancs ». *Libération*, 16 février 2010, Didier Lapeyronnie.

81. De telles explications apparaissent peu convaincantes. Attribuer aux professeurs la responsabilité du sentiment de rejet de la nationalité française par certains jeunes constitue en effet une analyse peu sérieuse. Toutefois, il est loisible de rejoindre le Haut conseil lorsque, dans une de ses recommandations, il souhaite que l'école retrouve son rôle intégrateur, justifiant ainsi qu'un enfant né en France puisse acquérir la nationalité à ses 18 ans, puisqu'il a bénéficié pendant toute sa jeunesse de l'enseignement scolaire. Comme le souligne le Haut conseil à l'intégration, « les enseignants, tout particulièrement ceux d'histoire, sont en ce sens les vecteurs de l'intégration citoyenne de leurs élèves [...] : donner aux élèves le sentiment de faire partie d'un même peuple, unis par des principes fondamentaux, quand bien même leurs origines ethniques, leurs convictions politiques et religieuses sont dissemblables »¹⁸¹. Et de suivre sa recommandation d'ajouter aux programmes scolaires une histoire complète et documentée de l'immigration, afin d'intégrer précisément l'ensemble des enfants dans un projet commun, accompagnée de la mise en place d'une « formation continue et initiale » des instituteurs dans cette discipline.

82. Le rôle de la défense nationale. Autre levier d'intégration, l'armée contribuait également à la nationalisation des populations présentes sur le territoire, dont on a perçu les conséquences tragiques lors des événements militaires du XX^{ème} siècle. Par l'effet notamment de la conscription, l'armée réunissait en son sein des personnes de toutes les origines, de toutes les régions, et entretenait un sentiment de communauté nationale. En 1990, Dominique Schnapper pouvait écrire que « le souvenir ou le mythe de la "nation armée" et du soldat-citoyen restent vivants et expliquent, autant que les raisons financières, que les gouvernements français refusent de remplacer le service militaire universel par l'armée de métier, comme l'ont fait la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ». Finalement, après deux siècles d'une armée comme en tant que bras armé de la nation, et une seconde moitié du XX^{ème} siècle marquant l'épuisement de ce modèle, le Président de la République Jacques Chirac annonce le 22 février 1996, lors d'un entretien télévisé, une grande réforme de la Défense, comprenant notamment l'abandon du service militaire obligatoire et le passage à une armée de métier¹⁸². En somme, le citoyen-soldat aura été

¹⁸¹ Haut Conseil à l'intégration, *op. cit.*, p. 95.

¹⁸² Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, JORF n°260 du 8 novembre 1997 p. 16251 : « Art. L. 112-2 : L'appel sous les drapeaux est suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement. Il est rétabli à tout moment par la loi

une parenthèse dans l'histoire de France, une parenthèse de deux siècles durant lesquels tout membre de la communauté nationale pouvait être appelé à défendre la patrie et les idées révolutionnaires¹⁸³.

83. Aujourd'hui le débat est relancé sur une réforme éventuelle tendant à mettre en place un service civique obligatoire. Depuis le début des années 2000, des propositions de lois ont été faites en ce sens, sans succès, la première datant du 5 novembre 2003 « tendant à créer un service civique pour tous les jeunes », rejetée en séance publique le 25 novembre 2003. Une autre « visant à créer un service civique citoyen obligatoire » a été présentée le 10 octobre 2006¹⁸⁴. Créé par la loi du 10 décembre 2010¹⁸⁵, l'actuel service civique consiste en un engagement volontaire au service de l'intérêt général, ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans, sans condition de diplôme. Il n'est toutefois pas obligatoire, comme son nom l'indique. Or, pour que l'engagement civique soit efficace pour le vivre ensemble et pour l'intégration de tous dans un projet commun, il semble nécessaire de l'imposer à tout jeune, selon les formes adaptées à l'ère contemporaine. On peut donc se réjouir de l'initiative prise par le Président de la République François Hollande de proposer, lors de sa conférence de presse en février 2015, « la mise en place d'un service universel pour les jeunes »¹⁸⁶. Bien que le Président soit demeuré imprécis quant à la modalité d'un tel service universel, il a souligné l'importance de promouvoir l'engagement civique pour garantir l'unité de la République, la cohésion nationale, pour dépasser les différences.

En définitive, la nation joue un rôle de transcendance de toutes les différences par un projet commun. Au-delà de ce rôle, la conception très ouverte et contractuelle de la nation adoptée par la France est à l'origine d'un droit de la nationalité attractif et intégrateur.

dès lors que les conditions de la défense de la Nation l'exigent ou que les objectifs assignés aux armées le nécessitent ».

¹⁸³ Ouvrage collectif, *21 historiens expliquent la France contemporaine*, Introduction « Le soldat-citoyen : histoire de la conscription », Ed. La documentation française, 2005.

¹⁸⁴ Sénat, Étude de législation comparée n° 168 - décembre 2006 - Le service civique obligatoire.

¹⁸⁵ Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique, JORF n°0059 du 11 mars 2010 p. 4801.

¹⁸⁶ F. Hollande, « 5ème conférence de presse du Président François Hollande », 5 février 2015, <http://www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/5e-conference-de-presse-du-president-francois-hollande-2/>.

§2. L'influence de la conception de la nation

La conception française de la nation s'est construite dans un contexte précis en opposition avec la nation allemande (A). Bien que marquée par son époque, cette conception ne sera pas sans conséquence quant aux principes directeurs du droit de la nationalité (B).

A) L'opposition franco-allemande relative à la conception de la nation

Le contexte de tension extrême entre les deux pays après la guerre franco-prussienne en (1) donne naissance à deux conceptions relativement différentes de la nation (2).

1) Les origines de l'opposition

84. « Il est bien connu que, dès leur origine, les conceptions française et allemande de la nation non seulement se réfèrent l'une à l'autre, mais étaient également dirigées l'une contre l'autre et ont historiquement émergé en parfait antagonisme »¹⁸⁷. L'opposition est ancienne entre les deux Etats. Elle date du XIX^{ème} siècle au moment de la guerre contre l'occupation napoléonienne et de la lutte allemande contre la volonté expansionniste de la France¹⁸⁸. Pourtant, mêmes si l'histoire entre ces deux Etats n'a pas toujours relevé de la confrontation. L'influence française en Allemagne a toujours eu un poids considérable, soit par la diffusion des idées des lumières, soit par la présence de nombreux ouvriers migrants allemands à Paris. Le philosophe allemand Johann Fichte avait d'ailleurs été séduit dans un premier temps par les idées françaises, avant de s'en inquiéter par la suite¹⁸⁹.

85. Pendant que la France, dans les siècles précédant la révolution, formait progressivement un Etat territorialement défini, et politiquement uni, l'Allemagne prenait

¹⁸⁷ D. Gosewinkel, « Naturaliser ou exclure? La nationalité en France et en Allemagne aux XIX^e et XX^e siècles. Une comparaison historique », *Jus Politicum* - n°12 - 2014, p. 3.

¹⁸⁸ B. Giesen, *Die Intellektuellen und die Nation*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1993, p. 161.

¹⁸⁹ *Discours à la nation allemande (Reden an die deutsche Nation, 1807-1808)*, trad. Alain Renaut, Paris, Imprimerie Nationale, 1992.

le chemin inverse. Comme en Italie, l'organisation politique a tardé à se confondre avec une identité nationale, de telle sorte que « les cités-Etats, les villes indépendantes, les royaumes, les principautés ecclésiastiques ou dynastiques se sont perpétués à l'abri du rêve impérial jusqu'au XIX^{ème} siècle »¹⁹⁰. Conscients de ce retard territorial, les princes allemands se sont toujours efforcés de s'inspirer du système français et de ses valeurs, par la voie des huguenots ou des Lumières, voire de Napoléon Bonaparte. Mais pour les allemands, défendre les idées révolutionnaires et les principes de liberté et de démocratie était synonyme de « complicité » avec l'occupation militaire française. Ce dilemme explique que les nationalismes français et allemand prendront des chemins radicalement différents, les points de départ étant opposés : « l'affermissement des valeurs de la Révolution française, dans la révolution bourgeoise contre l'ordre ancien, se heurtait à la réalité de la libération nationale contre un occupant étranger, un combat qui, dans sa pratique, ne correspondait nullement à l'idéal révolutionnaire chaleureusement acclamé par *l'intelligentsia* et les éléments éclairés de la bourgeoisie allemande »¹⁹¹.

86. L'Allemagne ne devient un Etat-Nation qu'après 1870 et la guerre franco-prussienne. Précisément, alors que le point de départ de leur antagonisme avait pour cadre la présence des troupes françaises en Allemagne et l'opposition des princes germaniques aux idées révolutionnaires, « c'est sous des auspices politiques inverses que le processus de définition nationale se poursuit par délimitation »¹⁹². Alors que la défaite de l'armée française commandée par l'empereur Napoléon III entraîne l'annexion de l'Alsace-Lorraine, un débat naît entre des intellectuels des deux côtés du Rhin quant au fait de savoir à qui appartient l'Alsace. De cette question va découler un antagonisme de premier plan entre deux conceptions de la nation dont seront imprégnés les droits de la nationalité, affectant ainsi par ricochet la façon de percevoir la place des nouveaux membres dans la société.

¹⁹⁰ *ibid.*, p. 226.

¹⁹¹ W. Ruf, *op. cit.*, p. 15.

¹⁹² M. Jeismann, *Vaterland der Feinde*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1992, cité par D. Gosewinkel, « Naturaliser ou exclure? La nationalité en France et en Allemagne aux XIX^e et XX^e siècles. Une comparaison historique », *Jus Politicum* - n°12 - 2014, p. 3.

2) Le contenu de l'opposition¹⁹³

87. A l'acceptation subjective et volontariste de la nation française, telle que présentée par Ernest Renan ou Numa Denis Fustel de Coulanges, s'oppose l'équivalente opposée, ethnique et linguistique, de la nation allemande¹⁹⁴. Friedrich Meinecke qualifie scientifiquement cet antagonisme entre deux catégories fondamentales, l'Etat-nation contre la nation culturelle¹⁹⁵. En effet, si l'on en croit un ouvrage consacré au *Droit de la nationalité et des étrangers*, « il est classique d'opposer la conception "française" de la nation reposant sur la volonté et l'engagement de l'individu (conception élective : la nation est composée de ceux qui le veulent) à la conception "allemande", davantage ethnique, pour laquelle la nation préexiste aux personnes qui la composent, et qui repose sur les liens familiaux, les liens du sang »¹⁹⁶. De plus, « la conception française de la nation fondée sur la volonté des individus, le rationalisme et le contrat » est en contradiction avec « la conception allemande selon laquelle le génie collectif s'impose aux individus par l'intermédiaire du sol et du sang »¹⁹⁷. Louis Dumont estime pour sa part qu'il existe deux idéologies nationales prédominantes, l'individu étant seul face à l'Etat dans l'idéologie française, l'individu étant collectif face à d'autres nations dans l'idéologie allemande¹⁹⁸. On retrouve dans cette opposition un débat bien connu de nature philosophique, le déterminisme face à la liberté individuelle.

88. **La conception allemande ou ethnique de la nation.** La première forme achevée de présentation de la conception allemande ethnique se trouve dans les *Leçons philosophiques de 1804-1806* de Friedrich Schlegel selon lequel les individus doivent être liés

¹⁹³ Sur la question, v. par exemple A. Finkelkraut, *La défaite de la pensée*, Gallimard, 1987, p. 43.

¹⁹⁴ V. notamment A. Finkelkraut, *La défaite de la pensée*, Gallimard, 1987.

¹⁹⁵ D. Gosewinkel, « Les historiens allemands », *Commentaire*, 1996, vol. 19, p. 320-326.

¹⁹⁶ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbon des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2015, p. 32.

¹⁹⁷ D. Schnapper, « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe » in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, n°1, 1989, p. 22. V. aussi, D. Schnapper, *La France de l'intégration*, *op. cit.*, p. 48 : « quelle que soit la tradition - nationale -, quels que soient le système conceptuel ou les références historiques, tous les auteurs finissent par opposer, même si c'est dans un vocabulaire différent, selon le mode binaire, la conception française ou italienne à la conception allemande, celle de l'Europe occidentale à celle de l'Europe orientale, l'idée américaine à l'idée anglaise, les données subjectives aux critères objectifs, le volontarisme au naturalisme, le rationalisme aux forces de l'inconscient, le peuple des citoyens au peuple des ancêtres, la volonté politique à la nature organique, la nation élective à la nation ethnique, la nation-contrat à la nation génie, le civisme de la nation occidentale à l'appel populiste de la nation orientale, la nation comme cadre de l'émancipation de l'individu à la nation comme individu collectif, les Lumières au romantisme, la liberté au déterminisme ».

¹⁹⁸ L. Dumont, *Essais sur l'individualisme*, Le Seuil, 1983, pp. 130-131.

les uns aux autres par les liens du sang et provenir des mêmes ancêtres afin de composer une vraie nation, une culture et une langue communes étant des preuves irréfragables de cette ancienneté. Cette nation, fondée sur des traditions historiques anciennes, serait donc, selon cette conception, préalable à la constitution d'un Etat en tant qu'unité politique¹⁹⁹. La nation allemande consisterait donc en la formation d'un peuple originel, le "volk", ayant les mêmes racines, la même culture, la même histoire, et pratiquant la même langue. Cette façon d'appréhender la nation comme un peuple se poursuit d'ailleurs jusqu'au siècle précédent. Il faut en effet noter qu'en 1967, Othmar Spann distingue les nations politiques des nations culturelles, ces dernières étant les seules nations véritables, car fondées sur une communauté culturelle ou spirituelle²⁰⁰. A ce propos, il n'est pas anodin que cette conception de la nation trouve ses origines dans le contexte de la Révolution française et en opposition avec la naissance de la nation à la française. La pensée dominante allemande qui vient d'être décrite s'est par conséquent trouvée en affinité avec la pensée contre-révolutionnaire. Par exemple, selon l'un de ses plus fidèles représentants, Edmund Burke, « l'idée de la supériorité de la nature, c'est à dire de l'histoire, sur la volonté et l'abstraction » prédomine, la nation n'étant alors que « l'aboutissement d'une longue histoire, où des liens fragiles et délicats se sont progressivement tissés pour construire une véritable communauté, profonde et affective »²⁰¹. Burke insiste sur l'importance des liens privés et affectifs²⁰². Tout en ne rejetant pas l'existence de principes universels, il leur attribue une explication particulière, fondée sur une histoire spécifique. Il faut maintenir les traditions anciennes, en les adaptant aux exigences du présent²⁰³. Joseph de Maistre, autre penseur contre-révolutionnaire, allant dans le même sens que Burke pour dénoncer la fragilité des nations politiques, insiste de son côté sur le rôle joué par la religion en tant

¹⁹⁹ Alain Renaut décrit d'ailleurs la pensée allemande de Kant et de Fichte comparant le modèle organiciste allemand à la nature organisée végétale, les parties d'une plante étant, contrairement à celles d'un animal, autonomes par rapport au tout, la greffe étant alors possible sous certaines conditions. De même, la Nation allemande, ce peuple ancien, est autonome par rapport à ce que deviendra l'unité politique allemande. A. Renaut, *Le système du droit, philosophie et droit dans la pensée de Fichte*, P.U.F., 1986, p. 428.

²⁰⁰ O. Spann, cité dans J. Stark, « Ethnien, Volker Minderheiten », *Jahrbuch für Ostdeutsche Volkskunde*, Band 31, 1988, pp. 1-55.

²⁰¹ D. Schnapper, *La France de l'intégration*, *op. cit.*, p. 37-38.

²⁰² E. Burke, *Réflexions sur la Révolution française*, rééd. Genève, Slatkine, 1980, p. 425 : « c'est au sein de nos familles que commencent nos affections publiques. Notre voisinage arrive en second ordre et enfin nous nous unissons à toutes les connexions habituelles d'une même province. Ce sont comme autant de lieux de repos et d'hôtelleries. De telles divisions de notre pays, qui ont été formées par une longue habitude et non pas par la secousse d'une violence subite, étaient comme autant de diminutifs du grand pays, dans lequel une grande âme trouve toujours de nouveaux sujets d'émotion. [...] et sans cela, peut-être, les hommes ne pourraient pas, dans un pays aussi immense que la France, avoir, pour la prospérité de la patrie entière, un sentiment aussi fort que celui d'un intérêt privé ».

²⁰³ J.-Fr. Suter, « Tradition et évolution chez Edmund Burke », *Revue suisse d'histoire*, VIII, 4, 1958, pp. 450-469.

que « ciment qui unissait les hommes » et sans laquelle, du fait des idées révolutionnaires, « il n'y a plus d'agrégations morales »²⁰⁴.

89. La conception française ou élective de la nation. La nation française, contre laquelle s'est fondée celle exposée ci-dessus, s'est cristallisée pendant la Révolution française mais elle a été formulée dès le XVII^{ème} siècle et dans la philosophie de Locke et de Rousseau. En effet, en Angleterre, la conception médiévale de la société imposait à des individus des liens d'allégeance perpétuelle créés par la naissance. Or, Locke a remis en question cette logique en refusant d'attribuer au lieu de naissance la justification d'obligations définitives. A ses yeux, un individu peut choisir d'adhérer à une unité politique, celle qu'il souhaite²⁰⁵. C'est la libre volonté qui est à la source de l'autorité. On y perçoit les prémices d'une définition volontariste. Par la suite, après les événements de la révolution française survenus en 1789, la nation, en tant qu'expression de la volonté générale²⁰⁶, devient source de légitimité politique. Parce qu'elle concentre l'ensemble des volontés individuelles à l'intérieur d'une volonté commune, la nation, acceptée par tous, tel un contrat, devient indispensable.

90. La volonté constitue la source profonde de la conception élective de la nation. La nation accepte en son sein tous ceux qui adhèrent à ses valeurs et en particulier aux droits de l'homme, ce qui explique que l'appartenance nationale se justifie, non seulement du fait de son appartenance culturelle, mais surtout de la volonté politique de l'individu. La commission de la nationalité, présidée par Marceau Long, a nettement situé ses travaux « dans le cadre de la conception élective et à certains égards contractuelle de la nation »²⁰⁷. Cette tradition est d'ailleurs résumée par Alain Finkielkraut, auditionné par la commission,

²⁰⁴ J. de Maistre, *Considérations sur la France*, rééd. Garnier, 1980, p. 61 et 70.

²⁰⁵ D. Reznick, "John Locke and the Problem of Naturalization", *The Review of Politics*, été 1987, pp. 368-388.

²⁰⁶ « La première et la plus importante conséquence des principes ci-devant établis est que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'Etat selon la fin de son institution, qui est le bien commun : car si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible. C'est ce qu'il y a de commun dans ces différents intérêts qui forment le lien social, et s'il n'y avait pas quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent, nulle société ne saurait exister. Or c'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée. Je dis donc que la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même ; le pouvoir peut bien se transmettre, mais pas la volonté. En effet, s'il n'est pas impossible qu'une volonté particulière s'accorde sur quelque point avec la volonté générale, il est impossible au moins que cet accord soit durable et constant ; car la volonté particulière tend, par sa nature, aux préférences, et la volonté générale à l'égalité », in J.-J. Rousseau - *Du Contrat Social*, Livre II, Chapitre 1er, Ed. Nathan, 1998, pp. 47-48.

²⁰⁷ *Etre français aujourd'hui et demain*, Rapport remis au Premier ministre par Marceau Long, président de la commission de la nationalité, La documentation française, 1988, tome II.

lorsqu'il rappelle que la France demeure « un pays dont les plus hautes valeurs éthiques ou spirituelles sont proposées à l'adhésion consciente de ses membres »²⁰⁸. L'annexion de l'Alsace-Lorraine suite à la défaite de l'armée française face aux armées prussiennes en 1870 a engendré un renouvellement de la pensée autour de la nation. Faisant office de réponse à l'explication « naturelle » des historiens allemands, Fustel de Coulanges réaffirme la conception française en évoquant le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, principe issu de la révolution et des droits de l'homme. L'historien français appuie également ses réflexions sur « un principe de droit public qui est infiniment plus clair et plus indiscutable » que l'explication allemande basée sur la langue, la race et la communauté. Ce principe est « qu'une population ne peut être gouvernée que par les institutions qu'elle accepte librement, et qu'elle ne doit aussi faire partie d'un Etat que par sa volonté et son consentement libre »²⁰⁹.

91. Ernest Renan se positionne également sur cette conception volontariste quand il écrit que le consentement fondateur de la nation se retrouve dans le désir de vivre ensemble exprimé par un « plébiscite de tous les jours »²¹⁰. La libre adhésion de l'individu est considérée comme l'un des symboles marquants de la conception politique et subjective de la nation, symbole que l'on retrouvera plus tard dans le courant du républicanisme universel²¹¹. Toutefois, c'est une erreur de présenter Renan comme un opposant absolu à la conception allemande de la nation, comme un défenseur de la volonté absolue, de l'adhésion à des valeurs qui serait entièrement étrangère à un enracinement dans des traditions et des cultures nationales. L'auteur fait en effet référence

²⁰⁸ *Etre français aujourd'hui et demain*, La documentation française, Paris, 1988, Tome I, audition publique du 16 octobre 1987, pp. 594-609.

²⁰⁹ F. de Coulanges, *L'Alsace est-elle allemande ou française : réponse à M. Mommsen*, publiée dans *La Revue des deux mondes*, Octobre 1870. Fustel de Coulanges démontre précisément ce qui fait à ses yeux une nation, toujours dans l'optique de convaincre son homologue allemand que l'Alsace et la Lorraine sont françaises : « ce qui distingue les nations, ce n'est ni la race, ni la langue. Les hommes sentent dans leur cœur qu'ils sont un même peuple lorsqu'ils ont une communauté d'idées, d'intérêts, d'affections, de souvenirs et d'espérances. Voilà ce qui fait la patrie. Voilà pourquoi les hommes veulent marcher ensemble, ensemble travailler, ensemble combattre, vivre et mourir les uns pour les autres. La patrie, c'est ce qu'on aime. Il se peut que l'Alsace soit allemande par la race et par le langage ; mais par la nationalité et le sentiment de la patrie elle est française. Et savez-vous ce qui l'a rendue française? Ce n'est pas Louis XIV, c'est notre Révolution de 1789. Depuis ce moment, l'Alsace a suivi toutes nos destinées ; elle a vécu de notre vie. Tout ce que nous pensions, elle le pensait ; tout ce que nous sentions, elle le sentait. Elle a partagé nos victoires et nos revers, notre gloire et nos fautes, toutes nos joies et toutes nos douleurs. Elle n'a rien eu de commun avec vous. La patrie, pour elle, c'est la France. L'étranger, pour elle, c'est l'Allemagne ».

²¹⁰ E. Renan, « Qu'est-ce qu'une nation », in *Œuvres complètes*, Calmann-Lévy, 1947, t. I, pp. 897-906 (conférence prononcée le 11 mars 1882).

²¹¹ R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge - Londres, Harvard University Press, 1992.

aux ancêtres qui « font ce que nous sommes », à un « long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements » qui fonde le consentement de chacun, ou encore à « l'héritage de gloire et de regrets à partager » qui consolide l'adhésion dans le présent et la confiance dans un avenir commun. Il n'en demeure pas moins que, malgré ce passé ou cet héritage, ce qui constitue la nation selon la pensée de Renan, c'est la volonté commune qui en résulte.

92. Relativisation de l'opposition. En réalité, toute nation historique combine des traits empruntés à l'une et à l'autre tradition. Si l'on devait appliquer uniquement la conception de la nation-génie allemande, la communauté nationale serait alors fermée à l'avenir, à toute ouverture éventuelle, refusant d'ailleurs à ses membres d'en sortir. De même, dans la logique inverse, si l'on doit fermer la nation au passé, en dissolvant tout lien identitaire, linguistique ou culturel, l'adhésion autour d'un projet et d'un avenir communs est impossible. La volonté, source fondamentale de la conception française, doit découler de l'histoire de chaque individu, provenant d'une communauté déterminée. D'ailleurs, les allemands n'ont pas tous ignoré la conception politique individualiste de la nation. Louis Dumont estime que « l'affirmation par Herder de communautés culturelles distinctes représente un aspect de l'acculturation allemande à la forme développée de l'individualisme et combine un aspect holiste et un aspect individualiste »²¹². De même, des penseurs français ont été séduits par les idées contre-révolutionnaires de Burke, tel Louis de Bonald.

93. L'étude du droit de la nationalité dans ses principes directeurs confirme la relativisation en pratique de cette opposition, sans la remettre en cause. Le droit de la nationalité est considéré comme une application concrète d'une conception de la nation, « un système d'idées objectivées » selon Durkheim. Aussi, chaque droit de la nationalité emprunte à l'une ou l'autre de la conception de la nation. Cependant, selon les Etats, l'influence d'une conception par rapport à l'autre est plus ou moins importante. Il est par conséquent important de démontrer dans quelle mesure le droit français de la nationalité a matérialisé une conception de la nation.

²¹² L. Dumont, *Homo Aequalis II: L'Idéologie Allemande, France-Allemagne et retour*, Paris, Gallimard, 1991, p. 24.

B) La matérialisation d'une conception de la nation par les principes directeurs du droit de la nationalité

La corrélation entre le droit de la nationalité et la conception qu'une nation se fait d'elle-même n'est pas forcément évidente et a été remise en question (1), mais elle est pour autant réelle (2).

1) Une matérialisation contestée

94. L'idée selon laquelle le droit de la nationalité est le reflet d'une conception de la nation n'est pas partagée par tous les auteurs de façon unanime. Patrick Weil, historien du droit de la nationalité, fait partie de ceux qui n'associent pas systématiquement droit de la nationalité et conception de la nation. Selon lui, il ne faut pas confondre le droit de la nationalité, qui est « une technique d'attribution d'un Etat à un individu » avec « les mécanismes d'incorporation, d'identification d'un groupe ou d'une collectivité à la communauté nationale »²¹³. Cet auteur rappelle de plus que, alors même qu'à la fin du XIX^{ème} siècle de nombreux historiens français se sont opposés à la conception raciale de la nation formulée par des historiens allemands, « chacun distingue encore droit de la nationalité et conception de la nation ». Il va encore plus loin lorsqu'il observe une « opposition complète entre le mécanisme utilisé pour attribuer la nationalité à un individu et celui utilisé pour constituer la nation »²¹⁴. En effet, le droit de la nationalité française imposerait cette dernière à certains français alors même qu'ils ne la désirent pas, ce qui va à l'encontre de la conception de la nation selon laquelle ses membres choisiraient leur destin par l'expression d'une volonté commune ou d'un « plébiscite de tous les jours »²¹⁵.

95. L'acquisition automatique de la nationalité du fait de la naissance en France. Par exemple, la loi du 26 juin 1889 considère automatiquement comme français un étranger né en France d'un parent né lui-même sur le sol français. Il le sera seulement à sa majorité si aucun des deux parents n'est né en France²¹⁶. C'était déjà le cas en France

²¹³ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français*, Editions Grasset, 2004, p. 298

²¹⁴ *ibid*, p. 301.

²¹⁵ E. Renan, *op. cit.*

²¹⁶ Loi du 26 juin 1889, JORF n°0172 du 28 juin 1889, p. 2977.

pendant la Révolution française, un étranger résidant en France pouvant devenir français en raison de sa naissance. Précisément, la Constitution du 3 septembre 1791, qui explicite pour la première fois une législation de la nationalité, énonce que : « sont citoyens 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 revenus s'établir en France et ont prêté le serment civique"²¹⁷. Ce décalage entre le fait d'être français par la naissance, sans manifestation de volonté, et la jouissance des droits civiques, illustre bien aux yeux de Weil l'indifférence de la conception de la nation dans le droit de la nationalité.

96. En 1993, le législateur, suite aux recommandations de la commission de la nationalité, a adapté le droit de la nationalité afin de lui octroyer « la plus grande cohérence possible »²¹⁸ avec une conception élective de la nation : un jeune né en France de parents étrangers doit, entre 16 et 21 ans, manifester sa volonté d'être français, au lieu que la nationalité lui soit attribuée automatiquement à sa majorité²¹⁹. Fort de son succès aux élections législatives de 1997, Lionel Jospin commande à Patrick Weil un rapport sur l'attribution de la nationalité française²²⁰. La loi qui en résulte opère une sorte de synthèse entre le régime préalable à 1993 et celui issu de la loi renforçant l'autonomie de la volonté. Ainsi, la loi prévoit qu'à 18 ans, tout enfant né en France d'un parent étranger est français s'il réside en France et qu'il y a toujours résidé²²¹. Mais la volonté n'est pas pour autant absente du nouveau régime de la nationalité. En effet, dans les six mois qui précèdent son dix-huitième anniversaire, et pendant l'année qui le suit, la personne concernée peut déclarer qu'il souhaite demeurer étranger, et décliner la nationalité française. D'ailleurs, il peut refuser par avance, dès l'âge de 13 ans, d'acquérir la nationalité française.

²¹⁷ Art. 2 du Titre II du 3 septembre 1791.

²¹⁸ *Etre français aujourd'hui et demain*, Rapport remis au Premier ministre par Marceau Long, président de la commission de la nationalité, La documentation française, 1988, tome II, p. 89.

²¹⁹ Loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité, JORF n°168 du 23 juillet 1993 p. 10342. Art. 11: l'article 44 du code de la nationalité est ainsi rédigé : « Art. 44. - Tout étranger né en France de parents étrangers peut, à partir de l'âge de seize ans et jusqu'à l'âge de vingt et un ans, acquérir la nationalité française à condition qu'il en manifeste la volonté, qu'il réside en France à la date de sa manifestation de volonté et qu'il justifie d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui la précèdent ».

²²⁰ Patrick Weil, *Rapports au Premier ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration*, Paris, La Documentation française, 1997.

²²¹ Loi no 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité ; JORF n°64 du 17 mars 1998 p. 3935.

97. La notion de « nationalité de proximité ». Ainsi, la volonté est bien présente dans le droit français de la nationalité. Même si il ne faut plus l'exprimer de façon positive, comme c'était le cas entre 1993 et 1998, l'étranger ne désirant pas faire partie de la communauté nationale a toujours le choix de décliner la nationalité française. On ne peut donc pas affirmer avec Patrick Weil que la conception de la nation n'a aucun rapport avec le droit de la nationalité. De même, Paul Lagarde semble aller dans le même sens, en défendant la conception de la nationalité selon laquelle la nationalité est le lien juridique unissant l'individu à l'Etat et fondée, de façon concrète, sur l'intensité de liens objectifs. Il défend l'idée de « nationalité de proximité », ne niant pas la volonté de l'individu, mais lui préférant des indices plus objectifs. Dans son ouvrage consacré à *La Nationalité française*, il rejoint le professeur Louis-Lucas qui avait envisagé de transposer le terme allemand *Staatsangehörigkeit* par le néologisme « d'étatialité », afin d'exprimer ce lien entre l'individu et l'Etat²²². Paul Lagarde a par ailleurs fait partie des opposants au renforcement de l'autonomie de la volonté établi en 1993, puisque dès 1987, lors de son audition devant la commission de la nationalité, il nuance la place de la volonté dans le droit de la nationalité : « ce que le législateur prend en considération, c'est l'intensité des liens qui unissent un individu à sa population. Si ces liens sont très forts, alors la nationalité va être attribuée à cette personne sans qu'on lui demande son avis. La volonté individuelle ne jouera pas. Au contraire, si les liens sont réels, mais ne sont pas suffisamment forts, alors il peut être fait appel à la volonté positive de l'intéressé pour renforcer des liens qui à eux seuls n'auraient pas été suffisants »²²³.

98. Pourtant, cette conception de la nationalité n'est pas entièrement convaincante. En effet, même si « l'histoire du droit de la nationalité montre qu'il n'y a pas nécessairement continuité parfaite entre une conception de la nation, sur le plan philosophique et politique, et les règles posées par le législateur pour l'accès à la nationalité française »²²⁴, il n'est pas possible de réduire de façon aussi définitive le lien entre conception de la nation et droit de la nationalité.

²²² P. Louis-Lucas, *La Nationalité française, droits positifs et conflits de lois*, Librairie du recueil Sirey, 1929.

²²³ Rapport de la commission de la nationalité, *Etre français aujourd'hui et demain*, Tome 1, La documentation française, Paris, 1988, p. 115.

²²⁴ *Etre français aujourd'hui et demain*, *op.cit.*, t. 2, p. 89.

2) Une matérialisation vérifiée

99. La concordance entre conception de la nation et moyen d'attribution de la nationalité. Classiquement opposées, les conceptions française et allemande de la nation sont traduites différemment au regard du lien juridique qui se crée entre l'individu et l'Etat. Selon la conception ethnique, le droit de la nationalité doit tenir compte de l'importance du passé et de la généalogie. Il doit favoriser le respect de l'identité culturelle de la nation. Le droit du sang, appelé communément *jus sanguinis*, prédomine selon cette conception de la nation. La nation étant d'ailleurs fermée, car réservée aux seuls membres ayant la même langue, la même culture, la même race, le droit de la nationalité défendu par les tenants d'une nation-élite s'en trouve d'autant plus fermé et peu accueillant. La nationalité se transmet aux enfants des nationaux, ayant été élevés par leurs parents, parlant leur langue, et intégrant leurs modes de vie. A l'inverse, la conception élective, exigeant d'une nation le consentement de ceux qui la composent, implique une communauté d'individus ouverte, accueillante vis à vis de ceux souhaitant y entrer, partageant des valeurs communes, pourvu qu'ils présentent des liens objectifs. On lui attribue généralement le principe du droit du sol, ou *jus soli*, la naissance et la résidence présument un enracinement, une acquisition du mode de vie et des valeurs nationales faisant naître chez l'individu la volonté d'adhérer au projet commun et de s'intégrer plus aisément dans la société.

100. Dieter Gosewinkel rappelle à quel point « la conception de la nationalité reflète l'idée dominante que l'on a de la nation » et « les différences entre les systèmes de la nationalité illustrent la disparité des conceptions de la nation »²²⁵. Il s'appuie sur les travaux remarquables de Rogers Brubaker en la matière, dont les recherches en histoire comparée sur la nationalité en France et en Allemagne « sont déjà elles-mêmes partie intégrante de la construction historique de la nation dans ces deux pays »²²⁶. Selon ce dernier, le concept pré-étatique et ethnoculturel du peuple allemand est rentré en conflit avec l'Etat, se fondant alors sur des critères restrictifs et objectifs limitant la naturalisation. Ce caractère restrictif initial s'est incarné dans le principe de filiation (*jus sanguinis*), fixé par

²²⁵ D. Gosewinkel, *op. cit.*, p. 1.

²²⁶ R. Brubaker, *op. cit.*

la loi sur la nationalité et l'Empire de 1913²²⁷. Il est en effet généralement commun d'admettre que cette loi reflète le passage à un principe de filiation pur. Elle met l'accent sur le critère du sang, admettant d'ailleurs l'acquisition de la nationalité allemande par la naissance sur le seul fait d'avoir des parents citoyens allemands (un père allemand pour les enfants légitimes, une mère allemande pour les enfants illégitimes). Pour autant, il faut être prudent avec l'usage du terme « sang » dans cette expression, il forme « une métaphore, un vecteur de transmission d'attributs liés aux parents, provenant, par un mode spécifique, de la proximité physique, sociale et culturelle avec ces parents ». D'ailleurs, de nombreux étrangers se faisaient chaque année naturaliser à cette époque d'avant-guerre, qui transmettaient également – au titre de citoyens allemands – leur nationalité par descendance « et ce nonobstant les propriétés qui pouvaient être attribuées à leur sang »²²⁸.

101. La France, au contraire, s'est tournée vers une conception de la nationalité misant sur l'assimilation et facilitant la naturalisation. En effet, la France a toujours vu d'un bon œil la naturalisation en tant qu'acte de volonté des étrangers. Les conditions de naturalisation sont par conséquent généralement ouvertes en France, tandis qu'elles sont par tradition plus strictes en Allemagne : « le droit français, par son ouverture, constitue un pôle ; le droit allemand, par sa fermeture, l'autre »²²⁹. La commission de la nationalité a d'ailleurs pu observer que le droit de la nationalité en France est l'un des plus ouverts des droits européens.

102. La domination du droit du sol dans le droit français de la nationalité. Par ailleurs, la France a favorisé un principe territorial étendu, le *jus soli*, adopté par la loi républicaine de 1889, alors même que le *jus sanguinis* avait été consacré le début du XIX^e siècle. En effet, les juristes de l'époque avaient la vision de la nation comme une famille, source unique de la transmission de la qualité de français. C'est ainsi que le célèbre juriste Tronchet, contre l'avis du premier consul Bonaparte, fait « instituer le *jus sanguinis*

²²⁷ “Reichs und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913”, *Reichsgesetzblatt I*, 1913, p. 583 ; V. aussi P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 302-306 ; O. Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945*, *op. cit.* ; la littérature juridique allemande contemporaine dans : H. Hecker, *Bibliographie zum Staatsangehörigkeitsrecht in Deutschland in Vergangenheit und Gegenwart*, Francfort-sur-le-Main, Verl. für Standesamtswesen, 1976, p. 22-26.

²²⁸ D. Gosewinkel, *op. cit.* p. 11.

²²⁹ D. Schnapper, *La France de l'intégration*, *op. cit.* p. 66.

comme critère exclusif d'attribution de la qualité de Français à la naissance »²³⁰. En 1889, en rétablissant le droit du sol, la loi française consacre l'idée selon laquelle c'est le fait d'être élevé, de vivre dans la société française, d'y être scolarisé, qui crée ce lien de nationalité. La volonté n'est pas un acte contractuel et positif, mais elle est intuitivement liée à la socialisation et à l'acquisition des codes sociaux. La France crée ainsi l'usage républicain du droit du sol²³¹. Pour autant, le modèle français ne supprime pas le droit du sang de son droit de la nationalité. Comme d'autres pays d'immigration, la France fait du droit du sol l'élément prépondérant, mais le droit du sang permet parallèlement de définir les nationaux.

103. Les étrangers s'intègrent à la nation de deux manières : ils sont socialisés à l'école, au travail, dans les différents lieux d'apprentissage des codes sociaux français, d'où le rôle fondamental joué par la naissance et la résidence. Mais ils s'intègrent également par la famille, l'éducation qu'ils y ont reçue, et c'est pourquoi le droit du sang joue pleinement son rôle. Toutefois, cette combinaison des deux liens ne doit pas déboucher sur la conclusion selon laquelle la nationalité est aujourd'hui davantage un rapport avec l'Etat qu'avec la nation²³². La convergence qui s'opère au niveau des droits de la nationalité en Europe ne doit pas non plus faire douter des liens entre nation et nationalité. En effet, l'Allemagne, que l'on a décrite comme un pays fermé et fidèle à la filiation comme mode exclusif d'attribution de la nationalité, a évolué depuis les années 90, en corrélation avec sa population immigrée. L'Allemagne a assoupli son principe ethnoculturel après la consolidation territoriale de l'Etat-nation suite aux événements de 1989²³³. Ainsi, le droit allemand de la nationalité s'est radicalement transformé par l'introduction systématique du principe du *jus soli* en 2000.

104. Force est de constater que la nationalité est bien le produit d'un projet national. En effet, alors même que de plus en plus d'auteurs décrivent la tendance de la nationalité à

²³⁰ « 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 », cité dans P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoire du Code civil*, Paris, Vide-coq, 1836, t. VII, p. 592-593.

²³¹ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français*, *op. cit.*, p. 89.

²³² P. Lagarde, « Le *jus sanguinis* dans le droit de la nationalité, étude de modèles », *Mélanges Francescakis*, 1994, p. 835.

²³³ D. Gosewinkel, *op. cit.*, p. 17.

n'être plus qu'un rattachement objectif d'un individu à un Etat, l'attribution de la qualité de national par la filiation ou par la naissance et la résidence tendent à faire perdurer l'influence de la socialisation de l'individu dans la nation. Il reste que la nationalité n'est pas uniquement l'instrument d'une conception de la nation et de son rôle. D'autres impératifs, plus politiques, démographiques, économiques ou linguistiques sont à l'origine d'un droit plus ou moins accueillant.

Section 2 : La nationalité, instrument d'une politique définie

105. Les considérations théoriques et idéologiques sont insuffisantes pour décrire comment l'Etat français a su intégrer ses étrangers par le moyen de la nationalité. En effet, le droit de la nationalité en France est le fruit d'une vision politique déterminée issue principalement de la fin du XIX^{ème} siècle et des enjeux contemporains de cette époque. D'une part, le droit de la nationalité est avant tout l'instrument d'une politique linguistique stricte et exigeante propre à la France depuis des siècles. En effet, l'assimilation de l'étranger se vérifie en particulier au regard d'une maîtrise suffisante de la langue française (Paragraphe 1). D'autre part, au-delà d'une vision à long terme, des questions démographiques, économiques ou politiques expliquent qu'à diverses périodes de son histoire, la France a accueilli un nombre important d'individus au sein de sa communauté nationale (Paragraphe 2), les intégrant par là même en leur accordant le statut juridique propre aux nationaux, c'est à dire la garantie d'un séjour stable et durable, et de droits supplémentaires par rapport à un étranger.

§ 1. Une politique linguistique autoritaire

106. Traditionnellement, la langue joue un rôle dans la définition d'une nation et trouve sa place très logiquement dans le droit de la nationalité²³⁴. Ce n'est d'ailleurs pas une caractéristique propre à la France puisque le débat existe régulièrement aux Etats-Unis sur le fait de déclarer l'anglais comme langue nationale des Etats-Unis²³⁵. Cependant, sans être

²³⁴ A. Fornerod, « La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers », *Revue française du droit administratif* 2008, p. 1097.

²³⁵ En mai 2007, un amendement a été déposé par le sénateur Inhoffe visant à insérer au chapitre 8 de la proposition de loi S. 2611 un paragraphe 161 qui dispose que « l'anglais est la langue nationale des Etats-Unis ». L'amendement

une exception, le cas français se distingue des autres car la langue française a été très rapidement imposée sur tout le territoire comme l'un des facteurs de construction et de consolidation de l'Etat-nation (A). Ce n'est pas un hasard si l'usage de la langue française est l'un des critères les plus strictement vérifiés en matière de droit de la nationalité (B).

A) L'unité linguistique de la France

« Si la société française est plurilingue, l'Etat français, lui, est unilingue. Il ne s'exprime et ne communique qu'en une seule langue, la langue française »²³⁶. Ainsi débute le chapitre consacré au cas français dans une thèse relative aux rapports entre Constitution et langues régionales ou minoritaires. L'unité linguistique française a dans un premiers temps été politique (1) avant de se traduire juridiquement (2).

1) La construction politique de l'unité linguistique

107. Il est courant de rappeler que l'unité sociale et républicaine en France a notamment été possible par le biais du monopole de la langue française qui a constitué un puissant vecteur en ce sens. Luc Boltanski et Pierre Bourdieu ont su démontré que le mouvement d'imposition de la langue française comme langue officielle a « contribué à renforcer l'unité politique qui fonde sa domination, ne serait-ce qu'en assurant entre tous les membres de cette unité le minimum de communication qui est la condition de production et même de la domination symbolique »²³⁷. Cette unité linguistique favorise indirectement le processus d'intégration des étrangers, puisque, présents sur le sol français, ils en sont naturellement affectés, ce qui leur permet de communiquer plus facilement et d'avoir des relations avec les membres de la société.

108. La volonté de l'Etat français d'imposer la langue française comme langue unique est très ancienne. Dès l'Ancien Régime, il n'est pas rare de lire des textes dirigés contre le

était alors complété par des dispositions visant à préserver et revaloriser le rôle de la langue nationale, et notamment dans le cadre d'une procédure de naturalisation.

²³⁶ V. Bertile, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution, France, Espagne et Italie*, thèse sous la direction de Monsieur le Professeur F. Mélin-Soucramani, Bruylant, 2008, p. 29.

²³⁷ P. Bourdieu et L. Boltanski, « Le fétichisme de la langue », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, 1975, n° 4, p. 3.

latin et contre les dialectes locaux, le roi affirmant ainsi le désir d'imposer le français²³⁸. Plus tard, bien qu'elle ne soit pas en réalité une réelle innovation²³⁹, l'ordonnance de Villers-Cotterêts est connue pour être le premier texte imposant l'utilisation de la langue française. Consacrée à l'organisation de la justice, cette ordonnance royale en date du 15 août 1539 fut enregistrée au Parlement de Paris le 6 septembre. Le contenu de cet acte reflète la volonté politique de François Ier d'unifier son royaume par le biais de la langue française en lieu et place du latin en matière de justice²⁴⁰. Alors que des commentateurs ont pu débattre sur la portée réelle de cette ordonnance, elle jouit encore aujourd'hui d'une valeur certaine, en raison notamment de la Cour de cassation qui, par exemple dans un arrêt de 1859, réaffirme que « depuis l'ordonnance du roi François Ier d'août 1539, il a toujours été de règle en France, que les actes publics ne peuvent être rédigés qu'en français »²⁴¹. De même, on trouve une référence à cette ordonnance dans la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁴².

109. C'est au moment de la Révolution française que s'affirme un durcissement de la politique linguistique. Député des états généraux, l'Abbé Grégoire est en effet convaincu que « pour fondre tous les citoyens dans la masse nationale, simplifier le mécanisme et faciliter le jeu de la machine politique, il faut identité de langage »²⁴³. Ainsi, le décret du 5 frimaire an I (25 novembre 1792) marque l'attachement des députés à l'imposition de la langue française, puis le décret du 2 thermidor an II (20 juillet 1794) fait du français la langue officielle en exigeant que tous les actes, y compris les actes sous seing privé, soient rédigés en langue française. Dès la Révolution, le terreau de l'unification sera l'Ecole²⁴⁴, afin que « la langue française devienne en peu de temps la langue familière de toutes les parties de la République »²⁴⁵. Le décret relatif à l'organisation des écoles des 26, 28 et 30

²³⁸ V. Delaporte, « La loi relative à l'emploi de la langue française », *R.C.D.I.P.*, 1976, pp. 451-452.

²³⁹ De nombreux textes antérieurs à cette ordonnance avaient entamé le mouvement d'imposition de la langue française.

²⁴⁰ Article 111 : « nous voulons d'oresnavant que tous, arrests, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquestes, contrats, commissions, sentences testaments, et autres quelconques, actes et exploits de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel françois et non autrement ».

²⁴¹ Cass. , 4 août 1859, *Giorgi c. Masaspino*, *Dalloz*, 1859, p. 454.

²⁴² CE, *Quillevère*, 22 novembre 1985, *Lebon*, p. 333.

²⁴³ Abbé Grégoire, *Rapport sur la nécessité d'établir l'uniformité dans la langue française*, présenté à la Convention le 4 juin 1794, *Archives parlementaires*, t. 41.

²⁴⁴ Dès septembre 1791, dans un rapport sur l'Instruction publique présenté à la Constituante, Talleyrand exprimait son désir de voir « la langue de la Constitution et des lois » enseignée dans les écoles primaires.

²⁴⁵ Article Premier adopté par le comité d'instruction publique de la Convention nationale en 1792.

octobre 1793 interdit dès lors toute instruction qui ne serait pas dispensée en langue française. Faisant preuve de pragmatisme linguistique²⁴⁶, l'Empire napoléonien ne poursuit pas le durcissement de la politique linguistique, imité en cela par tout le XIX^{ème} siècle qui ouvre « une ère de longue stabilité législative pour la langue française »²⁴⁷.

110. Cette parenthèse prend fin brusquement avec les premières années de la III^{ème} République et la mise en place d'une « politique linguistique répressive dans le système éducatif »²⁴⁸. C'est, selon la formule devenue célèbre de Charles Péguy, le temps des « hussards noirs de la République »²⁴⁹. Ministre de l'Instruction Publique, Jules Ferry fait voter de grandes lois en la matière qui ont pour effet de rendre l'enseignement primaire gratuit, laïc mais surtout obligatoire²⁵⁰. Grâce à cette réforme, couplée avec l'arrêté ministériel du 18 janvier 1887²⁵¹ prescrivant le français seul en usage dans l'école, le français pénètre peu à peu dans tous les foyers et, suite à la Première Guerre mondiale qui, dans des circonstances tragiques, a permis à des Français de toutes les régions de communiquer entre eux, le français est parlé par la majorité de la population dans les dernières années de la Troisième République, qui se montre plus souple dans sa politique linguistique. Après avoir été ainsi imposée politiquement pendant près de quatre siècles, l'unité linguistique se constitutionnalise à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

2) La traduction constitutionnelle de l'unité linguistique

111. Lors des débats préalables à l'élaboration de la Constitution de 1958, nulle mention n'a été faite de la question linguistique et de l'opportunité d'en faire mention dans le

²⁴⁶ R. Debbasch, « La République indivisible, la langue française et la nation », in A.-M. Le Pourhiet (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Colloque de Rennes des 7 et 8 décembre 2000, Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix Marseille, Coll. DPP, 2004, p. 60.

²⁴⁷ V. Delaporte, « La loi relative à l'emploi de la langue française », *op. cit.*, p. 454.

²⁴⁸ H. Moutouth, « Vers un statut des langues régionales en droit français? », in H. Guillorel et G. Koubi (dir.), *Langues et droits - Langues du droit, droit des langues*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 222.

²⁴⁹ Dans un premier temps cette expression a reflété l'admiration de Charles Péguy pour les instituteurs de la III^{ème} République. C. Péguy, *L'argent*, Cahier de la quinzaine, 1913. Puis elle sera reprise par la suite pour exprimer la lutte de certains instituteurs de cette époque contre les langues régionales, usant parfois de méthodes peu recommandables, v. par exemple N. Rouland, « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *R.F.D.C.*, 1998, p. 525.

²⁵⁰ La loi du 9 août 1879 rend obligatoires les écoles normales de garçons et de filles dans tous les départements

²⁵¹ Arrêté du 18 janvier 1887 portant *Règlement scolaire modèle pour servir à la rédaction des règlements départementaux relatifs aux écoles primaires publiques*.

nouveau texte constitutionnel²⁵². Les partisans de l'unité n'en ont pas ressenti le besoin, puisque, depuis la moitié du siècle, le Français est majoritairement parlé dans tout le pays, dans le public comme dans le privé. De plus, l'utilisation de la langue française comme langue officielle était une évidence, les constituants avaient le sentiment que « cela allait de soi »²⁵³. Philippe Malaurie observe que la langue française en tant que langue nationale était une telle évidence « qu'il n'a pas été jugé opportun de la consacrer par une disposition constitutionnelle »²⁵⁴. Faisant acte de cette carence constitutionnelle²⁵⁵, la Vème République, succédant à la période conquérante qui l'a précédée, mène « une politique de défense de la langue nationale »²⁵⁶.

112. C'est avec le renforcement de l'intégration européenne que les esprits évoluent. Au moment du débat relatif au referendum sur la décision de ratifier ou non le traité de Maastricht, une partie de la classe politique et de l'opinion publique estiment que la construction européenne telle qu'elle est configurée depuis une trentaine d'années est amenée à menacer l'identité française²⁵⁷. Les pouvoirs publics décident de réviser la Constitution, norme fondamentale de l'ordre juridique, afin de garantir une protection de la langue française plus efficace que les textes législatifs, impuissants en cas de confrontation avec le droit européen. Répondant aux vœux du Conseiller Latournerie, la loi constitutionnelle du 25 juin 1992²⁵⁸ adoptée par la voie du Congrès insère après le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution la disposition suivante : « La langue de la République est le français ». Le Français fait son entrée dans la Constitution en intégrant « le plus magnifique des articles »²⁵⁹, se rangeant naturellement aux côtés d'éléments tels que le drapeau ou la devise qui « ne sont devenus constitutionnels que parce qu'ils étaient déjà perçus comme constitutifs de l'identité nationale »²⁶⁰. Suite à cette révision

²⁵² Ce silence dans la Constitution imitait d'ailleurs celui de la Constitution précédente, R. Debbasch, « La reconnaissance constitutionnelle de la langue française », *R.F.D.C.* 1992, p. 459.

²⁵³ D. Latournerie, « Le droit de la langue française », *E.C.D.E.*, n° 36, 1984-1985, p. 90.

²⁵⁴ P. Malaurie, « Le droit français et la diversité des langues », *J.D.I.*, 1965, p. 578.

²⁵⁵ R. Debbasch, *op. cit.*, p. 458.

²⁵⁶ V. Bertile, *Thèse, op. cit.*, p. 69. En témoignage de cette politique de défense, l'auteur cite la loi du 31 décembre 1975 « relative à l'emploi de la langue française » qui, face à la menace de l'anglais, impose l'emploi du français dans plusieurs domaines comme la pratique commerciale ou les règles de publicité, Loi n° 75-1349, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1976, pp. 189-190.

²⁵⁷ N. Rouland, « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *op. cit.*, p. 632.

²⁵⁸ Loi constitutionnelle n° 92-554 ajoutant à la Constitution un titre : « Des communautés européennes et de l'Union européenne », *J.O.R.F.* du 26 juin 1992, p. 8406.

²⁵⁹ *JO Débats*, Assemblée nationale, 12 mai 1992, p. 1018.

²⁶⁰ J.-M. Pontier, *Droit de la langue française, op. cit.*, p. 37.

constitutionnelle, le Conseil constitutionnel renforce l'idée selon laquelle le Français est la langue officielle de la République, en dessinant les contours d'un droit constitutionnel de la langue française.

113. Cohérente dans l'ensemble, la jurisprudence de cette juridiction a, à maintes reprises, rappelé que « l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ». De plus, « les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage »²⁶¹. Adoptant, le cas échéant, une interprétation très stricte²⁶² de l'alinéa 1er de l'article 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a su démontrer dans le même temps que cette règle n'était pas absolue et qu'elle pouvait connaître des tempéraments, notamment en ce qui concerne l'introduction de l'anglais dans la société française²⁶³. En revanche, le juge constitutionnel s'est montré l'héritier de la politique linguistique très rigide de la Troisième République, dans la mesure où sa jurisprudence s'est présentée comme « un formidable verrou contre les langues régionales »²⁶⁴. Le linguiste Bernard Oyharçabal juge d'ailleurs très sévèrement la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel dans ce domaine puisqu'il estime que l'article de la Constitution « devient un instrument de discrimination envers les langues de France autres que le français »²⁶⁵.

Par le biais de la langue, la France a ainsi pu assimiler ses étrangers. L'imposition de la langue française, politique et constitutionnelle, se traduit dans le droit de la nationalité lorsqu'il s'agit d'évaluer l'assimilation des étrangers à la communauté nationale.

²⁶¹ Cons. const., décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 relative à la *Charte européennes des langues régionales ou minoritaires*, *Rec.*, p. 43 ; V., dans le même sens, Cons. const., décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001 relative à la loi *MURCEF*, *Rec.*, p. 156 ; Cons. const., décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 relative à la *Loi de finances pour 2002*, *Rec.*, p. 180.

²⁶² V. par exemple l'interprétation stricte du Conseil constitutionnel en ce qui concerne la question des destinataires de l'obligation d'utiliser la langue française dans la décision 2001-452 DC du 6 décembre 2001 relative à la loi *MURCEF*, *Rec.*, p. 156.

²⁶³ Cons. const., décision n° 2006-541 DC du 28 septembre 2006 relative à un *Accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens (accord de Londres)*, *J.O.R.F.* du 3 octobre 2006, p. 14635.

²⁶⁴ V. Bertile, *op. cit.*, p. 89.

²⁶⁵ B. Oyharçabal, « Droits linguistiques et langue basque : diversité des approches », in C. Clairis, D. Costauouec et J.-B. Coyos (coord.), *Langues et cultures régionales de France, Etat des lieux, enseignement, politiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques sociales, 1999, pp. 60-61.

B) L'exigence de la maîtrise de la langue française en droit de la nationalité

114. L'obtention de la nationalité n'étant possible qu'après un certain délai de résidence en France, l'étranger a bénéficié d'une certaine et il est notamment affecté par l'unité linguistique. Par conséquent, aucun individu ne peut prétendre devenir français sans une base nécessaire qu'est l'usage et la connaissance de la langue française. Il convient à présent d'observer l'entrée de la condition linguistique dans le droit de la nationalité (1) avant d'analyser la jurisprudence à son égard (2).

1) La lente entrée de la langue française dans le droit de la nationalité

115. Ni la loi de 1889 ni celle de 1927 n'exigent une connaissance suffisante de la langue française. Seul le suivi d'un stage est exigé au futur naturalisé. Certes, une enquête sur l'étranger avant de juger son dossier est réalisée, mais le décret d'application de la loi de 1927 précise bien que l'objet de cette étape porte « tant sur la moralité et le loyalisme de l'impétrant que sur l'intérêt que la concession de la faveur sollicitée présenterait aux points de vue national et social ». Ce silence s'explique sans doute par la confiance dans le processus d'assimilation linguistique et par la sévérité à l'égard des autres langues que la langue française. Les autorités publiques présumaient qu'après une longue période de résidence en France, l'étranger candidat à la naturalisation s'exprimerait correctement, ou du moins suffisamment pour communiquer et s'intégrer.

116. C'est au moment de la codification du droit de la nationalité et de l'ordonnance de 1945²⁶⁶ que la connaissance suffisante de la langue française devient une condition de recevabilité de la demande : « nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française ». C'est ainsi qu'est rédigé aujourd'hui encore l'article 21-24 du Code civil. En ce qui concerne les conjoints de Français, ils peuvent, par déclaration, acquérir la nationalité française depuis la loi du 9 janvier 1973²⁶⁷. Mais,

²⁶⁶ Ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française, JORF du 20 octobre 1945 p. 6700

²⁶⁷ Loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française. Art. 21-2 du Code civil : « l'étranger ou apatride qui contracte

inquiets face à la prolifération de mariage mixtes, et soupçonneux de leur sincérité²⁶⁸, les pouvoirs publics font voter la loi du 22 juillet 1993²⁶⁹ qui dispose que « le Gouvernement peut s'opposer par décret en Conseil d'Etat, pour indignité ou défaut d'assimilation, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger »²⁷⁰. Ce n'est probablement pas un hasard si cette loi est adoptée de manière aussi rapprochée de la constitutionnalisation de la langue française. Le législateur va encore plus loin en 2003²⁷¹ en prescrivant qu'il appartient désormais au conjoint de justifier d'une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française.

117. Selon le rapporteur du projet de loi de 2003, cette condition linguistique supplémentaire a pour but de « faciliter l'intégration des conjoints étrangers en confortant le respect de la condition d'assimilation qui est au cœur de la tradition française »²⁷². Il est pourtant difficile d'y voir « une sorte de contrat social passé entre l'étranger et la France »²⁷³, mais au contraire une volonté de durcissement de la politique linguistique, afin de réduire le nombre d'acquisitions de nationalité et, comme le dénonce Danièle Lochak, afin de « tester, dans une optique de tri, la volonté et la capacité d'intégration de l'étranger »²⁷⁴. Par le biais d'un critère qui se veut en apparence neutre et objectif, la condition d'assimilation linguistique offre à l'administration un pouvoir d'appréciation très discrétionnaire quant aux candidats à la naturalisation qu'elle souhaite favoriser. Ce renforcement de l'exigence de la langue se manifeste en analysant la jurisprudence issue du contentieux qui en résulte.

mariage avec un conjoint de nationalité française peut, après un délai de quatre ans à compter du mariage, acquérir la nationalité française par déclaration à condition qu'à la date de cette déclaration la communauté de vie tant affective que matérielle n'ait pas cessé entre les époux depuis le mariage et que le conjoint français ait conservé sa nationalité ».

²⁶⁸ Le soupçon sur ces mariages « de complaisance » est toujours présent chez le législateur plus de dix ans après la loi de 1993, V. par exemple, T. Mariani, « Rapport sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration », n° 3058, Ass. Nat. 26 avril 2006, p. 171.

²⁶⁹ Loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité, JORF n°168 du 23 juillet 1993 p. 10342.

²⁷⁰ Actuel Article 21-4 du Code civil.

²⁷¹ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, JORF n°274 du 27 novembre 2003 p. 20136.

²⁷² J.-P. Courtois, « Rapport sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France », Sénat, n°1, 1er octobre 2003.

²⁷³ F. Bellivier, J. Rochfeld, « Chroniques de législation française », *RTD civ.* 2004, p. 149 : « il s'agit là d'une direction générale de la nouvelle politique migratoire, fondée sur une sorte de contrat social passé entre l'étranger et la France, aux termes duquel la nationalité, qui donne aussi bien des droits que des devoirs (V. par exemple nouvelle rédaction de l'art. 21-24), est conférée en échange de l'assurance que les conditions minimales de l'intégration, dont la maîtrise de la langue, sont requises ».

²⁷⁴ D. Lochak, « Intégrer ou exclure par la langue », *Plein droit*, 2013/3, n° 98, pp. 3-6.

2) La maîtrise de la langue française, clé de voûte de l'assimilation à la communauté nationale

118. Cette jurisprudence, notamment celle du Conseil d'Etat, a permis à l'administration de « mieux cerner la notion d'assimilation et de compenser le laconisme du législateur »²⁷⁵. L'étude des décisions juridictionnelles sur l'appréciation de la connaissance de la langue française est très précieuse. En effet, en plus du volume important de son contentieux, le niveau de langue est très important au moment de juger l'assimilation de l'étranger. Bernard Leplat estime à ce sujet que « la garantie d'une appréciation correcte de ce critère de l'assimilation est essentiellement constituée par l'organisation de la procédure de constatation du degré de connaissance de la langue française que possède l'étranger demandant sa naturalisation »²⁷⁶. Cet indice est souvent décisif dans la mesure où « une décision fondée sur une connaissance insuffisante de la langue française sera, pour ainsi dire, toujours approuvée par le juge, même si l'étranger satisfait, par ailleurs, aux autres conditions »²⁷⁷.

119. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que « le ministre pouvait légalement déduire le défaut d'assimilation de la seule maîtrise insuffisante de la langue française par Mme Ben Haddou ». Selon les juges, « l'intéressée ne pouvait utilement invoquer à l'encontre de la décision attaquée les moyens tirés de sa parfaite intégration dans la société française, de la nationalité française de ses enfants et, depuis le mois d'octobre 1999, de son époux résidant en France depuis 1965 et avec lequel elle est mariée depuis vingt-huit ans »²⁷⁸. Dans le même sens, une autre affaire concerne un individu ayant « servi dans l'armée française de 1951 à 1955 et [vivant] depuis 1974 en France où il a travaillé et a pris sa retraite ». Pourtant, la Cour de Nantes constate qu'« il ressort du procès-verbal établi le 22 juillet 1998 après l'engagement du recours contentieux, que M. Kannibou, de nationalité marocaine, ne sait ni lire ni écrire le français ; (...) que si M. Kannibou fait valoir que sa connaissance de la langue française est suffisante pour faire

²⁷⁵ G. Olekhnovitch, « La notion d'assimilation au sens des dispositions du Code civil relatives à la nationalité française », *Revue critique du droit international privé*, 1995, p. 880.

²⁷⁶ B. Leplat, « Intégration républicaine et assimilation à la communauté française : quels enseignements peut-on tirer de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes en matière de naturalisations », *Les Petites affiches*, 12 août 2004 n° 161, p. 11.

²⁷⁷ B. Leplat, *ibid.*

²⁷⁸ CAA Nantes, 21 déc. 2001, arrêt n° 00NT01752, non publié au Lebon.

face aux nécessités de la vie quotidienne, il ne produit aucun élément de nature à infirmer les énonciations susmentionnées des procès-verbaux ». S'appuyant sur ce dernier élément, la Cour en conclue que "M. Kannibou ne [peut] être regardé comme satisfaisant à la condition d'assimilation"²⁷⁹. Ces deux arrêts démontrent l'influence décisive de la maîtrise de la langue française s'agissant de la condition d'assimilation requise. Cet élément demeure à ce point important que le Conseil d'Etat approuve la décision de l'administration d'ajourner une demande de naturalisation afin que l'individu puisse se perfectionner en Français²⁸⁰.

120. Cette sévérité quant à l'exigence d'une bonne maîtrise de la langue française peut par ailleurs produire des résultats étonnants lorsque l'administration, sans prendre en compte les circonstances de l'affaire, refuse de reconnaître l'assimilation d'un étranger pour le motif qu'il ne parle pas suffisamment bien le français, alors même que la langue couramment utilisée dans son lieu de résidence n'est pas le français. Deux exemples méritent d'être cités afin d'éclairer ces propos. Le premier est celui de M. Mmadi, résidant à la Réunion, parlant très peu le Français mais parlant « couramment le créole, fréquemment utilisé à la Réunion où il réside »²⁸¹. Le second exemple concerne le cas d'une britannique, ne parlant pas le français, qui s'est vu refuser la nationalité française « alors même que la majorité des habitants français de l'île de Saint-Martin utilise habituellement la langue anglaise »²⁸².

121. Naturellement, l'idée n'est pas de remettre en question l'importance d'une bonne maîtrise de la langue pour pouvoir accéder à la nationalité française. Il va de soi qu'une personne présentant un « degré médiocre de compréhension de la langue française », ne pouvant « soutenir qu'avec difficulté une conversation courante » et ne sachant « ni lire ni écrire »²⁸³ n'est pas disposée à pouvoir prétendre à la naturalisation. C'est d'autant plus vrai lorsque l'individu a « peu de contacts avec les milieux français » et s'exprime « en turc

²⁷⁹ CAA Nantes, 19 avr. 2001, arrêt n° 00NT00549, non publié au Lebon.

²⁸⁰ CE, 25 juil. 1986, *Ministre des Affaires Sociales c/ M^{lle} Benyoucef*, rec. p. 209, *Gaz. Pal.*, 1986. 2, somme 434 ; CE, 25 mars 1994, *M. Jaador*, n° 135.004 ; V. également TA Nantes, jugement n° 91.1576 du 28 avril 1992, *M. Mustapha Yahi*.

²⁸¹ CE, 23 oct. 1991, *Ministre de la Santé et de la Protection Sociale c/ M. Mmadi*, n° 109.761

²⁸² CE, 23 sept. 1988, *Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale c/ M^{me} Fleming* », JCP 1988.IV.360, *Gaz. Pal.*, lettre jurisprudence 22 nov. 1988.

²⁸³ CAA Nantes, 31 juill. 2003, arrêt n° 02NT01272, non publié au Lebon.

avec sa famille »²⁸⁴. Mais la jurisprudence de la juridiction administrative présente certaines incohérences. Le Conseil d'Etat a par exemple constaté dans une affaire que les appréciations sur le niveau en Français d'une requérante étaient « contradictoires, ne permettant pas d'établir qu'elle avait une connaissance insuffisante du français ». La requérante a pourtant été jugée suffisamment assimilée, « eu égard à ses activités professionnelles et aux stages d'alphabétisation auxquels elle a participé »²⁸⁵. Alors même que le juge semble accorder un rôle incontestablement décisif au niveau linguistique du candidat à la naturalisation, le doute a en l'espèce profité à l'étranger, sans que le juge ait la certitude d'une maîtrise suffisante de la langue française.

122. Ainsi, même si l'entretien individuel avec un agent de l'administration, tel qu'il avait été prévu par le décret du 30 décembre 1993, comportait un arbitraire excessif de la part des agents, qui parfois se montraient trop sévères ou peu compréhensifs, il présentait l'avantage de tenir justement compte des volontés d'intégration dans la société de la part du candidat afin de compenser un niveau en français moyen, lorsqu'il n'était pas médiocre. La loi du 16 juin 2011²⁸⁶ met fin à ce système puisque désormais le niveau de langue exigé doit être justifié par la production d'un diplôme ou d'une attestation²⁸⁷. S'il est présenté pour rendre les appréciations plus objectives ou pour limiter les arbitraires, le risque est surtout de rendre le refus d'obtention de la nationalité systématique dans le cas où l'étranger ne répond pas au niveau demandé, caractérisé à présent « par la compréhension des points essentiels du langage nécessaire à la gestion de la vie quotidienne et aux situations de la vie courante ainsi que par la capacité à émettre un discours simple et cohérent sur des sujets familiers dans ses domaines d'intérêt ». L'impact de la politique linguistique française unifiée et sévère sur l'entrée d'un étranger dans la communauté

²⁸⁴ CE, 20 nov. 1991, *Mme Arici*, n° 110.337.

²⁸⁵ CE, 27 oct. 2000, req. n° 179411, non publié au Lebon. De même, le cas d'une requérante titulaire d'un brevet d'animatrice de centres de vacances et de loisirs pour lequel le niveau d'expression orale a été jugé suffisant. Le Conseil d'État a par conséquent jugé qu'« en se fondant, pour refuser l'acquisition de la nationalité française à M^{me} Attoumani, sur le fait que celle-ci comprenait « difficilement » le français, qu'elle s'exprimait « difficilement » dans cette langue et présentait, par suite, un défaut d'assimilation, le Gouvernement a commis une erreur d'appréciation ». CE 29 juill. 1998, n° 174780, non publié au Lebon.

²⁸⁶ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011, p. 10290.

²⁸⁷ L'arrêté ministériel du 11 octobre 2011 a fixé la liste des diplômes et attestations requis, qui doivent être délivrées par des organismes reconnus par l'État comme aptes à assurer une formation « français langue d'intégration ». Il faut toutefois souligner qu'un certain nombre de catégories de personnes sont dispensées de produire ces justificatifs, leur niveau en Français étant alors évalué lors d'un entretien avec un agent préfectoral. Cette liste a d'ailleurs été élargie par le décret n° 2013-794 du 30 août 2013.

nationale ne fait donc plus aucun doute. Mais le droit de la nationalité a par ailleurs toujours été l'instrument d'une politique de la nationalité évolutive en fonction des circonstances.

§ 2. L'instrumentalisation de la politique de la nationalité

123. Jusqu'à la seconde moitié du XX^{ème} siècle, l'un des soucis permanents en France est le manque de main d'œuvre et de force humaine. Très vite, la politique de la nationalité est utilisée pour y remédier et pour recruter des dizaines de milliers de nouveaux français. Ainsi, les premières années d'application de la loi de 1889 sont en fait « le moment d'une profonde mutation, celui de l'invention d'une politique de la nationalité »²⁸⁸. En effet, dès la fin du XIX^{ème} siècle, les autorités publiques s'efforcent d'intégrer un maximum de personnes au sein de la nationalité française, de multiplier le nombre des Français, notamment par une application très extensive du droit du sol. Les gouvernants, sous l'optique quasi exclusive de l'affrontement avec l'Allemagne²⁸⁹, vont s'évertuer à élargir le champ de l'accès à la qualité de Français. Cet objectif a notamment été rempli du fait de l'action très volontariste des services du bureau du Sceau (A). La volonté d'ouvrir le droit de la nationalité à de plus en plus de personnes est d'autant plus visible après la chute dramatique de la population française lors de la Première guerre mondiale (B). Le Professeur Niboyet a ainsi résumé le contexte dans lequel s'inscrit cette politique active de la nationalité : « l'ombre du bureau du recrutement planera sur tous les textes et permettra seule de les expliquer, ainsi que de les justifier. La préoccupation de la défense nationale, en présence d'un flot important d'immigrants, aura désormais dicté au législateur sa conduite »²⁹⁰. Après la seconde guerre mondiale, ce besoin humain n'est plus aussi déterminant pour fixer la politique de la nationalité. Les gouvernants manquent désormais d'une vision à long terme relative à la communauté nationale. Depuis, la politique de la nationalité relève d'une gestion en fonction des circonstances économiques ou sociales, en relation avec la politique migratoire (C).

²⁸⁸ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français*, *op. cit.*, p. 93.

²⁸⁹ B. Pauvert, *L'intégration des étrangers en France, étude de droit public*, Atelier national de reproduction des thèses, 1999, p. 65.

²⁹⁰ J.-P. Niboyet, *Traité de droit international privé français*, 2^o éd., t. 1, Sirey, Paris, 1947, p. 138.

A) L'action du bureau du Sceau

124. Le bureau du sceau tire ses origines du service du même nom datant de l'Ancien Régime²⁹¹. Interrompu par la révolution mais rétabli par l'Empereur Napoléon, ce service était compétent pour sceller une décision de naturalisation prise par le roi²⁹², puis l'empereur. La loi du 3 décembre 1849 sous la Deuxième république renforce les compétences du Bureau du Sceau dans la procédure de naturalisation. Il statue en effet sur une demande en ce sens après une enquête effectuée par ses soins. Selon les termes de Camille Jordan, on parle des débuts de « l'omnipotence »²⁹³ du Bureau du Sceau. En effet, avant cette loi, les autorités locales étaient devenues incontournables dans la procédure de naturalisation²⁹⁴. En général, le pouvoir municipal donnait son avis sur l'étranger en question, le préfet confirmait cet avis, puis le gouvernement le suivait de manière quasi-systématique. Cette enquête locale disparaît avec la loi du 3 décembre 1849, remplacée par une enquête gouvernementale sur la moralité de l'étranger.

125. C'est pourquoi la loi de 1849 marque une rupture nette avec la législation précédente, l'instance gouvernementale s'imposant considérablement dans cette procédure. L'enquête de police faite par le bureau du sceau est cependant limitée. En effet, le Conseil d'Etat est compétent pour le contrôle des naturalisations qui lui sont soumises pour avis conforme. Mais, après deux lois de 1867 et de 1889, le Bureau du Sceau se retrouve seul compétent pour juger du bien-fondé d'une naturalisation : « successivement émancipé du pouvoir local et du contrôle juridique, doté du pouvoir de mener l'enquête, le bureau du Sceau prend son autonomie »²⁹⁵. Il met ainsi en place sa propre jurisprudence²⁹⁶ pour juger de la validité d'une demande. Le bureau du Sceau prend une telle place dans l'établissement des prémices d'une politique de la nationalité

²⁹¹ S. de Dainville-Barbiche, « Les archives du Sceau, naturalisations, mariages, changements de nom, titres », *La Gazette des archives*, n° 160-161 pp. 127-151.

²⁹² G. Tessier, « L'audience du Sceau », *Bibliothèque de l'École des chartes*, 1951.

²⁹³ C. Jordan, « Examen des pouvoirs de la chancellerie en matière de naturalisation », *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1918, t. 47, pp. 313-347.

²⁹⁴ La Révolution attribue aux instances locales une compétence de légitimation de la naturalisation. S. Wahnich, *L'impossible Citoyen : l'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel, 1997, pp. 80-90.

²⁹⁵ P. Weil, *op. cit.*, p. 96.

²⁹⁶ En effet, une circulaire de 35 pages est adressée le 28 août 1893 à l'ensemble des procureurs généraux : Circulaire n° 5805 - 93. Est précisé dans cette circulaire que chaque demande est examinée par trois personnes : un attaché ou rédacteur, le sous-chef ou le chef du bureau, et enfin le directeur des Affaires civiles et du sceau, voire par le Ministre ; V. aussi G. Gruffy, « Naturalisation et francisation », *JDIP*, 1916, p. 1120.

que l'on peut lire chez un auteur de cette époque qu'il se transforme « en un véritable Office central de la nationalité ayant quelquefois un pouvoir de décision propre, ayant toujours une grande et légitime autorité qui s'étend à ses simples avis même lorsqu'ils sont donnés à titre purement officieux »²⁹⁷.

126. Des impératifs militaires au soutien d'une politique de la nationalité très étendue. Très rapidement, dans ses premières années d'exercice, le bureau du Sceau fait étendre son champ d'activité à toutes les procédures d'accès à la nationalité. L'intégration de la seconde génération des immigrés devient un enjeu décisif pour cette instance. En effet, il apparaît nécessaire pour la France d'accroître le nombre de soldats potentiels, surtout face à la croissance démographique relativement basse que connaît l'hexagone à la fin du siècle. A l'inverse, l'Allemagne, connaissant une plus forte démographie, peut procéder à une sélection plus sévère des postulants à la naturalisation²⁹⁸.

127. Ce décalage avec son voisin germanique est une source de légitimité pour une législation très intégrative sur la nationalité et une politique de la nationalité volontariste qui mérite d'être analysée. Cette politique d'extension de la nationalité était d'autant plus réalisable en France selon Dieter Gosewinkel²⁹⁹ que les groupes d'immigrants étaient perçus comme assimilables au regard de leur origine linguistique et culturelle³⁰⁰, contrairement à ceux présents en Allemagne. En effet, selon l'auteur, entre la fin du XIXème siècle et le début du XXème, les trois quarts de la population immigrée³⁰¹ étaient composés d'italiens, de belges ou d'espagnols, c'est-à-dire de nations latines. Les polonais formaient le groupe le plus important juste derrière les transalpins, mais leur pratique très importante de la religion catholique leur assurait une proximité et un lien avec la société

²⁹⁷ Jordan, art. cité. J. Champcommunal, dans « Une réforme législative nécessaire, la preuve de la nationalité à organiser », *RDIP*, 1919, pp. 234-261.

²⁹⁸ Malgré tout, face au bond de naturalisations qui jaillira en France, le gouverneur allemand de l'Alsace Lorraine réagira en 1892 en proposant une modification du droit allemand de la nationalité, afin de compléter le principe de pure filiation par le principe territorial, s'inquiétant de la formation possible de "colonies françaises" dans ces deux régions. Pour une étude détaillée fournissant des références d'archives, D. Gosewinkel, *Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, 2^e éd., Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2003, p. 286-294 (« Inclure et exclure. Nationalisation du droit de la nationalité de la Confédération allemande à la République fédérale allemande ») ; O. Trevisiol, *Die Einbürgerungspraxis im Deutschen Reich 1871-1945*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2006.

²⁹⁹ D. Gosewinkel, *op. cit.*, p. 7.

³⁰⁰ C. Mondonico-Torri, « Aux origines du code de la nationalité en France », *Mouvement Social*, n°171, 1995, p. 31-46 (42, 45).

³⁰¹ Entre 62 et 76 % des immigrés, d'après P. Weil, *La France et ses Étrangers*, Paris, Editions Gallimard p. 356-357.

française³⁰². En Allemagne, au contraire, les immigrés étaient jugés moins assimilables, du fait de leur langue maternelle slave d'une part³⁰³, et d'autre part en raison de leur religion, en majorité juive ou catholique, alors que la société d'accueil était essentiellement protestante. Il ne faut pas non plus négliger le heurt de la politique de la nationalité allemande à des mouvements internes nationalistes organisés et sécessionnistes, ce que ne connaissait pas la France³⁰⁴.

128. Les actions de l'administration contre le renoncement à la nationalité. Afin de mettre en œuvre cette politique de la nationalité assimilatrice, l'administration essaye par tous les moyens de réduire au maximum le nombre de renoncements à la nationalité française pour les enfants nés en France d'un parent étranger dans le cadre de la loi du 26 juin 1889. En effet, depuis cette loi, l'enfant né en France de parents étrangers est Français à sa majorité par l'effet d'une naturalisation automatique, sauf si l'adolescent en question refuse d'obtenir la nationalité française. Dans ce cas-là il peut la rejeter jusqu'à l'année qui suit sa majorité. Afin de limiter le nombre de cas de renoncements, la première technique employée par l'administration française est d'encadrer strictement la procédure³⁰⁵. Par exemple, elle veille à ce que la déclaration ait été enregistrée au ministère de la Justice puis publiée au *Bulletin des lois*. Auparavant exigée devant le maire, puis devant le juge de paix du domicile³⁰⁶, cette déclaration doit se faire selon la procédure décrite ci-dessus depuis 1893³⁰⁷. Dans le cas contraire, elle est nulle et non avenue, et la personne ayant failli à cette obligation est, contre sa volonté, française.

129. Une autre technique utilisée par les services de l'administration française pour écarter tout doute sur la nationalité future de l'enfant né de parents étrangers a été d'imposer par la contrainte l'acquisition irrévocable de la nationalité avant que l'enfant ne

³⁰² P. Milza, *Français et Italiens à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Diffusion de Boccard, 1981, p. 172, 271 ; V. aussi R. Schor, *Histoire de l'immigration en France*, Paris, A. Colin, 1985, p. 143 et suiv. ; dans une perspective plus étroite : J. Ponty, *Les Polonais méconnus*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988, p. 152 et suiv., 386 ; M. Amar et P. Milza, *L'immigration en France au XX^e siècle*, Paris, A. Colin, 1990, p. 64-65, 184-185.

³⁰³ Cette donnée sera toutefois différente après la réduction des territoires allemands en 1918. Selon les statistiques, en 1925, 669 292 étrangers sur 921 900 parlaient la langue allemande. *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1928*, p. 19.

³⁰⁴ Y. Lequin, *Histoire des Français XIX^e-XX^e siècles, vol. 1, Un Peuple et son pays*, Paris, A. Colin, 1984 p. 92.

³⁰⁵ P. Weil, *op. cit.*, p. 98-102.

³⁰⁶ Décret de 1888, *JO*, 1890, p. 862.

³⁰⁷ Article 3 de la loi du 22 juillet 1893.

soit majeur. Effectivement, il pouvait arriver qu'attendre l'âge de la majorité pour acquérir la nationalité se révèle être un fort handicap, notamment en cas de volonté de s'engager dans l'armée ou de se présenter à un concours dont l'âge minimum requis était de 16 ans ou de 18 ans³⁰⁸. C'est pourquoi la réglementation issue de la loi de 1889 autorisait l'enfant né en France de parents étrangers de se déclarer français avant les 21 ans accomplis. Les parlementaires de l'époque n'ayant pas précisé d'âge minimum auquel pouvait se faire la déclaration³⁰⁹, certains pères l'effectuaient relativement tôt au nom de leur enfant mineur, sans forcément que ce dernier y ait consenti. Or, dans les faits, cette déclaration préalable va dans certaines situations être contrainte plutôt que voulue. Ainsi, sans que cela ne fasse partie des conditions requises pour la naturalisation, le bureau du Sceau décide d'exiger d'un adulte candidat à la naturalisation qu'il déclare ses enfants mineurs français avant leur majorité, s'il souhaite voir son dossier traité et examiné favorablement. Dans le cas contraire, et jusqu'à ce qu'il accepte de céder à ce chantage, sa demande était alors considérée comme ajournée³¹⁰.

130. Toutefois, une fois devenu majeur, rien dans le texte de loi n'interdit à l'individu déclaré français par ses parents alors qu'il était mineur de répudier sa nationalité, rendant ainsi nulles les manœuvres effectuées par l'administration. Cette dernière, avisée de ce risque, met alors au point une technique juridique afin de rendre la nationalité française irrévocable : « la renonciation à la renonciation ». Concrètement, l'administration incluait une clause de renonciation au droit de renoncer à la nationalité. L'acquisition de la nationalité est alors définitive, le père empêchant son enfant à vie d'avoir la possibilité de

³⁰⁸ Dans son ouvrage, Patrick Weil prend l'exemple du célèbre industriel André Citroën qui, « alors qu'il prépare le concours d'entrée aux grandes écoles dans une classe préparatoire du lycée Louis-le-Grand, devient français par cette procédure » à 18 ans. André Weiss, « Loi du 26 juin 1889 sur la nationalité », *Annuaire de législation française*, Paris, Librairie Cotillon, p. 128 ; V. aussi Jacques Wolgensinger, *André Citroën*, Flammarion, 1991.

³⁰⁹ La raison qui avait été avancée concernant ce vide juridique était qu'une indication d'âge minimum aurait pu entraîner la nécessité « d'incessantes modifications législatives, toutes les fois que de nouveaux règlements scolaires ou administratifs viendraient abaisser la limite inférieure d'admission aux différents examens ». De plus, « si l'on permet au mineur de demander cette naturalisation, pourquoi la limiter à l'âge de 18 ans? L'autorisation de la famille est une garantie suffisante pour l'intérêt de l'enfant, à quelque âge que ce soit. La loi s'en contente pour des actes autrement importants que l'adoption d'une nationalité, pour des actes irrévocables, notamment pour le mariage qui, au moins en ce qui concerne la femme, peut être autorisé à quinze an ». Sénat, rapport supplémentaire n° 19 fait par M. Barbie, au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi sur la naturalisation, session extraordinaire 1886, annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1886.

³¹⁰ G. Cluzel, *De la nationalité des enfants mineurs d'étrangers dans la législation française*, Paris, Arthur Rousseau, 1901, p. 141

manifestent une autre volonté que la sienne. Jugée illégale par la Cour de cassation qui par conséquent l'annule³¹¹, cette pratique est pourtant rétablie dans la loi du 5 avril 1909.

131. L'administration réussit ainsi à faire intégrer dans la nationalité française, bien que souvent par la contrainte et contre leur volonté, de très nombreux enfants de la seconde génération. Il est légitime de se demander avec Patrick Weil si ces manœuvres administratives étaient vraiment nécessaires. En effet, le résultat aurait peut-être été sensiblement le même sans ce zèle abusif si l'on en croit les statistiques du ministère de la Justice. Ces dernières nous apprennent que la grande majorité des enfants nés sur le sol français choisissent d'opter pour la nationalité française au moment de leur majorité, en ne faisant pas usage de leur droit de renonciation³¹². Pour la « troisième génération », l'administration n'avait même pas besoin de faire appel à de telles pratiques. Elle est en effet française dès la naissance si le père ou la mère sont nés en France. Suite à la guerre de 1914, un autre impératif que celui d'intégrer la seconde génération ou d'augmenter la force armée potentielle se fait ressentir : l'impératif démographique.

B) L'augmentation nécessaire de la population française

132. L'impératif démographique, bien que présent dans l'esprit des autorités publiques depuis la fin du siècle précédent, pèse surtout après 1918, du fait de la guerre d'une part³¹³, et en raison du nombre croissant de femmes françaises ayant perdu leur nationalité d'origine à la suite d'un mariage avec un étranger d'autre part.

133. L'augmentation du nombre d'étrangers sur le sol français. La présence massive d'immigrés célibataires venus pour des raisons économiques explique sans doute ce phénomène car, après la guerre, l'une des priorités de la France est de s'ouvrir largement à l'immigration, mesure plus efficace à court terme pour augmenter la

³¹¹ Affaire Valz, 26 juillet 1905, Daloz, 25 janvier 1906.

³¹² En 1913, 821 renonciations sont recensées, auxquelles il faut rajouter 495 répudiations de ceux nés en France d'une mère née en France ou d'un père étranger non né en France. Cela fait un total de 1 316 sur les 26 000 personnes concernées.

³¹³ A titre d'exemple, la moitié des jeunes Français nés en 1894 et donc âgés de 20 ans en 1914 ont disparu à l'issue du conflit. Source : F. Héran, « Générations sacrifiées : le bilan démographique de la Grande Guerre », *Population et Sociétés*, n° 510, avril 2014 ; Le total des morts pour la République française, en comptant les pertes civiles, s'élève à plus d'un millions et demi d'êtres humains, M. Huber, *La population de la France pendant la Guerre*, 1931.

population plutôt qu'une politique à long terme d'une hausse de la natalité et d'une baisse de la mortalité. Des accords de main-d'œuvre sont alors contractés avec divers voisins européens³¹⁴, mais malgré les souhaits de George Clémenceau³¹⁵, cette porte ouverte à l'immigration ne s'accompagne pas parallèlement d'une ouverture à la nationalité, sûrement en raison de méfiances persistantes. Dans les faits, cette suspicion se vérifie par une augmentation de la restriction en matière de naturalisations. Le législateur songe par exemple à publier la demande du postulant dans un journal local afin de recueillir d'éventuelles remarques ou réserves sur l'intéressé. Autre restriction, l'institution d'une commission auprès du bureau du Sceau dont la fonction est d'émettre un avis sur les demandes, en réalité de limiter le pouvoir de cette autorité traditionnellement favorable aux naturalisations³¹⁶.

134. Par conséquent, entre 1914 et 1924, l'écart entre les françaises devenues étrangères et les étrangères devenues françaises n'a cessé d'augmenter, à tel point qu'entre ces deux dates, 53 672 étrangères sont devenues françaises par le mariage, contre 103 282 dans le sens inverse³¹⁷. L'explication est la suivante : depuis 1803, le Code civil dispose qu'en se mariant, la femme française prend automatiquement la nationalité de son époux³¹⁸. Cette règle était justifiée par le principe de l'unité de nationalité dans le ménage, « symbole de l'unité et de la cohésion de la famille ». Cette législation a entraîné de nombreux cas assez absurdes³¹⁹, mais surtout un nombre plus important de femmes ayant perdu la nationalité

³¹⁴ A. Pairault, *L'immigration organisée et l'emploi de main-d'œuvre étrangère en France*, Paris, PUF, 1926.

³¹⁵ « Car, si la France renonce aux familles nombreuses, vous aurez beau mettre dans les traités les plus belles clauses que vous voudrez, vous aurez beau prendre tous les canons de l'Allemagne, vous aurez beau faire tout ce qu'il vous plaira, la France sera perdue parce qu'il n'y aura plus de Français », G. Clémenceau, Président du Conseil, *JO*, Déb. parl., Sénat, 11 octobre 1919, pp. 1625-1626.

³¹⁶ Rapport de M. Félix Liouville, député, annexe n° 7303, 13 mars 1924, *JO*, Doc. Parl.-Ch., 1924, pp. 567-568 ; Certains juristes soutenaient d'ailleurs le rétablissement du contrôle opéré par les juges du Conseil d'Etat sur les décisions prises par le bureau du Sceau, V. en ce sens H. Lévy-Ullmann, « Rapport sur le projet de loi portant refonte des textes relatifs à l'acquisition et à la perte de la Nationalité Française », extrait du *Bulletin de la Société d'études législatives*, Paris, Rousseau, 1918.

³¹⁷ Sur la seule année 1924, 5 782 étrangères sont devenues françaises pendant que 11 163 françaises perdaient la nationalité. En 1914, l'écart était moindre puisque 4 400 françaises perdaient la nationalité, contre 3 700 dans le sens inverse. A noter l'année 1919, un an après la fin du conflit mondial, 6 000 femmes sont devenues françaises par mariage contre 17 300 femmes cessaient de l'être. Source : P. Depoid, *Les naturalisations en France (1870-1940)*, ministère des Finances, service national des statistiques, direction de la statistique générale, études démographiques, n° 3, Paris, Imprimerie nationale, 1942.

³¹⁸ Article 19 du Code civil : « une femme française qui épousera un étranger suivra la condition de son mari ». Elle ne retrouvera la qualité de français qu'après le décès du mari, à condition de résider en France.

³¹⁹ P. Weil décrit l'exemple d'un individu rapportant en 1919 au député maire d'Ajaccio de l'époque, Adolphe Landry, son cas très spécifique. Sa mère ayant épousé un belge, elle a embrassé par cette union la nationalité de son mari. Ce dernier s'est pourtant fait naturalisé français par la suite, mais sans conséquence sur sa femme et son enfant. L'enfant

française que d'étrangères ayant acquis cette qualité. Reprenant un projet de 1913, le Sénat³²⁰ puis la chambre des représentants³²¹ approuvent un texte permettant à une femme française de le rester malgré un mariage avec un étranger³²². Précisément, la femme française le demeure, à moins d'une déclaration contraire de sa part, sauf si elle est domiciliée à l'étranger. De plus, la femme française transmet sa nationalité à son enfant né en France.

135. La relance des naturalisations. A la suite de la victoire aux élections législatives du parti radical et du parti socialiste SFIO de mai 1924, le gouvernement change radicalement d'état d'esprit³²³. C'est désormais une évidence que le rythme de l'immigration économique et la cadence de l'entrée dans la nationalité française doivent se rejoindre. L'administration française se montre pour le coup particulièrement explicite. Alors qu'entre 1921 et 1926, on a pu observer une hausse de 60% du nombre d'étrangers résidant en France, sur les deux millions environ, « il n'y a guère annuellement qu'un nombre assez faible de demandes de naturalisation : 15 000 à 20 000 »³²⁴. Ne cachant plus son ambition de naturaliser le plus de candidats possible, l'administration va s'évertuer à se montrer moins sévère dans l'évaluation des dossiers, notamment ceux qui concernent les demandeurs qui ont des enfants ou qui sont en âge de procréer³²⁵.

136. Mais cet effort de souplesse n'est pas suffisant puisque des obstacles structurels persistent. Le premier est constitué par une procédure trop lourde et décourageante pour les étrangers. La preuve d'une durée de résidence en France de dix années est par exemple exigée, durée qui peut être rallongée selon les cas. Une période de résidence moins longue est envisageable, mais cela s'avère assez coûteux pour le candidat³²⁶, n'étant pas nécessairement informé des aides financières potentielles. En outre, malgré les plaintes de

acquiert la nationalité à sa majorité, mais l'épouse demeurera belge, de sorte que la mère française devenue belge le restera jusqu'à sa mort, alors que l'époux belge était devenu français. Cité dans P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français*, *op. cit.*, p. 108.

³²⁰ Le 24 janvier 1922.

³²¹ Le 12 avril 1924.

³²² Source : P. Weil, *ibid.*, p. 109.

³²³ J.-C. Bonnet, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux guerres*, Ed. de l'Université de Lyon II, Lyon, 1976, p. 153.

³²⁴ Note pour le garde des Sceaux, CAC, 95065/11.

³²⁵ Bureau du Sceau, *Etudes sur le problème de l'assimilation des étrangers en France*, CAC, 95065/11.

³²⁶ Le montant d'une procédure de naturalisation pouvait s'élever à 1300 francs, ce qui équivalait à l'époque à la moitié du salaire moyen d'un instituteur, J.-C. Bonnet, *op. cit.*, p. 152-153.

l'administration sur le peu de naturalisations délivrées, le nombre de dossiers à traiter dans cette période a augmenté³²⁷, rallongeant les délais de traitement d'un dossier. Le second obstacle réside dans l'incapacité du bureau du Sceau à évoluer par rapport à des méthodes jugées trop lentes et inadaptées au nombre de cas à traiter. Malgré des mesures instaurées pour accélérer le rythme des requêtes prises en charge³²⁸, le temps perdu est bien trop important, et le retard s'accumule, obstruant ainsi la possibilité de naturaliser assez d'étrangers dans l'année.

137. Louis Barthou, alors de retour au ministère de la Justice en Juillet 1926, donne une nouvelle impulsion aux réformes législatives pouvant favoriser les naturalisations. Les nouvelles discussions qui suivront vont aboutir à l'adoption de la loi du 10 août 1927³²⁹ tant attendue depuis que le premier projet avait été déposé quatorze ans auparavant. Ce texte est, à l'instar de nombreuses lois prises sous la troisième République, un texte de compromis. Certaines propositions faites pour assimiler davantage les naturalisés n'ont pas été retenues, telle que l'incitation à franciser les noms de famille, ou l'obtention automatique de la nationalité pour les enfants d'immigrés sans possibilité de la refuser. Pour autant, la loi va dans le sens voulu par ses auteurs, à savoir « franciser le plus possible d'étrangers attachés à notre pays, soit par la naissance, soit par les liens du sang ; éviter cependant d'imposer notre nationalité à ceux chez lesquels la contrainte ne saurait créer l'attachement ; faciliter le plus possible la naturalisation ; garantir toutefois l'Etat contre les imprudences ou les abus résultant de décisions hâtives »³³⁰. L'objectif est toujours le même : étendre la population française, dans un contexte de repeuplement et de crise démographique, par le biais de la naturalisation.

138. C'est d'ailleurs à ce moment-là que l'on peut parler de rupture dans la conception que l'on se fait du rôle des naturalisations. Jusque-là, le délai exigé de résidence était de dix

³²⁷ De 13 200 en 1920 à 21 500 en 1924, CAC, 96065/11. Note pour le garde des Sceaux.

³²⁸ V. en ce sens la décision en décembre 1923 de publier les naturalisations au *Journal officiel* et non plus au *Bulletins des lois*, ce qui eut pour effet de réduire les délais de quelques mois, mais ce gain a été rendu nul à cause du retard pris dans l'enregistrement des demandes, Décret du 6 décembre 1923, *JO* du 21 décembre 1923 ; De même, afin de favoriser l'accélération du rythme des naturalisations, la réception des demandeurs et la préparation des dossiers a été confiée à une association privée, le Foyer français, mais les effets escomptés n'ont pas été très visibles, J.-C. Bonnet, *op. cit.*, p. 77-79.

³²⁹ Loi du 10 août 1927 sur la nationalité, *JORF* du 14 août 1927, page 8697.

³³⁰ Sénat, séance du 20 novembre 1925, *JO*, p. 1623.

ans, un délai suffisamment long qui permettait à l'administration de faire coïncider assimilation de droit et assimilation de fait. Cette logique est mise à mal lorsque la commission des lois, chargée de reprendre le projet de loi adopté en 1924, décide de réduire à trois ans le délai nécessaire pour qu'un étranger puisse demander sa naturalisation³³¹, s'alignant de cette manière sur la proposition faite en 1925 par Charles Lambert³³². Cette modification du délai recueille les plus vives inquiétudes, car elle substitue des « pronostics » aux « diagnostics d'hier »³³³. En effet, alors qu'au bout de trois ans l'assimilation de fait n'a pas pu encore se produire, on espère que la naturalisation le fera. Patrick Weil répond à ces inquiétudes de l'époque que la naturalisation demeurant « une faveur que l'Etat peut toujours accorder ou refuser »³³⁴, le raccourcissement du délai n'ôte pas à l'Etat le pouvoir de refuser certaines naturalisations. D'ailleurs, une contrepartie nouvelle accompagne ce délai de trois ans, la déchéance de la nationalité par voie judiciaire, afin de défendre l'Etat français « contre les naturalisations frauduleuses, plus redoutables dans l'avenir en raison même de cette réduction du délai »³³⁵. Cette contrepartie est jugée nécessaire et indispensable pour Louis Barthou qui estime que sans elle, « la loi est perdue »³³⁶.

139. Jusque-là, le droit de la nationalité était l'instrument d'une politique à long terme, avec des objectifs définis et une vision d'ensemble. Malheureusement, la loi de 1927 ne se contente pas d'être la meilleure illustration du lien entre une politique de la nationalité et son droit, elle en est la dernière. Le reste de la législation de la nationalité ne sera justifié que par des adaptations et de la gestion.

³³¹ Sénat, séance du 20 novembre 1925, *JO*, p. 1624.

³³² *JO*, Doc. Parl., Chambre des députés, session extraordinaire de 1925, 25 octobre 1925, annexe 1991, pp. 1-2, V. *La France et les Etrangers (Dépopulation - Immigration - Naturalisation)*, lettre-préface d'Edouard Herriot, Paris, Delagrave, 1928.

³³³ Ministère de la Justice, Direction des Affaires civiles et du Sceau, *Commentaire de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité*, Paris, 14 août 1927, p. 3.

³³⁴ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français, op. cit.*, p. 114

³³⁵ Bureau du Sceau, *Etude sur le problème de l'assimilation des Etrangers en France*, CAC 95065/11.

³³⁶ *JO*, Déb. Ch., 1ère Séance du 7 avril 1927, p. 1221. Louis Barthou précise que c'est là « une garantie nécessaire [...] à la sécurité nationale ». *JO*, Déb. Ch., 1ère Séance du 7 avril 1927, p. 1217.

C) « L'heure de la gestion »³³⁷

140. Malgré des vives critiques de la part de certains opposants de droite ou d'extrême droite, estimant que ces nouvelles naturalisations massives ne sont que des illusions et ne créeront que des potentiels « Français de papier »³³⁸, les premières années d'application de la loi de 1927 sont un succès du point de vue de l'objectif annoncé. En effet, de 10 000 naturalisations en moyenne en 1925-1926, on passe à 22 500 en 1928-1929. Le nombre total fait plus que doubler. Mais très rapidement, au début des années 1930, l'ambition des autorités politiques d'assimiler les étrangers sur le territoire en leur accordant aisément la nationalité est freinée par la crise économique et le chômage de masse qui en est la conséquence. Ainsi, l'accueil vis-à-vis de l'immigration n'est plus aussi évident³³⁹, de telle sorte que le bureau du Sceau décide de lancer une enquête sur l'application de la loi de 1927.

141. Ayant des doutes sur les effets positifs de cette loi, le ministère s'interroge « si leur (celle des étrangers naturalisés) assimilation à nos populations s'est en fait réalisée et si leur admission dans la collectivité française a été favorablement accueillie dans les milieux sociaux et économiques où ils sont appelés à vivre ». Par la suite, et jusqu'au second conflit mondial, même si le bureau du Sceau poursuit sa politique de naturalisations de masse, ce n'est plus avec la même maîtrise du phénomène que jusqu'en 1927. En effet, jusque-là, la naturalisation était perçue comme un instrument utile pour le gouvernement, ayant permis d'accroître la population française, de confirmer l'assimilation du fait de la longue résidence en France, voire même de favoriser l'intégration en 1927 lorsque le délai était passé à trois ans. Dès lors, dans les années 1930, la naturalisation-gestion se substitue à la naturalisation-instrument. En effet, si le nombre de candidatures acceptées est bien supérieur à celui des années 1920, c'est surtout dû à l'augmentation sensible du nombre de dossiers à traiter.

³³⁷ Expression adoptée à Bertrand Pauvert dans sa thèse, B. Pauvert, *op. cit.*, p. 67.

³³⁸ Marie de Roux, *L'action française*, 17 octobre 1926.

³³⁹ Pour exemple, la loi du 10 août 1932 permet au gouvernement d'adopter des décrets afin de fixer la proportion maximale de travailleurs étrangers.

142. L'analyse d'une instruction générale adressée par le chef du bureau du Sceau au début de l'année 1939 à ses services est révélatrice de l'attitude nouvelle de l'administration vis-à-vis de la procédure de naturalisation : de la gestion au lieu d'une politique définie autour d'un cap et d'objectifs précis. En effet, on y lit que, bien que la présence d'étrangers en France soit due à « un problème de politique d'immigration » qu'il serait peut-être bon de réformer afin d'éviter qu'ils ne forment des « minorités ethniques », il apparaît nécessaire selon l'administration d'assimiler ces étrangers à la collectivité française. L'assimilation se révèle ainsi davantage être une nécessité qu'une volonté. Le bureau du Sceau tire la conséquence de cette nécessité en concluant qu'il paraît « logique que des gens qui participent à la vie économique du pays y soient intégrés juridiquement » en étant naturalisés. La naturalisation apparaît dorénavant comme étant subie par les autorités publiques. Il ne s'agit plus pour elles d'un moyen efficace pour garantir l'intégration dans la société française des étrangers, voire d'une technique juridique permettant de consacrer en droit une intégration de fait. En 1939, la naturalisation est perçue par les pouvoirs publics comme un « mode accidentel d'intégration, tandis que le mode normal d'intégration progressive des étrangers à la communauté est constitué de la naissance et du mariage.

143. Après la parenthèse raciste du régime de Vichy³⁴⁰, la France entreprend une œuvre de codification de son droit de la nationalité, nécessaire en raison de sa complexité, dans un but de simplification de la loi du 10 août 1927. Le code, adopté par l'ordonnance du 19 octobre 1945³⁴¹, « correspond en quelque sorte à l'achèvement de la période de maturation d'un droit devenu adulte »³⁴². Sur le fond du droit de la nationalité, il est peu innovant tant les modifications effectuées sont mineures. Malgré le rappel de la nécessaire assimilation, et la volonté toujours présente de répondre à l'impératif démographique, le

³⁴⁰ Pour une analyse de la législation d'exclusion raciste de Vichy, voir *La persécution des juifs en France, 1940-1944, et le rétablissement de la légalité républicaine. Recueil des textes officiels 1940-1999*, La Documentation française, 2000 ; P.-A. Taguieff, « L'identité française », *Regards sur l'actualité*, n° 209-210, mars-avril 1995, p. 17 ; B. Neveu, « Louis Canet et le service du conseiller technique pour les Affaires religieuses au ministère des Affaires étrangères », *Revue d'histoire diplomatique*, 1968, pp. 134-180 ; Pour une analyse du rôle du Conseil d'Etat sous le régime de Vichy, et notamment sa consultation sur le projet de loi relatif à la nationalité, un projet d'exclusion, J. Massot, « Le Conseil d'Etat et le régime de Vichy », *Vingtième Siècle*, avril-juin 1998, p. 88 ; R. Badinter, *Un Antisémitisme ordinaire, Vichy et les avocats juifs (1940-1944)*, Paris, Fayard, 1997.

³⁴¹ Ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française, JORF du 20 octobre 1945 p. 6700.

³⁴² B. Pauvert, *op. cit.*, p. 67.

code ne modifie le droit existant que sur des éléments secondaires, et souffre d'un manque de politique de la nationalité intégratrice des étrangers.

144. La remarque est d'autant plus justifiée pour les modifications postérieures en droit de la nationalité. L'analyse pertinente de Bertrand Pauvert sur l'évolution de ce droit depuis les années 1970 doit être suivie, car « si le début du siècle prenait des décisions, il semble que la fin de celui-ci se satisfasse de modestes décisions de gestion ». Toutes les lois qui ont suivi l'édiction du code de la nationalité consistent majoritairement en une adaptation aux évolutions de la société. Alors que le droit de la nationalité a longtemps été utilisé comme un instrument au service d'une politique définie, cette nature tend à s'effacer.

145. La nationalité est avant tout, comme son nom l'indique, le fruit d'un rattachement à la nation. En France, la nation est dite élective. Tout individu peut l'intégrer s'il le désire, indépendamment de ses origines ethnique ou géographique. De cette conception de la nation se dégage un droit de la nationalité ouvert et accueillant permettant de protéger juridiquement un nombre important d'étrangers en leur attribuant la nationalité française. En outre, le caractère ouvert du droit de la nationalité se justifie d'autant plus que la nation dispose d'instances de socialisation permettant à un individu de devenir, dans les faits, un membre de la communauté nationale. Ces éléments ont dès lors permis de démontrer que la nationalité est liée, indépendamment des autres impératifs évoqués, au processus d'intégration des étrangers au sein de la nation. L'étude plus précise des règles relatives à l'entrée dans la communauté nationale doit à présent révéler que ces dernières sanctionnent juridiquement l'intégration de l'étranger, par le biais des liens objectifs qui le rattachent à l'Etat d'accueil.

CHAPITRE SECOND

LA NATIONALITE COMME PREUVE

146. Lorsqu'un étranger acquiert la nationalité française, il devient pleinement Français et peut jouir de tous les droits attachés à cette qualité.. En effet, l'article 22 du code civil dispose que « la personne qui a acquis la nationalité française jouit de tous les droits et est tenue à toutes les obligations attachées à la qualité de Français, à dater du jour de cette acquisition ». Cette assimilation du Français d'acquisition au Français d'origine n'a été rendue complète que par la loi du 8 décembre 1983, qui a fait disparaître les dernières incapacités qui, après la loi du 17 juillet 1978, frappaient encore les naturalisés. L'acquisition de la nationalité française permet de plus par effet collectif d'accorder de plein droit la nationalité française à l'enfant mineur non marié dont l'un des deux parents vient de l'obtenir³⁴³, indifféremment du mode d'acquisition. L'ensemble de la famille est ainsi intégré dans la communauté nationale.

147. La généralisation de l'effet collectif pour l'ensemble de la famille est somme toute logique car l'obtention de la nationalité est effectivement liée à la notion d'intégration. En effet, l'étranger prouve une intégration réussie au sein de la société française lorsqu'il acquiert la nationalité. De telle sorte qu'il est possible d'affirmer que le droit de la nationalité française se fonde sur une présomption d'intégration de l'étranger. Mais les cas d'acquisition de la nationalité sont nombreux et varient selon la situation de l'individu. Plus l'étranger dispose d'éléments concrets le liant à la France, plus la présomption selon laquelle il est bien intégré à la France est importante, ce qui facilite une procédure ouverte pour l'acquisition de la nationalité. A l'inverse, si l'étranger présente une attache concrète limitée avec la société française, il devra prouver son intégration à la France, ce qui se caractérise par une procédure plus fermée. Il convient de distinguer trois voies d'obtention de la nationalité : l'acquisition de plein droit, l'acquisition par déclaration et l'acquisition par décision de l'autorité publique. Certaines règles leur sont communes,

³⁴³ Article 22-1 du code civil.

notamment en ce qui concerne les empêchements à l'acquisition de la nationalité française. Par exemple, cet empêchement peut se justifier par des condamnations pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme empêchent l'accès à la communauté nationale.

148. En dehors de ces quelques règles communes aux trois modes d'acquisition de la nationalité française, ces derniers obéissent à des régimes différents en fonction de l'importance des liens qu'a l'étranger avec la France. Ces liens sont la filiation (le cas d'un mineur dont l'un des parents acquiert la nationalité), la naissance, la résidence ou le mariage. En somme, il convient d'observer que le droit de la nationalité se fonde sur une présomption d'intégration plus ou moins élevée. L'étranger potentiellement candidat à l'obtention de la nationalité est variablement présumé « intégré » selon ses éléments de rattachement à la France. Le degré d'« assimilation de fait » ouvre droit à la nationalité de différentes manières. Mais cette ouverture plus ou moins importante ne se manifeste pas sans contrepartie. Pour éviter ou corriger des erreurs éventuelles dans l'octroi de la nationalité, le droit français a rapidement développé des moyens juridiques originaux, et continue depuis une quarantaine d'années à durcir les conditions d'attribution de la nationalité française.

L'importance de ces liens avec l'Etat et les contreparties qui en résultent auront pour effet, quant à l'octroi de la nationalité, de conférer un véritable droit à la nationalité pour l'étranger (Section 1), ou alors de faire de l'attribution de la nationalité une faveur de l'Etat (Section 2).

Section 1 : L'octroi de la nationalité, un droit pour l'étranger

149. Force est de constater que la naissance en France et le mariage offrent à l'étranger une présomption d'intégration élevée en raison des liens qui rattachent l'étranger à la France dans ces deux cas. D'une part, lorsqu'un enfant naît et grandit en France, son intégration est assurée par l'idée qu'il côtoie les milieux français, qu'il parle la langue française depuis son plus jeune âge, et surtout qu'il bénéficie du système éducatif français et de son rôle non négligeable, si ce n'est essentiel, pour l'intégration des jeunes étrangers.

D'autre part, le fait de se marier avec un conjoint français et d'installer en France sa résidence habituelle en compagnie de son conjoint prouve la volonté de fonder dans le pays un projet familial à long terme, de telle sorte que son intégration au sein de la société est là encore présumée. Ainsi, que ce soit par la naissance (§1), ou par le mariage (§2), on considère que ces deux situations confèrent un véritable droit à accéder à la nationalité française dans le cas où certaines conditions de recevabilité sont remplies.

§1. L'acquisition de la nationalité française par la naissance en France

Un enfant né en France de deux parents étrangers a deux possibilités pour devenir français. Soit il le devient automatiquement à l'âge de sa majorité (A), soit il souhaite bénéficier de ce droit antérieurement à sa majorité et procède alors par déclaration (B).

A) L'acquisition de plein droit de la nationalité du fait de la naissance en France

150. La première possibilité est par le biais d'une acquisition de plein droit automatique à l'âge de 18 ans. En effet, selon les termes de l'article 21-7 du code civil, « tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans ». L'administration veille au respect de deux conditions de recevabilité : la résidence en France à la date de la majorité (1) et le respect d'une certaine durée de résidence habituelle en France (2). Le législateur a par ailleurs tenté de remettre en cause le caractère automatique de ce droit (3).

1) La résidence en France au moment de la majorité

151. La principale condition pour cette acquisition de plein droit est relative à la résidence de l'étranger. La jurisprudence lui associe la notion de domicile de nationalité³⁴⁴ qui se définit, selon la Cour de cassation³⁴⁵, comme « une résidence effective, présentant

³⁴⁴ H. Fulchiron, « Acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France », Fasc. 502-50, *Jurisqueur Droit international*, 10 avril 2001.

³⁴⁵ Le Conseil d'Etat retient la même définition de résidence. V. par exemple, CE 28 mars 1990, Madani, *Gaz. Pal.* 1991, Sommaire p. 40, *D.* 1991 p. 44, note Guiho.

un caractère stable et permanent, et coïncidant avec le centre des attaches familiales et des occupations professionnelles »³⁴⁶. La Cour de cassation a par exemple jugé qu'une personne interdite de séjour, se logeant d'hôtel en hôtel, et paraissant vivre d'expédients ne remplit pas la condition de résidence habituelle³⁴⁷. Cette résidence doit par ailleurs être effective et personnelle, ce qui la distingue du domicile légal chez les parents en France³⁴⁸. La résidence effective est, une notion doublement utile. D'une part, elle permet « d'éliminer les difficultés de détermination du domicile qui tiennent à l'existence de son élément intentionnel et de disposer ainsi d'une notion qui puisse se définir à partir d'éléments exclusivement matériels, faciles à constater ». D'autre part, la résidence effective est « un simple fait qui, venant s'ajouter à cet autre fait qu'est la naissance en France, prouve l'assimilation de l'intéressé et fonde son droit à devenir français »³⁴⁹. L'intégration est présumée doublement par la naissance et par une résidence stable, permanente et effective. Dans ce cas, l'étranger est considéré comme étant « à la frontière » avec la qualité de français, ce qui lui garantit une procédure très ouverte d'acquisition de la nationalité, puisqu'elle est de plein droit.

152. Naturellement, même si le code civil exige que l'étranger ait sa résidence en France à la date de sa majorité, il apparaît difficile de refuser la nationalité à un individu qui se trouve temporairement à l'étranger le jour de sa majorité. Cette absence momentanée ne peut pas constituer un changement de résidence, à l'exception des cas où s'exprime clairement la volonté d'allégeance auprès d'un Etat étranger³⁵⁰. La durée de la résidence habituelle de l'enfant mineur est également une condition essentielle pour cette acquisition de plein droit.

2) La durée de la résidence en France

153. Depuis l'âge de onze ans, la période de résidence continue ou discontinue de l'étranger doit être supérieure ou égale à cinq ans. Cette condition issue de la loi du 16

³⁴⁶ Cass., civ. 1^{re}, 29 juin 1983, *Khiari*, *Rev. crit. DIP* 1984, p. 77, note Lagarde.

³⁴⁷ Cass., civ. 1^{re}, 25 juin 1974 : *Bull. civ. I*, n° 202; *Rev. crit. DIP* 1974, p. 231, note Lagarde.

³⁴⁸ Cass., civ. 1^{re}, 9 janv. 1957, *JCP G* 1958, II, p. 10414, note Aymond.

³⁴⁹ P. Lagarde, *op. cit.*, p. 146.

³⁵⁰ Par exemple, le cas d'un Belge né en France qui était allé accomplir son service militaire en Belgique : Cass. civ. 1^{re}, 29 mai 1974, *Van Honacker*, *Rev. crit., DIP* 1975, p. 46, note M. Simon-Depitre.

mars 1998³⁵¹ est plus libérale que dans la formule de l'ancien Code de la nationalité dans la mesure où ce dernier exigeait que le candidat à l'acquisition de plein droit justifie de sa résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précédaient immédiatement le jour de sa majorité. L'article 21-7 du Code civil ainsi rédigé est plus ouvert qu'auparavant puisque la période de cinq ans peut se situer dans les sept années qui précèdent la majorité, et surtout ces cinq ans ne sont pas obligatoirement continus. La période est ainsi plus large, et de surcroît la preuve est plus facile à apporter puisqu'entre l'âge de 13 ans et de 16 ans la scolarité est obligatoire en France³⁵².

154. Cette règle nouvelle illustre une ouverture supplémentaire dans le droit de la nationalité pour les enfants étant nés en France et y ayant grandi. En permettant de calculer la période de résidence de cinq ans sur une période discontinue, le législateur n'a à aucun moment voulu remettre en cause le caractère stable et permanent de la résidence. Il autorise seulement des absences momentanées, qui ne peuvent durer par définition plus de deux ans. L'interruption de résidence, qui dans l'ancienne législation était un obstacle au bénéfice de l'article 21-7 du Code civil, a désormais un rôle moindre. Un jeune étranger peut séjourner à l'étranger pour des études sans que l'on puisse lui opposer un risque de ne pas acquérir la nationalité française le jour de ses 18 ans. En effet, sous l'ancienne législation, en cas d'absence pour un stage d'études par exemple, le juge avait pour tâche de vérifier par un examen concret (durée de l'absence, volonté de retour, etc...) si les liens avec la France avaient été ou non conservés et s'il s'agissait d'une interruption de résidence. C'est ainsi que la Cour de cassation a confirmé l'acquisition de plein droit de la nationalité pour un enfant né en France, scolarisé jusqu'à l'âge de 14 ans puis dans un pays étranger au sein d'un lycée français de 14 à 17 ans. Cependant, le fait qu'il revienne en France chaque année pour les vacances, qu'il y passe son baccalauréat et qu'il y poursuive ses études a fait conclure à la Cour de cassation que « le centre de ses attaches familiales et de ses intérêts sont toujours demeurés en France durant sa minorité puisque ses parents résidaient en France »³⁵³.

³⁵¹ Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, JORF n°64 du 17 mars 1998 p. 3935.

³⁵² H. Fulchiron, *ibid.*

³⁵³ Cass., civ. 1^{re}, 22 oct. 2002, n° 00-18.548. Dans cet arrêt, le tribunal a jugé que le fait d'avoir été éloigné du territoire en raison du service du travail obligatoire durant la période de l'occupation allemande ne fait pas obstacle à l'application de l'article 44 du code de la nationalité.

155. La souplesse issue de la nouvelle loi va même plus loin puisqu'une circulaire du 26 août 1998³⁵⁴ semble admettre que le jeune étranger candidat à la nationalité française puisse s'absenter pendant une période supérieure à deux ans entre 11 ans et 18 ans. En effet, après avoir rappelé les nouveautés instaurées par la loi du 16 mars 1998, la circulaire précise que « seul un véritable transfert de la résidence habituelle (retour dans la famille restée au pays, volonté de s'installer à l'étranger par exemple) est susceptible d'interrompre le stage ». Des absences courtes qui n'entraînent pas un véritable transfert de la résidence habituelle seraient possibles au-delà des deux années autorisées. La souplesse ne s'arrête pas là, puisque la circulaire ajoute un élément supplémentaire : « il ne s'agit pas de se limiter à un décompte simplement mathématique de la période de cinq ans. L'accomplissement de ce stage de cinq ans à l'intérieur de la fourchette de sept ans doit être apprécié au cas par cas, en fonction du comportement de chaque personne mineure au cours de la période considérée établissant ou non sa volonté de poursuivre son intégration dans la communauté française ». Il s'agit toujours d'intégration, la nationalité étant facilement accessible à ces étrangers mineurs à la condition que leur comportement dénote une volonté d'intégration. On comprend bien que la présomption d'intégration est très élevée dans ce cas.

156. Mais il ne faut pas en conclure que la nationalité est imposée aux jeunes nés en France. En effet, l'article 21-8 du Code civil accorde à l'intéressé la faculté de décliner la qualité de français dans les six mois qui précèdent sa majorité ou dans les douze mois qui la suivent. Dans ce cas, il est réputé n'avoir jamais été français. En plus de cette condition de délai, l'individu a l'obligation de prouver qu'il possède la nationalité d'un autre Etat. La volonté de l'enfant demeure par conséquent respectée.

3) La tentative de remise en cause du caractère automatique du droit à devenir français par la naissance en France de parents étrangers

157. Afin de renforcer le rôle de la volonté dans l'acquisition de la nationalité du fait de la naissance et de la résidence en France, le législateur a supprimé en 1993 l'automatisme,

³⁵⁴ Circulaire n° 98/14 du 26 août 1998 relative aux modalités d'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 1998 (JO du 21 août 1998).

faisant disparaître le principe même de l'acquisition de plein droit inclus dans l'article 44 de l'ancien Code de la nationalité. Ainsi, s'inspirant du travail de la commission de la nationalité présidée par Marceau Long quelques années auparavant, la loi du 22 juillet 1993 impose aux enfants étrangers nés en France de manifester, à partir du 1er janvier 1994, leur volonté d'obtenir la nationalité française³⁵⁵. La droite de retour au pouvoir met en place ce système dans le but de respecter davantage la liberté individuelle dans le choix de l'enfant. Elle n'a cependant pas cédé à des propositions plus extrêmes encore. En effet, une partie radicale de la droite proposait une suppression nette de l'acquisition de la nationalité par la naissance. A l'inverse, un courant à gauche proposait la mise en place d'un droit du sol « intégral », principe selon lequel la seule naissance en France suffirait pour devenir français³⁵⁶.

158. On peut s'en satisfaire, le législateur a toujours su se montrer sérieux quant à ce débat. Ni la droite en 1993, ni la gauche en 1998³⁵⁷ lorsqu'elle rétablit l'acquisition de plein droit de la nationalité, ne se sont laissés séduire par les propositions très radicales qui viennent d'être évoquées. Pour autant, la manifestation de volonté issue de la loi de 1993 ne posait aucune difficulté sur le plan juridique. En effet, imposer à un jeune étranger de manifester sa volonté de devenir français ne revenait pas à le priver de ce droit, au vu des conditions peu contraignantes qui encadraient cet acte. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré cette procédure contraire à la Constitution lorsqu'il a dû se prononcer sur la question³⁵⁸. De plus, il convient d'ajouter que sur le plan statistique, la mise en œuvre du système de la manifestation de volonté ne semble pas avoir engendré de grandes difficultés pratiques³⁵⁹. En fait, alors que plusieurs centaines de milliers de jeunes gens nés en France ont été privés de la vocation à devenir Français de plein droit³⁶⁰, la

³⁵⁵ V. pour un commentaire de cette loi, H. Fulchiron, « La réforme du droit de la nationalité », *JCP G* 1993, I, p. 3708 ; P. Lagarde, « La nationalité française retrécie », *Rev. crit. DIP*, 1994, p. 535 et s.

³⁵⁶ « Charte des citoyens de l'Europe ou déclaration des droits des immigrés en Europe », adoptée à l'initiative de SOS-Racisme le 18 décembre 1988, *Le Monde*, 20 déc. 1988, p. 12.

³⁵⁷ Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, *JORF* n°64 du 17 mars 1998 p. 3935.

³⁵⁸ Cons. const. décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, *Loi réformant le code de la nationalité*. V. commentaire par B. Genevois, « Un statut constitutionnel pour les étrangers (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n°93-325 DC du 13 août 1993) », *RFDA* 1993 p. 871.

³⁵⁹ H. Fulchiron, « A propos de la manifestation de volonté de devenir français », *JCP G* 1997, I, p. 4042. Pour un bilan plus détaillé de l'application de la loi du 22 juillet 1993, H. Fulchiron, V. Bonnet et S. Grataloup, *L'application de l'article 21-7 du Code civil relatif à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France : bilan de deux années d'application du système de la manifestation de volonté* (1994-1995), min. de la Justice, 1997.

³⁶⁰ Plus précisément, entre 650 000 et 700 000 jeunes gens, P. Lagarde, *Rev. crit. DIP* 1993 p. 551, note 42.

plupart le sont devenus par le biais de la manifestation de volonté³⁶¹. On peut même ajouter que les jeunes étrangers concernés ne s'en sont pas plaints. En termes de pourcentages, au cours de la période d'application de la procédure de manifestation de volonté, on estime à une moyenne de 95% le taux de jeunes étrangers nés en France ayant acquis la nationalité française.

159. En comparant les pourcentages qui viennent d'être rappelés avec le faible pourcentage (environ 6%³⁶²) de jeunes qui, au cours de l'année 1993, ont exercé leur faculté de déclinaison de la nationalité française, le professeur Lagarde en conclut que « le système de la manifestation de volonté s'est donc soldé uniquement par une formalité supplémentaire imposée aux jeunes concernés et par un surcroît de travail pour l'Administration »³⁶³. Cette position ne peut qu'être partiellement partagée. S'il est évident qu'en termes de statistiques, cette période courte n'aura provoqué aucun bouleversement quant au nombre de jeunes nés en France et ayant acquis la nationalité française à leur majorité, l'obligation de devoir manifester sa volonté n'a pas seulement été une procédure administrative formaliste et inutile. Elle a permis, ne serait-ce que pour une courte durée, de démontrer aux adversaires du droit du sol qu'il a toute son utilité et qu'il fonctionne, dans la mesure où la grande majorité des jeunes nés en France ont suivi cette procédure, ne rejetant pas la nationalité de leur pays de naissance. Dans le sens inverse, l'application de la manifestation de volonté pendant presque 5 ans tend à démontrer la maladresse et le caractère infondé du discours selon lequel le manque d'intégration de certains jeunes viendrait du fait que la nationalité française leur est imposée alors même qu'ils ne se sentent pas appartenir à la communauté nationale.

160. Cependant, la permanence d'une obligation de manifester sa volonté afin d'acquérir la nationalité ne serait pas acceptable sur le long terme. Avec le temps, la manifestation de volonté aurait créé un sentiment d'injustice, voire de rejet, chez les enfants nés en France de parents étrangers. De fait, la loi du 22 juillet 1993 créait deux catégories de jeunes nés en France, ceux ayant un des deux parents au moins Français, et ceux ayant les deux parents étrangers. Bien que jugée constitutionnelle, il s'agissait bien

³⁶¹ J. Gaeremynck, *in Etre et devenir français. Synthèse du colloque sur le droit de la nationalité le 4 février 1999 à Nantes*, p. 32.

³⁶² V. fasc. *La politique de la nationalité en 1993*, p. 55, et *Les acquisitions de la nationalités en 1998*, p. 28-29.

³⁶³ P. Lagarde, *op. cit.*, p. 142.

d'une discrimination entre ces deux catégories de jeunes puisque pour les uns, la qualité de français allait de soi, alors que pour les autres elle n'était pas évidente, il fallait que l'enfant démontre son envie d'être français. De cette manière, il s'agissait davantage d'un test qu'une manifestation de volonté. L'enfant né en France devait prouver son intégration, celle-ci n'étant plus entièrement présumée. De surcroît, certains jeunes nés en France ont laissé passer les délais de la manifestation de volonté, faute d'être bien informés³⁶⁴. La loi du 16 mars 1998 réintègre finalement l'automaticité de l'acquisition de la nationalité à la majorité, redonnant toute sa force à la présomption d'intégration pour un enfant né en France. Toutefois, la volonté de l'enfant n'est pas totalement exclue encore aujourd'hui pour ce genre de cas.

B) L'acquisition par déclaration de la nationalité du fait de la naissance en France

161. L'autre possibilité pour un enfant né en France de deux parents étrangers est d'avoir recours au régime de la déclaration anticipée. En effet, l'article 21-11 autorise l'enfant mineur à réclamer la nationalité française par déclaration à partir de l'âge de 16 ans s'il a « en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans ». Il est inutile de revenir sur les conditions de résidence habituelle ou sur l'interprétation de la durée de cinq ans qui sont les mêmes que pour l'application de l'article 21-7 du Code civil. L'article 21-11 permet également au représentant légal d'un mineur étranger de réclamer pour lui la nationalité française à partir de l'âge de 13 ans. Dans ce cas, la condition de résidence habituelle doit avoir duré cinq années depuis l'âge de 8 ans. De plus, le consentement du mineur est alors requis³⁶⁵. On peut supposer que l'âge de 13 ans a été

³⁶⁴ H. Fulchiron, « Rétablissement du droit du sol et réforme du droit de la nationalité », *JDI* 1998, p. 344 et s.

³⁶⁵ Le Code civil précise pour la réclamation à partir de 13 ans que le consentement ne sera pas requis « s'il est empêché d'exprimer sa volonté par une altération de ses facultés mentales ou corporelles constatée selon les modalités prévues au troisième alinéa de l'article 17.3 ». Toutefois, l'article 21-11 est maladroitement rédigé puisqu'il semble faire penser que le mineur de 16 ans ne doit jamais être représenté. Or, il ressort des dispositions de l'article 17-3 du Code civil que « tout mineur dont l'altération des facultés mentales ou corporelles empêche l'expression de la volonté » doit être représenté.

retenu dans la mesure où à cet âge là, l'enfant est considéré comme suffisamment mûr pour pouvoir exprimer sa volonté³⁶⁶.

162. La suppression de réclamer la nationalité française pour son enfant dès la naissance. Antérieurement à la loi du 22 juillet 1993, un dispositif permettait aux parents de l'enfant ou à son représentant de réclamer pour celui-ci dès sa naissance la nationalité française. Le gouvernement s'est opposé au rétablissement de ce dispositif en 1998, au motif que des parents détournaient ce moyen légal pour se constituer indirectement un titre de séjour. Mais il était tout à fait possible de lutter contre ce type de fraudes sans remettre en cause les intérêts de l'enfant, par exemple en exigeant du parent ou du représentant un séjour stable et permanent de cinq années sur le sol français et la détention d'un titre de séjour. Un autre motif défendu par le gouvernement était que cette démarche ne permettait pas de recueillir la volonté réelle de l'enfant. S'il est vrai que cet argument n'est pas sans fondement dans la mesure où il procède de la conception électorale de la nation, il est surprenant de le voir utilisé par un gouvernement qui limite le rôle de la volonté de l'enfant dans l'acquisition de la nationalité en supprimant l'exigence d'une manifestation de volonté.

163. Un dispositif légal aurait tout à fait pu permettre une faculté de répudiation une fois la majorité atteinte. Aucun argument convaincant ne semble exister quant à ce refus de rétablir la situation antérieure. Or, ce n'est pas une question anodine et elle mérite d'être soulevée encore aujourd'hui, dans l'intérêt d'une bonne intégration de l'enfant né de parents étrangers. Avant sa suppression en 1993, la faculté de réclamation pour l'enfant dès sa naissance était très utilisée, rendant presque numériquement marginale l'acquisition de plein droit à la majorité³⁶⁷. La possibilité pour un enfant d'obtenir la nationalité française était un réel vecteur d'intégration. Par exemple, le fait d'être français pouvait faciliter l'inscription dans des crèches, des écoles, des cantines scolaires, voire la participation à des voyages scolaires dans la mesure où pour certains Etats étrangers un visa est exigé. Toute son enfance, l'enfant né de parents étrangers est perçu comme

³⁶⁶ H. Fulchiron, « Rétablissement du droit du sol et réforme du droit de la nationalité, commentaire de la loi n° 98-170 du 16 mars 1998 », *JDI* 1998, p. 343.

³⁶⁷ En moyenne 15 000 déclarations par an, soit environ 60% de la classe d'âge concernée. Source : *La politique de la nationalité en 1993*, publication de la DPM, p. 20.. Citée par P. Lagarde, « La loi du 16 mars 1998 sur la nationalité, une réforme incertaine », *Revue critique de droit international privé* 1998, p. 379.

l'étranger, rejeté par les autres, ce qui peut créer chez lui un sentiment d'exclusion. Dès lors, tout en posant certaines conditions afin de limiter les détournements éventuels, la France aurait tout intérêt à se montrer ouverte au rétablissement de ce droit pour un enfant né de parents étrangers dès sa naissance. La présomption d'intégration serait ainsi d'autant plus forte que l'acquisition de la nationalité se ferait avant même la socialisation de l'intéressé.

164. La volonté de l'enfant n'est pas non plus absente du régime de l'acquisition de plein droit comme il a été précédemment souligné avec la possibilité de décliner la nationalité française. L'intégration est présumée mais l'acquisition de la nationalité n'est pas une obligation. Ainsi, la nationalité française, tout en restant largement ouverte aux enfants nés en France de parents étrangers, ne leur est pas pour autant imposée. Il convient à présent de s'intéresser au cas de l'étranger marié avec un conjoint français, situation bénéficiant également d'une forte présomption d'intégration et d'une procédure très ouverte.

§2. L'acquisition de la nationalité française par le mariage

Avant d'analyser les conditions d'obtention de la nationalité en cas de mariage (B), il apparaît pertinent d'en présenter le principe qui n'a pas toujours été évident dans le droit français (A).

A) L'évolution des effets du mariage sur la nationalité

165. L'article 21-1 du Code civil dispose que « le mariage n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité ». En effet, c'est par une simple déclaration qu'un étranger marié à un ressortissant français peut obtenir la nationalité française. Le droit français se montre ainsi très libéral en présumant une intégration réussie du fait d'une communauté de vie avec un Français. Mais cette possibilité est finalement assez récente car elle est le fruit d'une évolution des mœurs quant aux rapports entre époux et aux effets d'un mariage sur la nationalité des deux conjoints, l'égalité entre conjoints (2) ayant succédé à la domination de la nationalité du mari (1).

1) La prédominance historique de la nationalité du mari

166. Jusqu'au début du XX^{ème} siècle, le principe qui prédomine est celui de l'unité de nationalité dans le mariage. Toutefois, seule la nationalité de la femme est affectée par un mariage. Cela s'expliquait par « l'ancienne et constante maxime qui veut que la femme suive la condition de son mari, maxime fondée sur la nature même du mariage qui, de deux êtres, n'en fait qu'un, en donnant la prééminence à l'époux sur l'épouse »³⁶⁸. L'article 12 du premier Code civil imposait donc que « l'étrangère qui aura épousé un Français suivra la condition de son mari ». Le même sort était réservé aux Françaises puisque l'article 19 disposait qu'une femme française qui épousera un étranger suivra la condition de son mari. Ce dernier article était très critiquable dans la mesure où, pour des questions de souveraineté, le législateur pouvait faire perdre la nationalité française mais n'avait pas la capacité de fixer les règles d'attribution de la nationalité d'un autre Etat. Ainsi, la femme française embrassait la nationalité de son mari à la seule condition « que la législation dont il reconnaît l'autorité attache au mariage un effet attributif de nationalité ». Dans le cas contraire, elle était « considérée en France comme une étrangère sans patrie certaine »³⁶⁹. C'est pour corriger cette maladresse et faire disparaître de nombreux risques d'apatridie que la loi du 26 juin 1889 modifia l'article 19 du Code civil ainsi nouvellement rédigé : « La femme française qui épouse un étranger suit la condition de son mari, à moins que son mariage ne lui confère pas la nationalité de son mari, auquel cas elle reste française »³⁷⁰.

167. La loi du 10 août 1927 permit pour la première fois de renverser le principe de l'unité de nationalité dans le mariage. Présentée comme étant la conséquence du progrès des idées féministes au sein de la société française, cette mesure était en réalité davantage due à des considérations d'ordre politique. En effet, la France était depuis la fin du siècle précédent devenue une terre d'immigration, il était donc important qu'une femme française conserve sa nationalité à la suite d'un mariage avec un immigré, afin de pouvoir

³⁶⁸ Citation de Boulay devant le Corps législatif lors des travaux préparatoires du Code civil en 1804, in *Fenet, Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, t. 7, Paris, 1827, p. 144.

³⁶⁹ V. Weiss, *Précis de droit international privé* : Paris, 1891, p. 209.

³⁷⁰ V. par exemple, Cass., req., 8 avr. 1946 : S. 1947, 1, p. 129, note Boulbès. – Cass., req., 16 juill. 1946 : *Rev. crit. DIP* 1947, p. 285, note Batiffol. – Cass., civ., 4 nov. 1947 : *Rev. crit. DIP* 1948, p. 473, note H.B.

transmettre ce statut à ses enfants. Dans l'autre sens, une femme étrangère avait toujours la possibilité d'acquérir la nationalité française, pour les mêmes motifs. Ainsi, selon l'article 6 de la loi du 10 août 1927, « la femme étrangère qui épouse un Français n'acquiert la qualité de Française que sur sa demande expresse ou si, en conformité des dispositions de sa loi nationale, elle suit nécessairement la condition de son mari ». L'acquisition n'est donc plus automatique mais volontaire. Malgré de nombreuses difficultés pratiques liées à l'application de cet article³⁷¹, il était très simple pour une étrangère d'obtenir la nationalité après son mariage.

168. Après la seconde guerre mondiale, les auteurs du Code de la nationalité vont encore plus loin quant à l'ouverture de la nationalité aux conjointes étrangères. Dans les faits, tout le monde s'accordait à dire que la majorité des femmes ayant épousé un Français optaient pour la nationalité française. Le nouveau Code de la nationalité a logiquement mis en adéquation le droit avec le fait en posant la règle selon laquelle « la femme qui épouse un Français acquiert la nationalité française au moment du mariage ». La seule condition était la validité du mariage et la régularité du séjour en France. D'après Raymond Boulbès, auteur du code de 1945, l'automaticité de l'acquisition de la nationalité par une étrangère épousant un Français s'explique par la nécessité de rétablir « le principe de l'unité de nationalité qui est une donnée de notre civilisation à la fois latine et chrétienne »³⁷².

169. Patrick Weil estime que « le système adopté en 1945 est tout entier conçu pour aboutir à ce qu'après un mariage mixte, le maximum de femmes soient françaises »³⁷³. Cependant, l'auteur perçoit cette mesure comme un retour en arrière car elle prive la femme de liberté quant au choix de sa nationalité, contrairement à la situation issue de la loi de 1927. Il va même plus loin en estimant que la logique démographique « s'exerce avec la force maximale », consacrant de cette manière le triomphe du familialisme sur le

³⁷¹ Par exemple, aucun enregistrement obligatoire à la Chancellerie n'étant prévu, de nombreux problèmes liés à la preuve de la nationalité sont apparus suite à la perte de la déclaration de nationalité. V. CA Aix, 29 janv. 1951 : *JCP G* 1952, II, p. 6720, note Aymond. – V. aussi Cass., civ. 1^{ère}, 13 oct. 1959 et T. Oran, 14 oct. 1959 : *JCP G* 1960, II, p. 11407, note Aymond. – Cass., civ. 1^{ère}, 4 juill. 1972 : *D.* 1972, somm. p. 202 ; *JCP G* 1973, II, p. 17307, note Aymond.

³⁷² R. Boulbès, *Commentaire du Code de la nationalité française (ordonnance du 19 octobre 1945)*, Paris, Sirey, 1946, p. 17, n° 1.

³⁷³ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français?*, *op. cit.*, p. 334.

féminisme³⁷⁴. A ce stade de l'évolution législative, la conclusion qui s'impose est que le souci principal du législateur n'est pas de favoriser l'intégration ou de la récompenser par l'acquisition de la nationalité, mais de mettre en œuvre toutes les techniques juridiques possibles pour favoriser au maximum l'entrée ou le maintien des femmes dans la nationalité française.

Il a fallu attendre la loi du 9 janvier 1973 pour que le législateur s'affranchisse des considérations politiques et démographiques.

2) La proclamation de l'égalité et de la liberté dans le mariage

170. La perte d'effet automatique du mariage sur la nationalité. La loi de 1973 consacre deux principes fondamentaux en droit : l'égalité et la liberté dans le mariage. D'une part, alors que jusqu'en 1973 seul le sort de la nationalité de la femme inquiétait les juristes, à partir de cette loi la nationalité du mari est autant affectée que celle de la femme. D'autre part, les deux époux conservent leur liberté quant au choix de la nationalité. En effet, l'article 37 du Code de la nationalité dispose désormais que le mariage n'a plus d'effet automatique sur la nationalité. Le conjoint étranger pouvait demander d'acquérir la nationalité française après le mariage, et non plus avant ou pendant. La seule condition prévue à l'époque était que le mariage existât encore au moment de la déclaration. Il ne fait aucun doute que la volonté du législateur est d'ouvrir la nationalité française très aisément pour les conjoints de Français.

171. La comparaison avec les autres droits européens. De plus, le choix du système déclaratif est la preuve d'un esprit très libéral en la matière. En effet, la comparaison avec des législations étrangères démontre que toutes n'ont pas opté pour ce type de procédure. En effet, si les lois italiennes et allemandes donnent droit au conjoint étranger de demander une naturalisation après un mariage avec un national, dans d'autres pays ces intéressés obtiennent la nationalité dans les mêmes conditions que les autres étrangers, mais plus rapidement. Par exemple, au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas et au

³⁷⁴ C. Bard, « Le triomphe du familialisme », in *Un siècle d'antiféminisme*, Christine Bard (dir.), préface de Michelle Perrot, Paris, Fayard, 1999, pp. 169-192.

Royaume-Uni, les étrangers conjoints de nationaux doivent suivre la procédure de droit commun, remplir les mêmes conditions générales que les autres étrangers. Le seul avantage qui leur est accordé consiste dans le fait que les durées minimales de séjour dans le pays sont raccourcies. Ainsi, au Danemark, le conjoint peut demander la nationalité après un séjour d'une durée moyenne de sept ans, contre neuf ans pour le droit commun. Dans le même esprit, pour l'Espagne, le délai de droit commun est de dix ans, il est d'un an pour les conjoints étrangers³⁷⁵.

172. L'étude des conditions actuelles requises pour acquérir la nationalité française à la suite d'un mariage avec un Français s'impose à présent. Le régime plutôt libéral de la déclaration se fonde sur une présomption d'intégration élevée dans le cas d'un mariage avec un Français ou une Française. Le législateur présume d'une assimilation réussie de l'étranger à partir du moment où l'intéressé décide de s'unir et de fonder une famille avec un national.

B) Les conditions de l'acquisition de la nationalité par le mariage

173. Alors que les mariages mixtes ont longtemps été perçus comme « une conséquence logique du brassage des populations »³⁷⁶, la multiplication des mariages dits forcés ou de complaisance a modifié la vision que le législateur français avait de ces unions. Il s'agit de mariages contractés par un national avec un étranger dans le seul but de faciliter l'acquisition de la nationalité française. Deux situations se présentent. Soit les deux époux poursuivent ce même objectif, on parle alors de mariage « blanc » ; soit un seul des deux époux poursuit ce dessein, on parle dans ce cas de mariage « gris ». Selon François Julien-Laferrière, « leur existence a été considérée comme un problème auquel le législateur devait s'attaquer seulement depuis une vingtaine d'années »³⁷⁷. Malgré une importance numérique douteuse³⁷⁸, l'état actuel des textes sur les conditions de validité d'un mariage

³⁷⁵ *L'acquisition de la nationalité par le mariage*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n° LC 155, Janvier 2006.

³⁷⁶ N. Nord, « Mariages mixtes : l'état des textes », *AJ Famille* 2007 p. 244.

³⁷⁷ F. Julien-Laferrière, « La lutte contre les mariages de complaisance », in *La liberté fondamentale du mariage*, PUAM 2009, p 141.

³⁷⁸ En 2010, la part des mariages où au moins un des époux est étranger était de 15%. La part des mariages impliquant au moins un époux né à l'étranger s'établit quant à elle à 21 % en 2010 après avoir atteint 26 % en 2003. Parmi ces mariages, 28 % sont contractés entre époux tous deux nés à l'étranger et 72 % entre époux dont un est né

entre un Français et un étranger et ses effets sur la nationalité s'explique en grande partie par la poursuite de cet objectif de lutte contre les mariages de complaisance. Toutefois, ce durcissement ne doit pas faire croire que l'acquisition de la nationalité du fait du mariage est devenue un chemin de croix impossible à traverser. Cette procédure demeure largement ouverte pour l'étranger, notamment lorsque son mariage est sincère. Dans ce cas, il n'a pas à apporter la preuve de son intégration, puisque cette dernière demeure présumée du fait de son statut de marié. L'acquisition de la nationalité par les effets du mariage est soumise à deux séries de conditions : celles qui pèsent sur la validité du mariage (1) et celles qui pèsent sur la déclaration du conjoint étranger (2).

1) Les conditions relatives à la validité du mariage

174. L'acquisition de la nationalité française du fait d'un mariage a toujours présupposé l'existence d'un mariage valide, surtout lorsque le mariage faisait acquérir de plein droit la nationalité. Ainsi, la déclaration du conjoint étranger ne peut pas être enregistrée si le mariage a été annulé. Toutefois, l'administration ne peut refuser l'enregistrement d'une telle déclaration que si une décision de justice a annulé le mariage³⁷⁹. La notion de mariage est à prendre dans son sens le plus strict, le PACS n'étant par exemple pas assimilé à un mariage. Il ne produit aucun effet sur la nationalité³⁸⁰, malgré la tentative d'une proposition de loi allant en ce sens, rejetée au motif que lors de la conclusion du PACS, le contrôle de l'absence de fraudes n'est pas effectué. L'acquisition de la nationalité à la suite d'un PACS relève donc de la procédure de naturalisation.

175. La nécessité d'un mariage valide et valablement enregistré. Naturellement, l'un des deux conjoints doit être Français au moment de la célébration du mariage, et il doit avoir conservé sa nationalité au moment de la déclaration d'acquisition de nationalité du conjoint. Si le mariage ne réunit pas les conditions de validité et est annulé avant la

en France et l'autre à l'étranger. Enfin, parmi les mariages contractés entre un conjoint né en France et l'autre à l'étranger, les pays d'origine de l'épouse née à l'étranger les plus fréquents sont l'Algérie, le Maroc, le Portugal ou la Russie. Source : Insee.fr, « Statistiques d'état civil sur les mariages en 2010 ». Or dans ces statistiques, la part des mariages dits de complaisance est sûrement infime. Aucun chiffre officiel ne nous est transmis.

³⁷⁹ Cass., civ. 1^{ère}, 19 octobre 2004, n° 02-18.154, *Bull. civ.* I, n° 228 ; *Rev. crit. DIP* 2005. P. 607, 1^{ère} esp., note P. Lagarde.

³⁸⁰ V. Sénat, Rapport n° 114 (2009-2010) de Mme C. Troendle fait au nom de la Commission des lois déposé le 25 novembre 2009 et *JO Sénat Questions*, séance du 9 décembre 2009, p. 12494.

déclaration de nationalité, alors cette dernière est irrecevable. Si toutefois le mariage est annulé postérieurement à la déclaration, le droit français prévoit que cette dernière est rendue caduque, ce que certains auteurs critiquent vivement dans la mesure où ils reprochent à cette solution un manque de rigueur juridique en l'absence d'une décision formelle d'annulation de la déclaration³⁸¹.

176. Lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, il peut également produire ses effets sur la nationalité mais dans des conditions très strictes. Dans un premier temps, la loi du 24 août 1993 a instauré un article 146-1 du Code civil disposant qu'un Français doit être présent le jour de son mariage, même contracté à l'étranger. Cette règle constitue désormais une condition de fond du mariage régie par la loi personnelle³⁸², et peu importe que les époux aient été dénués de toute intention frauduleuse³⁸³. Dans un second temps, un mariage célébré à l'étranger doit faire l'objet d'une transcription sur les registres français de l'état civil, afin d'éviter tout soupçon de détournement de l'institution du mariage. Cette transcription, inscrite à l'article 21-2 du Code civil par la loi du 24 juillet 2006, est régie par les articles 171-5 à 171-8 du Code civil. Ainsi, l'article 171-7 dispose par exemple que, « lorsque des indices sérieux laissent présumer que le mariage célébré devant une autorité étrangère encourt la nullité (...), l'autorité diplomatique ou consulaire chargée de transcrire l'acte en informe immédiatement le ministère public et sursoit à la transcription ».

177. Le contrôle préventif de la validité du mariage. Cependant, afin de lutter contre les mariages de complaisance, les autorités françaises ont essayé de prendre le problème en amont, c'est-à-dire en empêchant, par le biais de mesures préventives, la célébration d'une union fictive. Depuis plus de vingt ans, le législateur français a développé des techniques de prévention pour qu'un mariage, dont le but premier est « d'obtenir un avantage auquel sa situation de célibataire ne lui permettrait pas d'avoir

³⁸¹ V. dans ce sens, P. Lagarde, *ibid*, pp. 262-263.

³⁸² Cass., civ. 1^{ère}, 15 juill. 1999 : Bull. civ. I, n° 244 ; R., p. 305 ; D. 2000. Somm. P. 414, obs. Lemouland ; Defrénois 2000 p. 103, obs. Massip ; *Rev. crit. DIP* 2000. note Gannagé ; Cass., civ. 1^{ère}, 28 mars 2006 : *Bull. civ.*I, n° 184 ; D. 2007. Pan. p. 1564, obs. Lemouland et Vigneau ; Defrénois 2006. P. 1317, obs. Massip.

³⁸³ CA Paris, 18 oct. 2001, *Dr. fam.* 2002, n° 124, note Farge. - V. Aussi CA Paris, 15 mai 2003, *Dr. et patr.*, nov. 2003, p. 97, obs. F. Monéger.

droit »³⁸⁴, ne puisse pas se réaliser. Ainsi, l'article 74 de la loi du 26 novembre 2003³⁸⁵ a modifié l'article 63 du Code civil relatif aux actes de mariage. Il y introduit l'obligation pour les officiers de l'état civil de s'entretenir avec les futurs époux avant toute publication des bans. Il peut d'ailleurs demander à s'entretenir séparément avec l'un ou l'autre des futurs époux³⁸⁶. Cette obligation d'audience est présentée comme ayant une finalité préventive. En effet, le législateur estime que l'audience peut encourager les futurs mariés à abandonner leur projet en raison de son irrégularité, afin d'éviter par ailleurs qu'un mariage irrégulier soit sanctionné après sa célébration. Par ailleurs, elle laisse le temps suffisant à l'officier de l'état civil pour que ce dernier puisse saisir le procureur de la République dans le cas où il aurait des doutes sur la validité du mariage prévu³⁸⁷. Toutefois, l'officier d'état civil ne peut pas contrôler la réalité du consentement des futurs époux, il vérifie juste son existence. Malgré cette interdiction, lorsqu'il est confronté à une irrégularité révélée par les pièces produites, il doit s'abstenir de procéder à la célébration sous peine de prêter son concours à un acte qu'il sait irrégulier³⁸⁸.

178. La loi du 14 novembre 2006³⁸⁹, tout en conservant l'esprit des précédentes lois, a apporté quelques modifications à l'article 63, maintenant la suspicion envers les mariages mixtes et réduisant de ce fait la liberté du mariage. Dans un premier temps, cette loi rajoute l'article 180 du Code civil parmi les articles au regard desquels l'officier d'état civil doit apprécier la nécessité de procéder ou non à l'audition des futurs époux. Plus précisément, alors qu'auparavant seul l'article 146 relatif à l'absence de consentement était

³⁸⁴ F. Julien-Laferrière, *op. cit.*

³⁸⁵ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, JORF n°274 du 27 novembre 2003 p. 20136.

³⁸⁶ Pour une première application, Cass. 1ère civ., 9 janv. 2007, n° 05-14.720, qui rejette le pourvoi formé par l'officier d'état civil contre l'arrêt confirmatif d'une ordonnance de référé lui ayant fait injonction de recevoir le dossier de mariage, de publier les bans et de fixer la cérémonie prévue entre un Français et une Algérienne. Dans cette affaire, la future épouse n'avait pu être auditionnée car elle n'avait pu obtenir de visa et les services de l'état civil français avaient refusé d'accepter le dossier de mariage en raison de l'impossibilité de procéder à l'audition. La première chambre approuve les juges du fond d'en avoir déduit une impossibilité au sens de l'article 63 du Code civil. Cité par A. Leborgne, « Contrôle de la validité des mariages : une loi de plus », *Revue Juridique Personnes et Famille*, 2007.

³⁸⁷ F. Dieu, « La loi du 14 novembre 2006 et le renforcement du contrôle des mariages », *Revue Lamy Droit civil*, 2007.

³⁸⁸ Rép. min. à QE n° 21739, JO Sénat Q. 23 mai 1985, p. 967. « il n'a donc pas à effectuer de recherches pour s'assurer de la réalité du consentement des futurs époux (cf. paragraphe n° 95 de l'instruction générale relative à l'état civil). Toutefois, si le caractère illicite, mensonger ou frauduleux de l'acte qu'on lui demande de dresser, lui est révélé par les indications contenues dans l'acte lui-même, par la consultation des pièces légalement produites ou par le déroulement de la cérémonie, il doit s'abstenir de procéder à la célébration (cf. paragraphes n° 95 et 540 de la même instruction) ; à défaut, il pourrait encourir des sanctions, éventuellement pénales, pour avoir prêté son concours à un acte qu'il savait irrégulier. En cas de difficulté, il peut toujours en référer au Procureur de la République ».

³⁸⁹ Loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages, JORF n°264 du 15 novembre 2006 p. 17113.

concerné, vient désormais s'ajouter l'article 180 qui définit les vices du consentement et fait du consentement non libre une cause de nullité du mariage. Il suffit dorénavant d'un doute sur la liberté du consentement pour que l'audition soit jugée obligatoire. Le contrôle du mariage est substantiellement renforcé afin de mieux détecter les mariages de complaisance. Autre apport de la loi de 2006, lorsque l'un des conjoints est mineur, son entretien doit se faire en l'absence de ses parents ou de son représentant légal, et même de son futur conjoint.

179. La saisine du procureur de la République en cas de doute sur la sincérité du mariage. Une fois l'audition effectuée, l'officier de l'état civil peut saisir sans délai le procureur de la République. Ce dernier est tenu, dans les quinze jours de sa saisine, soit de laisser procéder au mariage, soit de faire opposition à celui-ci, soit de décider qu'il sera sursis à sa célébration, dans l'attente des résultats de l'enquête à laquelle il fait procéder. Le législateur a prévu en 1993 que le sursis au mariage décidé par le procureur de la République pouvait durer jusqu'à trois mois mais, dans sa décision du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a estimé « qu'en subordonnant la célébration du mariage à de telles conditions préalables, ces dispositions méconnaissent le principe de la liberté du mariage qui est une des composantes de la liberté individuelle »³⁹⁰. Toutefois, dans cette décision, « le juge constitutionnel ne paraît pas avoir condamné le principe même d'un conditionnement de l'union matrimoniale », puisque si tel avait été le cas, « un principe général d'interdiction de toute intervention préalable aurait logiquement été posé »³⁹¹.

180. Dix ans plus tard, le Conseil consacre une nouvelle fois le principe de la liberté du mariage dans sa décision du 20 novembre 2003³⁹². Dans le commentaire qu'il fait de cette décision³⁹³, le professeur Olivier Lecucq soulève que « cet attachement est d'autant plus

³⁹⁰ Cons. const., 13 août 1993, Décision n° 93-325 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, *Rec.*, p. 224 ; *RJC*, p. I-539 ; *GDCC* n° 46. Pour un commentaire complet de cette décision, v. B. Genevois, "Un statut constitutionnel pour les étrangers, à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993", *RFDA* 1993, p. 871.

³⁹¹ Olivier Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, Thèse de doctorat en droit, sous la direction de Louis Favoreu, Aix en Provence, 1999, p. 306.

³⁹² Cons. const., 20 nov. 2003, Décision n° 2003-484 DC, « Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité », *Rec.*, p. 438.

³⁹³ O. Lecucq, « La liberté de mariage des étrangers en situation irrégulière », *Recueil Dalloz* 2004, p. 1405 - Pour un commentaire complet de la décision, v. O. Lecucq, « L'examen par le Conseil constitutionnel de la nouvelle législation sur l'immigration », *AJDA* 2004, p. 599.

remarquable qu'il tend à compenser l'impression assez nette de recul de la protection constitutionnelle des étrangers qui ressort par ailleurs de la décision rapportée ». Très attendue sur la question de la liberté du mariage, la décision de 2003 soulage le législateur en jugeant qu'au vu des conditions posées par le nouvel article 175-2, la liberté fondamentale du mariage n'était pas « exagérément mise en péril »³⁹⁴. En effet, l'officier de l'état civil a désormais la simple faculté et non plus l'obligation de saisir le Procureur de la République. De même, la durée du sursis a été réduite à un maximum de deux mois, puisque l'article prévoit qu'elle ne peut excéder un mois, renouvelable une fois par décision spécialement motivée. Enfin, dans un souci de sécurité juridique, la décision du procureur de la République est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le tribunal de grande instance qui dispose de dix jours pour statuer. La clémence du juge vis-à-vis de la nouvelle durée maximale du sursis, qui n'est pas considérablement plus courte que la précédente, est certainement liée, comme l'explique encore le professeur Olivier Lecucq, à « la possibilité d'un contrôle juridictionnel de la décision prise par le procureur »³⁹⁵.

181. Cependant, l'ensemble de la nouvelle procédure instaurée en 2003 n'a pas été validé par le Conseil constitutionnel. En effet, le nouveau dispositif prévoyait que « serait constitutif d'un indice sérieux justifiant la saisine du procureur par l'officier d'état civil le fait, pour un ressortissant étranger, de ne pas justifier de la régularité de son séjour, lorsqu'il y serait invité par l'officier de l'état civil qui doit procéder au mariage ». Le juge constitutionnel s'y est opposé en déclarant dans son considérant 94 que le respect de la liberté du mariage, « composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, s'oppose à ce que le caractère irrégulier du séjour d'un étranger fasse obstacle, par lui-même, au mariage de l'intéressé ». Afin de préciser son raisonnement, le Conseil ajoute que, « si le caractère irrégulier du séjour d'un étranger peut constituer dans certaines circonstances, rapproché d'autres éléments, un indice sérieux laissant présumer que le mariage est envisagé dans un autre but que l'union matrimoniale, le législateur, en estimant que le fait pour un étranger de ne pouvoir justifier de la régularité de son séjour constituerait dans tous les cas un indice sérieux de l'absence de consentement, a porté atteinte au principe constitutionnel de la liberté du mariage ». Dans

³⁹⁴ O. Lecucq, *ibid.*

³⁹⁵ O. Lecucq, *ibid.*

l'esprit du juge constitutionnel, l'irrégularité du séjour de l'étranger ne présume pas de ses intentions vis-à-vis du mariage. Dans le cas contraire, cela aurait été un frein considérable à la possibilité de se marier. Le juge constitutionnel s'est une nouvelle fois montré très attaché à la liberté du mariage lorsqu'il a censuré les dispositions de l'article 76 qui prévoyaient, « d'une part, le signalement à l'autorité préfectorale de la situation d'un étranger accomplissant les formalités de mariage sans justifier de la régularité de son séjour et, d'autre part, la transmission au préfet de la décision du procureur de la République de s'opposer à la célébration du mariage, d'ordonner qu'il y soit sursis ou de l'autoriser ». Convaincu par l'argumentaire fourni par les députés auteurs de la saisine, le Conseil a jugé qu'une telle démarche pouvait avoir pour conséquence indirecte de dissuader les intéressés de se marier.

182. Si l'on peut se féliciter de la philosophie générale de cette décision, en ce qu'elle protège considérablement la liberté de mariage des étrangers, y compris ceux en situation irrégulière, des auteurs ont considéré que le Conseil aurait pu se montrer encore plus protecteur au regard de la liberté du mariage. C'est le cas par exemple du professeur François Julien-Lafferrière, qui estime que l'existence même du pouvoir donné à l'officier de l'état civil et au parquet est une atteinte excessive à la liberté du mariage. A ses yeux, « compte tenu de la durée du sursis et de la possibilité pour le préfet de prendre, pendant ce délai, une mesure d'éloignement, cette procédure peut aboutir à empêcher définitivement le mariage, quand bien même il apparaîtrait ensuite que les deux conjoints étaient parfaitement consentants et avaient un vrai projet matrimonial »³⁹⁶. Déjà, le Professeur Olivier Lecucq remarque, suite à la décision du Conseil constitutionnel de 1993, l'existence d'une situation ambiguë tirée du fait que « d'un côté, la régularité du séjour ne constituant pas un motif légal d'empêchement à la célébration du mariage, le maire n'est en principe pas fondé à contrôler la situation administrative de l'étranger » et que d'un autre côté, les maires ont « l'obligation de signaler au procureur de la République, tous renseignements relatifs à l'établissement d'un crime ou d'un délit dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leur fonction »³⁹⁷.

³⁹⁶ F. Julien-Lafferrière, « La lutte contre les mariages de complaisance », *op. cit.*

³⁹⁷ Olivier Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, *op. cit.*, p. 308.

183. L'impression qui se dégage de l'étude de la législation sur le contrôle de la validité des mariages est qu'un point d'équilibre a été trouvé entre deux objectifs contradictoires : faire respecter la liberté de mariage et lutter contre les mariages de complaisance. Ainsi, de nos jours, un étranger souhaitant acquérir la nationalité par déclaration du fait d'un mariage fait l'objet d'une suspicion quant à la sincérité de ses intentions. Toutefois, comme le montre la décision du Conseil constitutionnel du 20 novembre 2003, l'audition prévue par la loi ne méconnaît pas de manière excessive la liberté du mariage. Quant à la présomption d'intégration en raison d'une union avec un Français, elle n'est pas remise en cause par la faculté qu'a l'officier de l'état civil d'entendre les futurs époux sur la réalité de leur consentement, dès lors qu'il incombe toujours au ministère public de prouver l'absence de volonté matrimoniale, et non aux futurs époux de démontrer la sincérité de l'union envisagée³⁹⁸. Il s'agit à présent de s'intéresser aux conditions relatives à la déclaration d'acquisition de la nationalité.

2) Les conditions relatives à la déclaration du conjoint étranger

184. Afin de lutter contre les mariages de complaisances, « la déclaration de nationalité en raison du mariage a été soumise à des particularités procédurales qui la distinguent des autres cas d'acquisition par déclaration »³⁹⁹. Deux aspects sont susceptibles d'attirer l'attention. D'une part, l'étude du délai à partir duquel le conjoint étranger peut effectuer la déclaration a fait l'objet de nombreuses évolutions. D'autre part, la notion de communauté de vie exigée par le code civil appelle plusieurs précisions. Depuis la loi du 16 juin 2011⁴⁰⁰, le dernier alinéa de l'article 21-2 du Code civil impose que le conjoint étranger justifie d'une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française. Il n'est pas utile de revenir dans les détails sur cette condition puisque son examen a déjà été effectué dans le premier chapitre de ce même titre, dans le cadre du rôle de la langue dans le droit de la nationalité, symbole d'une certaine instrumentalisation du concept de nation.

³⁹⁸ CA Pau, 2e ch., sect. 2, 19 janv. 2004, note Larribau-Terneyre, « L'autorité judiciaire au secours de la liberté du mariage », *Dr. fam.* 2004, n° 4, p. 46.

³⁹⁹ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2015, p. 147.

⁴⁰⁰ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, JORF n°0139 du 17 juin 2011 p. 10290.

Il convient cependant de s'intéresser à la durée du délai exigé (a) et à la notion de communauté de vie (b).

a) Un délai d'acquisition de plus en plus long

185. Dans sa version actuelle, le premier alinéa de l'article 21-2 du Code civil exige un délai de quatre ans à compter du mariage à partir duquel le conjoint étranger peut acquérir la nationalité française par déclaration. Ce délai est même porté à cinq ans sous certaines conditions fixées par l'alinéa 2. L'existence de ce double délai nécessite de s'y intéresser plus en profondeur, d'autant plus qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Lorsque la loi du 9 janvier 1973 instaure la possibilité pour un étranger qui contracte mariage avec un conjoint de nationalité française d'acquérir cette nationalité par déclaration, elle n'exige aucun délai à partir de la date du mariage pour que le conjoint étranger puisse procéder à la déclaration. C'est la loi du 7 mai 1984⁴⁰¹ qui impose pour la première fois un délai de six mois à compter du mariage avant de pouvoir acquérir la nationalité française par déclaration. Le rapporteur de la commission des lois au Sénat propose même que ce délai soit d'un an. Selon lui, « ce délai est suffisamment long pour s'assurer qu'il s'agit d'une union réelle et stable et suffisamment court pour ne pas constituer un obstacle à la consolidation de l'union »⁴⁰². Le motif du renforcement des conditions d'acquisition est précisément de lutter contre les mariages de complaisance⁴⁰³.

186. Ce délai de six mois ne suffit pas à clore le débat relatif aux mariages de complaisance qui continuaient d'inquiéter le législateur français. Ainsi, la commission de la nationalité s'interroge sur le bienfondé d'un renforcement des conditions, et notamment de délai. Après avoir écarté l'idée d'une substitution de la naturalisation au système déclaratif quant à l'acquisition de la nationalité par le mariage, afin de ne pas sanctionner de manière excessive la grande majorité des couples mixtes, la commission a estimé que le

⁴⁰¹ Loi n° 84-341 du 7 mai 1984 modifiant et complétant la loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 en matière d'acquisition de la nationalité française par mariage.

⁴⁰² Rapport n° 360 (1982-1983) de M. Charles de CUTTOLI, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 juin 1983.

⁴⁰³ Cette question faisait l'objet d'un débat permanent au sein du Parlement français, y compris après la loi du 7 mai 1984. V. par exemple la question du député Jean Foyer s'inquiétant de voir paraître dans le journal une annonce au contenu suivant : « Pour situation, cherche Française pour mariage blanc rémunéré », Rép. min., *JOAN Q*, 29 juillet 1985, p. 3571.

mariage, constituant un instrument efficace de l'intégration des étrangers, doit demeurer un moyen ouvert d'obtention de la nationalité française. En effet, « la souscription d'une déclaration traduit [...] la volonté de fonder un foyer français, de favoriser l'unité de nationalité dans la famille »⁴⁰⁴. Ainsi, en lieu et place d'un bouleversement de la nature de l'acquisition par le mariage, la commission propose de porter « de six mois à un an le délai de communauté de vie à l'issue duquel la déclaration pourra être souscrite » afin de dissuader les fraudeurs.

187. La loi du 22 juillet 1993 se montre encore plus exigeante que la commission de la nationalité en imposant un délai de deux ans à compter du mariage. Toutefois, le délai de deux ans est supprimé lorsque naît, avant ou après le mariage, un enfant dont la filiation est établie à l'égard des deux conjoints, si les conditions relatives à la communauté de vie et à la nationalité du conjoint français sont satisfaites. Réduit à un an par la loi du 16 mars 1998, le délai est porté à deux ans puis à quatre ans après la loi du 24 juillet 2006. En outre, l'alinéa 2 de l'article 21-2 du Code civil exige un délai de cinq ans lorsque l'étranger, au moment de la déclaration, soit ne justifie pas avoir résidé de manière interrompue et régulière pendant au moins trois ans en France, soit n'est pas en mesure d'apporter la preuve que son conjoint français a été inscrit pendant la durée de leur communauté de vie à l'étranger au registre des Français établis hors de France. Entre temps, la loi du 26 novembre 2003 a supprimé la disposition faisant disparaître le délai en cas de naissance d'un enfant avant ou après le mariage. Cette mesure va à l'encontre du souci d'intégrer les étrangers puisque la naissance d'un enfant français par filiation, sauf preuve du contraire, démontre la volonté de l'étranger de fonder un projet à long terme en France.

188. Par conséquent, sous couvert de vouloir limiter les mariages de complaisance, le droit de la nationalité est utilisé pour faire progressivement porter la charge de la preuve de l'intégration sur l'ensemble des personnes mariées avec un Français. La question se pose davantage encore concernant la notion de communauté de vie.

⁴⁰⁴ Commission de la nationalité, *Etre français aujourd'hui et demain*, op. cit.

b) La condition de communauté de vie

189. Auparavant, cette condition était appréhendée de façon négative, l'absence de communauté de vie étant un motif d'opposition à la déclaration. Depuis la loi du 7 mai 1984, elle constitue une condition positive de recevabilité de la déclaration. Les travaux préparatoires de la loi de 1984 expliquent que la cessation de la communauté de vie en tant que motif d'opposition à la déclaration avait un sens sous l'empire de la loi du 9 janvier 1973 car aucun délai n'était imposé pour pouvoir souscrire à cette déclaration. Or à partir du moment où un délai est posé, la cessation de la communauté de vie devient un enjeu dès la vérification de la recevabilité de la déclaration. La question s'est d'ailleurs posée dès le début des années 80⁴⁰⁵.

190. Depuis la loi du 24 juillet 2006, l'article 21-2 du Code civil dispose que la communauté de vie doit être tant affective que matérielle et ne doit pas avoir cessé entre les époux depuis le mariage. D'après la circulaire du 29 décembre 2009⁴⁰⁶, cette condition renvoie à l'article 215 du code civil selon lequel « les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie », et suppose le respect des devoirs et obligations nés du mariage, notamment ceux visés aux articles 203, 212, 213 et 214 du code civil⁴⁰⁷. La circulaire précise que la communauté de vie se compose de deux éléments distincts, d'une part l'élément matériel que constitue la cohabitation, d'autre part l'élément intentionnel caractérisé par la volonté réciproque des époux de vivre ensemble durablement en union matérielle et psychologique, d'assurer ensemble la direction morale et matérielle de la famille selon des principes communs. Concernant l'élément matériel, le droit français admet que les conjoints puissent avoir, en application de l'article 108, 1er alinéa du code

⁴⁰⁵ Rapport n° 230 de M. de Cuttoli. Seconde session ordinaire 1979-1980, p. 20.

⁴⁰⁶ Circulaire N° NOR IMIC0900097C du 29 décembre 2009 relative à la procédure d'acquisition de la nationalité française en raison du mariage faite par le le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

⁴⁰⁷ Code civil, Art 203 : « les époux contractent ensemble, par le seul fait du mariage, l'obligation de secourir, entretenir et élever leurs enfants ».

Art 212 : (Loi du 22 septembre 1942 validée par ordonnance le 9 octobre 1945) « les époux se doivent mutuellement fidélité, secours, assistance ».

Art 213 : (Loi n° 70-459 du 4 juin 1970) « les époux assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir ».

Art 214 : (Loi n° 65-570 du 13 juillet 1965) « si les conventions matrimoniales ne règlent pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives ».

civil, le plus souvent pour des raisons professionnelles, un domicile juridique distinct sans qu'il soit pour autant porté atteinte aux règles relatives à la communauté de vie⁴⁰⁸.

191. Concernant l'élément intentionnel, la Cour de cassation en a précisé le sens en jugeant que l'existence d'enfants dits « adultérins » prouve l'absence de communauté de vie de l'intéressé avec son épouse française. Dans cette affaire, « l'intéressé avait souscrit en 2001 une déclaration d'acquisition de la nationalité française en raison de son mariage mais avait divorcé en 2006. Il revendiquait le bénéfice collectif de sa déclaration au profit de ses enfants nés au cours du mariage mais d'une relation avec une autre femme que son épouse »⁴⁰⁹. La décision est logique puisque l'adultère du mari prouve l'absence d'une véritable intention matrimoniale. Par cet arrêt, « la Cour affirme de nouveau la prépondérance de la communauté de vie affective sur la communauté de vie matérielle »⁴¹⁰. Ce qui est certain, en examinant ces quelques cas, c'est que « l'appréciation souveraine par le juge de l'existence d'une communauté de vie affective et intellectuelle en est d'autant plus importante »⁴¹¹. Ce sont d'ailleurs les éléments qui suscitent le plus de contentieux en la matière.

192. Le contrôle du Conseil constitutionnel de la condition de communauté de vie. Dans le cadre de son contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Constitution des différentes modifications tendant à durcir les conditions d'acquisition de la nationalité française par déclaration à la suite d'un mariage. Dans sa décision du 30 mars 2012 issue d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil a pu contrôler la constitutionnalité de l'article 21-2 issu de sa rédaction de 1998 qui exige un délai d'un an après le mariage avant de pouvoir effectuer la déclaration. L'association ayant contesté cette loi au cours d'un litige attaque l'article 21-2 au motif qu'il ne respecte pas la vie privée en vérifiant la réalité d'une

⁴⁰⁸ V. par exemple, Civ. 1^{re}, 12 février 2014, *D.* 2014. P. 482 ; *AJ fam.* 2014 192, obs. Hilt ; *Dr. fam.* 2014, n° 72, obs. Binet. V ; dans un sens contraire, Civ. 1^{re}, 12 févr. 2014, n° 13-13.873, publié au Bulletin ; *D.* 2014 p. 482 ; *AJ fam.* 2014 p. 192, obs. P. Hilt - Civ. 1^{re}, 29 janv. 2014, n° 13-13.778.

⁴⁰⁹ J. Hauser, « L'adultère affaiblit le mariage naturalisant : qui trop embrasse, mal étireint ! (Civ. 1^{re}, 14 janv. 2015, n° 13-27.138, publié au Bulletin) », *RTD Civ.* 2015, p.361.

⁴¹⁰ O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert, K. Parrot, « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2013- décembre 2014 », *Recueil Dalloz* 2015, p. 450.

⁴¹¹ O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert, K. Parrot, « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2014- décembre 2015 », *Recueil Dalloz* 2016, p. 336.

communauté de vie depuis le mariage. Après avoir rappelé « 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 », le Conseil en a conclu, sans davantage motiver sa décision, que l'article 21-2 dans sa rédaction de 1998 ne porte aucune atteinte au droit au respect de la vie privée⁴¹².

193. La solution adoptée par le juge n'a rien d'étonnant, surtout dans les conditions prévues par la loi du 16 mars 1998. La question peut toutefois se poser sur le contenu de sa réponse face à l'exigence de quatre ou de cinq années de vie commune non-interrompue à partir du mariage telle qu'elle figure dans le Code civil depuis la loi du 24 juillet 2006. La problématique est d'autant plus intéressante sur le plan du respect de la vie privée puisque « fouiller dans cinq années de l'intimité d'un couple pour vérifier la réalité de leur communauté de vie tant affective que matérielle est pour le moins indiscret »⁴¹³. D'ailleurs, l'association à l'origine de la question prioritaire de constitutionnalité a perçu l'opportunité de pouvoir faire juger par le Conseil l'article 21-2 dans sa rédaction actuelle, chose que le Conseil a refusé en précisant qu'il ne pouvait se prononcer que sur les dispositions qui lui sont renvoyées dans leur rédaction applicable au litige.

194. Quelques mois plus tard, le Conseil a eu de nouveau l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 21-2, cette fois-ci dans sa rédaction issue de la loi du 26 novembre 2003 établissant un délai de deux ans⁴¹⁴. La décision rendue est identique à la précédente, le juge considérant que l'article 21-2 « n'empêche pas l'étranger de vivre dans les liens du mariage avec un ressortissant français et de constituer avec lui une famille » et « ne porte, par lui-même, atteinte ni au droit au respect de la vie privée ni au droit de mener une vie familiale normale »⁴¹⁵.

⁴¹² Cons. const., 30 mars 2012, décision n° 2012-227 QPC, *AJDA* 2012, p. 680 ; *AJ fam.* 2012, p. 350, obs. F. Chénéde ; *RTD. civ.* 2012, p. 294, obs. J. Hauser.

⁴¹³ P. Lagarde, « QPC sur les conditions d'acquisition de la nationalité française par l'effet du mariage, commentaire de la décision n° 2012-227 QPC du Conseil constitutionnel », *Revue critique de droit international privé* 2012, p. 560.

⁴¹⁴ La Cour de cassation avait renvoyé au Conseil constitutionnel une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité concernant l'article 21-2 au motif que la modification de cet article constituait un changement de circonstances au sens de l'article 23-2, 2°, de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958. V. Cass. civ. 1^{re}, 23 mai 2012, n° 11-26-535.

⁴¹⁵ Cons. const., Décision n° 2012-264 QPC du 13 juillet 2012, *D.* 2012, p. 1821 ; *AJ fam.* 2012, p. 561, obs. F. Chénéde.

195. En définitive, s'il est vrai que chaque année de nombreux mariages frauduleux sont contractés, soit volontairement de la part des deux époux, soit à l'insu du conjoint étranger, aucun chiffre officiel précis ne permet de mesurer leur importance numérique réelle⁴¹⁶. De telle sorte qu'imposer un délai de quatre ans (voire cinq ans) pour tous les couples mariés avant que l'étranger ne puisse acquérir la nationalité fragilise le sort de la très grande majorité des époux étant de bonne foi. Pendant quatre ans l'étranger est soumis à l'attitude du conjoint français, à tel point que si ce dernier décide de mettre fin à leur communauté de vie, l'étranger perd le droit d'acquérir par déclaration la nationalité française. Sans remettre en cause le principe du contrôle *a priori* de la sincérité d'une union entre un Français et un étranger, il ne faudrait pas que le rallongement progressif - de zéro à cinq ans en trente ans ! - du délai avant d'obtenir la nationalité ne soit en réalité qu'un moyen destiné à combler les lacunes du contrôle *a posteriori*. Dans ce cas, la philosophie même du lien entre mariage et nationalité serait remise en cause. Historiquement, le mariage implique un degré élevé de présomption pour l'intégration de l'étranger. C'est la raison pour laquelle la nationalité est généralement ouverte à ce type d'intéressés. Il incombe ainsi à l'administration française de prouver que dans certains cas l'intégration n'est pas effective. Or, en contrôlant en amont l'intimité de la vie du couple marié, la volonté réelle d'une union matrimoniale, et en imposant un délai aussi long, y compris en cas de naissance d'un enfant, on exige du conjoint étranger qu'il prouve indirectement son intégration au sein de la société française.

196. La nationalité demeure un droit pour l'étranger lorsque celui-ci présente des indices suffisants pour pouvoir présumer son intégration. Il a pu être démontré dans cette étude que, bien que perdant progressivement sa force probante, la présomption d'intégration n'en constitue pas moins la source principale pour l'accès à la nationalité. A l'inverse, lorsque les éléments de rattachement à la France conduisent à une présomption d'intégration faible, voire inexistante, la nationalité s'analyse en tant que faveur accordée par l'Etat, et non plus en tant que droit pour l'étranger.

⁴¹⁶ Sur le flou statistique autour de la question, v. C. Daadouch, « Mariages blancs... de statistiques », *Plein droit*, n° 69, juillet 2006 ; Aucune statistique ne révèle le nombre de mariages frauduleux ou le nombre de déclarations refusées pour ce motif.

Section 2 : L'octroi de la nationalité, une faveur de l'Etat

197. La nationalité française en tant que faveur de l'Etat suscite une double lecture. Premièrement, la nationalité est une faveur dans le cas où l'autorité publique a toute opportunité pour accorder ou non la nationalité française à un étranger qui présente de faibles éléments de rattachement à l'Etat. Contrairement aux deux autres procédures dans lesquelles seules des conditions de recevabilité sont exigées, pour ce troisième cas, l'administration conserve une marge de manœuvre importante (§1). De plus, la nationalité constitue également une faveur dans la mesure où, peu importe la procédure par laquelle l'étranger a obtenu la nationalité, les autorités publiques disposent, pendant une durée plus ou moins longue, d'un arsenal juridique important pour s'opposer ou pour retirer l'attribution de la nationalité. L'administration se fonde sur un défaut d'intégration constaté soit au moment de l'acquisition, soit postérieurement (§2).

§1. L'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique

198. La naturalisation est la procédure la plus majoritairement répandue pour l'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique. Cette dernière se distingue des deux autres modes déjà présentés par le pouvoir d'appréciation en opportunité dont dispose l'autorité publique⁴¹⁷. L'étranger qui sollicite une décision favorable de l'autorité publique n'a aucun droit à devenir français. Ceci s'explique par le fait que lorsque le seul lien qui unit l'intéressé à la France repose sur la résidence, son intégration au sein de la société française n'est pas présumée de la même manière qu'en cas de naissance en France ou de mariage : il doit prouver son intégration à la communauté nationale, qui est jugée par l'autorité compétente.

199. Ainsi, la naturalisation est un acte essentiel qui « comporte pour lui [l'étranger qui en fait la demande] rupture d'un lien d'allégeance et établissement d'un autre lien d'allégeance », de même qu'elle « entraîne des conséquences lointaines et un changement

⁴¹⁷ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2015, p. 155.

profond de la destinée de celui qui l'obtient »⁴¹⁸. L'intérêt de l'étude des naturalisations relativement à la problématique de l'intégration des étrangers repose sur la nature même de ce mode d'acquisition de la nationalité. En effet, l'Etat, libre d'accorder ou de refuser la nationalité à l'individu qui la sollicite, impose des « conditions légales qui ont pour objet de n'introduire dans la communauté nationale que des personnes jugées dignes d'en faire partie et suffisamment assimilées »⁴¹⁹. C'est ce qui fait dire au professeur Olivier Lecucq que « rien n'est moins neutre que le choix des modes d'accès à la nationalité, c'est-à-dire la sélection par l'Etat des catégories de personnes qu'il estime éligibles à la qualité de national »⁴²⁰. Or, la naturalisation concrétise d'autant mieux une telle affirmation que c'est le mode d'acquisition laissant la marge de manœuvre la plus importante aux autorités publiques. Il est donc tout à fait opportun de considérer que, « parce qu'elle concrétise la rencontre d'une volonté individuelle et de l'expression régaliennne de la souveraineté nationale », la naturalisation est « le mode d'acquisition de la nationalité qui sert de référence »⁴²¹.

200. Concrètement, cela signifie que, une fois les conditions de recevabilité remplies, l'étranger ne dispose pas d'un droit à devenir national et il ne devient français qu'après une décision discrétionnaire de l'autorité publique prise en opportunité. Il convient d'aborder successivement les conditions de recevabilité de la demande de naturalisation (A) et d'en apprécier la mise en œuvre (B).

A) Les conditions de recevabilité de la demande de naturalisation

201. La loi française n'impose pas de l'étranger qui demande la naturalisation qu'il perde sa nationalité antérieure. L'article 21-27-1 du Code civil indique seulement que lors d'une acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ou par déclaration, « l'intéressé indique à l'autorité compétente la ou les nationalités qu'il possède déjà, la ou les nationalités qu'il conserve en plus de la nationalité française ainsi que la ou

⁴¹⁸ R. Boulbès, *Droit français de la nationalité*, Sirey, Paris, 1956, p. 11.

⁴¹⁹ Notes et études documentaires, n° 2.283, *La Doc.fr*, Paris, 1957, p. 6.

⁴²⁰ O. Lecucq, « Propos introductifs. Nationalité et citoyenneté », M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012, p. 15.

⁴²¹ J. Costa-Lascoux, « De l'immigré au citoyen », *LaDoc.fr*, Paris, 1989, p. 127.

les nationalités auxquelles il entend renoncer ». Selon Patrick Weil, cette indifférence au phénomène de la double nationalité que « a probablement contribué à l'intégration sans heurts de nombreux immigrés, car la nationalité d'origine qui ne se pratique pas se perd rapidement avec la succession des générations »⁴²².

202. L'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique est régie par les articles 21-14-1 et suivants du Code civil⁴²³. La première condition pour qu'un étranger puisse demander à être naturalisé est qu'il ait atteint la majorité (Art. 21-22). Cette condition ne soulève aucune difficulté particulière, si ce n'est que la naturalisation peut toutefois être accordée à l'enfant mineur resté étranger bien que l'un de ses parents ait acquis la nationalité française s'il justifie avoir résidé en France avec ce parent durant les cinq années précédant le dépôt de la demande. Une autre condition relative à l'état de l'intéressé lui-même est contenue dans l'article 21-23 du code civil et interdit la naturalisation d'un étranger dont le comportement est contraire aux bonnes mœurs ou qui a fait l'objet de certaines condamnations pénales. Pour ces dernières, un extrait du casier judiciaire de l'intéressé suffit à démontrer l'absence de certaines de ces condamnations, à savoir par exemple des infractions à la législation économique⁴²⁴ ou à la législation sur la répression des fraudes et tentative de corruption de fonctionnaire⁴²⁵. Quant à l'examen de moralité, il se fait en général par le biais d'une enquête de police ou de gendarmerie visant à apprécier la conduite et le loyalisme du disposant⁴²⁶.

203. Par ailleurs, l'article 21-24 rappelle que « 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

⁴²² P. Weil, *ibid*, pp; 388-389.

⁴²³ Pour des raisons pratiques, il conviendra d'analyser conjointement les conditions de recevabilité de la naturalisation et de la procédure de réintégration par décret. En effet, l'article 24-1 du code civil renvoie pour cette dernière aux conditions et règles de la naturalisation, sauf deux exceptions relatives à l'âge et à la condition de stage, dans l'unique objet d'alléger les conditions de la réintégration. V. F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *ibid*, p. 166 ; P. Lagarde, *ibid*, pp. 190-191.

⁴²⁴ CE, 25 juin 1958, *Lebon*, p. 38, *JDI* 1959, p. 462, obs. Sialleli.

⁴²⁵ CE, 21 oct. 1953, *Lebon*, p. 447.

⁴²⁶ Article 36 du 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.

et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République ».

204. Enfin, la dernière condition sur laquelle il est important de s'attarder est celle relative à l'exigence d'une résidence qui se dédouble en deux conditions indépendantes l'une par rapport à l'autre. D'une part, l'article 21-16 du code civil dispose que l'étranger doit avoir en France sa résidence au moment de la signature du décret de naturalisation. D'autre part, l'article 21-17 dispose que la naturalisation ne peut être accordée qu'à l'étranger justifiant d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de la demande. Toutefois, ces deux éléments ne se confondent pas. Il convient alors de les étudier séparément.

1) L'exigence d'une résidence en France

205. Concernant la condition posée par l'article 21-16, dans un arrêt de principe, le Conseil d'Etat s'est rapproché du concept de résidence défini par la Cour de cassation. Dans cet arrêt, le juge administratif précise que la notion de résidence habituelle doit s'entendre comme le centre des attaches familiales et des occupations professionnelles de l'intéressé⁴²⁷. Mais le Conseil va vouloir, sans s'émanciper quant au fond de la position du juge judiciaire, définir une définition propre de la notion de résidence. Ainsi, moins d'un an après l'arrêt *Benedetti*, la juridiction administrative suprême décide que l'étranger demandeur d'une naturalisation doit avoir « fixé de manière stable le centre de ses intérêts en France pour justifier de la condition de résidence prévue à l'article 61 du code de la nationalité »⁴²⁸. Une autre formule utilisée par le Conseil d'Etat éclaire un peu mieux sur les éléments concrets contrôlés par le juge administratif. Il veille en effet à ce que le postulant puisse justifier « du centre de ses intérêts matériels et de ses liens familiaux en France »⁴²⁹. De telle sorte que lorsque le Conseil d'Etat applique l'article 21-16, il ne s'attache pas seulement à vérifier l'existence réelle et effective d'une résidence en France

⁴²⁷ CE, 25 juill. 1985, n° 54865, *Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale c/ Benedetti*, Rec. Lebon p. 229.

⁴²⁸ L'article 61 du code de la nationalité est devenu par la suite l'article 21-16 du Code civil. CE, 28 févr. 1986, n° 50277, *Akbras*, Rec. Lebon p. 54, *rev. crit. DIP* 198657, concl. Denoix de Saint-Marc, note Lagarde ; 11 juill. 1986, *M^{lle} Gamska*, Tables p. 531, *Gaz. Pal.* 1987.I. Somm. p. 239, Rec. p. 204 ; CE, 13 juin 1986, *M^{lle} Perabia*, n° 91-108.

⁴²⁹ CE, 28 févr. 1986, *Ministre des Affaires Sociales c/ Boubanna*, n° 57469, *Rev. crit. DIP*, 1986 p. 457, concl. Denoix de Saint-Marc, note Lagarde.

au moment de la signature du décret, ni même la durée de cette résidence, mais il se concentre principalement sur deux éléments : les attaches familiales et les intérêts matériels de l'étranger. Le Conseil d'Etat confirme cette interprétation dans un arrêt de 2000 en considérant que « l'administration peut notamment se fonder, sous le contrôle du juge, sur la durée de la présence du demandeur sur le territoire français, sur sa situation familiale, sur le lieu où vivent ses enfants mineurs et sur le caractère suffisant et durable des ressources qui lui permettent de demeurer en France »⁴³⁰.

206. L'appréciation de ces deux principaux éléments exclue par hypothèse les postulants dont l'activité en France se limite seulement à la poursuite d'études, dans la mesure où ils ne disposent pas de revenus propres et ne peuvent subsister en France que grâce à l'aide de parents fixés à l'étranger ou d'une bourse du Gouvernement français ou de leur gouvernement⁴³¹. La même solution a été étendue à des emplois intermittents et précaires⁴³². Par conséquent, même dans le cas où un étudiant est établi en France depuis plus de cinq ans, il ne remplit pas les conditions de recevabilité pour former une demande de naturalisation. Cependant, la juridiction administrative semble vouloir faire évoluer la pratique en la matière dans un sens plus libéral. Par exemple, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que « l'absence de vocation à résider durablement en France ne peut être déduite de la seule circonstance que l'intéressé n'est intéressé à séjourner en France que pour y effectuer des études »⁴³³. Dans le même sens, la volonté des pouvoirs publics est d'assouplir ces exigences dans certains cas. Une circulaire en date du 16 octobre 2012 dispose que la nature du titre de séjour « étudiant » ne conduit plus automatiquement à une décision défavorable. Sont principalement visés des jeunes diplômés mais aussi des élèves des grandes écoles françaises (Polytechnique, École normale supérieure...) ainsi que certains doctorants et attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) qui disposent d'un contrat à durée déterminée. Pour ces « candidats qui présentent un potentiel élevé pour notre pays », la situation doit

⁴³⁰ CE, 20 mars 2000, *Ministre de l'emploi et de la solidarité*, n° 198097, publié au recueil *Lebon*.

⁴³¹ CE, 28 févr. 1986, *Akbras*, précité ; CE, 23 mai 1986, *M. Medi Konki*, n° 48191 ; CE, 9 juill. 1986, *M. Waked*, n° 57117 ; CE, 11 juill. 1986, *M^{lle} Martayan*, n° 61755 ; CE, 26 sept. 1986, *M. Panikoglu*, n° 52758 ; CE, 15 janv. 1987, *M. Khalife Riad*, n° 62957 ; CE, 21 avr. 1969, *M. Amal Daoud*, n° 88731 ; CE, 28 mars 1990, *M. Madani*, n° 91712 ; CE, 12 déc. 1990, *M. Pierre Katrakazos*, n° 88709.

⁴³² CE, 20 nov. 1995, *Stiti*, n° 147254.

⁴³³ CAA Nantes, 14 avril 2000, *M. Ajomive*, cité par P. Weil, *ibid*, p. 383.

être évaluée au cas par cas dans un sens plus souple et plus favorable, le titre de séjour « étudiant » n'étant pas un obstacle automatique⁴³⁴.

207. Dans le sens de l'assouplissement des conditions, le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt de 2010 que « si la circonstance que la personne qui demande à être naturalisée ne peut justifier d'une occupation professionnelle en France peut constituer un élément conduisant à estimer qu'elle n'y a pas fixé sa résidence de manière stable, en particulier lorsqu'il n'est fait état d'aucune ressource provenant de France, l'absence d'activité professionnelle en France ne fait pas obstacle par principe à ce que la condition de résidence puisse être jugée remplie »⁴³⁵. En l'espèce, l'intéressé disposait de ressources financières provenant d'un bien foncier situé en France.

208. L'élément relatif aux intérêts matériels oscille donc entre la recherche réelle et sincère d'une intégration au sein de la société française⁴³⁶ et la recherche plus intéressée d'individus ayant un intérêt pour la France, étant dignes d'en faire partie, et surtout dont on est certain qu'ils ne représenteront pas un coût pour la communauté nationale. L'autre élément, à savoir l'exigence d'une attache familiale, joue le plus grand rôle et doit être entendu sous un angle négatif. Si le candidat est marié ou a des enfants, le fait que son conjoint réside à l'étranger le rend illégitime pour effectuer une demande de naturalisation⁴³⁷. Le Conseil d'Etat tient compte généralement de l'ensemble de la situation et fait varier son appréciation selon les situations. Par exemple, il a déclaré que la demande d'une ressortissante étrangère qui « exerçait une activité professionnelle lui permettant de subvenir à ses besoins et à ceux de son enfant mineur qui vit avec elle, devait être regardée comme remplissant la condition de résidence fixée à l'article 61 du code de la nationalité française, alors même que son époux, pour lequel elle avait fait une

⁴³⁴ Circulaire n° NOR INTK1207286 C du Ministère de l'Intérieur en date du 16 octobre 2012 relative aux procédures d'accès à la nationalité française.

⁴³⁵ CE 25 mai 2010, n° 327922, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Methari (Mme)*, Lebon; *AJDA* 2010. p. 1725.

⁴³⁶ V. par exemple CE 19 juillet 2010, n° 331013, *Dinkel*, Lebon ; *AJDA* 2010, p. 1512. Dans cet arrêt, le requérant exerce son activité professionnelle en Suisse, son épouse réside dans ce pays, dont elle a la nationalité, où elle travaille et ne rejoint le requérant qu'en fin de semaine. Le juge administratif estime que, « dans ces conditions, nonobstant la circonstance que le requérant habite en France depuis 2001 et y soit correctement intégré, il ne peut être regardé comme ayant en France le centre de ses intérêts matériels et familiaux ».

⁴³⁷ CE, 26 fév. 1988, n° 70584 ; CE, 15 avr. 1988, *Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale c/ Mme Karim*, n° 71485 ; CE, 13 mai 1988, *Mohamed Soudani*, n° 79611 ; CE, 24 févr. 1989, *M. Souprayen*, n° 91.2097 ; CE, 21 juin 1989, *M. Ananbana*, n° 75215.

demande de regroupement familial, résidait encore au Maroc, la demande ayant fait l'objet d'une décision d'ajournement »⁴³⁸. Dans un sens contraire, le Conseil s'est montré plus sévère en jugeant qu'un étranger ne pouvant prouver avoir divorcé avec son conjoint qui réside à l'étranger est irrecevable à déposer un dossier de naturalisation⁴³⁹. Dans ce cas, le juge semble donc réellement rechercher l'intégration de l'intéressé en France et sa volonté de s'y installer durablement avec son environnement familial. L'article 21-17 du code civil poursuit le même objectif en disposant que l'intéressé doit avoir sa résidence habituelle en France depuis cinq ans au moins.

2) L'exigence d'une résidence habituelle d'une durée de cinq ans

209. L'existence de ce stage de cinq ans a pour objectif de garantir l'assimilation de l'individu. En effet, la durée est la même que celle qui est exigée dans le cas de la naissance en France. On considère que « cinq années de vie en France marquent l'enracinement du postulant dans la communauté d'accueil et laissent supposer son adaptation aux mœurs et aux coutumes françaises »⁴⁴⁰. Par ailleurs, cette durée garantit la preuve d'une réelle volonté de s'installer durablement. Ce séjour doit être régulier, comme l'exige l'article 21-27 du Code civil. Toutefois, on peut s'étonner que le délai de cinq ans ne court qu'à partir du moment où le séjour devient régulier⁴⁴¹. En effet, puisque l'instauration du délai de cinq ans de résidence s'explique par la volonté de s'assurer de l'intégration de l'étranger, pourquoi ne pas comptabiliser l'époque où le séjour est irrégulier ? Certes, la date d'entrée sur le territoire est difficile à appréhender en cas de séjour irrégulier, mais il est tout à fait envisageable, au moyen d'une enquête de terrain par les autorités locales, de connaître une date précise à laquelle l'individu est déjà présent sur le territoire et a commencé à s'intégrer.

210. Toutefois, la durée de stage n'est pas toujours de cinq ans. Elle ne l'est d'ailleurs que très rarement. En raison de considérations telles qu'une présomption élevée

⁴³⁸ CE, 30 mars 2001, *Ministre de la solidarité et de l'emploi c/ Mme Laïla X.*, n° 198527, inédit au recueil Lebon.

⁴³⁹ CE, 16 déc. 1994, *Dame Labidi*, n° 140230, inédit au recueil Lebon.

⁴⁴⁰ H. Fulchiron, E. Cornut, « Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : la naturalisation », 2011, *Jurisclasseur Droit international*, Fasc. 502-70, n° 156 et s.

⁴⁴¹ CAA Nantes, 10 nov. 2009, n° 08NT01930 ; CAA Nantes, 15 déc. 2009, n° 08NT00126 ; CAA Nantes, 22 avr. 2011, n° 10NT002280.

d'intégration, une reconnaissance des services rendus pour la France ou encore une prise en compte de l'intérêt de la France, le législateur a prévu des réductions de la durée ainsi que des dispenses de stage. En premier lieu, le stage est réduit à deux ans pour l'étranger ayant 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. En deuxième lieu, le stage de deux ans vaut pour un étranger ayant rendu ou pouvant rendre par ses capacités et ses talents des services importants à la France. Enfin, le stage n'est que de deux ans 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 »⁴⁴². Ici encore, il s'agit de prendre en compte l'intégration régulière de l'étranger. Toutefois, cette mesure devrait rester exceptionnelle⁴⁴³. Enfin, il y a des cas où le stage est dispensé⁴⁴⁴, concernant des étrangers pour lesquels il existe un réel intérêt pour la France de les accueillir dans la communauté nationale.

Si ces conditions relatives au stage d'assimilation peuvent laisser penser qu'une naturalisation peut être obtenue très rapidement en France, la réalité s'éloigne de cette idée, à tel point qu'en 2010, on estimait la durée moyenne des acquisitions par décret à 16.8 années⁴⁴⁵.

B) « Les contradictions de la naturalisation »

211. Cette formule empruntée à Patrick Weil dans son ouvrage sur l'histoire de la nationalité française caractérise le décalage entre des conditions qui, malgré un durcissement, demeurent relativement accueillantes, et la mise en pratique de ces conditions par les autorités qui témoigne d'une difficulté grandissante pour être naturalisé au cours de ces deux dernières décennies. Outre l'appréciation de la condition d'assimilation, l'attitude de l'administration tend à gêner l'accès à l'acquisition de la

⁴⁴² Ce troisième cas a été ajouté par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

⁴⁴³ H. Fulchiron, E. Cornut, *ibid*

⁴⁴⁴ Article 21-19 et 21-20 du Code civil.

⁴⁴⁵ *Infos migrations*, n° 25, septembre 2011, « Les acquisitions de la nationalité française en 2010 », Ministère de l'intérieur, Département des statistiques, des études et de la documentation.

nationalité par décret, après l'avoir encouragée voire forcée tout au long du siècle précédent⁴⁴⁶. Elle le fait soit en ralentissant la procédure, soit en décidant, malgré la réunion de toutes les conditions de recevabilité, de ne pas accorder la nationalité à l'étranger qui la demande. C'est une décision prise par opportunité, selon un pouvoir discrétionnaire accordé à l'administration. Ainsi, le droit doit encadrer la procédure de naturalisation afin de limiter les abus opérés par l'autorité publique. Cette juridiciarisation de toutes les étapes du dossier permet d'éviter que les décisions d'accorder ou non la nationalité soient adoptées selon des considérations autres que juridiques ou liées à une véritable preuve de l'intégration. Il ne s'agit pas de détailler ostensiblement toutes les étapes du circuit d'un dossier de naturalisation, mais de mettre en lumière les éléments permettant de renforcer son contrôle au bénéfice de l'intégration.

212. L'hostilité de l'administration préfectorale à l'égard des naturalisations. La longueur constatée pour devenir français par décision de l'autorité publique s'explique par l'attitude de l'administration à son égard. Estimant que la naturalisation doit être le résultat d'une démarche volontaire, elle n'est pas encouragée par les autorités publiques. L'administration ne renseigne pas d'office l'étranger résident quant à la possibilité qu'il a de devenir français. Patrick Weil rapporte que l'attitude de certaines préfectures va même jusqu'à dissuader les éventuels candidats. Il cite le cas d'une préfecture qui ne consacre que deux heures par semaine à la remise des dossiers, ou d'une autre qui oppose un délai de quinze mois avant l'obtention d'un rendez-vous pour la remise du dossier. De plus, « la constitution du dossier est aussi un moment éprouvant pour le demandeur dont l'administration exige un savoir administratif qu'il ne maîtrise souvent pas »⁴⁴⁷.

213. La marge de manœuvre accordée aux agents de l'Etat leur permet d'interpréter une disposition à l'avantage ou au détriment de l'étranger, ce qui favorise l'émergence de ce que certains ont nommé « une véritable jurisprudence bureaucratique »⁴⁴⁸. Les conditions de recevabilité étaient certes connues de tous, mais ce n'était pas tout le temps le cas des critères d'opportunités auxquels devait satisfaire la requête. Ainsi s'était instaurée en France une tradition selon laquelle ces critères répondaient davantage à l'expression d'une

⁴⁴⁶ v. Chapitre 1 de ce Titre 1 : « La nationalité comme instrument ».

⁴⁴⁷ A. Hajjat, « Entraves invisibles à la naturalisation », in *Plein droit* n° 79, décembre 2008, *Français : appellation contrôlée*.

⁴⁴⁸ A. Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008, p. 25.

volonté politique arrêtée par le gouvernement qu'à une vérification de l'intégration de l'intéressé. Cette dérive explique qu'en 1995, sur 92.410 acquisitions de nationalité enregistrées, seulement 36.280 concernaient des naturalisations, c'est à dire moins de la moitié⁴⁴⁹. Ces chiffres révèlent que la France ne fait plus de la naturalisation un élément décisif du processus d'intégration, destiné à récompenser la réussite de ce processus. L'étranger, malgré la preuve qu'il apporte de son intégration, n'est pas assuré de pouvoir devenir Français.

214. L'encadrement nécessaire du pouvoir discrétionnaire. Il est apparu nécessaire de faire évoluer le caractère discrétionnaire du pouvoir de l'Etat en la matière. En effet, pendant longtemps, seules les décisions d'irrecevabilité devaient être motivées et pouvaient faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. A ce stade, le gouvernement n'ayant pas de pouvoir discrétionnaire, la solution paraissait logique. Pour les décisions de rejet, aucune obligation de motivation n'était imposée à l'administration. La loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs⁴⁵⁰ n'a pas bouleversé la situation dans la mesure où l'obligation de motivation nouvellement instaurée ne concerne pas les décisions de rejet sur les naturalisations⁴⁵¹. Cependant, dans une logique de contrôle des actes relevant du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, le Conseil d'Etat a admis un contrôle restreint des décisions relatives à la naturalisation⁴⁵².

215. L'encadrement des décisions concernant les naturalisations se poursuit en 1993 dans la mesure où la loi du 22 juillet 1993 prévoit expressément que « toute décision déclarant irrecevable, ajournant ou rejetant une demande de naturalisation ou de réintégration par décret ainsi qu'une autorisation de perdre la nationalité française doit

⁴⁴⁹ *Infos migrations*, n° 25, septembre 2011, « Les acquisitions de la nationalité française en 2010 », Ministère de l'intérieur, Département des statistiques, des études et de la documentation.

⁴⁵⁰ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

⁴⁵¹ CE, 30 mars 1984, *Abecassis*, *Rec. Leb.*, p. 477 et Tables p. 619, *JDI* 1984 p. 577, note F. Julien-Laferrière : « considérant que la décision par laquelle le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale refuse à un étranger l'acquisition de la nationalité française n'entre dans aucun des cas prévus par la loi du 11 juillet 1979 ».

⁴⁵² CE, 16 février 1977, *Sipos*, *Rec. Lebon*, 1977, p. 827 ; CE, 27 mai 1983, *Cajarville*, *Gaz. Pal.* 1984, Somm. p. 140, *Rec. lebon.*, p. 219 : « considérant que, si l'article 110 du code de la nationalité française prévoit que "la décision qui prononce le rejet d'une demande de naturalisation, de réintégration par décret ou d'autorisation de perdre la nationalité française n'exprime pas les motifs", cette règle de forme ne fait pas obstacle au pouvoir du juge administratif d'exiger de l'administration qu'elle fasse connaître les raisons de fait et de droit sur lesquelles sont fondées de telles décisions afin de vérifier si elles ne sont pas entachées d'erreur de droit ou de fait, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir ».

être motivée ». La loi du 16 mars 1998 précise le contenu des motivations rendues obligatoires en les reliant expressément à la loi de 1979. Désormais, la naturalisation ne peut être refusée à l'étranger qu'avec « des motifs soumis au contrôle de la juridiction administrative »⁴⁵³. Cette progression du droit dans le domaine de la naturalisation est heureuse dans la mesure où elle fait émerger un « droit à » la naturalisation. Selon Amélie Dionisi-Peyrusse, « cette nouvelle vision de la naturalisation irait à l'encontre de la conception traditionnelle de la détermination souveraine et politique de la nationalité mais serait en adéquation avec l'idée d'une détermination objective de la nationalité »⁴⁵⁴.

216. Cette évolution, tendant à favoriser davantage les éléments concrets d'intégration de l'étranger candidat à la naturalisation, n'a pas tardé à produire ses effets. En effet, depuis la loi de 1998, le nombre des décisions et la part des décisions positives sont à la hausse. En 1998, 67% des 55.385 étaient positives, en 1999 le pourcentage s'élève à 72% (sur les 67.368 décisions) pour enfin atteindre les 79% de décisions favorables en 2003. En cinq années, la part de décisions favorables aux demandes de naturalisations a donc augmenté de 12 points. Quant au nombre de naturalisés, il a certes diminué entre 2003 et 2012⁴⁵⁵, mais il est de nouveau à la hausse pour atteindre aujourd'hui un total de 58.858 pour les seules naturalisations, représentant plus de la moitié du total des personnes ayant acquis la nationalité française en 2015⁴⁵⁶.

217. L'acquisition de la nationalité française par une décision de l'autorité publique renvoie la nationalité à sa nature. Ce n'est pas un droit pour l'étranger mais une faveur accordée par l'autorité publique disposant d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de refuser en opportunité la naturalisation de l'individu qui la sollicite. Malgré des garanties procédurales octroyées aux candidats à la naturalisation, la pratique montre que l'administration possède encore une marge de manœuvre importante dans la prise de décision finale. Les pouvoirs de l'administration sont encore plus élevés lorsqu'elle

⁴⁵³ V. dans ce sens, P. Guiho, « Chronique », *Recueil Dalloz*, 1994, p. 1.

⁴⁵⁴ A. Dionisi-Peyrusse, « Essai sur une nouvelle conception de la nationalité », Editions Defrénois, Lextenso éditions, 2008, p. 225.

⁴⁵⁵ 51.401 en 2003 contre 43.067 en 2012 ; 2013 : 49.757 ; 2014 : 57.610 ; 2015 : 61.564. Source : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02161.

⁴⁵⁶ Précisément, 51.8% des 113.608 acquisitions de la nationalité française en 2015. Source : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02161.

constate, antérieurement ou postérieurement à l'acquisition de la nationalité, que l'étranger est insuffisamment intégré.

§2. La sanction d'un manque d'intégration

218. L'administration conserve la possibilité de s'opposer ou de retirer la nationalité française dans l'hypothèse où son attitude révèle qu'il ne s'est pas intégré dans la société. Cette hypothèse recouvre en fait plusieurs situations : soit la personne demande à obtenir la nationalité française, soit elle l'a déjà acquise et l'absence d'intégration vient s'opposer *a posteriori* à l'acquisition. Ainsi, que ce soit en amont ou en aval, l'intégration reste *in fine* l'élément définitif du droit de la nationalité puisque. l'entrée dans la communauté nationale suppose la preuve de l'intégration de l'étranger. Deux concepts méritent toutefois d'être distingués dans le cadre du contrôle effectif de l'intégration : le contrôle de l'assimilation à la communauté nationale (A) et le contrôle de la loyauté (B).

A) Le contrôle de l'assimilation à la communauté française

219. La vérification du critère de l'assimilation pour un étranger a lieu principalement à deux reprises dans le droit français de l'acquisition de la nationalité. D'une part, en matière d'acquisition par déclaration à la suite d'un mariage avec un conjoint français, l'article 21-4 du Code civil dispose que « le Gouvernement peut s'opposer par décret en Conseil d'Etat, pour indignité ou défaut d'assimilation, autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger dans un délai de deux ans à compter de la date du récépissé prévu au deuxième alinéa de l'article 26 ou, si l'enregistrement a été refusé, à compter du jour où la décision judiciaire admettant la régularité de la déclaration est passée en force de chose jugée ». Ainsi, même si le fait d'obtenir la nationalité à la suite d'un mariage est un droit, le défaut d'assimilation peut lui être opposé alors même que la déclaration a déjà fait l'objet d'un enregistrement. D'autre part, l'article 21-24 précise que « nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, 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 ».

220. Si les deux articles sont formulés différemment, ils visent en réalité le même objectif, à savoir la recherche de comportements de l'étranger témoignant de son refus de s'intégrer. Ces comportements étant nombreux et variés, ils illustrent la large marge d'appréciation laissée aux organes chargés de mesurer le degré d'assimilation. Deux catégories de comportements se dégagent : les comportements liés au respect des valeurs essentielles de la République (1) et les comportements liés au mode de vie de l'étranger (2).

1) Le défaut d'assimilation traduit par le refus des valeurs essentielles de la République

221. Ce volet du défaut d'assimilation appréhende le comportement extérieur de l'intéressé « dans la mesure où celui-ci affiche résolument, voire revendique, des valeurs contraires à celles de la société française »⁴⁵⁷. La jurisprudence a dû intervenir à plusieurs reprises afin d'en délimiter les contours.

222. L'inadéquation aux valeurs essentielles de la République affichée publiquement. Les propos tenus en public sont pris en compte pour évaluer le respect des valeurs républicaines. Ainsi, le Conseil d'Etat a affirmé que le fait de répandre des thèses extrémistes manifestant un rejet des valeurs essentielles de la société française peut constituer un défaut d'assimilation⁴⁵⁸. Dans un sens proche, le fait d'avoir tenu des propos à connotation discriminatoire hostiles à la laïcité et à la tolérance prive l'étranger du droit à devenir français en raison d'un défaut d'assimilation⁴⁵⁹. De même, un arrêt de 2008 constate un défaut d'assimilation du fait d'avoir tenu, pour un imam, lors de ses prêches, des propos de teneur radicale hostiles aux valeurs de la société française⁴⁶⁰. Cette

⁴⁵⁷ G. Marti, « le refus de l'égalité entre les sexes, obstacle à l'acquisition de la nationalité française par mariage », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 13, 31 mars 2014, p. 2083. Note après CE, 27 novembre 2013, n° 365587, *M. Mobammed A*, JCP A 2013, p. 937.

⁴⁵⁸ CE, 14 oct. 1998, *Amiour, D.* 1998, p. 258

⁴⁵⁹ CE, 21 déc. 2007, *M. Mustapha A*, n° 297355, *AJDA* 2008, p. 1284.

⁴⁶⁰ CE, 13 févr. 2008, *Lyes A*, n° 301711, *AJDA* 2008, p. 1284.

jurisprudence abondante quant aux valeurs essentielles de la République est reprise dans un premier temps par une circulaire du 29 décembre 2009 qui a précisé que ne peut pas être considéré comme assimilé l'individu « qui milite de manière active au sein d'associations ou de mouvements lorsque ceux-ci soutiennent ou encouragent la propagation de thèses contraires ou hostiles aux valeurs républicaines de tolérance et de laïcité inscrites dans l'article 1er de la Constitution, se signalant par exemple par un prosélytisme hostile à l'intégration »⁴⁶¹.

223. Le non-respect de l'égalité entre hommes et femmes. Ces quelques exemples tirés de la jurisprudence du Conseil d'Etat démontrent que le caractère essentiel des valeurs protégées désigne les cas les plus graves et les plus extrémistes. D'ailleurs, la sanction du défaut d'assimilation va dans le sens d'un respect de l'égalité entre l'homme et la femme. Dès 2008, le Conseil d'Etat a admis que le défaut d'assimilation peut se fonder sur le constat d'une pratique radicale de la religion « incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et notamment avec le principe d'égalité des sexes »⁴⁶². La haute juridiction administrative est particulièrement attachée au principe de l'égalité entre les hommes et les femmes puisque c'est l'une des seules composantes des valeurs essentielles de la société qu'il mentionne expressément dans ses arrêts⁴⁶³. Habituellement, il se borne à remarquer l'incompatibilité de l'intéressé avec ces valeurs, sans préciser de quelle valeur il s'agit⁴⁶⁴. Comme le souligne Gaëlle Marti, le fait que l'égalité entre l'homme et la femme soit un pilier des valeurs essentielles de la République n'est pas surprenant, d'une part parce qu'elle est mentionnée à l'alinéa 3 du préambule de la constitution de 1946, d'autre part parce que ce principe a été renforcé depuis les lois constitutionnelles de 1999⁴⁶⁵ et de 2008⁴⁶⁶ qui ont fait de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités

⁴⁶¹ Circulaire N° NOR IMIC0900097C du 29 décembre 2009 relative à la procédure d'acquisition de la nationalité française en raison du mariage.

⁴⁶² CE, 27 juin 2008, n° 286798, *Mme Faïza A*, *Rec. CE* 2008, tables, p. 737 et 743 ; *JCP A* 2008, p. 2205, comm. Ph. Malaurie ; *JCP G* 2008, II, p. 10151, note Malaurie ; *LPA*, 18 févr. 2009, note Pacteau.

⁴⁶³ De la même manière, il a déjà expressément cité les valeurs de « laïcité et de la tolérance » (CE, 21 déc. 2007, *M. Mustapha A*, n° 297355 ; *AJDA* 2008, p. 1284) ainsi que celles de « l'égalité et de la tolérance » (CE, 14 févr. 2007, *M. Farid A*, n° 279704).

⁴⁶⁴ V. Par exemple CE, 13 nov. 2006, *M. Mohammed A*, n° 279543.

⁴⁶⁵ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, *JORF* n°157 du 9 juillet 1999 p. 10175.

⁴⁶⁶ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JORF* n°0171 du 24 juillet 2008 p. 11890.

professionnelles et sociales un élément du bloc de constitutionnalité. L'intégration ne se réalise que lorsque l'étranger intériorise les grands principes de la Constitution française relatifs aux droits et libertés⁴⁶⁷. L'attitude sur la place publique de l'étranger n'est pas la seule qui puisse justifier d'une absence d'assimilation. Les organes compétents pour mesurer ce degré d'assimilation s'intéressent également au mode de vie de l'étranger candidat à la nationalité française.

2) Le défaut d'assimilation traduit par un mode de vie inadapté à la société française

224. Cet élément se situe au cœur du débat sur l'intégration car il est à la fois révélateur quant à l'assimilation de l'étranger aux habitudes de vie française et à la fois très délicat à contrôler puisqu'il relève de la vie privée, voire de l'intime. Un étranger, pour s'intégrer, doit-il seulement se conformer aux principes et valeurs du droit français, ou également se conformer aux modes de vie observés en France ? Sur ce point, le Conseil d'Etat a estimé dans un arrêt de 1991⁴⁶⁸ que le fait de vivre en repli avec sa communauté d'origine ou sa famille et de n'avoir que peu de contacts avec les milieux français est un élément à prendre en compte pour mesurer le degré d'assimilation de l'individu. La décision en l'espèce ne se fonde pas uniquement sur ce motif, l'intéressé ne remplissant pas la condition linguistique. Toutefois, la prise en compte par la haute juridiction administrative du mode de vie signifie que l'étranger est considéré comme étant mieux assimilé si, dans sa vie privée, il entretient davantage de relations avec des personnes de nationalité française qu'avec des individus appartenant à sa communauté d'origine.

225. Polygamie et assimilation nationale. Par ailleurs, certaines pratiques familiales sont perçues comme étant inadaptées à la société française. En effet, la pratique de polygamie, en tant que système social admettant légalement le mariage d'un homme avec

⁴⁶⁷ Cette interprétation se confirme si l'on considère le contenu de la « Charte des droits et devoirs du citoyen français » que le candidat à la naturalisation doit signer une fois le contrôle de son assimilation effectué. La plupart des droits contenus dans cette chartre renvoient aux droits fondamentaux consacrés par les textes constitutionnels français.

⁴⁶⁸ CE, 20 nov. 1991, N° 110377, inédit au recueil Lebon.

plusieurs femmes, est constitutive d'un défaut d'assimilation⁴⁶⁹. L'administration estime qu'« il est inopportun de laisser des étrangers polygames acquérir la nationalité française et de faire coexister à l'intérieur d'un même ordre juridique deux modèles d'organisation familiale d'inspiration aussi opposée »⁴⁷⁰. Le législateur se montre également ferme à son égard : certes, la polygamie peut produire des effets dans le droit français⁴⁷¹, mais elle constitue inévitablement un obstacle à l'assimilation de l'individu. Le Code civil, depuis la loi du 24 juillet 2006, est d'ailleurs explicite sur l'incompatibilité d'une situation effective de polygamie avec l'assimilation en France⁴⁷².

226. Le juge administratif recherche, comme pour les autres critères relatifs à l'assimilation, la réalité de la situation. Dans un arrêt de 1990, par exemple, le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande d'un postulant au motif qu'il n'était pas assimilé. En effet, bien que marié sous un régime monogamique, l'individu vivait une situation de « polygamie de fait », c'est-à-dire qu'il partageait sa vie avec son épouse et sa concubine⁴⁷³. Ce raisonnement du juge qui vise à aller au delà de la situation administrative pour rechercher la situation réelle a amené le juge administratif à résoudre le problème de la « polygamie virtuelle ». Il s'agit du cas où l'individu provient d'un pays dans lequel la polygamie constitue le régime de droit commun et pour bénéficier du régime monogamique, il faut que le marié l'ait expressément désiré. Or, certains arrêts ont estimé que « non seulement le postulant ne doit pas être polygame, mais à raison de son statut personnel, toute potentialité de polygamie doit être exclue »⁴⁷⁴. Le Conseil d'Etat a contredit les jugements des tribunaux administratifs en jugeant que l'absence d'option pour le régime monogamique pour une période mariée sous le régime polygamique mais

⁴⁶⁹ CE, 11 mars 1988, *Min. des affaires sociales et de l'emploi c/ M. Diagne*, Rec. p. 783 ; CE, 22 fév. 1993, *Guisset*, *Gaz. Pal.*, 1993, 2 ; *pan. dr. adm.*, p. 183 ; CE, 3 fév. 1995, *Cissé, Lebon*, p. 787 ; *Gaz. Pal.* 1989. 2. *Pan. dr adm.*, p. 146.

⁴⁷⁰ *Rev. crit. DIP* 1990, p. 675, note critique Lagarde sous TA Paris, 1er février 1990 et TA Nantes 23 mai 1990.

⁴⁷¹ D. Lochak, « La double peine des épouses de polygames », *Droit social*, 2006, p. 1032 : « l'ordre public s'oppose à ce qu'on contracte sur le sol français, devant un officier d'état civil français, un mariage polygame ou, plus concrètement, qu'un individu déjà marié contracte un second mariage ; en revanche, on reconnaît certains effets du mariage polygame contracté à l'étranger : par exemple, on admettra la qualité d'enfants légitimes des enfants nés de la seconde ou de la troisième épouse ».

⁴⁷² Article 21-4, alinéa 2 du code civil : « la situation effective de polygamie du conjoint étranger ou la condamnation prononcée à son encontre au titre de l'infraction définie à l'article 222-9 du code pénal, lorsque celle-ci a été commise sur un mineur de quinze ans, sont constitutives du défaut d'assimilation ».

⁴⁷³ TA Paris, 22 mars 1990, *M. Garip Gaya*, req. n° 870862/4.

⁴⁷⁴ TA Paris, 1er février 1990 et TA Nantes 23 mai 1990, *D.* 1990, p. 600, concl. Bachelier ; *Rev. crit. DIP* 1990, p. 675, note critique Lagarde.

elle-même monogame « n'établit pas à elle seule le défaut d'assimilation du requérant »⁴⁷⁵. De la polygamie virtuelle à la polygamie de fait, « la haute juridiction, en privilégiant l'effectivité de la polygamie au détriment de sa seule potentialité juridique, marque son souci de réalisme »⁴⁷⁶.

227. Fait religieux et assimilation. Enfin, la jurisprudence relative à la justification du défaut d'assimilation quant au mode de vie adopté témoigne d'une influence croissante du facteur religieux. C'est un aspect qui relève une nouvelle fois de la vie privée de l'individu, d'où le rôle important du juge sur le degré d'assimilation attendu. Naturellement, le seul fait de pratiquer une religion n'a jamais fondé la reconnaissance d'un défaut d'assimilation. De même, le port du voile, même combiné à une stricte observance de la religion musulmane, ne permet pas à l'administration de constater un mode de vie inconciliable avec l'appartenance à la communauté française⁴⁷⁷. La solution diffère lorsque l'intéressé est un membre d'organisations islamistes extrémistes, dont les thèses manifestent un rejet des valeurs essentielles de la société française. Dans ce cas, l'individu se voit refuser la nationalité pour défaut d'assimilation⁴⁷⁸. La pratique d'une religion ne pose donc aucun problème, c'est une pratique radicale qui est sanctionnée par l'administration et par le juge. Cependant, il est regrettable que le Conseil d'Etat n'ait jamais précisé dans sa jurisprudence ce qu'il entend par « pratique radicale ». Le laconisme du juge en la matière place dans l'incertitude l'ensemble des acteurs et des observateurs puisqu'on ne peut pas savoir aujourd'hui précisément ce qui caractérise le défaut d'assimilation lorsqu'il s'agit de la pratique d'une religion. Les arrêts du 27 juin 2008 et du 27 novembre 2013 précités sont des exemples frappants de ce laconisme critiquable. Dans le premier, le port de la burka, à savoir le voile intégral, a été qualifié par le juge de pratique radicale de la religion, sans en détailler les raisons, alors même que la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public n'avait pas encore été adoptée⁴⁷⁹. Dans le second cas, le silence du juge est encore plus inexplicable puisqu'il n'évoque même pas le problème religieux alors même

⁴⁷⁵ P. Lagarde, « Réintégration dans la nationalité française : assimilation et polygamie », note sous Conseil d'Etat (Sect. cont.) - 11 février 1994 (deux arrêts), *Rev. crit. DIP*, 1994, p. 317.

⁴⁷⁶ B. Pauvert, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁷⁷ CE, 3 févr. 1999, *Mme E.Y.*, n° 161251. La solution est la même lorsque le voile est porté par l'épouse française du prétendant à l'acquisition de la nationalité par mariage, v. CE, 23 mars 1994, *M. Majid Y.*, n° 116144.

⁴⁷⁸ CE, 14 oct. 1998, n° 175186, *Amiour*.

⁴⁷⁹ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 p. 18344.

que les entretiens conduits par l'administration semblent démontrer avec certitude que l'élément religieux avait été au cœur de la décision de refuser la nationalité pour défaut d'assimilation⁴⁸⁰. Ainsi, rien ne permet de connaître à quel endroit le juge administratif place son curseur afin de déterminer qu'il s'agit bien d'un comportement révélateur d'un défaut d'assimilation.

228. De manière générale, le juge appréhende au cas par cas les situations lorsqu'il doit apprécier une décision de refus de nationalité pour défaut d'assimilation. La jurisprudence en la matière correspond à la conception moderne de l'intégration, à savoir le fait de s'être intégré au sein de la société française, tout en respectant un ensemble de valeurs qui renvoient essentiellement aux droits fondamentaux. Par ailleurs, le juge s'efforce de s'immiscer le moins possible dans le mode de vie des individus. Le juge fait évoluer la notion d'assimilation qui ne signifie plus aujourd'hui l'absorption totale de l'étranger à une culture et un mode de vie homogènes. Cependant, une fois que l'assimilation a été vérifiée et que la nationalité a été accordée, l'administration conserve une certaine marge de manœuvre vis-à-vis de l'étranger devenu français si ce dernier ne s'est pas montré loyal envers la société française.

B) Le contrôle de la loyauté

229. La loyauté se définit comme le caractère d'une personne honnête et sincère, faisant preuve de fidélité manifestée par sa conduite aux engagements pris, au respect des règles de l'honneur et de la probité. Il peut arriver que l'étranger ayant acquis la nationalité française perde ce nouveau statut, soit parce qu'il l'avait obtenu de manière frauduleuse (1), soit parce qu'il s'est comporté *a posteriori* de manière déloyale et incompatible avec la qualité de français (2).

⁴⁸⁰ « Le requérant avait déclaré, au cours des entretiens, que depuis leur mariage, lui-même portait la barbe et son épouse le voile, en accord avec les préceptes de la religion islamique qui l'imposent afin d'« éloigner la tentation ». Il avait également indiqué qu'il inscrirait ses enfants dans une école coranique si une telle école venait à ouvrir dans sa commune et reconnu ignorer la signification de la laïcité. Enfin, il était établi que l'intéressé fréquentait depuis 2005 une mosquée connue pour ses accointances salafistes ». Eléments rapportés par : G. Marti, « le refus de l'égalité entre les sexes, obstacle à l'acquisition de la nationalité française par mariage », *op. cit.*

1) La sanction de la fraude dissimulant un défaut d'intégration

230. La fraude peut donner lieu à la remise en cause de l'acquisition de la nationalité dans le cadre d'une acquisition du fait d'un mariage avec un conjoint français. En effet, l'article 26-4 du Code dispose que « l'enregistrement peut encore être contesté par le ministère public en cas de mensonge ou de fraude dans le délai de deux ans à compter de leur découverte ». L'article précise de plus que « la cessation de la communauté de vie entre les époux dans les douze mois suivant l'enregistrement de la déclaration prévue à l'article 21-2 constitue une présomption de fraude ». Si le fait de pouvoir contester un enregistrement après un certain délai suivant la découverte d'une fraude se justifie, la présomption de fraude décrite dans la seconde partie de l'alinéa 3 précité surprend davantage car, par hypothèse, pour que la déclaration ait été déclarée recevable, la communauté de vie devait durer depuis au minimum quatre ans. Le Professeur Paul Lagarde juge avec raison que « cette présomption place d'une certaine façon le conjoint d'origine étrangère à la merci d'une rupture provoquée par le conjoint français »⁴⁸¹. Cette disposition est fréquemment utilisée par les parquets pour contester des déclarations de nationalité⁴⁸², et d'ailleurs la suspicion d'un défaut d'intention matrimoniale est tellement forte dans ce cas que la présomption est assez difficile, voire impossible, à combattre. Cependant, cette présomption n'est explicitement édictée que dans le cas où la cessation de la communauté de vie se produit dans les 12 mois suivant l'enregistrement de la déclaration de nationalité. En effet, un arrêt de la Cour de cassation a refusé d'étendre la présomption de fraude dans le cas où la communauté de vie a cessé avant l'enregistrement de la déclaration de nationalité⁴⁸³.

231. La position du Conseil constitutionnel sur le régime de la fraude. Elle est survenue dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité en 2012⁴⁸⁴. Les requérants ont, dans leur requête, attaqué la non-conformité à la Constitution du dispositif prévu à l'article 26-4, au motif qu'il est contraire au droit au respect de la vie

⁴⁸¹ P. Lagarde, *op. cit.*, p. 266.

⁴⁸² V. Par exemple CA Paris, 13 janvier 2005, *JCP* 2005, II, p. 10068, note. F. Boulanger.

⁴⁸³ Cass., civ. 1^{ère}, 19 sept. 2007 ; Bull. civ. I., n° 287 ; *D.* 2007. *AJ*, p. 2541 ; *Dr. fam.* 2007, n° 198, note Larribau-Terneyre ; *RJPF* 2007-12/12, obs. Putman. En l'espèce, la déclaration acquisitive de nationalité française par mariage est souscrite par le mari étranger le 8 octobre 1998 ; les époux vivent séparément à partir du 30 mars 1999 ; la déclaration est enregistrée le 28 juin 1999.

⁴⁸⁴ CE, 30 mars 2012, préc.

privé et aux droits de la défense. Sur le plan du droit au respect de la vie privée, le Conseil constitutionnel rappelle que « la présomption instituée par l'article 26-4 en cas de cessation de la communauté de vie entre les époux dans les douze mois suivant l'enregistrement de la déclaration est destinée à faire obstacle à l'acquisition de la nationalité par des moyens frauduleux tout en protégeant le mariage contre un détournement des fins de l'union matrimoniale ». Par conséquent, selon les sages du Palais Royal, « compte tenu des objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés, le législateur, en instituant cette présomption, n'a pas opéré une conciliation qui soit déséquilibrée entre les exigences de la sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée ». Il est cependant permis de douter que la seule circonstance que cette communauté de vie a cessé dans l'année qui suit l'enregistrement soit vraiment de nature à fonder, selon des « objectifs d'intérêts général », une présomption de fraude. Certes, le droit au respect de la vie privée n'est pas atteint, mais n'y a-t-il pas là une rupture d'égalité pour le conjoint étranger qui se retrouve dans une position d'infériorité durant l'année qui suit l'enregistrement de sa déclaration vis-à-vis du conjoint français⁴⁸⁵ ?

232. La décision est toutefois plus intéressante sur le plan des droits de la défense et se révèle avoir une portée pratique bienvenue. En effet, le délai de deux ans pour contester la déclaration ne courant qu'à compter de la découverte de la fraude, la rédaction de l'article 26-4 pouvait avoir pour effet de faire peser sur l'intéressé la charge de prouver, sa vie durant, qu'à la date de la déclaration aux fins d'acquisition de la nationalité, la communauté de vie entre les époux, tant matérielle qu'affective, n'avait pas cessé. Une telle circonstance tendrait à conférer sans limite de temps un avantage au ministère public dans l'administration de la preuve, ce qui porterait une atteinte excessive aux droits de la défense. Le Conseil constitutionnel, par le biais d'une réserve d'interprétation, décide que « la présomption prévue par la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 26-4 ne saurait s'appliquer que dans les instances engagées dans les deux années de la date de l'enregistrement de la déclaration ». Désormais, la présomption de fraude à l'égard de la déclaration de nationalité ne vaut que si le ministère public agit dans les deux ans suivant l'enregistrement de la déclaration et que la communauté de vie a cessé dans les douze

⁴⁸⁵ P. Lagarde, « QPC sur les conditions d'acquisition de la nationalité française par l'effet du mariage, commentaire de la décision n° 2012-227 QPC du Conseil constitutionnel », *Revue critique de droit international privé* 2012, p. 560.

mois suivant cette date. Si le ministère public agit plus de deux ans après l'enregistrement de la déclaration, il lui revient alors d'apporter la preuve du mensonge ou de la fraude. Cette nouvelle interprétation de l'article 26-4 n'est pas sans conséquence, la Cour de cassation ayant déjà eu affaire à des actions du ministère public engagées plus de deux ans après l'enregistrement de la déclaration de nationalité et fondées sur cette présomption de preuve⁴⁸⁶. Désormais, plusieurs arrêts tendent à démontrer que les juridictions se plient à la nouvelle règle⁴⁸⁷. Par exemple, dans un arrêt de 2013, la première chambre civile de la Cour de cassation a cassé un arrêt d'une cour d'appel en rappelant le considérant 14 de la décision du Conseil constitutionnel⁴⁸⁸. Il existe également une procédure de retrait d'une naturalisation dans le cas où celle-ci a été obtenue par mensonge ou par fraude.

233. Le retrait de la nationalité en cas de mensonge ou de fraude. Son régime est encadré par l'article 27-2 du Code civil selon lequel ces décrets de retrait peuvent être rapportés dans le délai de deux ans à partir de la découverte de la fraude. Un mensonge sur le lieu de naissance peut par exemple fonder un retrait. La plupart des exemples en la matière concernent toutefois la dissimulation d'un mariage antérieurement contracté⁴⁸⁹. Le manque de loyauté est constitué par le fait qu'antérieurement à l'acquisition de la nationalité, des faits démontrent qu'en réalité l'étranger n'était pas parfaitement intégré. Il peut également arriver que ces faits surviennent après l'acquisition de la nationalité. Le droit français prévoit là encore un mécanisme tendant à sanctionner le défaut d'intégration.

2) La déchéance de la nationalité sanctionnant un défaut d'intégration

234. La déchéance de la nationalité française est la sanction qui consiste à retirer à un individu qui l'avait acquise la nationalité française, en raison de son indignité ou de son manque de loyalisme. Aux termes de l'article 25 du Code civil, « l'individu qui a acquis la

⁴⁸⁶ Cass., civ. 1^{ère}, 16 juin 2011, deux arrêts, n° 10-17.532 et 10-19.232.

⁴⁸⁷ Cass., civ. 1^{ère}, 29 janv. 2014, n° 13-13778, M^{me} X, D (rejet pourvoi c/ CA Aix-en-Provence, 8 nov. 2012), M. Charruault, « Chronique de jurisprudence de droit de la famille », *Gazette du Palais*, 15 avril 2014 n° 105, p. 26.

⁴⁸⁸ Cass., civ. 1^{ère}, 15 mai 2013, n° 12-18.003, D, cassation, CA Versailles, 26 janv. 2012 ; « Portée limitée de la présomption de fraude à la nationalité découlant de l'article 26-4 du Code civil », *Revue Juridique Personnes et Famille* - 2013, p. 9. En l'espèce le ministère public n'a introduit son action qu'en 2009, c'est à dire sept ans après l'enregistrement de la déclaration.

⁴⁸⁹ V. par exemple CE, 21 mars 2011, 2 arrêts, n° 336600, M^{me} Karima A et n° 338402, M. Seydou A.

qualité de français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française ». Ce même article fournit la liste exhaustive des situations entraînant l'opportunité - et non l'obligation - pour l'administration de déchoir un individu ayant acquis la nationalité française : « 1° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ; 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 ; 5° S'il a été condamné en France ou à l'étranger pour un acte qualifié de crime par la loi française et ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement ». L'article 25-1 du code civil précise que la déchéance n'est possible que si les faits se sont déroulés antérieurement à l'acquisition ou dans le délai de dix ans à compter de cette acquisition (quinze ans pour les faits visés dans le 1° de l'article 25).

235. Une « épée de Damoclès » pour les naturalisés. La déchéance de la nationalité existe en France depuis 1927, à l'époque où le droit français s'est montré libéral par une acceptation de la double nationalité et par une ouverture massive à la naturalisation. La déchéance de la nationalité pour une personne ayant acquis la nationalité française mais possédant une autre nationalité était alors perçue comme la contrepartie réciproque de ce libéralisme. Procédure très utilisée après la seconde guerre mondiale pour motif de déloyauté⁴⁹⁰, elle est depuis tombée en désuétude pour devenir très marginale aujourd'hui dans son application⁴⁹¹. Elle représente en quelque sorte une réserve de souveraineté qui permet à l'Etat d'intervenir dans des situations exceptionnelles. Patrick Weil la décrit comme « une sorte d'arme de dissuasion, un article 16 de notre droit de la nationalité ». Or, tout comme le maintien de l'article 16 dans notre Constitution actuelle constitue le symbole d'un régime présidentiel, la permanence du système de la déchéance de la nationalité dans le code civil, bien que très rarement utilisée, symbolise une défiance

⁴⁹⁰ 479 déchéances de la nationalité prononcées entre 1947 et 1953. Source : P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français ?*, *op. cit.*

⁴⁹¹ Depuis 1999, il n'a été recouru qu'à dix reprises à la procédure de déchéance instituée par l'article 25, v. T. Mariani, rapport n° 2814 sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, Ass. nat., 16 sept. 2010, p. 133 ; Depuis 2012, une seule a été prononcée, mais pas pour des actes de terrorisme, Ass. nat., compte rendu intégral, 16 sept. 2014, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014-extra2/20142010.asp>.

permanente envers les français naturalisés. Cette « épée de Damoclès » au dessus de leur carte d'identité nationale leur rappelle que, pendant un certain délai, ils ont à prouver qu'ils sont dignes de faire partie de la communauté nationale. Sans remettre en cause la gravité des faits commis et la peine encourue, le système sur la déchéance de la nationalité marque une rupture avec le principe d'égalité, infligeant une double peine au Français ayant acquis la nationalité française.

236. La conformité de la déchéance de nationalité au principe d'égalité. Interrogé sur la constitutionnalité de la loi du 22 juillet 1996⁴⁹² en ce qu'elle rajoutait le cas des personnes ayant été condamnées pour un crime ou délit constituant un acte de terrorisme, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur ce principe d'égalité. Après avoir constaté « qu'au regard du droit de la nationalité les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation », le juge a estimé que « le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité »⁴⁹³. Le Conseil constitutionnel n'a pas admis, pour rejeter le recours, une différence de situation entre les Français ayant acquis la nationalité et les Français de naissance. Un tel raisonnement aurait produit des effets très négatifs, à savoir la remise en cause de l'unité républicaine, fondement du modèle français d'intégration. Dès lors, le respect du principe d'égalité s'explique, selon le juge, par la gravité des actes de terrorisme et en raison des garanties accordées par le législateur. La lecture de la décision procure « un certain malaise qui vient de la distorsion entre une proclamation solennelle de l'égalité d'un côté et l'admission d'une différence de traitement de l'autre sans commune mesure avec le principe affirmé »⁴⁹⁴.

⁴⁹² Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

⁴⁹³ Cons. const., décision n° 96-377 du DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire* ; V. commentaire : O. Schrameck, « Application du principe d'égalité au droit de la nationalité », *AJDA*, 1996, p. 693 ; v. aussi, C. Teitgen-Colly, F. Julien-Laferrière, « Actes de terrorisme et droit des étrangers », *AJDA*, 1997, p. 86 ; v. aussi P.-E. Spitz, « A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme », *AJDA*, 1997, p. 538.

⁴⁹⁴ P.-E. Spitz, *ibid.*

237. Le Conseil a confirmé cette position récemment dans une décision relevant de son contrôle *a posteriori*, saisi par le Conseil d'Etat d'une question préjudicielle de constitutionnalité concernant les articles 25 et 25-1 du Code civil. Depuis sa première décision, le législateur a ajouté que les faits commis antérieurement à l'acquisition de la nationalité peuvent être pris en compte et a rallongé les délais à quinze ans en matière de terrorisme : le délai accordé pour pouvoir déchoir de la nationalité et le délai à compter de l'acquisition à l'intérieur duquel les faits de terrorisme peuvent donner lieu à déchéance. Le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire à aucune de ces deux modifications⁴⁹⁵.

238. Suite aux attentats qui ont touché la France en Novembre 2015, le Président de la République François Hollande a annoncé sa volonté de réviser la Constitution afin d'y introduire la déchéance de la nationalité, évoquant la possibilité de l'étendre pour des Français de naissance. Devant le refus affiché par l'opposition et une partie de la majorité de soutenir son projet, le Président a finalement dû y renoncer⁴⁹⁶. Le débat sur une possible déchéance de la nationalité étendue à tous les Français s'est révélé particulièrement intéressant, l'argument principal opposé à cette réforme étant qu'elle aurait créé dans la Constitution une discrimination entre les Français de naissance et les Français par acquisition possédant une autre nationalité. Pourtant, cette déchéance étendue à tous les Français aurait permis de revenir sur une discrimination tout aussi embarrassante. Actuellement, seuls les Français par acquisition peuvent être déchus de leur nationalité : par conséquent, « leur nationalité française est juridiquement et symboliquement fragilisée »⁴⁹⁷. Il n'est pas acceptable qu'un étranger naturalisé, ayant fait la preuve de son intégration, soit différemment traité et symboliquement exclu du reste de la communauté nationale. Finalement, conserver la déchéance de la nationalité

⁴⁹⁵ « Considérant que, d'autre part, depuis cette décision du 16 juillet 1996, la loi du 23 janvier 2006 susvisée a porté de dix à quinze ans les délais prévus aux deux premiers alinéas de l'article 25-1 pour les faits visés au 1° de l'article 25 ; que ce délai de quinze ans prévu au premier alinéa de l'article 25-1, qui ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance, ne concerne que des faits d'une gravité toute particulière ; que le délai prévu au deuxième alinéa de l'article 25-1 est également limité à quinze ans pour les faits visés au 1° de l'article 25 », Cons. const., décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.*, *AJDA* 2015. p. 134; *ibid.* 1000, note B. Pauvert; *D.* 2015. p. 208; *AJ pénal* 2015. p. 201, obs. C. Chassan; *Rev. crit. DIP* 2015. p. 115, note P. Lagarde; *Constitutions* 2015, p. 253, note Le Bot.

⁴⁹⁶ « François Hollande renonce à la déchéance de nationalité et au Congrès », *Le monde.fr*, 30 mars 2016.

⁴⁹⁷ H. Fulchiron, « Déchéance..Libres propos », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 15, 14 déc. 2015, p. 1378.

uniquement pour les Français par acquisition traduit l'idée selon laquelle ils ne seraient pas des Français comme les autres. Bertrand Pauvert considère, au contraire, qu'il existe une procédure semblable pour les Français de naissance, celle du retrait ou de la perte de nationalité prévue aux articles 23-7 et 23-8⁴⁹⁸. Toutefois, cet argument ne suffit pas à compenser la rupture d'égalité provoquée par la déchéance de nationalité, dans la mesure où le retrait et la perte de nationalité visent des cas tout à fait exceptionnels⁴⁹⁹ illustrant une volonté effective de se couper de la communauté nationale.

239. En définitive, la nationalité, parce qu'elle est l'instrument et le reflet d'une conception de la nation, présume d'une intégration réussie. L'étranger ayant acquis la nationalité rejoint le projet commun à tous les membres de la communauté nationale. De plus, le droit de la nationalité étant relativement ouvert en France, l'accession de l'étranger au rang de « national » prouve qu'il dispose de liens plus ou moins étroits avec la société française. Ces liens présument à leur tour de l'intégration de l'étranger, qui ne mène pas une vie de reclus mais au contraire entretient des relations multiples avec les nationaux. Après avoir appréhendé l'intégration présumée par la nationalité, il convient à présent d'envisager le rôle intégrateur de l'unité républicaine.

⁴⁹⁸ B. Pauvert, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », *AJDA*, 2015, p. 1000.

⁴⁹⁹ Il s'agit, pour l'article 23-7 du code civil, du « Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger », et, pour l'article 23-8 du code civil, du « Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, n'a pas résigné son emploi ou cessé son concours nonobstant l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement ».

TITRE SECOND

L'UNITÉ RÉPUBLICAINE, FACTEUR PROFITANT A L'INTÉGRATION DE L'ÉTRANGER

241. La tradition française issue de la Révolution de 1789, affirmée tout au long du XIX^{ème} siècle, puis consacrée à partir de la Troisième République, se caractérise par son unité républicaine. Le but de ce titre est de démontrer comment une telle unité affecte l'avenir et la place des immigrés en favorisant leur intégration. Tout particulièrement, le droit français est resté longtemps marqué par le modèle assimilationniste, à savoir que l'unité républicaine a autant contribué à assimiler les différents particularismes régionaux à la nation française qu'à intégrer les personnes étrangères dans la société française. C'est pourquoi la France a toujours refusé d'appliquer une politique publique de différentialisme selon les catégories d'individus. Dans cette perspective, il va s'agir de révéler à quel point l'unité du statut juridique du national contribue à intégrer un immigré, dans la mesure où seule l'obtention de la nationalité française permet d'accéder à la pleine citoyenneté. En effet, la seule différenciation admise par le droit français est celle qui distingue les étrangers des nationaux. Dès lors, l'unité républicaine contribue à l'intégration des populations étrangères de deux manières. D'une part, il sera possible de démontrer qu'une conception unifiée de la citoyenneté implique que seul l'accès à la

nationalité contribue à une intégration pleinement aboutie de l'étranger (CHAPITRE PREMIER). D'autre part, il y a tout lieu de constater que l'unité républicaine s'appuie sur un refus clair et sans équivoque de toutes formes de particularismes dans le but d'intégrer l'ensemble des individus résidant sur le sol français (CHAPITRE SECOND).

CHAPITRE PREMIER

LA CONCEPTION UNIFIEE DE LA CITOYENNETE

242. Tout comme la République française affirme son indivisibilité dans l'article 1er de la Constitution de la Cinquième République en date du 4 octobre 1958⁵⁰⁰, la nation française est une et indivisible. De la même manière, la tradition française a toujours consisté à exiger l'appartenance à la nation pour pouvoir bénéficier de certains droits. Les droits du citoyen, proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, sont exclusivement réservés aux nationaux en tant que membres de la communauté nationale. Danièle Lochak explique que l'effet pervers de l'idéologie révolutionnaire a « verrouillé l'Etat-nation en instituant une frontière presque étanche entre le national citoyen et l'étranger non-citoyen »⁵⁰¹. L'une des conséquences de la Révolution française est le transfert de la souveraineté du pouvoir monarchique vers la nation. De ce fait, le citoyen se révèle le principal acteur de la souveraineté grâce aux nouveaux droits qui lui sont conférés. Cette logique crée « un lien intrinsèque entre le peuple, la démocratie, l'Etat, la nationalité et la citoyenneté »⁵⁰². Le lien ainsi décrit se justifie, dans le droit français, par la différence de nature et la complémentarité entre citoyenneté et nationalité. La nationalité représente le lien d'appartenance d'un individu à un Etat, alors que la citoyenneté est un statut juridique permettant à certains individus de déterminer le futur de toute la communauté. Les citoyens acquièrent le droit de représenter la nation souveraine, et de choisir quels sont les individus dignes de figurer parmi ces représentants.

⁵⁰⁰ Article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 : « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

⁵⁰¹D. Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou », in *Citoyenneté et nationalité*, sous la dir. De D. Colas, C. Emeri et J. Zylberberg, PUF, Paris, 1991, p. 179.

⁵⁰² M.-A. Moreau, « Conclusion : Le découpage des concepts de nationalité et de citoyenneté au service de l'intégration sociale », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, ed. Bruylant, 2012, p. 361.

243. Le droit français, en réservant cette faculté aux seuls nationaux, établit une barrière infranchissable entre le citoyen et l'étranger. Pour voter, au-delà des qualités requises pour devenir citoyen, un étranger, même durablement installé en France depuis plusieurs générations, doit appartenir à la communauté nationale. Le modèle français est clair : il n'y a pas de citoyenneté en dehors de la nationalité. Il n'existe pas de statut juridique intermédiaire entre l'étranger et le citoyen. Il apparaît même chez les défenseurs de cette logique comme Bertrand Pauvert que « conférer à l'ancien étranger ayant acquis la nationalité les droits liés à la citoyenneté représente la plus grande marque de confiance qui puisse exister ». L'auteur poursuit sa démonstration en justifiant que « l'étranger est non seulement jugé digne d'entrer dans le groupe, mais aussi capable d'exprimer sa volonté quant à l'avenir de cette communauté »⁵⁰³. Selon cette vision des choses, l'intégration n'aboutit complètement que si l'étranger devient un membre de la communauté des citoyens en obtenant la nationalité du pays qui l'accueille. L'unité républicaine favorise ainsi indirectement l'intégration de l'étranger, dans la mesure où l'acquisition de la nationalité lui octroie simultanément la qualité de citoyen.

244. Mais la solidité de ce couple citoyenneté-nationalité est à relativiser. D'abord, l'analyse comparative sera l'occasion de constater que la France se démarque d'un certain nombre de ses voisins en demeurant encore aujourd'hui à ce point hostile à la diversité des statuts dans la citoyenneté. Par ailleurs, le rôle intégrateur du droit de vote pour les étrangers n'est pas à minimiser. Le droit de vote n'est pas un droit comme les autres, il intègre l'étranger en l'accueillant au sein d'un projet commun dans lequel l'étranger peut avoir un rôle de décideur et d'acteur. Enfin, bien que contraire à la tradition républicaine française, le dédoublement de la notion de citoyenneté semble déjà avoir été admis dans le droit français. Il apparaît dans ce cas difficile de continuer à refuser d'admettre l'ouverture de ce droit aux étrangers régulièrement installés sur le territoire français. L'idée est de démontrer qu'une remise en cause de l'exclusivité de la citoyenneté par la nationalité peut davantage favoriser l'intégration de l'étranger qui, sans obtenir la qualité de Français, participerait à la prise de décisions importantes concernant l'avenir du pays.

⁵⁰³ B. Pauvert, *L'intégration des étrangers en France, Etude de droit public*, Atelier national de reproduction des thèses, 1999, p. 136.

La consécration du couple nationalité-citoyenneté sera présentée dans une première section (Section 1), tandis que les conditions de la remise en cause de ce couple seront exposées dans une seconde section (Section 2).

Section 1 : La consécration du couple citoyenneté-nationalité

245. La nationalité est une notion largement appréhendée dans les précédents développements. Celle de citoyenneté, à l'inverse, représente une difficulté toute particulière tant ses définitions sont nombreuses et diverses. La citoyenneté peut se concevoir soit de façon très large, en tant qu'une égalité de droits entre les membres d'une société. Elle peut aussi faire l'objet d'une conception plus restreinte, à savoir une citoyenneté liée au seul exercice de la souveraineté nationale. La clarification du sens généralement donné par le droit français à la notion de citoyenneté s'impose (Paragraphe 1).

246. Par ailleurs, en tant que symbole d'appartenance à la nation, la France exclut l'étranger des droits garantis par le statut du citoyen. La nationalité apparaît comme une condition *sine qua non* de l'inclusion dans la citoyenneté. La situation est paradoxale : alors que le suffrage universel inclut la majorité des individus autour d'un projet commun, il en exclut toute une partie en conditionnant la citoyenneté à la nationalité (Paragraphe 2).

§1 : La notion de citoyenneté

247. D'emblée, examiner la notion de citoyenneté constitue un exercice délicat en raison de la nature de cette notion. La citoyenneté en tant que concept échappe à tout enfermement. Elle ne peut pas être définie comme un statut juridique similaire à celui de la nationalité par exemple, notamment parce que la citoyenneté « tend toujours à être redéfinie, en fonction des rapports de force politiques »⁵⁰⁴. Selon Dominique Schnapper⁵⁰⁵, la citoyenneté a avant tout un sens juridique, le citoyen étant un sujet de

⁵⁰⁴ Hervé Andres, « Le vote des étrangers : une question importante pour la démocratie : Droit de vote des étrangers, l'Arlésienne (titre de l'article paru) », *Plein droit*, 2012, pp.27-30.

⁵⁰⁵ D. Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Gallimard, 2000, pp. 9-11.

droit et disposant à ce titre de droits civils et politiques. La citoyenneté est également le fondement de la légitimité politique car le citoyen est détenteur d'une part de la souveraineté politique. Enfin, la citoyenneté constitue la source du lien social, le lien politique se substituant au lien religieux ou dynastique dans les sociétés modernes. Par ces trois aspects, la citoyenneté joue un rôle essentiel en matière d'intégration des étrangers. Ainsi, « l'homme devient citoyen lorsqu'il acquiert les droits et libertés qui en font un être politique actif. Plus précisément, dans la conception moderne de la cité, le citoyen, c'est celui qui participe à la souveraineté nationale en tant qu'individu investi d'un statut politique et titulaire de droits politiques »⁵⁰⁶.

248. La citoyenneté n'est pas un statut juridique comme les autres car elle est le fruit d'une construction politique, d'une histoire non continue. Issue du latin *civitas* qui renvoie à la cité, la citoyenneté est originairement liée au droit de cité octroyé en échange du respect des règles de la cité. Les droits et prérogatives du citoyen sont rattachés à son appartenance à la cité. Cette étymologie conduit inéluctablement à analyser les origines de la citoyenneté qui expliquent la mise à l'écart des étrangers. L'apparition de la citoyenneté juridique (B) a succédé à la naissance de la citoyenneté politique (A).

A) La naissance de la citoyenneté politique

249. A l'origine, les cité-Etats grecs ont mis au point des modèles de Constitution, les *politeia*, afin de réguler l'activité d'une communauté de citoyens. Aristote est d'ailleurs l'un des premiers à considérer que l'activité politique est la seule digne de l'homme car elle lui permet de réaliser ce qu'il y a de plus profondément humain en lui. Dans son ouvrage majeur⁵⁰⁷, il distingue les *polis* des peuples non organisés en société politique ainsi que de la société dans son ensemble. Dans les sociétés organisées, le citoyen participe à l'assemblée du peuple, peut en devenir le représentant, et émettre son avis lors des réunions de l'assemblée, dans l'*agora*⁵⁰⁸. Anicet le Pors explique que, dans les sociétés

⁵⁰⁶ D. Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou », in *Citoyenneté et nationalité*, sous la dir. De D. Colas, C. Emeri et J. Zylberberg, PUF, Paris, 1991, p. 189.

⁵⁰⁷ Aristote, *Les politiques*, Flammarion, 2ème édition revue et corrigée, 1993, p. 85.

⁵⁰⁸ Aristote définissait la cité comme « la communauté du bien-vivre pour les familles et pour les parentèles, en vue d'une existence accomplie et auto-suffisante ». Le philosophe pensait que ce qui était essentiel, c'était "la

athéniennes, « le citoyen d'Athènes est [...] un homme libre dans une société démocratique et les citoyens sont égaux devant la loi »⁵⁰⁹. Le citoyen est assimilé à l'homme libre qui peut non seulement prendre part aux décisions, donner son opinion, mais également être nommé à divers postes de haute magistrature ou de fonctionnariat. Aristote ne le définit d'ailleurs pas autrement lorsqu'il conclut son ouvrage sur la cité en définissant le citoyen comme « celui qui a la faculté de participer au pouvoir délibératif ou judiciaire »⁵¹⁰.

250. L'exclusion des étrangers dans la citoyenneté athénienne. Dans ce système, les étrangers de passage et les métèques (expression désignant des hommes libres appartenant à une autre cité) jouaient un rôle fondamental dans la vie de la cité, notamment économique. Ils bénéficiaient de surcroît de la protection de la loi. Toutefois, ils étaient exclus de la vie politique de la cité. Tout comme les esclaves ou les femmes, les étrangers n'avaient aucune vocation à intégrer la communauté des citoyens. Dès lors, le citoyen n'est pas citoyen par le fait d'habiter tel endroit, car des métèques et des esclaves partagent leur résidence avec lui. C'est d'ailleurs très intéressant de voir cet aspect les prémices de la distinction faite par l'abbé Sieyès plus de deux millénaires plus tard entre les citoyens actifs et les citoyens passifs. Aristote compare les étrangers à des « enfants pas encore inscrits à cause de leur âge ou des vieillards libérés des charges, dont il faut dire qu'ils sont citoyens en un certain sens mais non de manière tout à fait pleine »⁵¹¹. Les citoyens ne représentent finalement qu'une minorité, de l'ordre d'un dixième de la population de la cité. D'ailleurs, le choix du citoyen se base sur un critère uniquement ethnique. En effet, la naissance et la filiation déterminent l'appartenance à la cité. De plus, les cas d'acquisition de la citoyenneté par un étranger, par exemple à Athènes, ont été exceptionnels, si bien que la citoyenneté est restée globalement fermée. Cette restriction s'explique par le caractère très accompli de la démocratie athénienne. L'exercice de la souveraineté étant directement exercé par les citoyens, leur nombre ne peut être que naturellement restreint.

participation, inégale selon les cités et, à l'intérieur d'une cité, selon les régimes, à la gestion des affaires communes". Aristote, *Les politiques*, Flammarion, 2ème édition revue et corrigée, 1993, p. 85.

⁵⁰⁹ A. Le Pors, « La citoyenneté », PUF, 2011, p. 3.

⁵¹⁰ Aristote, *ibid*, p. 209.

⁵¹¹ Aristote, *ibid*, p. 206.

251. La séparation entre la sphère publique et la sphère privée. D'ailleurs, le système grec de l'antiquité est intéressant à un second point de vue puisque, en dehors de l'exclusion des étrangers du statut des citoyens, les cités-Etats séparent très clairement la sphère publique de la sphère privée. La *polis*, en tant que sphère publique, est très distincte de la vie privée. Le citoyen est perçu comme tel seulement dans le cadre de son activité publique, donc politique. Dans sa vie privée, il n'est plus perçu comme un citoyen. Il agit selon ses propres désirs, tant qu'il respecte les lois de la cité. Cette liberté figure également parmi les caractéristiques de la citoyenneté athénienne. C'est un point essentiel car il démontre que la citoyenneté était liée au concept de liberté, et de démocratie, ce qui en fait une citoyenneté politique. Seuls les hommes libres peuvent participer à la vie politique, et non les esclaves ou les métèques. Dominique Schnapper rappelle que « l'idéal démocratique d'Athènes comportait l'idée de liberté, ou *eleutheria* »⁵¹². En effet, « par définition, les citoyens des cités sont des hommes libres »⁵¹³. La citoyenneté politique née à Athènes et dans les autres cités grecques ne se borne pas à exclure l'étranger et à ne regrouper que les citoyens libres. Elle permet à l'individu d'être libre dans sa sphère privée et aux citoyens d'être égaux entre eux. Avec la République romaine, et ses extensions, la citoyenneté politique se transforme en citoyenneté juridique.

B) L'apparition de la citoyenneté juridique

252. Une citoyenneté ouverte. La citoyenneté en tant que statut juridique est concomitante au régime républicain apparu à Rome dans l'Antiquité. En effet, les relations entre les individus ont évolué en raison de l'augmentation des territoires et des populations à contrôler. Autre motif d'évolution, le système romain ne fonctionnait pas comme une démocratie mais plutôt comme une oligarchie. Les individus deviennent des sujets de droit à part entière, disposant même de droits civils ou personnels. Alors que la

⁵¹² D. Schnapper, *La communauté des citoyens*, Editions Gallimard, 2003, p. 124.

⁵¹³ C. Nicolet, « Rome et les étrangers », *Philosophie politique*, 1993, n° 1, p. 14. Cité par B. Pauvert, *op. cit.*, p. 143. L'auteur explique ce lien entre citoyen et liberté car seul l'homme capable de défendre la cité était considéré comme un homme libre, et donc un citoyen potentiel, car il peut assurer la défense commune. Une telle conception se justifie dans un contexte où la défaite militaire entraînait la disparition de la cité. Pouvoir défendre la cité garantissait ainsi une place au sein de l'*agora*. Cette tradition se retrouvait également chez certaines populations barbares. Ainsi, selon A. Siegfried, ce mode de démocratie était tiré des institutions primaires alémaniques selon lesquelles l'homme libre était « celui qui portait l'épée », in *La Suisse, démocratie témoin*, 4e éd., éditions de la Baconnière, Neuchâtel, 1969, p. 152.

société athénienne organisait la citoyenneté autour de la politique et de quelques individus jugés dignes d'y contribuer, les *civis romanus* appartiennent à une même communauté parce qu'ils sont soumis aux mêmes lois⁵¹⁴. Cette différence de nature de la citoyenneté a eu pour conséquence d'inclure progressivement les éléments étrangers. L'adoption de l'édit de Caracalla en 212 consacre cette ouverture en accordant le droit de cité romain à tous les habitants libres de l'Empire qui n'en disposaient pas encore. Cette ouverture massive n'est pas sans lien avec le concept d'appartenance puisqu'elle procède d'une « fugitive illusion d'un empire qui feignait de se croire à la fois national et achevé. Il ne devait y avoir que des Romains au monde, puisque les Romains avaient conquis et fermé le monde »⁵¹⁵.

253. Une citoyenneté non-politique. Pour autant, cette apparence de citoyenneté universelle, y compris pour des étrangers, ne permet pas aux citoyens de participer effectivement à la politique. Le pouvoir s'exerce de façon oligarchique, malgré l'intégration sociale des élites provinciales puis de tous les hommes par la citoyenneté civile. L'immense majorité des romains ne prend aucune part à la vie publique. L'histoire de Rome affiche une contradiction surprenante : la République, dans une moindre mesure, puis l'Empire, se sont montrés plus ouverts que les cités grecques dans la mesure où la citoyenneté romaine est accordée à un nombre important d'individus, y compris ceux des territoires occupés. De cette manière, Rome est à l'origine d'une ouverture potentielle de la citoyenneté et de sa vocation universelle. Mais, contrairement aux sociétés helléniques, la citoyenneté octroyée par Rome ne permet pas au plus grand nombre de participer à la vie politique. C'était une citoyenneté « de soumission », symbole de l'appartenance de tous ces hommes à une communauté, celle de l'Empire romain. Cette citoyenneté juridique s'oppose à la citoyenneté politique qui, bien que n'accordant le statut qu'à un groupe minoritaire d'habitants, leur permet à chacun de décider de l'avenir de la cité. A Rome, non seulement la masse des citoyens sont exclus du centre des décisions, mais ils n'ont pas davantage accès aux charges publiques. Une telle oligarchie se base sur la réussite économique et sociale, et non sur la naissance. La participation

⁵¹⁴ Selon Cicéron : « pour ceux qui ont entre eux communauté de loi, il y a communauté de droit. Ceux pour qui ces choses sont communes doivent être considérés comme appartenant à la même cité », *De legibus*, 1, 23, cité et traduit par P. Gauthier, « La citoyenneté en Grèce et à Rome : participation et intégration », *Ktéma, civilisations de l'Orient, de la Grèce et de la Rome antiques*, n° 6, 1981, pp. 176-179.

⁵¹⁵ C. Nicolet, *op. cit.*, p. 20.

politique est alors ouverte à tout citoyen devenu suffisamment riche. L'analyse de Max Weber prend la même direction : « nulle part au monde un patronage politique de cette sorte n'a été tenu entre les mains d'un si petit nombre de familles »⁵¹⁶.

254. L'effacement de la notion de citoyenneté du moyen-âge à l'Ancien régime.

La logique romaine d'une appartenance à une communauté survit après l'effacement du droit romain. Le terme de citoyen n'est plus employé au Moyen-âge, il est remplacé par le sujet qui se voit protégé par un suzerain auquel il a porté allégeance. La citoyenneté s'éclipse au profit de l'organisation féodale. Cette dernière substitue à l'appartenance à un empire, la dépendance vis-à-vis d'un seigneur. Jean Bodin, célèbre théoricien de l'époque médiévale, précise le rapport exact qui existait entre le seigneur et ses sujets : « les privilèges ne font pas le citoyen, mais l'obligation mutuelle du souverain au sujet, auquel, pour la foi et l'obéissance qu'il reçoit, il doit justice, conseil, confort, aide et protection, ce qui n'est jamais dû aux étrangers »⁵¹⁷. L'étranger est, contrairement au modèle romain, écarté du statut de citoyen. Ce dernier se trouve d'ailleurs défini en opposition par rapport à l'étranger. Il est protégé par son seigneur si, et seulement si, il lui porte allégeance. L'étranger apparaît comme celui qui ne dépend pas d'un suzerain⁵¹⁸. La communauté politique athénienne ou l'empire juridique romain deviennent, sous le Moyen-âge, un ensemble d'individus sous la dépendance d'un suzerain. Toutefois, la logique féodale se démarque également des cités grecques car les sujets ne bénéficient pas de droits politiques ou du privilège de pouvoir décider l'avenir. Parallèlement à cette logique féodale, le développement des communes en tant que cités-Etats au Moyen-âge tend à expliquer la naissance et la construction de la nation moderne. Dans ce cas, l'unité politique prend forme autour de la Ville, et le bourgeois constitue un citoyen juridiquement et politiquement autonome, défini par son appartenance à la Ville : « c'est en tant qu'individu que le citoyen entrait dans la bourgeoisie. C'est en tant qu'individu qu'il

⁵¹⁶ M. Weber, *La ville*, Paris, Aubier-Montaigne, « Champ urbain », 1982 (1921), p. 209.

⁵¹⁷ J. Bodin, *Les six livres de la République*, 10e éd., Gabriel Cartier, Lyon, 1593, réimpression Fayard, Paris, 1986, Livre I, chapitre 6, p. 131.

⁵¹⁸ M. Vanel, « La notion de nationalité », *Revue critique DIP*, 1951, p. 12 : « la protection qu'il en reçoit en retour de son suzerain constitue la base de la distinction des citoyens et des étrangers, puisqu'elle permet de déterminer de quel souverain un individu dépend ».

prêtait serment de bourgeois. Plus que l'origine familiale, c'était la qualité de membre de l'association locale de la ville qui garantissait le statut de bourgeois »⁵¹⁹.

255. Sous l'Ancien Régime, c'est-à-dire au cours des trois derniers siècles de la monarchie à partir de l'introduction du droit romain de Justinien, la notion de citoyenneté n'est pas juridicisée mais le citoyen, Français naturel ou d'origine, est celui qui jouit des droits civils. A côté, les étrangers ne constituent pas des citoyens mais des « sous-citoyens », ou alors, comme les qualifiait Bodin, des « citoyens d'honneur »⁵²⁰. Sous l'Ancien-Régime, peu importe d'habiter ou non dans le Royaume, la citoyenneté représente un lien personnel entre le sujet et le Roi. Une preuve du lien d'allégeance entre le sujet et son Roi suffit pour bénéficier de la qualité de citoyen et de la protection du Roi.

256. En somme, depuis l'Antiquité jusqu'à la fin du Moyen-âge, la citoyenneté a embrassé diverses formes. Sous la Grèce antique, elle n'est attribuée qu'à un nombre infime d'individus mais qui, en contrepartie, détiennent le pouvoir politique et bénéficient d'un système de démocratie directe. La délégation semble alors impensable. La logique contraire fut adoptée sous la Rome antique, dans la mesure où la citoyenneté est étendue à de plus en plus d'individus, y compris étrangers, mais avec une pratique du pouvoir restreinte à quelques familles aisées économiquement. Suite à l'effondrement de l'empire romain, la notion d'appartenance à une communauté a pris la forme d'un système féodal dans lequel le citoyen est le sujet protégé par son suzerain. A l'aube du XVIIIème siècle, le fruit est donc mûr pour que la France développe sa propre conception de la citoyenneté : une synthèse de la citoyenneté politique et de la citoyenneté juridique.

Par la suite, la façon dont la France a associé jusqu'à aujourd'hui les notions de citoyenneté et de nationalité a eu pour effet d'exclure l'étranger du droit de pouvoir décider de l'avenir de la communauté.

⁵¹⁹ M. Weber, *op. cit.*, p. 62.

⁵²⁰ S. Goyard-Fabre, *Jean Bodin et le droit de la République*, Coll. Leviathan, P.U.F., 1989, pp. 121-136. Comme le note Justin Kissangoula dans sa thèse, « c'est donc parce qu'ils ne jouissaient pas d'une citoyenneté pleine et entière que Concini, Mazarin, Necker, pour ne citer que ceux-là, sont restés étrangers, tout en ayant occupé des hautes fonctions publiques ». Pour illustrer l'esprit de cette époque, la réaction de l'économiste Monchrestien : « car on ne trouvera jamais raisonnable ni par le droit, ni par l'exemple que les étrangers soient égaux en privilèges et concurrents en tous avantages avec les citoyens ».

§2 : Le lien exclusif entre citoyenneté et nationalité

La période révolutionnaire, tout en liant le droit de vote au statut de citoyen, est balbutiante sur l'inclusion de l'étranger au sein de la citoyenneté (A). La fin de cette période, confortée par les régimes suivants, fait de la nationalité une condition inhérente au droit de vote (B).

A) L'avènement du citoyen dans son acception moderne

La citoyenneté issue de la Révolution française découle des idées des philosophes des Lumières (1). L'époque révolutionnaire préfigure la base de la construction d'un Etat de droit et démocratique dans lequel l'individu en tant que citoyen n'est pas écarté de l'exercice du pouvoir (2).

1) Les origines de la citoyenneté moderne dans la philosophie des « Lumières »

257. Sur ce sujet, l'apport de Montesquieu est indéniable dans la mesure où il établit la nécessité de contre-pouvoirs au service de la limitation de l'absolutisme monarchique. Dans son ouvrage *De l'esprit des lois*, le philosophe bordelais met en lumière trois concepts clefs dans son vocabulaire : séparation, équilibre, modération. Même s'il n'emploie pas directement le terme de « contre-pouvoir »⁵²¹, l'idée qui se dégage nettement de sa pensée est que pour lutter contre l'absolutisme au profit d'une personne ou de plusieurs personnes, le pouvoir doit être séparé, équilibré et modéré : « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »⁵²². Montesquieu développe par ailleurs la pensée selon laquelle les hommes naissent égaux naturellement, puis la société les rend inégaux, et c'est la loi qui leur rend cette égalité naturelle. Cette théorie de la démocratie juridique préfigure le citoyen moderne qui est l'égal des autres. De plus, la doctrine de Montesquieu semble inclure les futurs citoyens

⁵²¹ La problématique actuelle des contre-pouvoirs est d'ailleurs la transposition moderne de la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, P. Avril, « Les contre-pouvoirs institutionnels », *Projet*, n° 150, 1980, p. 1190.

⁵²² Montesquieu rajoute par ailleurs que « c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser »; in Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XI, Chapitre IV, Editions Gallimard, 1995, p. 326.

dans l'exercice du pouvoir qui n'appartiendrait plus à un nombre restreint d'individus⁵²³. Un régime équilibré et modéré serait, à lire Montesquieu, un régime à l'intérieur duquel des citoyens conçoivent les lois, d'autres les exécutent, tandis que leur application est confiée à des juges.

258. Le second auteur fondamental dans l'avènement du citoyen moderne est Jean-Jacques Rousseau et sa théorie du contrat social. Le contrat social, en raison du rôle qu'il assigne aux différents individus qui y consentent, est à l'origine de l'appartenance des citoyens au sein d'une communauté et des droits qui en résultent. La théorie du pacte social est en effet un préliminaire à l'inclusion du citoyen dans la nation. La théorie de Rousseau n'est qu'un prolongement de celle de John Locke. Ce dernier s'oppose à Thomas Hobbes qui envisage un contrat entre des membres de la société mais au détriment de la liberté individuelle, transférée à l'Etat Leviathan⁵²⁴. Le droit naturel des individus est ainsi reconnu mais il a pour fonction unique de légitimer la toute puissance de l'Etat « armé du droit de représenter chacun des membres (...) et de diriger les volontés de tous »⁵²⁵. Locke voit au contraire dans le pacte social la possibilité de consacrer le consentement individuel de chacun et donc sa liberté : « les hommes étant tous naturellement libres, égaux et indépendants, nul ne peut être tiré de cet état, et être soumis au pouvoir politique d'autrui sans son propre consentement, par lequel il peut convenir, avec d'autres hommes, de se joindre et s'unir en société »⁵²⁶.

259. Selon Rousseau, la mission du contrat social est la suivante : « trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-

⁵²³ « Lorsque, dans la République, le peuple en corps a la souveraine puissance, c'est une *démocratie*. Lorsque la souveraine puissance est entre les mains d'une partie du peuple, cela s'appelle une *aristocratie* [...] Il [le peuple] ne peut être monarque que par ses suffrages qui sont ses volontés. La volonté du souverain est le souverain lui-même. Les lois qui établissent le droit de suffrage sont donc fondamentales dans ce gouvernement. En effet, il est aussi important d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés » ; Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Tome I, Chapitre II : *Du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie*, *op. cit.*, p. 98. Montesquieu fait donc le lien entre citoyenneté et démocratie, ce qui comporte comme conséquence l'importance du suffrage afin que le peuple souverain puisse décider de son propre sort.

⁵²⁴ « L'individu devient citoyen en faisant corps avec ses semblables, renonçant donc à la distinction en échange de la protection », D. Lamoureux, « La citoyenneté : de l'exclusion à l'inclusion », *Citoyenneté et nationalité*, *op. cit.*, p. 56.

⁵²⁵ T. Hobbes, *Leviathan*, cité par J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques*, 2ème éd., Armand Colin, Paris, 1990, p. 48.

⁵²⁶ J. Locke, *Essai sur le gouvernement civil*, Flammarion, 2è éd., 1999.

même, et reste aussi libre qu'auparavant »⁵²⁷. A l'instant où les hommes libres parviennent à réaliser cet objectif, Rousseau explique que « cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté ». L'association des libertés individuelles autour d'un corps commun attribue au corps sa puissance et sa force. Chaque membre de la communauté des citoyens conserve sa liberté, parce qu'il y a consenti. Ce corps commun, nommé « cité » ou « Empire » sous l'Antiquité, constitue, à partir du XVIII^{ème} siècle, et surtout tout au long du XIX^{ème} siècle, le modèle de l'Etat-nation. La raison pour laquelle le citoyen peut prendre part aux décisions d'un Etat est qu'il appartient à la nation liée à cet Etat, car il a consenti à se soumettre à ses lois, à le protéger, à partager sa liberté avec celle des autres. Comme le dit Rousseau, les membres de la nation prennent collectivement le nom de peuple, et s'appellent en particulier citoyens, comme participant à l'autorité souveraine, et sujets, comme soumis aux lois de l'État"⁵²⁸. Le citoyen y conserve cependant sa liberté d'agir, son consentement, contrairement à la théorie de Hobbes dans laquelle le libre arbitre des individus disparaît. Les fondements de la citoyenneté révolutionnaire pleine et entière sont désormais posés.

2) Les caractéristiques de la citoyenneté moderne dans la pensée révolutionnaire

260. La perception révolutionnaire s'inscrit dans la lignée de l'histoire discontinue de la citoyenneté. Tout en reprenant l'idée selon laquelle le citoyen est le membre d'une communauté souveraine, elle renoue avec la citoyenneté propre aux cités-Etats grecs en accordant des droits politiques rattachés au statut de citoyen : « le citoyen, ce n'est plus simplement l'habitant, c'est le membre de la nation, qui désigne l'entité collective formée par l'ensemble des citoyens et seule dépositaire de la souveraineté dans l'Etat »⁵²⁹. Le professeur Franck Moderne aborde cette question de la figure du citoyen dans la Révolution française. Pour ce faire, il s'est intéressé à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « lisons l'article 3 de la de la Déclaration de 1789 et son article 5. On a déjà les éléments qui contribuent à associer l'appartenance à une nation et

⁵²⁷ J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Editions Nathan, 1998, p. 40.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ D. Lochak, *op. cit.*, p. 181.

la qualité de citoyen, lequel a remplacé le "sujet" de l'Ancien Régime pour devenir, grâce à la thématique de l'égalité, la véritable source de la souveraineté nationale »⁵³⁰. En effet, les termes de l'article 3 de la Déclaration évoquée sont les suivants : « le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »⁵³¹. Désormais, la citoyenneté désigne une appartenance non seulement territoriale, mais également de croyance dans les principes et valeurs de la Révolution et plus particulièrement de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'adhésion aux valeurs du nouveau régime garantit la qualité de citoyen, qui seul peut exprimer sa voix dans les affaires publiques et peut occuper les fonctions publiques⁵³².

261. La distinction entre citoyens actifs et passifs. Pour comprendre encore mieux la nouvelle citoyenneté introduite par la Révolution française, il convient de s'intéresser aux travaux de l'abbé Sieyès. Pour définir la citoyenneté, Sieyès répond : « Nation = Citoyens = Tous les habitants »⁵³³. Dans son court essai *Qu'est-ce que le tiers-état*, il y explique que la nouvelle philosophie qui fait régner la liberté et l'égalité doit avoir pour conséquence d'embrasser au sein de la nation toutes les personnes résidant sur le territoire. Les étrangers, selon Sieyès, sont également des citoyens. Justin Kissangoula estime, pour justifier sa thèse selon laquelle la citoyenneté révolutionnaire impliquait les étrangers, qu'il suffit de « partir des écrits de l'abbé Siéyès [...] et d'autre part de mettre en lumière la cohérence intrinsèque du texte de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen par la combinaison des dispositions de l'article 6 avec les dispositions de l'article 11 ». Ainsi, après avoir rappelé les mots de l'abbé Siéyès selon lequel « les droits politiques, comme les droits civils, doivent tenir de la qualité du citoyen », Justin Kissangoula en conclut que "si donc les droits civils doivent tenir de la qualité du citoyen comme il [l]abbé

⁵³⁰ F. Moderne, « Les bénéficiaires ou titulaires des droits fondamentaux », in *A.I.J.C.*, Economica-P.U.A.M., 1991, p. 272.

⁵³¹ G. Carcassonne, *La Constitution*, Editions du Seuil, Neuvième édition, 2009, p. 426.

⁵³² Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « la Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». In G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 427.

V. également Article 14 de la même Déclaration : « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée », in G. Carcassonne, *op. cit.*, p. 435.

⁵³³ P. Bastid, *Siéyès et sa pensée*, Nouvelle édition revue et argumentée, Hachette, Paris, 1970.

Sieyès] l'affirme, en tenant compte de cette vérité juridique que les étrangers jouissaient dès après la promulgation du décret de la nuit du 4 août 1789 des droits civils, la conclusion logique qui s'impose est d'affirmer que les étrangers furent citoyens »⁵³⁴.

262. Cette conception d'apparence ouverte de la citoyenneté est pourtant contredite par la distinction faite par Sieyès entre la citoyenneté passive et la citoyenneté active. Dans son esprit, la citoyenneté moderne a une fonction positive, elle s'accompagne de la participation du citoyen à l'administration de la chose publique par le biais du suffrage. Mais tous les individus ne bénéficient pas de ce droit. Une hiérarchie prend forme entre les citoyens qui jouissent du droit de suffrage, ce sont les citoyens actifs, et les citoyens qui ne jouissent que des droits civils, à savoir les citoyens passifs⁵³⁵. Pour justifier cette exclusion d'une partie des habitants, Sieyès explique, toujours dans le même opuscule, qu'« il ne peut y avoir, dans aucun genre, une liberté ou un droit sans limites. Dans tous les pays, la loi a fixé des caractères certains, sans lesquels on ne peut être ni électeur, ni éligible. Par exemple, la loi doit déterminer un âge au dessous duquel on sera inhabile à représenter ses concitoyens. Ainsi les femmes sont partout, bien ou mal, éloignées de ces sortes de procurations. Il est constant qu'un vagabond, un mendiant ne peuvent être chargés de la confiance politique des peuples. Un domestique et tout ce qui est dans la dépendance d'un maître, un étranger non naturalisé, seraient-ils admis à figurer parmi les représentants de la nation? La liberté politique a donc ses limites comme la liberté civile »⁵³⁶.

263. La nation, entité abstraite. Puisque le citoyen est titulaire d'une fraction de la souveraineté de la nation, il possède par conséquent des droits politiques. Mais l'intérêt

⁵³⁴ J. Kissangoula, « La Constitution française et les étrangers : Recherches sur les titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale », L.G.D.J., 2001, p. 68 ; l'auteur s'appuie sur la thèse de doctorat du professeur Marguerite Vanel lorsqu'elle constate que « la distinction des Français et des étrangers ne présente aucun intérêt sensible puisque tous ont maintenant la jouissance des droits civils, depuis la suppression du droit d'aubaine par le décret du 6 août 1790 », in M. Vanel, « Evolution historique de la notion de Français d'origine du XVIème siècle au Code civil. Contribution à l'étude de la nationalité française d'origine », thèse pour le doctorat en droit, Paris, 1944, p. 96.

⁵³⁵ « Tous les habitants d'un pays doivent y jouir des droits de citoyen passif ; Tous ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté etc . Mais tous n'ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics ; tous ne sont pas des citoyens actifs. Les femmes, du moins dans l'état actuel, les enfants, les étrangers, ceux encore qui ne contribueraient en rien à soutenir l'établissement public ne doivent point influencer activement sur la chose publique », E. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état?*, Quadrige/PUF, 1989, p. 72, cité également par Jean Jaurès, *Histoire socialiste de la Révolution française*, tome 1er, *La Constituante*, p. 590.

⁵³⁶ E. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-état?*, *op. cit.*, pp. 40-41.

des révolutionnaires n'est pas pour autant d'accorder le droit de suffrage au plus grand nombre⁵³⁷, tout en reconnaissant à chacun la qualité de citoyen en tant que parcelle de la nation souveraine au dessus du roi. Sieyès imagine ainsi la nation comme une entité abstraite et souveraine qui « constitue une personne morale distincte des individus qui la composent, qui a une volonté propre »⁵³⁸, et cette volonté « doit être exprimée par des individus qui parleront en son nom »⁵³⁹. On reconnaît bien là l'influence de Rousseau. Tous les citoyens ont droit à être représentés, mais seule une partie marginale d'entre eux peuvent représenter la nation. Danièle Lochak définit ce que les révolutionnaires accordent comme sens au droit de citoyen de la manière suivante : « ce droit n'était pas le droit de voter, c'était le droit d'être reconnu comme partie composante de la nation »⁵⁴⁰.

264. En inventant la nation moderne comme une idée abstraite, les révolutionnaires accordent à tous la citoyenneté, tout en écartant la masse de la population de la représentation nationale. tous ceux qui appartiennent à la société française sont citoyens, mais tous les citoyens n'ont pas le droit de vote. Cette distinction apparaît dans la majorité des textes révolutionnaires. Ainsi, l'article 4 du décret des 29 mai et 1er juin 1791 sur l'état des personnes dans les colonies dispose que « jouira du droit de suffrage qui constitue la qualité de citoyen actif ». La Constitution de 1791 fait elle-même mention de cette distinction entre le naturel français et le citoyen actif⁵⁴¹. D'ailleurs, pour la première et dernière fois dans l'histoire, cette préoccupation permanente de distinguer citoyen actif et citoyen passif fait plus ou moins disparaître le point de vue juridique de la nationalité en

⁵³⁷ Il convient de rappeler que la Révolution est avant tout bourgeoise. Ce sont principalement des notables provinciaux et des riches bourgeois parisiens qui composent l'Assemblée constituante. Leur objectif est alors de récupérer le pouvoir politique, mais leur intérêt n'est pas d'instaurer un régime entièrement démocratique avec un droit de suffrage ouvert au plus grand nombre.

⁵³⁸ B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 12ème édition, Armand Colin, Paris, 1995, p. 99.

⁵³⁹ P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7ème édition, LGDJ, Paris, 1995, p. 165.

⁵⁴⁰ D. Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou », in *Citoyenneté et nationalité*, sous la dir. De D. Colas, C. Emeri et J. Zylberberg, PUF, Paris, 1991, p. 185.

⁵⁴¹ Constitution du 3 septembre 1791, Titre III relatifs aux pouvoirs publics, Chapitre Premier relatif à l'Assemblée nationale législative, Section 2, Article 1 : « Pour former l'Assemblée nationale législative, les citoyens actifs se réuniront tous les deux ans en Assemblées primaires dans les villes et dans les cantons. - Les Assemblées primaires se formeront de plein droit le second dimanche de mars, si elles n'ont pas été convoquées plus tôt par les fonctionnaires publics déterminés par la loi ».

Article 2 : « Pour être citoyen actif, il faut : Etre né ou devenu Français ; Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis ; Etre domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi ; Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance ; N'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages ; Etre inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales ; Avoir prêté le serment civique ». In *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Présentation par J. Godechot, Editions Flammarion, 2006, p. 40.

matière de droit de suffrage. En effet, il importe peu de savoir qui est étranger ou français, la seule question qui se pose est l'appartenance à la communauté politique. En dehors de cette courte période de confusion, la volonté de la nation sera, à partir de la Révolution, sans équivoque : le citoyen est national et il dispose d'un monopole en matière de suffrage en France.

B) Le bénéfice du droit de suffrage octroyé au seul national

265. La qualité de membre de la communauté nationale reconnaît au citoyen la faculté d'influer sur l'avenir de cette collectivité. Ce faisant, il exprime la volonté de la nation. La nation est une entité abstraite distincte de la somme des volontés des individus qui la composent. Chaque élément pris individuellement est souverain, mais le pouvoir politique ne s'exerce pas par chacun d'entre eux. Les individus interviennent dans l'exercice de la puissance politique indirectement, par le biais de représentants élus par tous les citoyens de la nation pour mener les politiques de l'Etat et conduire les affaires du pays. Le choix de ces représentants se fait par le suffrage, c'est un droit fondamental du citoyen. Après les hésitations révolutionnaires, notamment sur la distinction entre citoyen passif et actif, le choix de la France est d'accorder au seul citoyen le droit de voter pour ses représentants car il est membre de la nation (1). Il faut être national français pour pouvoir bénéficier du droit de vote. Ainsi, le modèle français offre deux alternatives à l'étranger qui réside régulièrement sur le territoire de la France : soit il se naturalise pour entrer dans la communauté nationale, soit il conserve sa qualité d'étranger et il ne peut pas décider de l'avenir de l'Etat dans lequel il vit.

266. Dans un article paru à la *Revue du droit public*, Eric Peuchot estime que « seule une très forte intégration à la société française permettrait d'assurer que l'intérêt manifesté par l'étranger pour la chose publique rencontre l'intérêt de la Nation ». Mais, selon lui, cette forte intégration se marque par le souci d'acquérir la nationalité française. Il est donc inutile, selon cette logique, d'accorder un droit de vote aux étrangers puisqu'ils ont la possibilité d'acquérir la nationalité française s'ils sont suffisamment intégrés⁵⁴². En faisant l'obligation de se naturaliser pour bénéficier des droits politiques, le droit français est dans

⁵⁴² E. Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP 1991*, p. 499.

la lignée d'une partie de la doctrine estimant qu'« il ne faut pas dévaloriser les droits politiques attachés à la naturalisation qui doit rester le témoignage par excellence de l'intégration dans la communauté nationale »⁵⁴³ (2).

1) Le processus de « nationalisation » de la citoyenneté

267. Les débuts de la Révolution française reflètent une volonté plutôt cosmopolite. L'article 3 de la Constitution française du 3 septembre 1791 n'associe pas clairement la citoyenneté à la nationalité. Il dispose que sont citoyens français « ceux qui, nés hors du Royaume de parents étrangers, résident en France, deviennent citoyens français, après cinq ans de domicile continu dans le Royaume, s'ils y ont, en outre, acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique ». Marceau Long, ancien vice-président du Conseil d'Etat, décrit qu' « après 1791, la notion de nationalité finit par être absorbée par celle de citoyenneté, tant est puissant l'idéal d'universalité et d'internationalisme de l'Assemblée législative. Tout homme fidèle aux idées révolutionnaires, quelle que soit son origine est digne d'être citoyen »⁵⁴⁴.

268. L'exercice de libéralisation du suffrage se poursuit avec la Constitution montagnarde du 24 juin 1793, qui ne sera néanmoins jamais appliquée. L'article 4 de cette Constitution établit trois catégories d'étrangers pouvant participer à la souveraineté nationale via le droit de vote : " »Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français »⁵⁴⁵. La condition de nationalité importe peu. Bien au contraire, c'est l'adhésion aux idées républicaines qui fait le citoyen, et l'affermissement de ces valeurs par des actes concrets. Par exemple, un décret du 26 août 1793 confère les droits

⁵⁴³ W. de Lobkowicz, « Droit de vote limité pour certains étrangers », *R.P.P.*, 1982, p. 66.

⁵⁴⁴ *Etre français aujourd'hui et demain*, tome 2, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁴⁵ *Les Constitutions de la France depuis 1789*, *op. cit.*, p. 83.

d'un citoyen français à des étrangers sans condition si ce n'est celle d'être jugé digne de participer au régime⁵⁴⁶.

269. Cette libéralisation des droits politiques au profit des étrangers s'est très nettement effacée pendant tout le siècle suivant⁵⁴⁷ qui s'inscrit dans l'idée « d'uniformiser la nation »⁵⁴⁸. En effet, le XIX^{ème} siècle « marque le renversement de la conception cosmopolite et universaliste des débuts de la Révolution au profit d'une citoyenneté liée à la nationalité, au point que ces deux concepts pourront apparaître, jusqu'à aujourd'hui, indissolublement liés »⁵⁴⁹. Hervé Andres a d'ailleurs relevé dans sa thèse que « la doctrine qui s'est dégagée au XIX^{ème} siècle est celle d'une exclusion constante des étrangers des droits politiques »⁵⁵⁰. Il poursuit en relevant qu'en réalité, « cette exclusion est le plus souvent implicite, et en tout cas, peut-être parce qu'elle revêt un caractère d'évidence, elle est peu souvent formulée explicitement dans les textes constitutionnels »⁵⁵¹. Selon Claire Marso, le délaissement de la participation des résidents, l'oubli des deux dimensions active et passive de la citoyenneté et l'abandon de l'intégration des étrangers s'expliquent par l'introduction de la nationalité et par l'assimilation de la nationalité et de la citoyenneté⁵⁵².

270. Pour être plus précis, la Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795) dispose que les citoyens français peuvent seuls voter dans les Assemblées primaires» (article 11).

⁵⁴⁶ S. Caporal, « Citoyenneté et nationalité en droit public interne », in G. Koubi (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, pp.59 à 68 ; M. Rapport, *Title Nationality and citizenship in revolutionary France : the treatment of foreigners 1789-1799*, Oxford, Clarendon Press, 2000.

⁵⁴⁷ Il ne faut pas sous-estimer l'impact qu'ont eu les guerres menées par les Etats étrangers contre la République française naissante. Les luttes politiques internes s'accompagnent alors d'une montée de la xénophobie et de la suspicion vis à vis de tout ressortissant d'un Etat étranger. Les coalitions menées par les vieilles monarchies européennes contre l'Empire français ne feront qu'accentuer cet isolement de la France, et par conséquent la défiance à l'encontre de l'étranger.

⁵⁴⁸ R. Kastoryano, *La France, l'Allemagne et leurs immigrés : négocier l'identité*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 45.

⁵⁴⁹ Rapport n° 142 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée Nationale, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non-ressortissants de l'Union européenne résidant en France, par Mme Esther Benbassa, Session ordinaire de 2011-2012, Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 novembre 2011.

⁵⁵⁰ Hervé Andres. « Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques », Thèse soutenue en 2006, Science politique, Université Paris-Diderot Paris VII, 2007, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445/document>.

⁵⁵¹ *Ibid*, p. 115.

⁵⁵² C. Marzo, « L'accès des étrangers aux droits de vote : comparaison des droits français et britannique », in *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international, op. cit.*, p. 312.

Cette Constitution a surtout durci les critères pour devenir un citoyen français⁵⁵³. La Constitution du 22 Frimaire an VIII, sans exclure de manière explicite les étrangers, continue dans la logique du durcissement de l'accès à la citoyenneté. Son article 3 précise en effet qu'un étranger devient citoyen français « lorsqu'après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives ». La condition de nationalité devient donc de plus en plus indispensable, voire exclusive. La participation citoyenne est fondée sur l'appartenance de l'individu à l'Etat-nation, comme le reflète l'article 25 de la Constitution du 4 novembre 1848, celle instaurant la Deuxième République, qui dispose que « sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt-et-un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques ». Le principe de nationalité, en tant que premier critère, ne sera alors plus jamais remis en cause. La Constitution du 4 octobre 1958 reprend cette tradition⁵⁵⁴ en mentionnant dans le quatrième alinéa de son article 3 la définition suivante des électeurs : « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

2) Les fondements de l'exclusion des étrangers du droit de vote

271. Il ressort de tout ce qui a été démontré jusqu'à présent que l'étranger « ne peut être électeur parce que, *a contrario*, l'électeur pouvant prendre part à des votes décisionnels, mais seul le national pouvant vouloir pour la Nation, seul le National peut être électeur »⁵⁵⁵. Cependant, la justification selon laquelle seul le national est citoyen parce qu'il est membre de la communauté nationale n'est pas suffisante. L'étude plus approfondie des fondements théoriques de cette exclusion est nécessaire.

⁵⁵³ L'article 10 de la Commission du 5 Fructidor an III dispose que « l'étranger devient citoyen français, lorsque après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paie une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière, ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il y ait épousé une femme française ».

⁵⁵⁴ Il convient toutefois de rappeler que pendant la courte période de la Commune, après la chute du Second Empire de Napoléon III, la conception de la citoyenneté était plutôt universaliste, et plusieurs ministres étrangers ont d'ailleurs été nommés, par exemple Léo Fränkel, de nationalité hongroise, nommé Délégué au travail, à l'industrie et à l'Echange le 20 avril 1871 ; V. Bouamama Saïd, Cordeiro Albano et Roux Michel, *La citoyenneté dans tous ses états*, Paris, Ciemi L'Harmattan, 1992, p.42.

⁵⁵⁵ E. Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP 1991*, p. 493.

272. Le lien entre vote et souveraineté nationale. Tout d'abord, l'électeur est un instrument de révélation de la volonté souveraine. En effet, l'article 3 de notre Constitution actuelle dispose dans son alinéa 1er que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Or, si la Nation est perçue comme étant le socle de la souveraineté, le citoyen, « détenant une parcelle de souveraineté comme partie indivisible du corps politique, dispose du droit inaliénable de participer à la formation de la volonté générale »⁵⁵⁶. Le professeur Olivier Lecucq explique que « la souveraineté nationale appartient à la Nation, et la Nation, même si le raccourci est un peu rapide, est représentée par la communauté des nationaux, c'est-à-dire par tous ceux qui ont la nationalité française »⁵⁵⁷. En conséquence, « l'étranger se trouve *a priori* exclu de cette équation⁵⁵⁸ puisque, ressortissant d'un autre Etat, il relève, et participe le cas échéant, d'une autre souveraineté étatique, et l'on ne voit dès lors pas très bien pourquoi il disposerait comme les français d'un droit qui leur appartient en propre »⁵⁵⁹. Le professeur souligne par ailleurs, pour lier cette exclusion à l'exercice de la souveraineté nationale, que le citoyen « pourrait, plus ou moins consciemment, se sentir en quelque sorte dépouillé de ce qui fait encore sa singularité, à savoir la possibilité de participer, grâce à ses droits politiques, aux décisions gouvernant la communauté et le territoire français »⁵⁶⁰.

273. Exercer la souveraineté nationale par des représentants implique d'ailleurs l'existence d'un rapport d'union et d'entente entre l'électorat et ses élus. Les élus doivent respecter la volonté du peuple sous peine d'être désavoués lors du renouvellement de leur mandat ou en cas d'élection anticipée⁵⁶¹. Dès lors, le transfert aux représentants de la

⁵⁵⁶ E. Peuchot, *op. cit.*, p. 494.

⁵⁵⁷ O. Lecucq, « Point de vue en faveur du droit de vote des étrangers en France », in H. Alcaraz, O. Lecucq, *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, éditions L'Harmattan, 2013, p. 194.

⁵⁵⁸ L'équation évoquée par Olivier Lecucq est la suivante : « Etat plus souveraineté plus nationalité plus citoyenneté égal à quelque chose près l'Etat-nation ».

⁵⁵⁹ O. Lecucq, *op. cit.*, p. 195.

⁵⁶⁰ O. Lecucq, *op. cit.*, p. 195.

⁵⁶¹ Il est d'ailleurs constamment admis que la dissolution, parce qu'elle provoque des élections législatives anticipées avant la fin du mandat, est l'exemple le plus illustrateur de ce pacte entre représentants de la souveraineté et citoyens membres de la nation ; v. par exemple, Carré de Malberg décrivant la dissolution comme « un procédé servant à contrôler et à constater la persistance d'une conformité réelle entre la volonté du peuple et celle des élus », Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz, pp. 375-376 ; v. aussi Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, PUF, 1987, p. 86 : les dissolutions de 1981 et de 1988 sont des dissolutions « anti-majoritaires » car elles ont permis à l'Assemblée délibérante de devenir un reflet heureux des désirs du corps électoral.

souveraineté nationale et de son exercice ne peut se faire qu'à condition que les membres de la communauté nationale puissent leur retirer la qualité de représentant.

274. Pour aller plus loin, Eric Peuchot développe l'idée selon laquelle reconnaître aux étrangers la qualité d'électeur serait leur conférer le titre de représentants de la Nation⁵⁶². En effet, il considère qu'il existe plusieurs niveaux dans la représentation nationale pour l'exercice de la souveraineté. Par conséquent, l'article 3 de la Constitution n'offre pas seulement au peuple la possibilité de choisir des députés ou des sénateurs qui vont adopter des lois. Ces derniers ne sont pas les seuls représentants de la nation souveraine. Les premiers représentants du peuple sont, selon l'auteur, les « citoyens-électeurs ». Afin de comprendre cette conception de la représentation nationale, il faut se pencher sur les travaux du doyen Maurice Hauriou. Ce dernier écrit dans son *Précis de droit constitutionnel* la chose suivante : « les représentants du peuple aux assemblées législatives sont élus par les électeurs, mais les électeurs ne se confondent pas avec le peuple, car tout le monde n'est pas électeur. Les électeurs ne sont eux-mêmes que des représentants du peuple »⁵⁶³. Le professeur Adhémar Esmein va également dans ce sens lorsqu'il présente les électeurs comme « les premiers et nécessaires représentants de la souveraineté nationale »⁵⁶⁴. Ainsi, pour citer le doyen Hauriou, les électeurs sont « les représentants primaires de la Nation, en vertu de leur qualité de membres de cette communauté nationale qui a toujours été la base de l'Etat »⁵⁶⁵. L'étranger est exclu des bénéficiaires du droit de vote car ce serait lui reconnaître le titre de représentant de la souveraineté nationale. Il existe une souveraineté originaire du peuple, et c'est pour cela que le citoyen détient le pouvoir d'exprimer la volonté générale et de parler au nom de la Nation souveraine.

275. La méfiance à l'égard des étrangers. La tradition française d'exclusion des étrangers quant au droit de vote se base sur l'idée que seul le national, « dépouillé de ses attaches, éclairé par la raison, est capable de ce fait de concourir librement et également à l'exercice de la souveraineté »⁵⁶⁶. L'étranger est jugé incapable d'exprimer la volonté authentique de la Nation, en premier lieu parce que la participation des étrangers fait

⁵⁶² E. Peuchot, *op. cit.*

⁵⁶³ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édition, p. 149.

⁵⁶⁴ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 5ème édition, p. 300.

⁵⁶⁵ M. Hauriou, *op. cit.*, p. 188.

⁵⁶⁶ J. Chevallier, « L'Etat-Nation », *RDP*, 1980, p. 1277.

naître en France la crainte d'une ingérence extérieure dans les affaires nationales⁵⁶⁷. L'étranger, après des décennies de conflit avec ses voisins européens, demeure perçu comme une menace potentielle pour l'Etat. Tandis que le professeur Danièle Lochak regrette que les termes étranger et ennemi soient, « dans une large mesure, interchangeables »⁵⁶⁸, le professeur Yves Gaudemet, dans un souci de justification de l'exigence de nationalité, explique qu' « en raison de leur attache nationale, ils pourraient avoir une vision partielle ou faussée des intérêts de l'Etat sur le territoire duquel ils sont installés. Leur reconnaître le droit de vote serait les doter d'une arme dont il n'est pas acquis qu'elle serait utilisée dans tous les cas au mieux des intérêts de l'Etat d'accueil »⁵⁶⁹.

276. Même s'il n'est plus ennemi, l'étranger est toujours considéré comme un élément hétérogène, extérieur à la communauté nationale. De plus, la tradition française exclut l'étranger du droit à exprimer la volonté nationale car, étant extérieur au corps social, il ne peut en exprimer les aspirations. Cette vision consiste à croire que « pour se prononcer rationnellement sur une question donnée, il manquera invariablement à l'étranger la connaissance intuitive du bien commun propre à chaque Nation que possède, au contraire et *a priori*, le national. [...] L'étranger est un instrument imparfait de révélation de la volonté générale puisque, par définition sa volonté reste liée à des présupposés, conscients ou non, qui fondent et expliquent en partie la volonté d'un autre peuple souverain »⁵⁷⁰.

277. Droit de vote des étrangers et indivisibilité de la République. Enfin reconnaître le droit de vote aux étrangers n'est pas conforme au modèle républicain français qui réaffirme que la République est une et indivisible. Il n'y a aucune division ou aucune catégorie au sein de l'ensemble des électeurs, ils sont tous citoyens. La citoyenneté constitue un exemple de la logique égalitaire qui n'admet aucune différenciation. Le Conseil constitutionnel a consacré cette vision de la citoyenneté dans une décision du 18 novembre 1982 : « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des

⁵⁶⁷ Mme Boyon-Van de Kerkhove, *Le statut des étrangers en droit français*, thèse, Paris 2, 1972, 640 p., p. 407.

⁵⁶⁸ D. Lochak, « L'étranger et les droits de l'homme », *Service public et libertés, Mélanges Charlier*, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 617.

⁵⁶⁹ Y. Gaudemet, « Le droit de suffrage », *Collectivités locales*, Dalloz, n° 19.

⁵⁷⁰ E. Peuchot, *op. cit.*, p. 498. Le professeur David Ruzié souligne que « les différences de formation politique entre étrangers et nationaux peuvent être aggravées par les barrières linguistiques et autres obstacles culturels ». Par ailleurs, les émigrés « connaissent mal la société du pays d'accueil » et ignorent « les structures générales de la société », v. D. Ruzié, *Les droits publics et politiques du travailleur étranger*, Pédone, 1979, p. 353.

conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité ; [...] ; ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégorie des électeurs ou des éligibles ; il en est ainsi pour tout suffrage politique »⁵⁷¹. Admettre le droit de vote des étrangers reviendrait à rompre l'homogénéité du corps uni et solidaire que représente la nation⁵⁷². L'unité de la nation, l'abandon des particularismes, c'est ce qui intègre autour d'un projet commun et cohérent : pour cela, la volonté exprimée par le peuple doit être générale et indépendante de préoccupations étrangères à l'intérêt de la nation. C'est la raison pour laquelle en France, « la qualité commune de citoyen s'oppose à ce que les caractéristiques particulières qui établiraient autant de distinctions affectent l'unité du corps politique et l'égalité de ses composantes individuelles »⁵⁷³.

278. Après avoir analysé l'évolution de la notion de citoyenneté et cherché à comprendre pourquoi, en France, le modèle traditionnel d'assimilation républicaine a presque toujours exclu les étrangers du droit d'influer sur l'avenir de la communauté, l'étude d'une possible remise en cause de cette logique s'impose.

Section 2 : La remise en cause du couple citoyenneté-nationalité

279. Historiquement, les démocraties occidentales se sont développées en faisant coïncider citoyenneté, nationalité et vote. Mais l'histoire de la citoyenneté et du droit de vote est discontinue et mouvementée. Elle a encore vocation à évoluer. En effet, « dans les dernières décennies, la montée générale du niveau d'instruction, la mobilité croissante des hommes et l'intégration européenne, notamment, ont introduit une dissociation croissante entre citoyenneté et nationalité et, en même temps, ont conduit à une diversification des statuts et des répertoires d'action de la citoyenneté »⁵⁷⁴. Cette évolution remet en cause la simplicité du modèle d'une citoyenneté homogène, assise sur une appartenance commune. Ainsi, plusieurs éléments démontrent les limites du modèle

⁵⁷¹ Cons. const., décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, Journal officiel du 19 novembre 1982, page 3475, *Recueil*, p. 66.

⁵⁷² J. Robert, « L'intégrité du territoire », *Le Monde*, 16 février 1982.

⁵⁷³ J. C., Masclat, *Droit électoral*, PUF, 1989, p. 13.

⁵⁷⁴ S. Duchesne, « Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée », *Pouvoirs*, 2007/1 n° 120, p. 80.

français et laissent espérer la possibilité d'octroyer, sous conditions, le droit de vote aux étrangers présents de façon régulière et habituelle sur le territoire français. Il suffirait alors de définir quelles seraient ces conditions et à quelles élections les étrangers pourraient participer.

280. Concernant les élections nationales, l'exclusion du droit de vote pour les étrangers peut se justifier en raison du lien avec le principe de souveraineté nationale. Le débat doit particulièrement porter sur la participation politique des non-nationaux aux échéances locales. Pourtant, bien que figurant dans le programme présidentiel de François Mitterrand en 1981, le droit de vote des étrangers aux élections locales n'a jamais été accordé. Une proposition de loi constitutionnelle a pourtant été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 3 mai 2000. Mais, la procédure a avorté, faute d'accords entre les deux chambres. Le débat a rouvert en 2011 suite à l'adoption par le Sénat de la loi constitutionnelle en première lecture mais en la modifiant⁵⁷⁵. Renvoyée devant l'assemblée nationale, la réforme n'a finalement pas pu être mise en œuvre. Enfin, la reconnaissance de ce droit figure parmi les promesses de campagne de François Hollande en vue de l'élection présidentielle de 2012. Mais aujourd'hui encore, les étrangers non-communautaires sont exclus de toute élection politique.

281. Le professeur Olivier Lecucq rapporte que « le motif invoqué pour justifier cette volte-face, prétendument temporaire, réside dans le fait, précisé par François Hollande une fois devenu Président de la République, que la reconnaissance d'un tel droit de vote aux élections locales suppose une révision de la Constitution et que, compte tenu des procédures prévues par l'article 89 de la Constitution, les conditions ne sont pas réunies pour que cette révision soit couronnée de succès »⁵⁷⁶. Or, le débat mérite d'être relancé. A ce titre, deux points de vue se superposent. En premier lieu, l'angle du droit comparé contribue à démontrer que la confusion entre citoyenneté, nationalité et droit de vote n'est pas l'unique solution dans une démocratie qui admet le principe de la souveraineté nationale (Paragraphe 1). En second lieu, l'angle du droit interne met en lumière des

⁵⁷⁵ http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/12/09/le-senat-adopte-la-proposition-de-loi-sur-le-vote-des-etrangeurs-aux-elections-locales_1615905_823448.html.

⁵⁷⁶ O. Lecucq, *op. cit.*, p. 191.

limites déjà existantes en France quant à l'exclusion de principe des étrangers en matière de suffrage (Paragraphe 2).

§ 1 : Les exemples étrangers de remise en cause du couple citoyenneté-nationalité

282. Dans son ouvrage consacré aux droits politiques des étrangers, Francis Delpérée a démontré que la question n'a pendant longtemps pas réussi à attirer l'attention, l'exclusion des étrangers demeurant en Europe une règle assez répandue⁵⁷⁷ : « l'étranger apparaissait universellement comme l'éternel exclu, et en matière politique, le système des Etats-nations avait consolidé l'irréductible frontière entre le national et l'étranger, privé des droits politiques en général et du droit de vote en particulier »⁵⁷⁸. Aujourd'hui, de plus en plus d'Etats en Europe, reconnaissent, sous des formes diverses, le droit à leurs étrangers de participer aux élections politiques locales.

283. Remarques préliminaires. Plusieurs remarques s'imposent avant d'entamer cette étude comparative du droit de vote des étrangers en Europe. Tout d'abord, il ne sera pas question dans ce paragraphe du droit de vote des étrangers ressortissants de l'Union européenne aux élections européennes et municipales. S'agissant de ces derniers, la question du droit de vote aux échéances locales ne se pose plus⁵⁷⁹. Il ne s'agit alors de s'intéresser qu'aux étrangers ressortissants d'un Etat tiers non-communautaire. Cependant, par commodité de langage, le terme « étranger » devra être entendu dans ce paragraphe comme « étranger ressortissant d'un Etat non-membre de l'Union européenne ». La deuxième remarque est liée aux difficultés inhérentes à l'exercice du droit comparé. Les différences sont multiples entre les pays d'Europe : nature et histoire de l'immigration, droit du sol ou droit du sang, instauration partielle ou entière du droit de vote vis-à-vis de toutes les minorités (et pas seulement les étrangers). Tous ces éléments font obstacle à une approche globale sur les modèles d'intégration de chacun des Etats à partir du seul problème du droit de vote des étrangers en Europe.

⁵⁷⁷ F. Delpérée, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, Que sais-je ? 1995.

⁵⁷⁸ « Homo politicus » in D. Lochak, *Etrangers, de quels droits ?*, Paris, PUF, 1985.

⁵⁷⁹ V. *infra*.

284. Les cas allemand et italien. Ces précisions étant effectuées, deux Etats proches de la France refusent également d'accorder le droit de vote aux élections locales aux ressortissants non-communautaires. En Allemagne, le droit des collectivités territoriales relève de la compétence des Länder. Les élections locales sont par conséquent règlementées par les Etats fédérés, et aucun Land n'accorde le droit de vote aux étrangers. En 1989, deux lois, adoptées respectivement par le Parlement de Hambourg et celui du Schleswig-Holstein, ont permis d'accorder le droit de vote à certains étrangers dans ces Länder. Mais la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré ces textes incompatibles avec l'article 20 de la Loi fondamentale, au motif que l'exercice du droit de vote est subordonné à l'appartenance au peuple et donc lié à la nationalité allemande⁵⁸⁰.

285. Dans un autre pays historiquement et culturellement très proche de la France, l'Italie, le principe est également l'exclusion de l'étranger de toute élection locale ou nationale. Pourtant, contrairement à la France, cette question occupe une place de premier plan au sein de la société civile italienne ainsi que dans les débats et les réflexions de la doctrine juridique⁵⁸¹. La Constitution italienne lie la citoyenneté et la nationalité. Pourtant, quelques initiatives parlementaires et locales ont essayé d'introduire dans le droit italien la possibilité pour un étranger de jouir des droits politiques. Plusieurs propositions de lois ordinaires ou constitutionnelles⁵⁸² ont ainsi provoqué le débat sur cette question, mais sans aboutir à une modification concrète en termes de droit. Parallèlement à ces tentatives au niveau national, certaines régions, pourvues en Italie de compétences très importantes⁵⁸³, ont voulu reconnaître des droits politiques aux étrangers, allant même jusqu'à leur attribuer un véritable droit de vote.

⁵⁸⁰ La loi du Schleswig-Holstein aurait contrevenu à la phrase 2 du premier alinéa de l'art. 28 de la Loi fondamentale qui précise que, dans les arrondissements et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections. Dans les arrondissements et les communes, la notion de peuple n'englobe que les allemands résidant sur le territoire communal (arrêt rendu le 31 Octobre 1990, Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale 83, 37). Avec des motifs analogues, la loi promulguée en février 1989 à Hambourg et portant sur l'introduction d'un droit de vote des étrangers aux élections aux organismes représentatifs de l'arrondissement, a été déclarée anticonstitutionnelle et annulée (arrêt rendu le 31 octobre 1990, Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale 83, 60).

⁵⁸¹ C. Severino, « Le droit de vote des étrangers en Italie : entre tradition et modernité », in H. Alcaraz, O. Lecueq, *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, éditions L'Harmattan, 2013, p. 178.

⁵⁸² V. notamment les propositions AS 81, AS 259, AC 848, AC 1343, AC 1635, AC 2249, AC 2840, AS 1868, AS 1871.

⁵⁸³ L'Italie est un Etat régional. Les régions sont dotées, contrairement à la France, d'une compétence législative de principe tandis que l'Etat détient une compétence exclusive dans certaines matières et partagée dans d'autres.

286. Caterina Severino indique que les régions Emilie-Romagne et Toscane sont sans doute celles qui sont allées le plus loin⁵⁸⁴. Ces deux régions ont en fait introduit dans leurs statuts respectifs du 14 septembre et du 19 juillet 2004 des dispositions, certes de principe, dans lesquelles il est affirmé, pour la Toscane⁵⁸⁵, que la région « fait la promotion, dans le respect des droits constitutionnels, de l'extension du droit de vote aux étrangers » et, pour l'Emilie Romagne⁵⁸⁶, que parmi les objectifs poursuivis par la région figurent « la jouissance des droits sociaux des étrangers, des réfugiés et apatrides, et l'assurance, dans le cadre des facultés qui lui sont reconnues par la Constitution, du droit de vote des étrangers résidents »⁵⁸⁷. Sans répondre directement à la question de la compétence des régions dans cette matière, la Cour constitutionnelle⁵⁸⁸ a rejeté le recours du gouvernement au motif que ces dispositions n'étaient pas contraignantes et n'avaient aucun effet juridique⁵⁸⁹.

287. En dehors de ces deux exemples qui adoptent une position identique à la France, l'analyse des droits européens octroyant le droit de vote aux non-nationaux constitue un élément permettant d'imaginer comment faire évoluer le droit français en vigueur. Toutefois, parmi ces droits étrangers, une distinction doit s'opérer entre ceux qui accordent le droit de vote à un groupe déterminé d'étrangers selon des critères géographiques et historiques (A), et ceux qui accordent ledit droit à tous les étrangers (B). De préférence, afin de limiter les cas de disparités entre étrangers, le droit français, s'il envisage d'ouvrir le bénéfice des droits politiques aux non-nationaux, doit davantage s'inspirer de la seconde solution.

⁵⁸⁴ C. Severino, *op. cit.*

⁵⁸⁵ Article 3, alinéa 6 du Statut de la région Toscane du 19 juillet 2004.

⁵⁸⁶ Article 2, alinéa 1 lettre f du Statut de la région Emilie-Romagne du 14 septembre 2004.

⁵⁸⁷ C. Severino, *ibid.*

⁵⁸⁸ Cour constitutionnelle, décisions n° 372 du 2 décembre 2004 et n° 379 du 6 décembre 2004, G. U. du 15/12/2004 n. 48.

⁵⁸⁹ Certains auteurs regrettent ce manque de clarté de la Cour constitutionnelle car, si l'Etat est seul compétent en matière de statut juridique des étrangers ressortissants de pays non-communautaires, d'immigration et de législation électorale des communes, des provinces et des villes métropolitaines (Article 117 de la Constitution), cette compétence peut s'interpréter comme étant limitée aux conditions d'exercice concret du droit de vote. Ce qui ne prive pas les régions de la faculté de décider qui pourrait bénéficier de ce droit, v. C. Severino, *ibid.*

A) Le bénéfice du droit de vote accordé à certains étrangers en droit comparé

288. Selon cette logique, seuls certains étrangers peuvent voter aux élections locales. Il ne s'agit pas d'une généralisation du droit de vote à tous les étrangers, mais au contraire d'un choix déterminé d'Etats dont les ressortissants sont jugés dignes de participer au choix de l'avenir de la communauté. Dans ce cas, ces Etats offrent aux étrangers le droit de vote sous condition de réciprocité (1) ou bien s'il existe une proximité historique et culturelle (2).

1) Le modèle ibérique de la réciprocité

289. L'Espagne et le Portugal accordent le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales pour les étrangers sous réserve d'une condition de réciprocité établie par un traité, et sous certaines conditions de résidence minimale.

290. Le cas espagnol. Ainsi, l'article 13 de la Constitution espagnole dispose que « seuls les Espagnols seront titulaires des droits reconnus à l'article 23, exception faite, en vertu de critères de réciprocité, des dispositions que pourra établir un traité ou une loi concernant le droit de suffrage actif ou passif⁵⁹⁰ aux élections municipales ». Cet article 23 dispose quant à lui que « les citoyens ont le droit de participer aux affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus à des élections périodiques au suffrage universel ».

291. La loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 relative au régime électoral général a précisé les dispositions de l'article 13 de la Constitution puisqu'elle affirme que « jouissent du droit de suffrage actif aux élections municipales les résidents étrangers en Espagne dont les pays accordent aux Espagnols le droit de vote aux mêmes élections, selon les termes d'un traité »⁵⁹¹. Il ressort de la lecture de ces dispositions constitutionnelles et légales que l'interprétation de la condition de réciprocité établie par la LOREG est très

⁵⁹⁰ En Espagne, le droit de suffrage actif correspond au droit de vote tandis que le droit de suffrage passif équivaut au droit d'être éligible.

⁵⁹¹ Article 176 de la LOREG.

large, il suffit que l'autre Etat reconnaisse aux Espagnols le droit de suffrage. Ni la Constitution, ni la loi organique n'apportent de précisions supplémentaires quant à l'interprétation de cette réciprocité. De même, aucun des textes précités ne met en place des conditions pour que l'étranger puisse voter. Il revient donc au traité signé entre les deux Etats d'exiger des critères plus précis.

292. Après plus de dix ans d'existence de la Constitution, l'article 13 a été pour la première fois appliqué à partir de la fin des années 80 par le biais d'échanges de lettres avec la Hollande, le Danemark, la Suède et la Norvège⁵⁹². Jusqu'en 2009, en plus de tous les autres Etats de l'Union Européenne, seuls les ressortissants de ces Etats avaient le droit de voter aux élections municipales. De plus, sous l'impulsion de l'action du gouvernement Zapatero, et en tenant compte des critères de réciprocité, la signature d'accords pour la reconnaissance réciproque du droit de vote a été rendue possible pour quinze pays, « c'est-à-dire les seuls dont la législation permettait aux résidents espagnols de voter aux élections municipales à ce moment-là »⁵⁹³. Afin de souligner la disparité géographique et culturelle de ces Etats, en voici la liste exhaustive : la Colombie, le Pérou, l'Equateur, la Bolivie, le Paraguay, le Venezuela, le Chili, l'Argentine, l'Uruguay, Trinidad et Tobago, l'Islande, le Cap Vert, le Burkina Faso, la République de Corée et la Nouvelle Zélande⁵⁹⁴. Certes, neuf de ces pays sont sud-américains, et c'est d'ailleurs pour les ressortissants de ces Etats que la mesure a eu le plus d'effets, au vu du nombre d'immigrés sud-américains en Espagne, mais la présence d'Etats africains, océaniques ou asiatiques démontre que l'Espagne ne fait pas de la proximité culturelle et linguistique une condition essentielle. Seule la réciprocité est exigée. Par conséquent, à partir de 2009, le gouvernement signe les accords correspondants avec les Etats cités. Une période de résidence légale ininterrompue en Espagne de cinq ans préalable à la demande d'inscription sur le registre électoral est toutefois exigée dans ces accords.

⁵⁹² Echange de lettres avec les Pays-Bas du 23 février 1989, échange de lettres avec la Suède et la Norvège du 6 novembre 1990, échange de lettres avec le Danemark du 13 juillet 1990.

⁵⁹³ M. Carrasco Duran, « Le droit de suffrage des étrangers en Espagne », in Alcaraz, O. Lecuq, *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé, op. cit.*, p. 161.

⁵⁹⁴ La Suisse ne fait pas partie de cette liste puisque l'ensemble des cantons n'accordent pas aux espagnols le droit de suffrage. La condition de réciprocité n'était pas non plus remplie pour les Etats-Unis pour les mêmes raisons ; v. P. Santolaya, et M. Diaz Crego, *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, CEPC, Madrid, 2008. A cette liste vinrent s'ajouter les pays suivants : le Maroc, l'Algérie, le Brésil, le Costa Rica, la République Dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama et l'Andorre.

293. Le cas portugais. De la même manière, la Constitution portugaise, dans son article 15, précise que la garantie d'une jouissance des droits égale entre étrangers et portugais ne s'applique pas aux droits politiques que la Constitution réserve aux citoyens portugais⁵⁹⁵. Mais le troisième alinéa de cet article permet d'assimiler les ressortissants des pays lusophones aux citoyens portugais pour toutes les élections puisqu'une loi peut, sous réserve de réciprocité, accorder aux citoyens des Etats de langue portugaise qui sont résidents permanents au Portugal certains droits dont ne disposent pas, en principe, les étrangers. De plus, le quatrième alinéa de l'article 15 de la Constitution permet d'étendre cette exception pour les élections locales aux autres étrangers. Ainsi, l'article 2 de la loi organique n° 1 du 17 août 2001 modifiée relative aux élections locales donne le droit de vote, sous réserve de réciprocité, aux citoyens des Etats dont la langue officielle est le portugais⁵⁹⁶, sous condition d'une résidence régulière au Portugal depuis au moins deux ans (quatre ans pour l'éligibilité), et aux autres étrangers⁵⁹⁷, sous condition d'une résidence régulière d'au moins trois ans (cinq ans pour l'éligibilité).

294. Avantages et inconvénients du modèle ibérique. Ce système, assez rare dans le monde⁵⁹⁸, présente l'avantage d'être plus libéral que le cadre constitutionnel français. En permettant à certains étrangers le droit de voter à l'échelon local, l'Espagne et le Portugal récompensent une résidence régulière et ininterrompue sur leur territoire. Les délais exigés laissent suffisamment de temps à l'étranger pour s'intégrer et se montrer capable de

⁵⁹⁵ Article 15 de la Constitution portugaise : Étrangers, apatrides, citoyens européens

« 1. Les étrangers et les apatrides séjournant ou résidant au Portugal jouissent des mêmes droits et sont astreints aux mêmes devoirs que les citoyens portugais.

2. Les droits politiques, l'exercice de fonctions publiques n'ayant pas un caractère essentiellement technique et les droits et les devoirs que la Constitution et la loi réservent exclusivement aux citoyens portugais sont exclus des dispositions du paragraphe précédent.

3. Certains droits dont ne disposent pas les étrangers, peuvent être accordés aux citoyens des États de langue portugaise résidant en permanence au Portugal, conformément à la loi et sous condition de réciprocité. Ceux-ci ne pourront toutefois accéder aux charges de président de la République, de président de l'Assemblée nationale, de Premier ministre, de président de Cours suprêmes, des organes de souveraineté et des organes du gouvernement des régions autonomes, ni servir dans les forces armées ou dans la carrière diplomatique.

4. La loi, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers résidant sur le territoire national la capacité électorale active et passive pour l'élection des membres des organes des collectivités locales.

5. Sous réserve de réciprocité, la loi peut aussi accorder aux citoyens des États membres de l'Union européenne résidant au Portugal le droit d'élire les députés au Parlement européen et d'être élus ».

⁵⁹⁶ Actuellement, ces Etats sont le Brésil et le Cap-Vert.

⁵⁹⁷ Actuellement, ce sont les étrangers ressortissants des pays suivants : l'Argentine, le Chili, l'Islande, la Norvège, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

⁵⁹⁸ On dénombre comme cas similaires l'article 12 § 1° de la Constitution brésilienne, la législation relative aux élections municipales en République Tchèque, ou encore l'article 30 de la Constitution marocaine de 2011.

choisir les représentants politiques. Pour autant, il ne constitue pas le modèle à suivre pour la France, en raison de quelques inconvénients liés à la condition de réciprocité⁵⁹⁹. La condition de réciprocité peut avoir pour conséquence de créer des différences entre groupes d'étrangers sur la seule base d'un accord entre deux Etats. D'ailleurs, cela prouve que la reconnaissance pour certains étrangers dépend davantage de critères politiques que juridiques ou sociétaux. Des bonnes ou mauvaises relations diplomatiques avec un Etat ont pour effet de priver ou d'accorder un droit fondamental pour tous les ressortissants d'un même pays. De plus, ce modèle a donné lieu à quelques situations ubuesques. La condition de réciprocité avec l'Argentine n'a par exemple pas été reconnue au motif que deux provinces argentines n'accordent pas le droit de vote aux Espagnols. Mais, comme le souligne Manuel Carrasco Duran, « le nombre de résidents espagnols en Argentine dépasse celui des argentins résidant en Espagne. Même si les espagnols ne peuvent pas voter aux élections municipales dans deux provinces argentines, le nombre d'espagnols pouvant voter lors des élections municipales de ce pays est supérieur au nombre d'argentins pouvant voter lors des élections municipales espagnoles »⁶⁰⁰.

295. Enfin, la condition de réciprocité constitue un obstacle pour l'obtention du droit de vote en faveur d'individus originaires d'un Etat où les élections ne remplissent pas les critères minimums requis dans une démocratie. Ainsi, alors que ces étrangers souffrent préalablement d'une carence de démocratie dans leur Etat, ils sont de surcroît privés du droit de vote dans le pays qui les accueille au motif que la condition de réciprocité n'existe pas. La solution de la réciprocité est loin d'être la panacée quant à l'intégration des étrangers au sein de la communauté des citoyens. Le droit de vote des étrangers au Royaume-Uni représente également un exemple d'exclusion de certains étrangers.

2) Le modèle britannique de la proximité historique

296. La solution adoptée au Royaume-Uni trouve sa source dans son histoire et son mode de fonctionnement politique. En effet, le peuple britannique ne se limite pas au

⁵⁹⁹ Pour les cas de l'Espagne et du Portugal, cette condition étant inscrite dans la Constitution, les possibilités d'évolution sont réduites, car il faudrait modifier la Constitution. Or, par exemple pour l'Espagne, il est très complexe de modifier la partie de la Constitution dans laquelle figure l'article 13.

⁶⁰⁰ M. Carrasco Duran, *op. cit.*, p. 171.

territoire anglais, il est considéré comme l'ensemble des sujets attachés à la monarchie et à leur souverain. La conséquence directe est l'octroi de nombreux droits pour les ressortissants du Commonwealth, et en particulier des droits de nature politique. La spécificité de la définition de la citoyenneté et de son évolution au Royaume-Uni permettent de saisir pleinement les raisons pour lesquelles certains étrangers ont droit de vote en Angleterre. Claire Marzo indique que « le caractère inclusif de la citoyenneté britannique tient à ce que le principe est, encore aujourd'hui, celui de l'intégration des ressortissants du Commonwealth et d'Irlande »⁶⁰¹. La citoyenneté, en droit britannique, est entendue comme la nationalité. Elle se définit comme un statut ordonnancé par un ordre juridique et qui donne des droits et des devoirs aux citoyens, parce qu'ils sont membres à part entière d'une communauté⁶⁰². Mais le statut des nationaux du Commonwealth est considéré comme étant très spécifique, du fait des caractéristiques de l'histoire coloniale et impériale du Royaume-Uni⁶⁰³.

297. Avant 1915, le principal statut était celui de sujet britannique, et tous les individus de Grande-Bretagne et de toutes ses appartenances détenaient ce statut. De l'Inde jusqu'en Irlande, en passant par l'Afrique du Sud, tout habitant de ces territoires était considéré comme étant un « sujet de la monarchie britannique » : la notion de sujet était très ouverte, d'où l'importance du nombre de territoires et de colonies⁶⁰⁴. En 1949, après l'institution par le Canada du *Canadian Citizenship Act*, s'est posée la question de la pertinence du maintien du statut de sujet britannique. Après une nouvelle modification de la loi britannique, le statut de sujet du Royaume-Uni demeure, mais chaque pays dispose de sa propre citoyenneté, sans qu'elle soit incompatible avec la citoyenneté britannique. Tout devient plus complexe par la suite. Dans un premier temps, est introduite la distinction entre « citoyenneté du Royaume-Uni et des colonies » et « citoyenneté d'un pays du Commonwealth indépendant ». Pour bénéficier du statut de la première catégorie,

⁶⁰¹ C. Marzo, « L'accès des étrangers aux droits de vote : comparaison des droits français et britannique », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche, *op. cit.*, p. 314.

⁶⁰² J. H. Carens, *Culture, Citizenship and Community. A contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 293 à 317.

⁶⁰³ G. Close, « Definitions of Citizenship », in J. P. Gardner (dir.), *Hallmarks of Citizenship*, London, British Institute of International and Comparative Law, 1994, pp. 3 à 18.

⁶⁰⁴ C. Marzo, *op. cit.*, p. 316.

le pays doit figurer dans une liste déterminée⁶⁰⁵. Depuis le *British Nationality Act 1981*⁶⁰⁶, la catégorie principale est la citoyenneté britannique, réservée aux nationaux du Royaume-Uni, aux sujets britanniques ayant le droit de résidence au Royaume-Uni et aux citoyens des territoires dépendants possédant cette citoyenneté en vertu d'un lien avec Gibraltar⁶⁰⁷.

298. Bien que cette série de lois, et notamment la dernière, fonde une citoyenneté plus restreinte, et un droit de vote pour un nombre plus limité d'individus, la citoyenneté britannique demeure inclusive, car elle englobe des personnes qui seraient considérées comme étrangères selon le droit de la nationalité française. Au Royaume-Uni, la logique veut que la citoyenneté soit plus large que ce que l'on considère comme la nationalité, elle intègre un plus grand nombre de sujets. C'est la raison pour laquelle les ressortissants du Commonwealth et d'Irlande jouissent du droit de vote et d'éligibilité dans toutes les élections locales et nationales⁶⁰⁸. Plus précisément, le droit de suffrage est détenu par les citoyens britanniques vivant à l'étranger, les militaires appartenant aux forces armées, les membres d'une ambassade, les individus résidant au Royaume-Uni et ayant la nationalité britannique ou irlandaise, et enfin les citoyens européens ou d'un autre pays du Commonwealth, à la condition de bénéficier du droit de rester indéfiniment sur le territoire anglais⁶⁰⁹.

299. L'inadéquation du modèle britannique en droit français. Etant donné l'importance du nombre d'Etats francophones dans le monde, certaines personnalités politiques ont déjà, par le passé, proposé d'étendre le droit de vote, pour les élections municipales, aux ressortissants de pays francophones. Philippe Séguin, lors de sa campagne pour la mairie de Paris en 2001, avait évoqué ce genre de réforme⁶¹⁰. Cependant, il ne serait pas non plus souhaitable d'importer cette conception en France.

⁶⁰⁵ Initialement, les pays les plus proches de l'Angleterre étaient le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, Terre-Neuve, l'Inde, le Pakistan, la Rhodésie du Sud et le Sri Lanka. Cf. C. Marzo, *ibid.*

⁶⁰⁶ Complété par « The British Nationality (Falklands Islands) Act 1983 ».

⁶⁰⁷ Pour plus de précision, v. L. Fransman, *Fransman's British Nationality Law*, London, Fourmat publishing, 1989, p. 134.

⁶⁰⁸ Lloyd Cathie, « L'expérience de la Grande-Bretagne », in Le Cour Grandmaison O. et Wihtol de Wenden C. (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 169-175.

⁶⁰⁹ Pour des précisions complètes sur les personnes ayant la possibilité de voter au Royaume-Uni, et notamment pour une liste des Etats du Commonwealth, <https://www.aboutmyvote.co.uk/register-to-vote/who-can-register-to-vote>.

⁶¹⁰ Catherine Gouëset, « 30 ans d'atemoiements sur le vote des étrangers », *L'express*, 13 janvier 2010 ; http://www.lexpress.fr/actualite/politique/30-ans-d-atermoiements-sur-le-vote-des-etrangers_840328.html.

En effet, bien qu'elle apparaisse plus séduisante que le système ibérique fondé sur la condition de réciprocité, elle conduit irrémédiablement à créer de nouvelles disparités entre étrangers. La tradition française n'est pas dans la confusion entre citoyenneté et nationalité. Au Royaume-Uni, c'est en raison d'une forme d'allégeance à la Reine d'Angleterre que les ressortissants des pays du Commonwealth jouissent, encore aujourd'hui, d'un droit de vote. Il est possible, si l'on se réfère à d'autres exemples étrangers, d'étendre des droits politiques aux élections locales à tous les étrangers.

B) Le bénéfice du droit de vote accordé à tous les étrangers en droit comparé

300. Plusieurs pays européens accordent le droit de vote aux élections locales à tous les étrangers. L'étude successive de leur législation est intéressante en ce qu'elle permettra de comprendre les conditions exigées pour que les étrangers puissent voter. La France pourrait alors davantage s'inspirer de ces exemples comparatifs dans les années à venir.

301. Le cas irlandais. L'Irlande paraît être le pays le plus libéral en la matière. En effet, la loi électorale accorde depuis 1963 le droit de vote aux élections locales aux étrangers. Ils jouissent également du droit d'être éligibles aux mêmes élections depuis la loi sur les élections locales de 1974. Par ailleurs, c'est le seul Etat qui n'exige d'aucun de ses étrangers une condition de résidence dans le pays. En effet, alors qu'à l'origine, l'exercice du droit de vote pour les étrangers était subordonné à une condition de résidence d'au moins six mois, la loi électorale de 1992 a supprimé cette condition. Les critères pour pouvoir participer aux différentes échéances électorales au niveau local sont désormais parfaitement identiques pour les étrangers et nationaux irlandais. Quant aux élections nationales, la loi accorde aux citoyens britanniques la possibilité de participer aux élections législatives (et non aux élections présidentielles). Sous condition de réciprocité, ce droit pourrait être étendu aux autres étrangers. Il apparaît toutefois peu probable que cette condition soit un jour remplie, au vu de la législation des autres pays sur les élections nationales.

302. Le cas belge. En Belgique, l'article 8 de la Constitution a été modifié en 1998 à l'occasion de la transposition de la directive 94/80 du Conseil européen⁶¹¹ pour permettre aux autres étrangers que les ressortissants de l'Union européenne de pouvoir voter aux élections communales. Depuis, l'alinéa 3 de l'article 8 dispose que « le droit de vote visé à l'alinéa précédent⁶¹² peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi ». Cette loi est survenue le 19 mars 2004 et a ajouté un article 1er ter à la loi électorale communale coordonnée du 4 août 1932. Parmi les conditions retenues, les étrangers doivent avoir résidé en Belgique de façon continue depuis au moins cinq ans et doivent joindre l'engagement selon lequel ils respectent la Constitution, les lois belges et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il doit par ailleurs s'agir d'un séjour légal. Toutefois, les étrangers, contrairement aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, ne pourront pas être éligibles dans leur commune de résidence.

303. Le cas hollandais. La législation en matière électorale aux Pays-Bas se rapproche de celle qui vient d'être présentée. En effet, l'article 130 de la Constitution dispose que « la loi peut accorder aux résidents qui n'ont pas la nationalité néerlandaise le droit d'élire les membres des conseils municipaux et le droit d'être membres d'un conseil municipal, à condition qu'ils remplissent au moins les conditions exigées des résidents de nationalité néerlandaise ». La loi électorale actuellement en vigueur exige cependant une condition supplémentaire pour le droit de vote et d'éligibilité des étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne. Ces étrangers doivent, en plus de disposer d'un titre de séjour régulier, avoir résidé aux Pays-Bas sans interruption depuis cinq ans.

304. Les cas scandinaves. En Suède, la loi sur les élections municipales accorde le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers domiciliés dans le royaume depuis au moins trois

⁶¹¹ Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, Journal officiel n° L 368 du 31/12/1994 p. 0038 - 0047.

⁶¹² L'alinéa 2 de l'article 8 de la Constitution belge dispose que « la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique ».

ans⁶¹³. Par ailleurs, la loi n° 900 de 1990 modifiée en 2004 sur les élections municipales attribue le droit de vote aux personnes qui résident dans la circonscription où l'élection a lieu, sans condition de résidence, et qui possèdent la nationalité islandaise ou norvégienne. Enfin, la Suède accorde selon les mêmes conditions le droit de vote aux étrangers dans les élections nationales. Au Danemark, tous les étrangers domiciliés dans le royaume pendant une durée déterminée peuvent voter aux élections locales. La législation est similaire à la législation suédoise dans la mesure où, depuis la loi n° 105 du 8 février 2011 sur les élections communales et régionales accorde aux étrangers le droit de vote et d'éligibilité dans deux cas : soit l'étranger a la nationalité islandaise ou norvégienne, il est alors assimilé aux citoyens danois, soit l'étranger a résidé de façon ininterrompue dans le royaume au cours des quatre années précédant le scrutin.

305. Le cas suisse. Enfin, en Suisse, le droit des collectivités territoriales et le droit électoral local sont des compétences transférées aux cantons. Tous n'appliquent pas la même législation en la matière. De telle sorte que seuls cinq cantons accordent le droit de vote à tous les étrangers. Trois autres laissent le libre choix aux communes qui souhaitent ou non inclure les étrangers dans la citoyenneté politique. Par exemple, la constitution du canton de Neuchâtel accorde le droit de vote aux élections cantonales aux étrangers domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et bénéficiant d'une autorisation d'établissement. Dans le même canton, la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 permet aux étrangers en situation régulière de voter aux élections municipales, s'ils sont domiciliés dans le canton depuis au moins un an. La Constitution cantonale du Jura de 1977 permet aussi à la loi de définir le droit de vote des étrangers⁶¹⁴. Le canton de Vaud⁶¹⁵, celui de Fribourg⁶¹⁶ et celui de Genève accordent également des droits politiques aux étrangers présents sur leur territoire.

⁶¹³ E. Benbassa, rapport parlementaire, *ibid*, Annexe 2, Etude de législation comparée, p. 63.

⁶¹⁴ Le canton du Jura a d'ailleurs choisi des conditions de durée assez originales. En effet, selon la loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978, les étrangers peuvent voter aux élections municipales à condition d'être domiciliés en Suisse depuis dix ans, dans le canton depuis un an, et dans la commune depuis trente jours.

⁶¹⁵ Article 142 de la Constitution vaudoise : « font partie du corps électoral communal, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'incapacité, en raison d'une incapacité durable de discernement [...] les étrangères et les étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins ».

⁶¹⁶ Article 48 de la Constitution de Fribourg du 16 mai 2004 : « ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils sont majeurs [...] les étrangères et les étrangers domiciliés dans la commune qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement ».

306. En résumé, les Etats accordant le droit de vote aux étrangers non-communautaires qui résident sur leur territoire le font majoritairement selon deux conditions : un séjour régulier et ininterrompu, ainsi qu'une durée minimale de résidence. De plus, la plupart de ces Etats réservent aux étrangers uniquement le droit de vote aux élections locales. Rares sont ceux qui l'accordent pour les élections législatives. La France pourrait donc s'inspirer de ces nombreux exemples étrangers, selon des conditions similaires, pour octroyer à l'ensemble de ses étrangers la jouissance des droits politiques. En plus de ces exemples étrangers, des facteurs internes permettent d'envisager un droit de vote aux élections locales pour l'ensemble des non-nationaux.

§ 2 : Les motifs d'une évolution envisageable vers le droit de vote des étrangers

307. La première raison pour laquelle il apparaît nécessaire d'accorder dans l'avenir le droit de vote à toutes les élections locales aux étrangers est d'ordre socialisant. La thèse qui sera défendue ici est que le vote a une fonction intégratrice (A). Il n'est pas admissible d'adresser comme message aux étrangers que, s'ils refusent d'acquérir la nationalité française, ils ne pourront jamais intégrer la communauté des citoyens et décider de l'avenir du pays dans lequel ils vivent de façon permanente. Pourtant, il ne s'agit pas d'un obstacle infranchissable. En effet, la brèche quant à l'admission d'une rupture entre citoyenneté et nationalité a déjà été ouverte dans le passé en France, ce qui permet d'affirmer que l'absence de droits politiques pour les étrangers procède davantage d'une volonté politique que d'une barrière juridique (B).

A) Le rôle intégrateur du droit de vote pour les étrangers

308. Lorsque, le 8 décembre 2008, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'identité nationale et du Co-développement affirme que « la question du droit de vote des étrangers est un faux débat » et que « la véritable question est celle des conditions d'accès à la nationalité française dans le droit français », il confirme que la participation à la vie politique, encore aujourd'hui, « est plutôt envisagée sous l'angle de l'assimilation et non

comme un symbole d'intégration de l'étranger *ès qualités* au sein de la société française »⁶¹⁷. Cet aspect du débat est par ailleurs loin de faire l'unanimité, y compris au sein des juristes. Certains estiment en effet que l'intégration est l'objet d'instrumentalisations politiques car « elle est à la fois une injonction normative, imposée par l'Etat, inégalitaire et négatrice des différences, et une revendication de la part de minoritaires, au nom du droit à l'égalité et à la participation sociale et politique ». Ainsi, dans le débat sur le droit de vote des étrangers, la notion d'intégration est « utilisée pour dire tout et son contraire, ce qui est finalement logique vu l'univers polysémique du terme »⁶¹⁸. Le professeur Olivier Lecucq admet lui-même que " « sur le point de savoir précisément quels seraient les effets d'une telle reconnaissance en faveur des étrangers, [...] l'on compte sans doute plus d'interrogations que de certitudes »⁶¹⁹. Sur ce débat, plusieurs éléments doivent alors être pris en compte pour essayer de mesurer, autant que faire se peut, les effets potentiels du droit de vote des étrangers sur leur intégration : raisonner en termes de démocratie, de participation à la vie locale, de sentiment d'appartenance à une communauté.

309. Le rejet du lien entre impôts et droit de vote. Il convient d'écarter en premier lieu l'argument régulièrement lu ou entendu selon lequel « les étrangers paient des impôts en France, ce qui leur donne le droit de voter aux différentes élections »⁶²⁰. Selon un article paru dans *Le Monde* : « l'Etat, lui, n'a pas ces embarras, qui prélève sur eux les mêmes impôts et cotisations de sécurité sociale que sur les autres. Que devient alors le vieux principe de 1789 : nul ne doit payer d'impôts à moins de l'avoir consenti, directement ou par ses représentants »⁶²¹ ? Cet argument peine à convaincre car l'impôt est dû par toute personne qui bénéficie en échange de la protection de l'Etat. Les étrangers, au même titre que les nationaux, sont protégés par l'Etat. Il n'a jamais été question de lier impôt et droit de vote, et cela ne s'est d'ailleurs jamais vérifié.

⁶¹⁷ E. Aubin, *Droit des étrangers*, lextenso éditions, 2ème édition, 2011, p. 277.

⁶¹⁸ H. Andres, « Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques », Thèse 2006, Science politique, Université Paris-Diderot - Paris VII, 2007, p. 228.

⁶¹⁹ O. Lecucq, « Point de vue en faveur du droit de vote des étrangers en France », *op. cit.*, p. 203.

⁶²⁰ Il s'agit du vieux principe de base de la démocratie représentative « no taxation without representation », qui, associé au fait que les étrangers paient toutes sortes d'impôts ou de taxes, devrait pouvoir conduire à admettre un droit de vote à toutes les élections pour tout étranger. V. par exemple D. Turpin, « Le nouveau régime juridique des étrangers en France : changement et continuité », *R. G. D. I. P.*, 1982, p. 58 ; v. aussi D. Breillat, « Les droits politiques des étrangers en France », *Actes du colloque de Nimègue*, 1988, p. 88.

⁶²¹ E. Balibar et Y. Benot, « Suffrage universel », *Le Monde*, 4 mai 1983.

310. Par ailleurs, accorder le droit de vote à des étrangers sous prétexte qu'ils paient des impôts dans la circonscription concernée conduirait à plusieurs cas d'incohérence. En premier lieu, en admettant le lien entre droit de vote et contribution au paiement de l'impôt, il faudrait priver du droit de suffrage tous les nationaux français qui vivent à l'étranger et qui ne paient plus d'impôt en France, ainsi que ceux qui vivent en France mais qui ne paient pas d'impôt sur le revenu ou de taxe d'habitation en raison de leur situation personnelle (faibles revenus, personne en situation de handicap, veuves, invalides, personne âgée de plus de 60 ans, etc...). En second lieu, pour un individu qui possède une résidence secondaire, si la logique est poursuivie jusqu'au bout, il doit disposer du droit de voter dans la commune de son lieu principal d'habitation ainsi que dans la commune de sa maison secondaire puisqu'il contribue de la même manière au financement des services publics des deux communautés⁶²². Or, le Conseil constitutionnel, dans deux décisions de 1979 et de 1982, a condamné le mécanisme du vote plural comme portant atteinte à la règle de l'égalité du suffrage rappelée par l'article 3, alinéa 3, de la Constitution⁶²³. En tout cas, l'idéal de démocratie et d'égalité ne doit pas faire de l'impôt un argument solide et sérieux pour accorder le droit de vote à certains individus.

311. Un droit à la démocratie dans le cadre du parcours d'intégration. Dans quelle mesure le droit de vote a-t-il alors un effet intégrateur ? Le professeur Danièle Lochak fait le lien entre l'exclusion des étrangers dans la société, leur sentiment d'infériorité, et le refus de leur accorder le droit de vote, y compris aux élections locales. Pour elle, « les étrangers sont sans voix parce qu'ils sont en situation d'infériorité ; et ils sont en situation d'infériorité parce qu'ils sont sans voix »⁶²⁴. Au lieu de considérer l'étranger comme une menace potentielle, leur reconnaître le droit de vote serait un moyen de les inciter à s'intéresser à la société d'accueil, de favoriser leur intégration et de réduire les tensions. L'étranger « n'en sera que plus enclin à servir et à respecter cette société

⁶²² E. Peuchot, *op. cit.*, p. 506.

⁶²³ Cons. const., décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *Loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes*, Rec., p. 23, RDP, 1979, p. 1689, commentaire L. Favoreu ; D. 1981, p. 117, note L. Hamon ; *Pouvoirs*, n° 9, chron., p. 195 ; J. C. P., 1980.II.19367, note Cl. Franck ; Cons. const., décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982, *Loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale*, Rec., p. 72, R. D. P., 1983, p. 333, commentaire L. Favoreu ; D. S., 1984, note L. Hamon ; *Pouvoirs*, n° 25, chron., p. 197.

⁶²⁴ D. Lochak, « L'étranger et les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 627.

d'implantation »⁶²⁵. Pour Rémy Leveau et Catherine Withol, « il est en train d'émerger quelque chose comme un droit à la démocratie, à la participation politique [...] avec l'idée que la citoyenneté est moins un acquis qu'un droit et que la seule façon d'apprendre à être citoyen c'est de l'être »⁶²⁶. L'octroi de droits politiques s'inscrit dans la continuité d'un surcroît de démocratie. D'ailleurs, priver les étrangers du droit de vote équivaut à les priver d'un droit démocratique élémentaire alors même que leur pays d'origine « refuse aux expatriés le droit de vote en ne leur permettant pas de voter par procuration ou par correspondance ou plus sévèrement en ne leur reconnaissant plus aucun droit de vote dès lors qu'ils vivent à l'étranger »⁶²⁷. Pour Hervé Andres, « le droit de vote est aujourd'hui un instrument et un symbole de la démocratie. Pour toutes ces raisons, l'exclusion des étrangers du droit de vote constitue une négation de la démocratie. Traduit dans les termes du débat politique, priver de droit de vote, c'est priver d'accès à la vie publique, même si la politique ne se limite sûrement pas au seul exercice du droit de vote »⁶²⁸.

312. L'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle du 8 février 2011 débute d'ailleurs en ces termes : « il est plus que temps que l'ensemble de nos concitoyens puissent pleinement participer à la vie civique. C'est aujourd'hui devenu un enjeu majeur : les habitants d'une ville forment ensemble une communauté de vie, d'histoire, de culture, de projets... Qu'ils soient de nationalité française ou d'une autre nationalité, ils ne sont pas étrangers à leur ville, ils s'impliquent ensemble dans sa vie quotidienne et son devenir. Aucun ne doit être laissé à l'écart du plein exercice de son droit d'expression, de sa citoyenneté »⁶²⁹. En effet, aujourd'hui, l'immigration ne ressemble plus à celle des années soixante-dix, « les étrangers qui vivent en France n'y sont pas des travailleurs de passage mais y sont établis de longue date, souvent sans perspective de retour dans leur pays d'origine, avec leur famille »⁶³⁰. La position de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle consiste, de la même manière, à soutenir l'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non-européens dans la mesure où la commission a constaté

⁶²⁵ J. Mourgeon, « Barbares et métèques », *A. J. D. A.*, 1978, p. 246.

⁶²⁶ R. Leveau et C. Withol, « La deuxième génération », *Pouvoirs*, n° 47, p. 71.

⁶²⁷ E. Peuchot, *ibid.*, p. 511.

⁶²⁸ H. Andres, *op. cit.*, p. 220.

⁶²⁹ Proposition de loi constitutionnelle tendant à créer un titre nouveau de la Constitution relatif au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers aux élections municipales, n° 288, Sénat, 8 février 2011.

⁶³⁰ « Le droit de vote pour les résidents étrangers », Texte du Gisti, paru dans la revue *Après-demain*, n° 23.

que les étrangers établis depuis plusieurs années sur le sol français étaient investis dans la vie collective de leur commune, et elle a jugé indispensable, pour garantir la pleine intégration des personnes concernées, de parachever cette implication et de lui donner une consécration juridique⁶³¹.

313. Aujourd'hui, en France, c'est un véritable parcours d'intégration que doit surmonter l'étranger. Or, « au regard de la finalité du parcours d'intégration, il n'est ainsi pas complètement déplacé de penser que le droit de vote conféré aux étrangers pour les élections locales représenterait l'une des étapes marquant tout à la fois un degré et un levier d'intégration en leur permettant d'être, comme les nationaux, acteurs de la démocratie locale »⁶³². Le droit de vote serait un « échelon supplémentaire dans le parcours d'intégration destiné à offrir à l'étranger le sentiment d'appartenance à une communauté de référence partagée avec des français »⁶³³.

314. La sociologue Sophie Duchesne met en avant la dimension symbolique de l'acte de vote. A ses yeux, l'électeur fait plus qu'exprimer ses opinions car « il exprime en même temps une forme de fidélité et d'engagement à l'égard de la communauté des citoyens dans laquelle il se reconnaît ». A l'inverse, « ne pas voter, c'est remettre profondément en cause les fondements de l'ordre social dans lequel nous vivons, et ce, tout particulièrement pour les électeurs qui s'intéressent peu à la politique »⁶³⁴. Comment intégrer les étrangers dans cet ordre social si on persiste à leur refuser une forme de participation politique ? Actuellement, de nombreux étrangers se sentent exclus du système social, en premier lieu parce qu'ils ne s'y reconnaissent pas. Enfin, et c'est un aspect du problème trop rarement abordé, le risque est de voir des jeunes Français, ayant des parents et des grands-parents étrangers, s'éloigner de la communauté des citoyens et de l'intérêt national car ils ne se sentent pas membres de la même communauté politique. Ils ont le droit de voter dans l'Etat dont ils ont la nationalité, mais leurs parents, eux, n'en ont pas le droit, et jouissent de cette possibilité dans leur pays d'origine. Le risque que ces jeunes refusent de participer aux élections en France ne doit pas être négligé.

⁶³¹ Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement d'et d'administration générale, rapport précité, pp. 18-19.

⁶³² O. Lecucq, *op. cit.*, p. 208.

⁶³³ O. Lecucq, *op. cit.*, p. 208.

⁶³⁴ S. Duchesne, *op. cit.*, p. 73.

B) Les limites actuelles au couple citoyenneté-nationalité

315. Il s'agit de rechercher à présent les solutions envisageables pour accorder en France le droit de vote aux étrangers dans le cadre d'élections locales. Le droit français porte en lui les germes d'une telle ouverture. En effet, les étrangers ne sont pas exclus de toutes les élections. Ils participent ainsi à la vie de la société en élisant dans certains domaines leurs représentants. Mais ce droit de suffrage qu'ils détiennent n'est toutefois pas applicable pour des élections politiques. Le droit de vote pour les étrangers ne peut pas être accordé, à l'instar des élections non-politiques, par une loi ou un règlement. Au contraire, il faudrait penser à réviser la Constitution (1). Dans un second temps, sous l'impulsion de l'Union européenne, et sous condition de réciprocité, les étrangers ressortissants communautaires peuvent voter aux conditions municipales. Cette brèche ouverte par le droit public français semble pouvoir s'étendre aux étrangers ressortissants d'un Etat tiers (2).

1) La participation des étrangers à des élections non-politiques

316. Le droit de participer à certaines élections, soit en tant qu'électeur, soit en tant que candidat, constitue pour les étrangers une conséquence du principe constitutionnel d'égalité⁶³⁵. Défini par le Conseil constitutionnel comme un principe à valeur constitutionnelle⁶³⁶, ou par le Conseil d'Etat comme un principe général du droit⁶³⁷, c'est un droit subjectif, indépendant de toute législation ou de toute convention internationale. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré que des décrets qui restreignent la participation des étrangers aux élections à des chambres des métiers et de l'artisanat constituent une discrimination et doivent être annulés⁶³⁸.

⁶³⁵ D. Chalus, « Le droit de vote des étrangers en droit public français », in C. Bertrand (dir.); *L'immigration dans l'Union Européenne, Aspects actuels de droit interne et de droit européen*.

⁶³⁶ F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, 1997, 397 p.

⁶³⁷ CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore*, Rec., p. 289 ; S, 1948, 3, p. 69, concl. Letourneur : *D.*, 1948, jur., p. 437, note Waline ; *GAJA*, n° 62 ; CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire*, Rec., p. 151 ; *Dr. Social*, 1851, p. 168, concl. Letourneur, note Rivero.

⁶³⁸ CE, Ass., 31 mai 2006, *GISTI*; req. N° 273638, publié au Rec.

317. Dans le cadre de ces scrutins sociaux, les votants sont appelés à s'exprimer en fonction de qualités précises. Ce sont des scrutins corporatistes et sociaux. Sans en fixer une liste exhaustive, le législateur et le pouvoir réglementaire français ont ouvert, à partir de 1946, le droit de vote, ainsi que le droit d'éligibilité dans certains cas, aux étrangers pour diverses corporations : les chambres d'agriculture et les conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole⁶³⁹, les représentants du personnel⁶⁴⁰, les caisses de sécurité sociale⁶⁴¹, les conseils d'établissements scolaires en tant que parents d'élèves, ou les conseils des universités⁶⁴². Afin de permettre aux étrangers de voter aux élections locales de la même manière que lors de ces scrutins sociaux, certains juristes ont longtemps opposé les élections locales aux élections nationales, les premières étant administratives, les secondes étant politiques. Cette distinction se fondait sur l'article 72 de la Constitution selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. En vertu de cette distinction, seuls les citoyens pouvaient voter lors des élections nationales alors que rien n'interdisait, dans la Constitution, que les étrangers participent aux scrutins locaux.

318. Toutefois, les juges français ont eu une interprétation différente. Par exemple, le juge administratif distingue les élections politiques des élections à caractère professionnel. Dans sa décision du 12 mai 1978 relative à la participation des étrangers aux élections universitaires, le Conseil d'Etat a établi cette distinction entre les élections politiques dans lesquelles la collectivité en cause est la collectivité nationale ou une collectivité incluse dans la collectivité nationale, car les intérêts gérés y sont politiques, et les élections professionnelles, pour lesquelles les intérêts sont apolitiques⁶⁴³. Le Conseil constitutionnel a tranché dans le même sens que le Conseil d'Etat en considérant les élections municipales comme des élections politiques dans sa décision du 18 novembre 1982 relative à une loi

⁶³⁹ Décret n°64-1049 du 9 octobre 1964 relatif à l'application à certains étrangers ressortissants des Etats membres de la communauté économique européenne des dispositions des articles 666, 510 et 1006 du code rural relatifs à des prêts du crédit agricole et aux élections aux chambres d'agriculture et aux conseils d'administration des caisses de mutualité sociale, *JO*, 15 octobre 1964, p. 9268.

⁶⁴⁰ Ordonnance n° 45-280 du 22 février 1945 instituant des comités d'entreprises, *JO*, 23 février 1945, p. 954. Pour être éligible : loi n° 72-517 du 27 juin 1972 relative à l'électorat et à l'éligibilité des étrangers en matière d'élection des membres des comités d'entreprise et des délégués du personnel, *JO*, 28 juin 1972, p. 6622.

⁶⁴¹ Loi n° 82-1061 du 17 décembre 1982 relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale, *JO*, 18 décembre 1982, p. 3779, rectification *JO*, 19 décembre 1982, p. 3802.

⁶⁴² L'article L 719-2 du code de l'éducation autorise les étudiants étrangers à être électeurs et éligibles aux conseils universitaires.

⁶⁴³ CE, Section, 12 mai 1978, *C. R. O. U. S. S. de Nancy Metz*, *RDP*, 1978, p. 1148 avec note Marcel Waline.

qui avait pour objet d'instaurer des quotas par sexe dans des listes électorales : il résulte de l'article 3 de la Constitution que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux »⁶⁴⁴.

319. Il ressort de ces derniers développements que les étrangers, en l'état du droit actuel, ne peuvent pas voter aux élections locales qui sont considérées comme des élections politiques. Une simple loi ou un règlement ne suffiraient pas à leur accorder ce droit⁶⁴⁵. Seule une révision de la Constitution pourrait mettre fin à l'exclusion des étrangers pour les élections locales. Or, précisément, la brèche a déjà été ouverte, mais le pouvoir constituant dérivé n'a accordé ce droit que pour certains étrangers.

2) L'extension possible du droit de vote des étrangers communautaires à tous les étrangers

320. Les élections locales se distinguent des élections nationales parce qu'elles ne touchent pas à ce qui fonde l'exclusion des étrangers du droit de vote, à savoir la souveraineté nationale. Il est possible d'accorder le droit de vote aux élections locales si la souveraineté nationale n'est pas directement atteinte. C'est ce qui s'est produit dans les années 90 avec l'autorisation pour les ressortissants communautaires de voter aux élections municipales par le biais d'une révision de la Constitution.

321. Le Traité de Maastricht (article 8 B devenu article 17 du Traité CE depuis le traité d'Amsterdam et, depuis le 3 décembre 2009, article 22 du TFUE) a permis aux

⁶⁴⁴ Cons. Const., n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*.

⁶⁴⁵ La solution s'étend aux référendums d'initiative locale : TA Cergy-Pontoise, réf., 13 janvier 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*. Dans ce jugement, le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise suspend la délibération du conseil municipal de Saint-Denis portant organisation d'un référendum d'initiative locale le 26 mars 2006 sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales et rendant possible la participation à ce scrutin des ressortissants de pays tiers.

ressortissants communautaires de voter à la fois aux élections municipales de leur Etat d'origine et à celles qui sont organisées dans le pays de résidence. L'autorisation de ratifier le Traité de Maastricht n'a pu se faire qu'après une révision de la Constitution, suite à la décision du Conseil constitutionnel en date du 9 avril 1992. Le Conseil des sages a en effet incité le pouvoir constituant dérivé à modifier la Constitution en vue de ratifier le Traité. L'obstacle constitutionnel n'était pas seulement l'article 3. La décision se fonde en effet sur l'article 24 de la Constitution selon lequel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République et sur l'article 72 qui constitutionnalise le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il en résulte, selon le Conseil, que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs. Or, « en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale »⁶⁴⁶. Ces deux éléments, combinés avec l'alinéa 4 de la Constitution, provoquent pour conséquence que seuls les nationaux français ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris.

322. Comme le décrit le professeur Olivier Lecucq, « si, sur le fondement de l'atteinte à la souveraineté nationale, le Conseil constitutionnel a imposé une révision de la Constitution pour introduire le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales, ce n'est pas en raison de la nature des élections, mais au motif que les élections municipales impactaient l'élection sénatoriale compte tenu du régime électoral prévu pour cette dernière »⁶⁴⁷. C'est la raison pour laquelle la révision de la Constitution de juin 1992⁶⁴⁸, qui a introduit l'article 88-3 dans la Constitution, prévoit que les citoyens de l'Union européenne « ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des

⁶⁴⁶ Cons. const., décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, JO 11 avril 1992.

⁶⁴⁷ O. Lecucq, *op. cit.*, p. 199.

⁶⁴⁸ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », Dispositions permettant de ratifier le traité de Maastricht, langue française, lois organiques relatives aux TOM, résolutions parlementaires sur les actes communautaires.

sénateurs »⁶⁴⁹. Ce mécanisme a permis de faire de l'étranger un acteur de la démocratie locale, et non un détenteur de la souveraineté nationale⁶⁵⁰.

323. Le même raisonnement pourrait s'opérer pour les étrangers ressortissants des Etats tiers, c'est-à-dire leur accorder le droit de vote tout en faisant obstacle à ce qu'ils participent à l'élection des sénateurs. Et pourtant, la solution adoptée en 1992 est bien « celle du minimum »⁶⁵¹. L'article 88-3 précise en effet qu'il ne s'adresse qu'aux « seuls citoyens de l'Union » et « sous réserve de réciprocité ». La révision adoptée en 1992 par le pouvoir constituant français n'est donc pas une ouverture éventuelle pour les autres étrangers, elle est conditionnée et limitée aux seuls citoyens européens. C'est une brèche rapidement refermée. Selon le professeur François Luchaire, « la réforme dresse un obstacle constitutionnel à tout accord de coopération, qui, conclu avec un pays tiers, reconnaîtrait aux ressortissants de ces derniers des droits électoraux sur le territoire de la Communauté »⁶⁵². Le doyen Louis Favoreu démontre de son côté que, « pour montrer clairement qu'il n'y a pas de remise en cause générale du principe d'interdiction, l'exception de Maastricht a été inscrite dans le nouveau titre XV "Des communautés européennes et de l'Union européenne" à l'article 88-3 »⁶⁵³. En somme, rien ne s'oppose juridiquement à l'octroi du droit de vote aux ressortissants de pays tiers dans les mêmes conditions que pour les ressortissants communautaires. L'ultime obstacle à franchir demeure dans la volonté politique de ne pas réviser la Constitution en ce sens.

324. Toutefois, se pose le problème de la mise en œuvre d'une révision constitutionnelle ouvrant le droit de vote à tous les étrangers. L'alinéa 4 de l'article 3 de la Constitution mentionne en effet le lien entre la qualité d'électeur et la nationalité. Or, même en le modifiant, la cohérence avec l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme, selon

⁶⁴⁹ Article 88-3 de la Constitution : « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».

⁶⁵⁰ Ces conditions posées par la révision de 1992 illustrent les hésitations des pouvoirs publics français quant à la mise en œuvre de la citoyenneté européenne. Sur ce sujet, v. Aubin E., *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, th. dactylographiée, Tours, 1999.

⁶⁵¹ F. Chaltiel, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, LGDJ, T. 99, 2000, pp. 245-246.

⁶⁵² F. Luchaire, « L'Union européenne et la Constitution », *RDJ*, 1992, p. 963.

⁶⁵³ L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis, Droit public, 1998, p. 536.

lequel la souveraineté réside dans la nation, créerait indubitablement un débat théorique pertinent sur la conciliation entre les différents éléments du bloc de constitutionnalité. Le professeur Michel Verpeaux estime, pour aller dans ce sens, que si en 1992 un article 88-3 a été introduit dans la Constitution afin de déroger aux articles 3 de la Constitution et de la Déclaration de 1789, c'est parce que le pouvoir constituant n'a pas osé réviser directement ces deux articles⁶⁵⁴. Doit-on forcément modifier cet article 3 de la Constitution pour supprimer la nationalité française des différents critères requis pour la qualité d'électeur? La réponse est donnée par le Conseil constitutionnel lui-même : le pouvoir constituant « est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles, qui dans le cas qu'elles visent dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut-être aussi bien expresse qu'implicite »⁶⁵⁵.

325. Par conséquent, une révision constitutionnelle peut, selon une logique de dérogation chère aux juristes, introduire un article qui accorde aux étrangers non-ressortissants de l'Union européenne le droit de vote aux élections municipales, selon les mêmes conditions que celles posées par l'article 88-3. Reste à préciser que cette révision devrait, afin de limiter l'ampleur des contestations populaires, respecter la voie accordant le plus de légitimité politique aux réformes adoptées dans le cadre de l'article 89, à savoir le référendum. Sur une question aussi délicate, « procéder par la voie du référendum est une solution qui s'impose parce qu'elle permet de s'assurer que les résultats électoraux ultérieurs, obtenus avec la participation de l'électorat étranger, ne verront pas leur légitimité remise en question pour ce motif »⁶⁵⁶.

326. En définitive, en vertu du modèle français d'unité républicaine, la citoyenneté demeure un statut unique, qui ne se divise pas et qui n'admet aucune sous-catégorie. C'est pourquoi la seule voie pour l'étranger d'accéder à une pleine citoyenneté, lui permettant de bénéficier de tous les droits attachés à cette qualité, et notamment des droits politiques,

⁶⁵⁴ M. Verpeaux, « La souveraineté nationale et les élections locales », *LPA*, 28 août 1996, n° 104, p. 4.

⁶⁵⁵ Cons. const., décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, Rec., p. 76 ; *JO*, 3 septembre 1992, p. 12095 ; *GDCC*, n° 45, cons. 19.

⁶⁵⁶ D. Chalus, « Le droit de vote des étrangers en droit public français », *op. cit.*, pp. 269-270.

est d'obtenir la nationalité française. Dès lors, l'accès à la nationalité, qui s'appuie d'une part sur une présomption d'intégration de l'individu à la société, renforce cette intégration d'autre part en lui octroyant de nouveaux droits. En outre, le principe d'unité républicaine a pour corollaire celui du refus de toute forme de différenciations. Ce facteur favorise de la même manière la protection de l'étranger présent au sein de la société et participe indirectement à la réussite de son intégration.

CHAPITRE SECOND

LE REFUS DES DIFFERENCIATIONS

327. Par sa nature, l'étranger est exclu de la communauté des citoyens, le privant ainsi des droits attachés à la citoyenneté. Cependant, ce principe cardinal du droit français comporte également des conséquences dont l'application bénéficie indirectement aux étrangers présents sur le sol français et y résidant régulièrement. En effet, l'universalisme du droit public français, héritage de la Révolution française, se caractérise par son refus des différenciations. La République française ne reconnaît que les individus et non les communautés, en dehors de la communauté nationale. Dès lors, puisqu'il n'existe aucun groupe ethnique ou religieux reconnu officiellement, un individu ne peut pas être discriminé pour ses origines, son sexe ou sa religion. L'interdiction des différenciations entre individus, en dehors de celle établie entre nationaux et étrangers, bénéficie aux étrangers grâce à l'application de deux grands principes.

328. En premier lieu, la France tend à appliquer le même corpus de règles juridiques à l'ensemble des individus résidant sur son territoire. Tout en réservant certains droits aux nationaux, le principe d'égalité se généralise pour s'étendre à de plus en plus de personnes. En traitant de manière quasi identique les étrangers et les Français, et de façon identique les Français entre eux, la France intègre les populations immigrées en les différenciant le moins possible des nationaux. Surtout, le droit français lutte de plus en plus activement contre toute forme de discriminations fondées sur l'origine ou la race des personnes, ce qui s'applique aussi bien aux Français qu'aux étrangers (Section 1).

329. En second lieu, l'interdiction de toute différenciation joue en matière religieuse. L'Etat ne favorise l'exercice d'aucun culte, il n'en interdit pas l'exercice, et le soutient même dans certains cas lorsque cela apparaît nécessaire. En agissant de la sorte, le principe de laïcité assure une égalité entre les citoyens devant la religion, et adresse comme message que tout individu, quelle que soit sa religion, est encouragé à s'intégrer en

France. L'étude du principe de laïcité est devenu aujourd'hui indispensable dans le cadre d'une étude portant sur l'intégration des populations étrangères. Contrairement aux premières vagues d'immigration, les nouveaux immigrés ne pratiquent pas la religion catholique, historiquement et culturellement dominante en France. En effet, les statistiques récentes de l'immigration révèlent une majorité de migrants pratiquant la religion musulmane. Tandis que l'immigration provenant d'Afrique du Nord augmente progressivement, celle originaire d'Europe ne fait que reculer. Selon les chiffres de l'INSEE de 2012, près de 1.5 millions d'immigrés présents en France proviennent des pays du Maghreb⁶⁵⁷, dans lesquels l'Islam est la première religion. De plus, l'Islam est une religion beaucoup plus pratiquée par ses fidèles que ne l'est la religion catholique. Selon une étude de 2008, la religion est une chose importante pour les personnes qui se déclarent musulmanes, en particulier chez les jeunes. Ainsi, 56% des musulmans nés dans les années 80 accordent beaucoup d'importance à la religion, contre 7% de catholiques⁶⁵⁸. Face à cette réalité, l'étude des règles juridiques encadrant la liberté religieuse et la possibilité de pratiquer sa religion apparaît déterminante quant à l'intégration des étrangers (Section 2).

Section 1 : L'application du principe d'égalité

330. Le principe d'égalité joue en droit français un rôle essentiel. L'égalité « constitue à la fois un droit fondamental en soi et une condition d'exercice d'autres droits fondamentaux, autrement dit une sorte de "droit-tuteur" nécessaire à la mise en œuvre des autres droits fondamentaux »⁶⁵⁹. L'égalité, principe fondateur d'un Etat de droit, est d'ailleurs considérée aujourd'hui comme l'une des caractéristiques essentielles de l'identité constitutionnelle française. Il n'en a cependant pas toujours été ainsi.

331. Les prémisses de sa reconnaissance remontent à la Révolution française, période durant laquelle, comme le souligne le doyen Maurice Hauriou, le principe d'égalité a

⁶⁵⁷ Source : Insee, RP 2012 exploitation principale.

⁶⁵⁸ Source : Enquête Teo, Ined-Insee, 2008.

⁶⁵⁹ F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, coll. « Droit public positif », Paris, 1997.

représenté « la force agissante »⁶⁶⁰. En effet, le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien précise que « de la même manière qu'aux États-Unis la Déclaration d'indépendance constitue assurément l'acte fondateur de la Nation américaine, en France c'est le décret d'abolition des privilèges adopté lors de la nuit du 4 août 1789 qui, en permettant l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen quelques semaines plus tard, va faire levier et ainsi permettre le basculement de l'ordre juridique ancien »⁶⁶¹. Par conséquent, l'article 1er de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». Dès lors, le droit à l'égalité n'a cessé d'être proclamé depuis cette date. La Constitution du 4 octobre 1958 précise dans son article 1er que la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Cette liste de discriminations n'est d'ailleurs pas exhaustive puisque le Conseil constitutionnel lui-même juge qu'elle est susceptible d'évoluer.

332. Pourtant, malgré cette omniprésence textuelle, l'égalité est longtemps demeurée un concept de philosophie politique « éminemment désirable et insaisissable »⁶⁶². La jurisprudence administrative, dès le XIX^{ème} siècle, a contribué à la mutation du principe d'égalité en une véritable règle juridique contraignante qui s'impose aux administrations et qui confère des conséquences concrètes pour les justiciables. De telle sorte qu'il est possible d'affirmer qu'« en érigeant l'égalité en principe général du droit, les juridictions administratives ont les premières en France conféré une valeur normative à cette notion »⁶⁶³. Ce n'est finalement qu'après la célèbre décision « Taxation d'office » de 1973⁶⁶⁴ que le Conseil constitutionnel fait du principe d'égalité un paramètre du contrôle de constitutionnalité des lois. Le droit à l'égalité va d'ailleurs devenir, parmi les éléments

⁶⁶⁰ M. Hauriou, *La science sociale traditionnelle*, Larose, Paris, 1896, p. 80.

⁶⁶¹ F. Mélin-Soucramanien, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 29 (Dossier : La Question Prioritaire de Constitutionnalité) - octobre 2010.

⁶⁶² L. Favoreu (et autres), *Droit des libertés fondamentales*, éd. Dalloz, 5^{ème} édition, 2009, p. 381.

⁶⁶³ L. Favoreu, *op. cit.*, p. 382.

⁶⁶⁴ Décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, « Loi de finances pour 1974 » : « considérant, toutefois, que la dernière disposition de l'alinéa ajouté à l'article 180 du code général des impôts par l'article 62 de la loi de finances pour 1974, tend à instituer une discrimination entre les citoyens au regard de la possibilité d'apporter une preuve contraire à une décision de taxation d'office de l'administration les concernant ; qu'ainsi ladite disposition porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution » ; v. L. Favoreu, L. Philip, P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-Soucramanien et A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 17^e édition, Dalloz, Paris, 2013, p. 505 et s.

qui composent le bloc de constitutionnalité, la première norme de référence du contrôle opéré par les juges de la Constitution⁶⁶⁵.

333. Il s'agira de démontrer dans cette section que, pour intégrer ses étrangers, la France a fait le choix d'un traitement le plus égalitaire possible entre les personnes résidant sur son territoire. Traditionnellement, le modèle universaliste français repose sur l'idée selon laquelle la loi doit traiter les êtres humains de la même manière. Il est dès lors envisageable d'analyser dans quelles conditions s'applique ce principe d'égalité à l'égard des populations immigrées (§ 1). En outre, le droit français a pendant longtemps ignoré le phénomène des discriminations, tel que le rappelle Olivia Bui-Xuan⁶⁶⁶ dans sa thèse. Cette prise de conscience tardive s'est accompagnée, à la fin du XXème siècle, « d'une véritable politique de lutte contre les discriminations, c'est-à-dire un programme d'actions cohérentes articulées entre elles »⁶⁶⁷, lorsque la France s'est aperçue que la proclamation juridique du principe d'égalité ne suffisait pas à instaurer une égalité dans les faits (§2).

§ 1 : L'extension limitée du principe d'égalité

334. Reconnaître l'étranger en tant qu'individu jouissant des mêmes droits que les nationaux est un préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de lutte contre les discriminations. En effet, en accordant aux étrangers un droit général à l'égalité, le droit français établit le principe selon lequel un traitement différent sur la base de la nationalité est une discrimination interdite par la Constitution. Mais cette égalité n'est toutefois pas encore absolue (A). Par ailleurs, une seconde évolution importante a consisté à supprimer les incapacités temporaires de l'étranger naturalisé. Pour que la nationalité soit une garantie pour l'intégration, il faut que tous les individus possédant la nationalité française disposent des mêmes droits dès l'acquisition du titre de Français. L'égalité entre Français constitue dès lors un préalable obligatoire à l'efficacité de la nationalité comme facteur d'intégration (B).

⁶⁶⁵ Selon l'ouvrage de Louis Favoreu dans son édition datée de 2009, dans 40% des cas, le principe constitutionnel d'égalité est évoqué, soit dans environ 200 décisions depuis la création du Conseil constitutionnel : V. L. Favoreu, *op. cit.*, p. 383.

⁶⁶⁶ O. Bui-Xuan, *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, Economica, 2004, p. 172 et s.

⁶⁶⁷ *ibid.*

A) L'égalité relative entre Français et étrangers

Si l'égalité entre Français et étrangers a été proclamée par de nombreux textes en droits interne et externe (1), il demeure des domaines dans lesquels la nationalité constitue un privilège quant au bénéfice de certains droits spécifiques (2).

1) L'égalité entre Français et étrangers proclamée par les sources constitutionnelles et internationales

335. Ni la déclaration des droits de 1789, ni la Constitution de 1958 ne semblent admettre le critère de la nationalité comme tempérament au principe d'égalité. L'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que « la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », c'est-à-dire pour tous les individus présents sur le sol français. Cette position est confortée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel « qui a en effet affirmé que les étrangers séjournant régulièrement en France doivent être traités de la même façon que les nationaux dans tous les domaines où la Constitution n'autorise pas expressément les discriminations et que celles-ci ne sont justifiées que si elles sont fondées sur des considérations d'intérêt général appelant des dispositions spécifiques »⁶⁶⁸. Par exemple, dans sa décision du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel se fonde sur le principe constitutionnel d'égalité pour consacrer un traitement identique entre français et étrangers en matière de prestations sociales : « considérant que l'exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice de l'allocation supplémentaire, dès lors qu'ils ne peuvent se prévaloir d'engagements internationaux ou de règlements pris sur leur fondement, méconnaît le principe constitutionnel d'égalité »⁶⁶⁹.

336. Le principe d'égalité entre nationaux et étrangers est également consacré par le droit international. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclame ce principe de non-discrimination. Son article 14 dispose en effet que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention

⁶⁶⁸ F. Julien-Lafferrière, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, p. 189.

⁶⁶⁹ Cons. const., Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, Rec., p. 33.

doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Bien qu'il faille signaler que la convention limite ce principe aux droits et libertés que la Convention protège, il est incontestable que « ses effets ont été très importants et ont permis de conforter le statut des étrangers »⁶⁷⁰. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que des discriminations fondées sur la nationalité sont autorisées si et seulement si des raisons impérieuses les justifient⁶⁷¹. Le droit de l'Union européenne a de la même manière dès ses origines accordé une place de premier rang au principe d'égalité, le traité de Rome consacrant le principe d'égalité entre citoyens européens, désormais étendu aux ressortissants d'Etats tiers.

337. S'agissant du Pacte international du 16 décembre 1966 sur les droits civils et politiques, son article 26 proclame la chose suivante : « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ». Le Pacte s'applique donc à l'égard de tous, quelle que soit la nationalité de l'individu. Le principe d'égalité a enfin été consacré dans des textes internationaux plus spécifiques, par exemple dans ceux relatifs aux travailleurs migrants. Ainsi, la convention OIT n° 97 du 1er juillet 1949 sur les travailleurs migrants dont l'effet direct a été reconnu prévoit pour les migrants résidant légalement sur le territoire un principe d'égalité de traitement en matière de rémunération, de durée du travail, de congés payés, de formation professionnelle, d'affiliation aux organisations syndicales et de jouissance des avantages offerts par les conventions collectives.

⁶⁷⁰ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF 2015, p. 640.

⁶⁷¹ CEDH 16 septembre 1996, *Gaygusuz*, req. n° 17371/90, *AJDA* 1998, p. 37, chron. J.-F. Flauss ; *D* 1998, p. 438, note J. Mouly et J.-P. Marguénaud ; *RFDA* 1997, p. 965.

338. Au regard de l'ensemble de ces textes constitutionnels et internationaux, l'application du principe d'égalité paraît protéger de la même manière les étrangers que les nationaux, dès lors qu'aucune de ces dispositions n'exclue expressément l'étranger de leurs destinataires. Pourtant, l'application du principe d'égalité par la loi n'accorde pas aux étrangers les mêmes droits, notamment dans certains domaines particuliers.

2) L'égalité entre Français et étrangers nuancée par la loi

339. L'égalité formelle entre nationaux et étrangers se doit d'être nuancée. Il faut lui préférer la notion d'égalité « relative » qui suppose que l'égalité n'existe qu'en fonction d'une situation particulière. En fait, « l'égalité devant la loi consiste en ce que tous les citoyens ne forment qu'une classe unique de sujets à l'égard desquels la loi statue uniformément et indistinctement sans acception de personne »⁶⁷². Or, cette approche ne se vérifie pas véritablement dans la mesure où la loi traite différemment des situations qui ne sont pas identiques. Le législateur met donc en place une égalité dite « catégorielle », selon la catégorie à laquelle un individu appartient. Le Conseil constitutionnel valide d'ailleurs cette approche de l'égalité dans la mesure où il affirme dans une décision de 1979 que « si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, il n'en est ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de cette loi »⁶⁷³. Le juge constitutionnel a par la suite précisé que cette différence de traitement doit être en rapport et en proportion avec la différence de situation, et qu'elle répond à une « nécessité d'intérêt général »⁶⁷⁴. En adoptant cette égalité catégorielle, le juge constitutionnel s'inspire très certainement de l'approche consacrée par le Conseil d'Etat dans son fameux arrêt *Denoyez et Chorques*. Dans cet arrêt, la haute juridiction administrative précise que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de

⁶⁷² A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, cité par C. Leben, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », *RDP*, 1982, p. 300.

⁶⁷³ Cons. Const., Décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *Loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes*, *Rec.* p. 23 ; *RDP* 1979 p. 1689, note L. Favoreu ; *D.* 1981 p. 117, note L. Hamon ; 16 janvier 1982, n° 81-132 DC, *Rec.* p. 18 ; *GD* n° 28 ; *RDP* 1982 p. 377, note L. Favoreu ; *JDI* 1982 p. 275, note B. Goldman ; *D.* 1983 p. 169, note L. Hamon ; *AJDA* 1962 p. 209, note J. Rivero.

⁶⁷⁴ Cons. const., décision n° 79-107 DC 12 juillet 1979, , *Rec.* p. 31 ; *RDP* 1979 p. 1691, note L. Favoreu ; Cons. const., décision n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, préc.

façon différente des situations différentes, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier »⁶⁷⁵.

340. Par conséquent, qu'en est-il du critère de nationalité pour l'accès à certains droits ? Pendant de nombreuses décennies, ce critère « ne faisait pas partie des critères jugés discriminatoires, par opposition par exemple à la race ou à la religion »⁶⁷⁶. La nationalité est en elle-même discriminatoire dans la mesure où elle classe l'individu dans deux catégories distinctes : le national ou l'étranger. Cette solution apparaît de moins en moins envisageable, tant le Conseil constitutionnel veille à contrôler la constitutionnalité de ce type de discriminations. Cependant, certaines discriminations liées à la nationalité résistent encore dans le droit français, faisant du statut du national un statut spécifique par rapport à celui de l'étranger. Ces discriminations constituent « la singularité du national » : « en l'état de notre droit constitutionnel, la nationalité repousse encore l'étranger de la communauté de référence [...]. La traduction juridique de cette altérité continue de s'exprimer par l'exclusion des droits constituant la substance de la citoyenneté et, plus largement, par la fermeture de l'accès au marché le plus étendu (et le plus protecteur) des droits fondamentaux »⁶⁷⁷. Le professeur François Julien-Laferrière démontre quant à lui que le fait d'être national constitue une situation privilégiée, dans le cadre des relations avec l'Etat en question, qui permet un traitement plus favorable que celui de l'étranger⁶⁷⁸.

341. Pour reprendre la classification présentée par l'auteur de ces lignes, la relativité du principe d'égalité entre nationaux et étrangers s'illustre essentiellement dans trois

⁶⁷⁵ CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. CE 1974, p. 274 ; D. 1975, p. 393, note Tedeschi ; AJ 1974, p. 298, chronique Franc et Boyon ; RDP 1974, p. 467, note Waline ; RA 1974, p. 440, note Moderne ; *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 16ème édition, 2007, p. 440 et s. Par exemple, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a jugé qu'un décret instituant une « mesure de réparation » pour les orphelins de personnes déportées à partir de la France dans le cadre de persécutions antisémites et qui sont mortes en déportation, avait pu, sans méconnaître le principe d'égalité, limiter le bénéfice d'une telle mesure à cette catégorie d'orphelins de personnes mortes en déportation (CE, Ass. 6 avril 2001, *Pelletier et autres*, Rec., p. 173 ; RFDA 2001, p. 712, concl. Austry ; AJ 2001 p. 444, chronique Guyomar et Collin.

⁶⁷⁶ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF 2015, p. 643.

⁶⁷⁷ O. Lecucq, « Réflexions autour de la singularité du national », in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011, p. 343.

⁶⁷⁸ F. Julien-Laferrière, « Nature des droits attachés à la nationalité », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008.

domaines : l'entrée et le séjour sur le territoire français, le droit de vote et d'éligibilité, l'accès aux emplois publics et privés. Le droit de vote ayant déjà fait l'objet d'une analyse développée, il s'agira de déterminer et d'explicitier l'exclusion de l'étranger dans les deux autres domaines.

342. L'absence de droit d'entrée et de séjour en France. S'agissant du premier, seuls les nationaux ont un droit général et absolu à entrer, séjourner et demeurer en France. Le Conseil constitutionnel a jugé cette dichotomie conforme aux principes constitutionnels étant donné qu' « aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; que les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques ; que le législateur peut ainsi mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne ; que dans ce cadre juridique, les étrangers se trouvent placés dans une situation différente de celle des nationaux »⁶⁷⁹. Cette appréciation du Conseil constitutionnel se rapproche de celle admise par la Cour européenne des droits de l'homme qui estime que « les États contractants ont, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, y compris la Convention, le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux »⁶⁸⁰.

343. L'impossibilité d'occuper un emploi public. S'agissant de l'exclusion des étrangers de l'accès aux emplois publics, elle trouve son fondement dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « tous les Citoyens étant égaux à ses yeux [ceux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents". L'article vise « tous les citoyens », et non pas « tous les hommes », ce qui a pour conséquence d'exclure les étrangers de ce droit. Pourtant, en dehors de cette précision lexicale, aucune disposition ayant une valeur constitutionnelle ne prévoit d'accorder aux

⁶⁷⁹ Cons. const., 12-13 août 1993, n° 93-325 DC, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, Rec. p. 224 ; GD n° 42 ; RFDC 1993 p. 587, note L. Favoreu ; RFDA 1993 p. 871, note B. Genevois ; RDP 1994 p. 5, note F. Luchaire ; LPA 1994, n° 108, note B. Mathieu et M. Verpeaux.

⁶⁸⁰ Jurisprudence constante depuis : CEDH, 30 octobre 1991, *Vilvarajah c/ Royaume-Uni*, série A no 215, Rec. p. 34. Cité par F. Julien-Laferrière, *op. cit.*

nationaux le monopole de l'accès à l'emploi dans les entreprises publiques ou dans le secteur privé. S'appuyant sur ce silence constitutionnel, le professeur François Julien-Lafferrière défend l'idée selon laquelle « de telles discriminations, pourtant nombreuses, sont donc vraisemblablement inconstitutionnelles, leur non conformité à la Constitution n'ayant cependant pas pu être sanctionnée ni constatée, les textes qui les instituent étant antérieurs à la Constitution de 1958, donc au contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel »⁶⁸¹.

344. Les raisons historiques pour lesquelles de très nombreuses professions ont été fermées aux étrangers sont multiples : la crainte de l'incompétence, l'influence ou le risque d'une concurrence avec les nationaux figurent parmi les plus citées. Mais d'autres motifs existent, et il est d'ailleurs impossible de déterminer précisément lequel prédomine sur l'autre. Au XVIIème siècle, Jean Domat écrivait qu' « on exclut les étrangers des charges publiques parce qu'ils ne sont pas du corps de la société qui compose l'Etat d'une nation et parce que ces charges demandent une fidélité et une affection au Prince et aux lois de l'Etat qu'on ne présume pas dans un étranger »⁶⁸². Vers la fin du XIXème siècle, deux maîtres de requête du Conseil d'Etat justifient cette exclusion en ces termes : la « mission d'administrer un pays, d'y représenter la puissance publique ne peut être confiée qu'à des nationaux ; c'est une condition de dignité et d'indépendance »⁶⁸³. Un siècle plus tard, l'exclusion des étrangers pour l'accès aux fonctions publiques demeure car elle répond, selon le professeur René Chapus, à la nécessité de « prévenir le risque auquel l'emploi d'étrangers, dont le loyalisme peut n'être pas garanti, est susceptible d'exposer l'intérêt national et de protéger les nationaux contre la concurrence étrangère »⁶⁸⁴. La même suspicion quant à la fidélité de l'étranger vis-à-vis de la France demeure pour refuser l'accès à certains emplois que pour accorder le droit de vote. Cette méfiance repose sur l'idée selon laquelle l'étranger n'est pas pleinement intégré à la France tant qu'il n'est pas naturalisé et qu'il persiste à prêter allégeance à un autre Etat. La jouissance de l'ensemble des droits n'est possible qu'après acquisition du statut du national.

⁶⁸¹ F. Julien-Lafferrière, *Droit des étrangers, op. cit.*, p. 187.

⁶⁸² Cité par E. Aubin, *Droit des étrangers*, Lextenso, 2ème édition, 2011, p. 292.

⁶⁸³ Chantal-Grellet et Pichat, « Fonctionnaires publics », in *Répertoire de droit administratif*, Dupont, Tome XVI, 1899, p. 549.

⁶⁸⁴ R. Chapus, « Nationalité et exercice de fonctions publiques », in *Mélanges Charlier*, édition de l'Université et de l'Enseignement moderne, 1981, p. 24.

345. Ces dernières années, le mouvement d'influence du droit européen ainsi que du droit communautaire sur le droit français a contribué à réduire, voire raréfier, les cas d'exclusion totale de l'étranger pour l'accès à une profession. L'accès à la fonction publique demeure cependant conditionnée au fait de posséder la nationalité française. L'empêchement pour un étranger d'accéder à la fonction publique est énoncée à l'article 5, 1° de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lequel dispose que « nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française ». Toutefois, cette règle souffre d'une exception en faveur des ressortissants de l'Union européenne. En effet, un article 5 bis créé par une loi du 26 juillet 1991 précise que « les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne autres que la France ont accès, dans les conditions prévues au statut général, aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques », la liste de ces corps et cadres d'emploi étant fixée par décret en Conseil d'État⁶⁸⁵.

346. Interrogé sur la conformité de cette disposition en faveur des ressortissants communautaires à l'article 6 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a estimé, après avoir rappelé que l'article 6 a pour « objet de fonder en droit français le principe d'égal accès de tous aux emplois publics » et qu'il ne peut pas être interprété « comme réservant aux seuls citoyens l'application du principe qu'elles [les dispositions de l'article 6] énoncent », que le principe énoncé à l'article 6 ne fait pas obstacle « à ce que le législateur [...]édicte les conditions générales d'accès aux emplois publics, dans le respect du principe d'égalité et des autres règles et principes de valeur constitutionnelle ». Le Conseil ajoute que « l'article 2 de la loi déferée ne supprime pas la condition qui subordonne la qualité de fonctionnaire à la possession de la nationalité française » mais « qu'il lui est uniquement apporté une dérogation au profit des ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne autres que la France ». Enfin, le juge exclut toute atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans la mesure où les

⁶⁸⁵ Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JO du 27 juillet 1991.

dispositions critiquées n'autorisent l'accès des personnes qu'elles visent qu'à ceux des corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions sont séparables de l'exercice de la souveraineté »⁶⁸⁶. Une telle décision, au regard de sa rédaction, n'interdit pas d'envisager à l'avenir l'extension de cette exception à tous les étrangers, quelle que soit leur nationalité. La loi de 1991 a de toute manière permis l'ouverture de nombreux corps et emplois aux étrangers ressortissants d'un Etat de l'Union européenne⁶⁸⁷.

347. La loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (JO du 27 juillet 2005) a étendu le bénéfice de cette disposition aux ressortissants des « autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen », à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. De plus, la loi de 2005 a permis d'inverser la logique et de poser le principe de l'accès de tous les corps et cadres d'emplois pour les ressortissants de l'Union européenne à l'exception de certains métiers. En effet, la loi du 26 juillet 1991 reposait sur « la logique du maintien d'une prohibition de principe de l'accès des ressortissants communautaires au statut de fonctionnaire »⁶⁸⁸. Quant aux emplois liés à la puissance publique ou à la souveraineté nationale, ils demeurent réservés aux seuls citoyens français. Pour aller plus loin sur la question, dans un avis rendu en 2002, le Conseil d'Etat a précisé que « doivent être regardés comme inséparables de l'exercice de la souveraineté ou comme participant directement ou indirectement à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou d'autres collectivités publiques : a) d'une part, l'exercice de fonctions traditionnellement qualifiées de régaliennes ; b) d'autre part, la participation, à titre principal, au sein d'une personne publique, à l'élaboration d'actes juridiques, au contrôle de leur application, à la sanction de leur violation, à l'accomplissement de mesures impliquant un recours possible à l'usage de la contrainte, enfin à l'exercice de la tutelle »⁶⁸⁹.

⁶⁸⁶ Cons. const., décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, Rec. p. 77 ; D. 1991 p. 617, note L. Hamon ; RDP 1991 p. 1499, note F. Luchaire ; RFDA 1991 p. 903, note L. Dubouis.

⁶⁸⁷ En voici une liste non exhaustive : les corps relevant du ministère de l'Éducation nationale, certains corps de la fonction publique hospitalière, de la jeunesse et des sports, de l'agriculture et de la pêche, la plupart des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, etc...

⁶⁸⁸ F. Melleray, « Vers une extension de l'ouverture de la fonction publique française aux Européens », *AJDA* 2004, p. 2204.

⁶⁸⁹ CE, Assemblée générale, avis n° 366. 313 du 31 janvier 2002, *EDCE*, n° 54, p. 185.

348. Pour les étrangers ressortissants d'un Etat tiers, aucune disposition législative ni même aucune dérogation ne leur permettent d'accéder à la fonction publique. Ce qui peut paraître encore plus surprenant, c'est que l'accès à certaines professions du secteur privé est également restreint aux étrangers, alors même qu'aucun motif lié à la puissance publique ou à la souveraineté nationale ne semble s'y opposer. Il s'agit principalement de professions libérales. Le professeur Julien-Laferrière remarque qu'il faut avoir « une conception extensive de la souveraineté pour ranger dans cette catégorie les professions de notaire, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou d'administrateur judiciaire »⁶⁹⁰. Au-delà d'une protection de la souveraineté nationale, l'objectif de ces restrictions ne serait-il pas de se protéger contre une éventuelle concurrence ? Rien ne permet de l'affirmer avec certitude, mais l'absence de justification par un motif d'intérêt général autorise de se poser la question.

349. En conclusion, l'égalité entre nationaux et citoyens, bien que théoriquement acquise, est encore loin d'être entièrement obtenue. A l'inverse, l'égalité entre Français de naissance et Français naturalisés est aujourd'hui pleine et entière, mettant fin à la suspicion qui pesait encore sur l'étranger une fois naturalisé.

B) L'égalité pleine et entière entre Français de naissance et Français naturalisés

350. Paradoxalement, alors qu'à partir de 1927 le volontarisme caractérisant la politique de la nationalité a eu pour conséquence de multiplier le nombre de naturalisations, ce phénomène s'est accompagné en 1934 d'une limitation importante des droits du naturalisé. Or, le modèle d'intégration républicaine doit reposer sur l'idée selon laquelle l'étranger s'intègre progressivement en se socialisant par le biais de l'action d'institutions

⁶⁹⁰ F. Julien-Laferrière, « Nature des droits attachés à la nationalité », *op. cit.*. L'auteur rajoute, pour dénoncer ces restrictions dans le secteur privé, qu'« il est encore moins conforme au principe d'égalité et à la liberté d'entreprendre, qui a valeur constitutionnelle, que cette même condition soit imposée aux commissaires-priseurs, avocats, médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes, pharmaciens, architectes, géomètres experts et experts-comptables ou même pour diriger un établissement privé d'enseignement technique, être directeur ou gérant d'une agence privée de recherche, [...] être directeur d'une publication périodique, d'un service de communication audiovisuelle, d'une société coopérative de messagerie de presse, [...] gérer un débit de boissons ou un débit de tabac » ; CERC : *Association, Immigration, emploi et chômage. Un état des lieux empirique et théorique*, Les dossiers du CERC-Association, n° 3, mars 1999.

comme l'école ou l'entreprise. La suspicion vis-à-vis de l'étranger disparaît en principe lorsque ce dernier obtient la nationalité française. Réserver un statut inférieur au naturalisé vient contredire ce modèle puisque cela laisse penser que la seule acquisition de la nationalité ne suffit pas à intégrer les individus au sein de la communauté nationale. De plus, différencier les droits du naturalisé et du national d'origine contrevient au principe d'égalité, héritier de la période révolutionnaire, parce que cette solution a pour conséquence de créer deux catégories de Français. La nationalité et l'unité de statut dans la citoyenneté ne peuvent constituer des facteurs garantissant l'intégration que si, une fois naturalisé, l'étranger dispose des mêmes droits qu'un Français de naissance (2). Pourtant, cette égalité entre Français a été tardivement inscrite dans le droit français (1).

1) L'apparition tardive d'une différenciation entre Français de naissance et Français naturalisés

351. C'est en vertu du principe d'égalité que, dans les années 1890, « fidèles à la position de 1889, les républicains refusent de faire du naturalisé un "paria politique" ou d'entériner la constitution de deux catégories de Français »⁶⁹¹. Dans le cadre du débat sur la protection du travail national, le rapporteur du texte de la loi du 15 août 1893, M. Bertrand, a rejeté l'idée d'accentuer l'incapacité des naturalisés et de l'étendre à l'ensemble des fonctions publiques, au motif qu'une telle restriction des droits du naturalisé pourrait diminuer « le nombre de ceux qui viennent à la France et qui sollicitent leur naturalisation »⁶⁹². Le rapport d'une autre commission parlementaire quelques années plus tard rejette également l'idée d'étendre les incapacités du naturalisés en considérant que « l'idée de créer dans le pays deux catégories de Français, dans l'armée deux catégories de soldats », est « inacceptable ».

352. Certes, le rapport concède qu'il serait bon de prendre des « précautions spéciales », mais accepter les naturalisés « comme soldats et leur refuser absolument le droit de gagner

⁶⁹¹ S. Slama, « Le privilège du national : étude historique de la condition civique des étrangers en France », Thèse de doctorat de droit public présentée et soutenue le 12 décembre 2003 sous la direction du professeur Danièle Lochak, Paris, p. 395.

⁶⁹² Rapport de M. Bertrand, *annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1892*, n° 2402, JO Doc. Mars 1893, p. 2261.

des grades, les accueillir comme contribuables, mais les exclure de toute fonction électorale, c'est, en tant que principe, une contradiction choquante »⁶⁹³. Le rapport laisse cependant entendre que si des nouvelles incapacités à l'égard des étrangers devenus Français par annexion, naturalisation, option ou naissance sur le sol français ne se justifient pas, c'est uniquement parce que, « compte tenu de leur condition modeste et des exigences particulières pour intégrer la fonction publique [...], les naturalisés ont peu de chance de l'investir massivement »⁶⁹⁴. Si ces deux derniers éléments venaient à évoluer, à savoir la sociologie des étrangers devenus Français et le mode d'accès à la fonction publique, nul doute que « l'idéal égalitaire républicain n'empêcherait pas que des mesures soient adoptées pour barrer l'accès des naturalisés aux fonctions publiques ou aux droits civiques »⁶⁹⁵.

353. C'est précisément ce qui va se passer à la suite de la libéralisation des conditions de naturalisation provoquée par la loi de 1927. La loi du 19 juillet 1934⁶⁹⁶ ajoute à l'incapacité préexistante d'être élu celles d'être nommé à des fonctions publiques rétribuées par l'Etat, inscrit à un barreau ou nommé titulaire d'un office ministériel. Patrick Weil précise que c'est sous la pression des avocats que le Parlement a fait adopter cette disposition⁶⁹⁷. En fait, les avocats s'inquiétaient de la mutation sociologique des étrangers pénétrant sur le sol français, notamment l'arrivée en France de réfugiés juifs d'Allemagne ou d'Autriche diplômés en droit. Par ailleurs, le rapport parlementaire pour la loi du 19 juillet 1934 est particulièrement édifiant en ce qu'il démontre à quel point la création de deux catégories de Français s'est fondée sur des motifs d'ordre pragmatique, une sorte de contrepartie à l'ouverture massive des procédures de naturalisation, sans se préoccuper du principe républicain d'égalité entre les Français : « la qualité de Français peut quelquefois être accordée à des étrangers, par ailleurs tout à fait dignes de cette faveur, et que la France peut avoir intérêt à admettre, sans plus attendre au nombre de ses citoyens, sans que

⁶⁹³ Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner : 1° la proposition de loi de M. le comte de Pontbriand tendant à n'admettre que des Français dans les administrations, dans l'armée, dans la marine et dans les assemblées électives (n° 1127-1281) ; 2° la proposition de loi de M. le vicomte de Montfort et plusieurs de ses collègues tendant à n'admettre aux fonctions publiques, comme agents du Gouvernement ou dépositaires de l'autorité, que des Français issus de parents français ou naturalisés (n° 1334), par M. Sauzet, député, séance du 11 février 1897, Doc. Parl., Ch., annexe n° 2275, pp. 267-369.

⁶⁹⁴ S. Slama, *op. cit.*, p. 398.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ Loi du 19 juillet 1934, Accession des naturalisés à certaines fonctions, JORF du 20 juillet 1934 p. 7347.

⁶⁹⁷ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un français*, *op. cit.*, pp. 370-371.

l'assimilation des intéressés soit parfaite, au jour de leur naturalisation. Il est, dès lors, tout à fait naturel de prévoir une sorte de période intermédiaire, où le naturalisé, tout en possédant la nationalité française, se verra provisoirement écarté de certaines fonctions qui réclament, plus que d'autres, une complète assimilation aux idées, aux habitudes et à la langue de notre pays »⁶⁹⁸. Il faut attendre la fin du XXème siècle pour voir les choses évoluer dans ce domaine.

2) Le rétablissement logique de l'égalité totale entre Français de naissance et Français naturalisés

354. Sous l'impulsion de Jean Foyer, à l'occasion d'un modeste projet de réécriture du Code de la nationalité en 1971, la question des incapacités temporaires affectant le statut du naturalisé a été reposée. Cependant, le projet de loi présenté au printemps 1971 par le garde des Sceaux René Plaven ne prévoit pas de remettre en cause le système d'incapacités temporaires du naturalisé. Il s'agit simplement d'ouvrir aux naturalisés récents les fonctions électives du secteur public et professionnel. Le même projet propose d'abroger l'article du code de la nationalité ayant pour objet d'écarter les naturalisés pendant cinq ans de l'électorat. L'opposition de gauche étant insatisfaite de ces changements jugés trop timides, le garde des Sceaux lui répond que l'idée d'écarter les naturalisés temporairement de toute fonction représentative se justifie pour éviter « une représentation politique qui risquerait d'être fondée sur l'origine ethnique des intéressés ». Selon lui, « une certaine ancienneté dans la nationalité française »⁶⁹⁹ est indispensable. Les contradictions du modèle assimilationniste se révèlent encore très fortes à cette époque là, puisque, alors que l'acquisition de la nationalité est censée être la sanction d'une intégration réussie, justifiant une différence de traitement entre Français et étrangers, les représentants politiques en place admettent la forte probabilité « d'une assimilation insuffisante du naturalisé au moment de sa naturalisation et du risque d'une dérive communautaire, et même ethnique, dans l'utilisation du droit de vote »⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸ JO, Doc. Parl., Chambre des députés, annexe 3737, Rapport de M. Louis Rolland, 30 juin 1934, p. 1117.

⁶⁹⁹ Discussion en séance du 19 juin 1971, JO *Débat Parlementaire au Sénat*, p. 1110.

⁷⁰⁰ S. Slama, *op. cit.*, p. 585.

355. Ce n'est que lorsque le texte est débattu à l'Assemblée Nationale qu'il revêt une toute autre dimension. En effet, présidée par Jean Foyer, et ayant pour rapporteur Pierre Mazeaud, la commission des lois propose de supprimer purement et simplement les incapacités grevant les naturalisés⁷⁰¹ et de consacrer le principe de la plénitude des droits des naturalisés⁷⁰². Le rapport rendu à propos de ce projet de loi évoque la suppression d'incapacités inconciliables avec le principe de l'égalité civile qui traduisent une « certaine suspicion à l'égard de ces nouveaux Français, dont la totale assimilation a été reconnue par l'octroi de la naturalisation »⁷⁰³. Le rapport ne sera toutefois pas suivi car la loi qui résulte de ces débats⁷⁰⁴ ne transforme pas radicalement le régime des incapacités du naturalisé : le naturalisé demeure exclu pendant cinq ans des fonctions publiques statutaires et dix ans des mandats et fonctions électives purement politiques. Finalement, il faut patienter jusqu'en 1983 pour que le gouvernement de Pierre Mauroy, fidèle aux promesses du candidat François Mitterrand faites lors de l'élection présidentielle de 1981, supprime les dernières incapacités touchant le naturalisé. Ainsi, la loi du 8 décembre 1983⁷⁰⁵ finalise un processus d'élimination⁷⁰⁶ de ces incapacités, en l'espèce l'inéligibilité aux fonctions et mandats électifs. Le législateur rend donc ses titres de noblesse au naturalisé, faisant de lui un Français égal au Français de naissance. L'unique motivation avancée par l'exposé des motifs est simple : assurer « une totale égalité des Français » afin de supprimer un régime « peu conforme aux principes généraux de notre droit »⁷⁰⁷.

⁷⁰¹ Intervention de Pierre Mazeaud, rapporteur, *JO Débat Parlementaire* Assemblée Nationale 10 octobre 1972, p. 4032.

⁷⁰² *JO Débat Parlementaire* Assemblée Nationale 11 octobre 1972, p. 4065.

⁷⁰³ Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet adopté par le Sénat complétant et modifiant le Code de la nationalité française, présenté par J. Foyer, *Doc. Parl. Assemblée nationale, première session ordinaire 1972-1973*, n° 2245, annexe à la séance du 2 octobre 1972, p. 50.

⁷⁰⁴ Loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française.

⁷⁰⁵ Loi n°83-1046 du 8 décembre 1983 modifiant le code de la nationalité française et le code électoral et supprimant les incapacités temporaires frappant les personnes ayant acquis la nationalité française, *JORF* du 9 décembre 1983, p. 3550.

⁷⁰⁶ V. par exemple, avant la loi du 8 décembre 1983, la loi du 17 juillet 1978 supprimant l'incapacité d'accès aux fonctions publiques, Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁷⁰⁷ Projet de loi modifiant le code de la nationalité française et le code électoral et supprimant les incapacités temporaires frappant les personnes ayant acquis la nationalité française, présenté par Pierre Mauroy, Premier ministre, et par Gaston Deferre, Ministre de l'Intérieur, *JO Doc. Parl. Sénat*, séance du 17 septembre 1983, n° 505.

356. Ce principe d'égalité entre Français n'est aujourd'hui plus remis en cause⁷⁰⁸, il est d'ailleurs protégé par la jurisprudence française ainsi que par la jurisprudence européenne⁷⁰⁹ qui n'admettent aucune différenciation, sur le terrain de la jouissance des droits, en fonction du mode selon lequel la nationalité a été acquise. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il déclaré illégal le règlement de la fédération française de basket-ball ayant opéré une distinction entre les joueurs de nationalité française, pour limiter le nombre de joueurs qui ont acquis cette nationalité depuis moins de trois ans⁷¹⁰, la consécration et la protection de l'égalité entre les citoyens nécessitent une politique active de lutte contre les discriminations.

§2 : La mise en place d'une politique de lutte contre les discriminations

357. Aucune discrimination n'est *a priori* autorisée sur la base de critères énoncés par les textes constitutionnels. Pourtant, cette égalité en droit n'est pas dans tous les cas une égalité de fait. Selon Alain-Gérard Slama, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, « de l'égalité formelle à l'égalité réelle, de l'égalité des droits économiques et sociaux à l'égalité des chances, [...] le développement de ce principe n'a cessé de le corrompre »⁷¹¹. Dans le même sens, Patrick Weil dénonce l'hypocrisie du principe d'égalité inscrit au cœur des valeurs républicaines et dont le « formalisme camoufle de profondes injustices concrètes »⁷¹².

⁷⁰⁸ Toutefois, l'égalité entre Français de naissance et Français naturalisés vaut en matière de jouissance des droits, car le droit français conserve des instruments visant exclusivement les naturalisés, la déchéance de la nationalité par exemple.

⁷⁰⁹ CJCE, 7 février 1979, *Ministre public c. Vincent Auer*, affaire n° 136/78, qui pose le principe selon lequel il est contraire au traité CE de traiter différemment les ressortissants d'un Etat membre selon l'époque à laquelle ou la façon dont ils ont acquis la nationalité de cet Etat.

⁷¹⁰ CE, 23 juin 1989, *D.*, 1990, somm. p. 276, obs. Bonichot, *AJDA* 1989, p. 627, concl. Faugère. Pour une analyse critique de cet arrêt, voir J. Guillaumé, « L'autonomie de la nationalité sportive », *JDI* 2011, p. 313 ; v. aussi CE, 8 mars 2012, n° 343273, *Statuts de la ligue national de volley*. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que des dispositions qui imposent aux clubs participant aux compétitions organisées par la Ligue de faire jouer un nombre minimum de « joueuses issues de la formation française », c'est-à-dire notamment des joueuses qui ont été naturalisées avant le 30 juin 2012, « créent entre les joueuses susceptibles de participer aux compétitions organisées par la Ligue nationale de volley une discrimination directement fondée sur la nationalité, qui n'est justifiée par aucune considération d'intérêt général et notamment pas par les besoins de formation des joueuses ».

⁷¹¹ A.-G. Slama, « L'égalité au risque de l'égalitarisme », in « De l'égalité », *La lettre de la rue Saint-Guillaume*, n° 135, juin 2004, pp. 20-21.

⁷¹² P. Weil, *La République et sa diversité : Immigration, intégration, discriminations*, Editions du Seuil et la République des Idées, avril 2005, p. 88.

358. Les étrangers, provenant pour certains de zones géographiques lointaines, et n'étant pas d'origine européenne, sont susceptibles d'être affectés par le non-respect du principe d'égalité fondé sur l'origine ou la race, alors que ce type de discriminations est formellement interdit par le droit français. Dès lors, en luttant activement contre ces discriminations, la protection juridique de l'étranger est nécessairement affectée par l'action de l'Etat, favorisant ainsi son intégration (A). Par ailleurs, certains Etats ont fait le choix d'obtenir une égalité dans les faits par des inégalités de droit. L'universalisme propre au modèle français constitue un obstacle à ce type de dispositions, dans la mesure où cela impliquerait notamment de prendre en compte le critère ethnique. La France se contente de lutter contre les discriminations jugées illégales, même si dans certains domaines des différences de traitement légales sont autorisées (B).

A) La lutte contre les discriminations illégales

La présentation des structures chargées de lutter contre les discriminations (2) succèdera à l'appréhension de la nature et de la portée de ce phénomène (1).

1) La prise de conscience du phénomène des discriminations

359. Arrivé au pouvoir en 1997 suite à la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président Jacques Chirac, le gouvernement socialiste mené par Lionel Jospin va se saisir d'un enjeu nouveau, le problème des discriminations, en particulier en lien avec l'origine. Il met au point une véritable politique de lutte contre les discriminations confiée à des structures spécialisées. L'accent est très rapidement mis sur les discriminations raciales. En effet, le principe d'égalité ne fait pas disparaître toutes les discriminations quotidiennes basées sur l'origine des individus, en grande partie visant des personnes immigrées. Preuve en est de ce besoin nouveau, le rapport rendu en 1998 par le Haut Conseil à l'intégration au Premier ministre intitulé : « Lutter contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité ».

360. L'article L. 225-1 du Code pénal dispose que « constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de

leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». Le Haut Conseil à l'intégration, quant à lui, considère comme étant une discrimination « toute action ou attitude qui conduit, à situation de départ identique, à un traitement défavorable de personnes du fait de leur nationalité, origine, couleur de peau ou religion, qu'une intention discriminante soit, ou non, à l'origine de cette situation »⁷¹³.

361. L'analyse du tableau répertoriant les principaux motifs de réclamations adressées à l'Institution du Défenseur des droits dans le domaine de la lutte contre les discriminations constitue une illustration appropriée de l'importance du phénomène inégalitaire pouvant affecter les étrangers dans leur quotidien. Selon les chiffres fournis par le rapport d'activité de 2015 du Défenseur des droits, 22.6% des réclamations adressées se fondent sur des discriminations liées à l'origine, la race ou l'ethnie de l'individu en question (pour un total d'environ 40.000 réclamations en 2015), faisant de ce motif le premier parmi ceux répertoriés, loin devant les réclamations liées à des discriminations sur la nationalité (seulement 2.8%)⁷¹⁴. Il ressort de ces chiffres que l'étranger est soumis à deux types de discriminations : celle concernant sa nationalité et celle touchant à son origine ethnique lorsqu'il vient d'une zone géographique extérieure à l'Europe.

362. Dans son dernier rapport d'activité en 2010, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a retracé l'évolution du nombre de réclamations et les a répertoriées selon leur domaine. La période ainsi analysée entre 2005 et 2010 permet de constater que l'origine ethnique de l'individu a toujours figuré au premier rang des réclamations enregistrées. L'origine des personnes représentait 38% des réclamations en 2005 (mais pour seulement 540 plaintes enregistrées), pour finalement osciller entre 27 et

⁷¹³ Haut Conseil à l'intégration, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité : rapport au Premier ministre*, Décembre 1998, La Documentation Française, p. 10.

⁷¹⁴ Rapport annuel d'activité du Défenseur des droits, 3 février 2016, p. 75 ; http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa2015_court2.pdf.

29% entre 2007 et 2010 (3343 réclamations fondées sur l'origine en 2010, sur un total de 12467)⁷¹⁵.

363. Enfin, les principaux secteurs dans lesquels des discriminations sont alertées en 2015 sont : l'emploi (54.3%), le service public (17.7%), les biens et services (13.2%), l'éducation (7.6%) et le logement (7.2%). Bien évidemment, il faut accorder une valeur toute relative à ces statistiques. Elles ne sont pas en mesure de chiffrer exactement le nombre de discriminations fondées sur l'origine ou la nationalité, en premier lieu parce qu'il s'agit de réclamations enregistrées, préalablement à l'enquête sur la réalité de la discrimination, en second lieu parce qu'il est très probable que de nombreuses discriminations se succèdent au quotidien sans qu'elles ne fassent l'objet d'une plainte. Malgré tout, ces données ont pour utilité de se rendre compte à quel point l'origine souvent ethnique des individus est source d'inégalités. Afin de lutter contre ces phénomènes, des structures spécifiques ont été instaurées.

2) Les structures en charge de la lutte contre les discriminations

364. Quelques mois après le rapport du Haut Conseil à l'intégration sur les discriminations, ont été mises en place des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), dont les missions et l'organisation ont été précisées par une circulaire du 2 mai 2000⁷¹⁶. Les CODAC y sont définies comme étant « un lieu d'écoute, de réflexion, d'impulsion et de mise en œuvre des actions destinées à lutter contre les discriminations ». Leur but est de permettre « aux différents services de l'Etat, aux collectivités locales, aux partenaires sociaux, aux associations et aux organismes consulaires concernés de définir ensemble un programme d'actions pour lutter contre les discriminations ». Les CODAC ont de plus été dotées d'un numéro d'appel téléphonique, le « 114 », permettant à toute personne victime d'une discrimination raciale de la signaler. Concrètement, le 114 remplit quatre missions essentielles : « espace officiel de dialogue et d'écoute, il permet aux victimes ou témoins de discriminations raciales de rompre le

⁷¹⁵ Halde, Rapport annuel de 2010, p. 21.

⁷¹⁶ Circulaire du 2 mai 2000 relative à l'accès à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations, JORF n°113 du 16 mai 2000 p. 7328, texte n° 5.

silence ; il doit apporter à chacun des informations sur la lutte contre les discriminations raciales et faire connaître les droits en la matière ; il oriente les personnes vers des interlocuteurs susceptibles de les soutenir dans leurs démarches »⁷¹⁷. Cependant, la faible efficacité de ce dispositif a été démontrée dans un rapport non-publié remis en décembre 2000 aux ministères de l'intérieur et de l'Emploi et de la Solidarité par trois inspecteurs généraux de l'administration et deux inspecteurs généraux des affaires sociales. L'inefficacité provient, selon le rapport, du fait que ce sont essentiellement des agents administratifs qui constituent le réseau des référents. Or, le regard interne n'est sans doute pas suffisamment critique⁷¹⁸.

365. Le rôle de la HALDE dans la lutte contre les discriminations en fonction de l'origine des personnes. La loi du 30 décembre 2004⁷¹⁹ entérine un projet longtemps désiré par les associations ainsi que par les autres acteurs locaux afin de pallier les défauts de la politique jusqu'alors menée : la création d'une autorité administrative indépendante spécialisée dans la lutte contre les discriminations. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ainsi créée (la HALDE) est « compétente pour connaître de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie ». L'indépendance de cette autorité est garantie, d'une part par sa composition (Article 1er de la loi), d'autre part par un régime d'incompatibilités assez strict (Article 2 de la loi⁷²⁰).

⁷¹⁷ O. Bui-Xuan, « Le droit français entre universalisme et différencialisme », *op. cit.*, pp. 177-178.

⁷¹⁸ « La mise en œuvre locale du 114 », *Migrations études*, n° 99, mai juin 2001, p. 1-16. Cité par O. Bui-Xuan, *ibid*, pp. 179-180.

⁷¹⁹ Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

⁷²⁰ Article 2 de la loi du 30 décembre 2004 : « I. - Aucun membre de la haute autorité ne peut :

- participer à une délibération ou procéder à des investigations relatives à un organisme au sein duquel il détient un intérêt, direct ou indirect, exerce des fonctions ou détient un mandat ;
- participer à une délibération ou procéder à des investigations relatives à un organisme au sein duquel il a, au cours des trois années précédant la délibération ou les vérifications, détenu un intérêt direct ou indirect, exercé des fonctions ou détenu un mandat.

II. - Tout membre de la haute autorité doit informer le président des intérêts directs ou indirects qu'il détient ou vient à détenir, des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer et de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale. Ces informations, ainsi que celles concernant le président, sont tenues à la disposition des membres de la haute autorité.

Le président de la haute autorité prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations résultant du présent article ».

366. D'après l'article 4 de la loi précitée, « toute personne qui s'estime victime de discrimination peut saisir la Haute autorité », qui peut aussi se saisir d'office des cas de discrimination directe ou indirecte dont elle a connaissance, sous réserve que la victime, lorsqu'elle est identifiée, ait été avertie et qu'elle ne s'y soit pas opposée⁷²¹. Le décret en Conseil d'Etat du 4 mars 2005 précise que toute personne saisissant la haute autorité sur la base de l'article 4 de la loi du 30 décembre 2004 « doit faire connaître à celle-ci par écrit, en apportant toutes précisions utiles, les faits qu'elle estime constitutifs d'une discrimination, directe ou indirecte »⁷²².

367. La Halde instruit les réclamations qui lui sont adressées en utilisant les pouvoirs d'investigation dont elle dispose. Elle peut demander à toute personne physique ou morale et aux personnes publiques des explications, ainsi que la communication d'informations et de documents. De plus, elle a le pouvoir de procéder à des vérifications sur place et d'entendre toute personne dont elle juge l'audition utile. Elle dispose pour cela d'agents assermentés et habilités par le procureur de la République. Les réclamations sont instruites par les services de la Halde afin d'apporter une réponse appropriée et rapide aux réclamants. Le collège de la Halde peut, notamment, faire procéder à la résolution amiable des différends par voie de médiation. Si la Haute autorité constate une discrimination avérée, elle peut proposer des recommandations destinées à y mettre fin. Dans le cas où celles-ci ne sont pas suivies d'effet, la Halde peut proposer une transaction comportant une amende et la réparation du préjudice subi par la victime ainsi que des mesures de publicité. Cette transaction est soumise à l'homologation du procureur de la République. En cas de refus de la transaction ou de l'inexécution de celle-ci, la Halde peut procéder par citation directe devant la juridiction pénale. En matière de lutte contre les discriminations, les résultats de la Halde ont été plutôt probants puisqu'elle a permis de mettre en lumière et de sanctionner plusieurs situations impliquant une discrimination. Par exemple, dans une délibération du 15 septembre 2008, sollicitée par la CIMADE, elle a estimé qu'une circulaire excluant les ressortissants tunisiens et algériens d'une liste de métiers en tension « semble mettre en pratique une gestion de l'embauche nécessairement

⁷²¹ En outre, toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discrimination, peut saisir la haute autorité conjointement avec toute personne qui s'estime victime de discrimination et avec son accord.

⁷²² Décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

contraire au principe de non-discrimination dès lors qu'elle aurait pour effet de ne pas examiner les candidatures existantes sur le marché de l'emploi, notamment celles de ressortissants de pays tiers »⁷²³.

368. Le rôle du Défenseur des droits dans la lutte contre les discriminations en fonction de l'origine des personnes. Une nouvelle institution se substitue à la Halde à partir de 2011 : le Défenseur des droits. Inscrite dans la Constitution depuis le 23 juillet 2008⁷²⁴ et instituée par la loi organique et la loi ordinaire du 29 mars 2011⁷²⁵, cette autorité constitutionnelle regroupe les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de 6 ans non renouvelable et non révocable. Sa nomination, conformément à l'article 13 de la Constitution, est soumise à l'approbation de l'Assemblée Nationale et du Sénat. L'indépendance du Défenseur des droits est donc non seulement garantie par sa procédure de nomination, mais également par son statut, par le régime des incompatibilités qui lui est soumis, ainsi que par l'absence de tout ordre émanant d'aucune autorité à son encontre⁷²⁶.

369. D'après l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, le Défenseur des droits est chargé : « de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement

⁷²³ Halde, Délibération n° 2008-149 du 15 septembre 2008.

⁷²⁴ Article 71-1 de la Constitution : « le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences ».

⁷²⁵ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, JORF n°0075 du 30 mars 2011 p. 5497, texte n° 1.

⁷²⁶ Pour une analyse complète de l'Institution du Défenseur des droits, voir D. Löhner, *La protection non-juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé. L'exemple de l'ombudsman spécialisé portugais, espagnol et français*, thèse de droit public sous la direction du Professeur Olivier Lecucq, soutenue à Pau le 5 juin 2013. Thèse publiée, Institut Universitaire Varenne, Collection des thèses, 2014.

international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ». L'article 5 évoque quant à lui les différents cas dans lesquels il peut être saisi⁷²⁷.

370. En matière de protection de l'égalité sur l'origine des personnes, le Défenseur des droits a eu l'occasion de démontrer son utilité à plusieurs reprises⁷²⁸. Dans sa thèse sur le Défenseur des droits, Dimitri Löhrrer compare cette jeune institution française aux *ombudsmen* ibériques, en activité depuis plusieurs décennies. Il rappelle de cette manière que « les questions relatives aux droits fondamentaux des étrangers constituent un domaine d'activité des *ombudsmen* ibériques particulièrement dense »⁷²⁹. Plus récemment, deux décisions du Défenseur des droits rendues dans l'année 2016 ont contribué à lutter contre les discriminations en fonction de l'origine.

371. En premier lieu, dans une décision du 29 avril 2016, le Défenseur des droits « a considéré qu'un contrôle d'identité opéré sur des motifs discriminatoires – en particulier la race ou l'origine – constituait une atteinte au principe d'égalité de traitement et une violation flagrante des droits fondamentaux, ainsi qu'une faute lourde engageant la

⁷²⁷ Article 5 de la loi organique du 29 mars 2011 : « le Défenseur des droits peut être saisi :
1° Par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public ;

2° Par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant ;

3° Par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination, directe ou indirecte, prohibée par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, ou par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discriminations, conjointement avec la personne s'estimant victime de discrimination ou avec son accord ;

4° Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité ».

⁷²⁸ V. pour cela les différents exemples donnés par Dimitri Löhrrer, *ibid*, pp. 575-577.

⁷²⁹ D. Löhrrer, *ibid*, p. 469. Par exemple, le recours en inconstitutionnalité introduit par le Défenseur du Peuple contre l'article 2 a) de la loi du 10 janvier 1996, limitant l'accès à l'assistance juridique gratuite aux seuls étrangers résidant légalement en Espagne, a également fait l'objet d'un accueil favorable de la part du Tribunal constitutionnel. Ce dernier considère, à travers sa décision du 22 mai 2003, que refuser aux étrangers sans ressources le bénéfice de l'assistance juridique gratuite constitue une violation du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, droit fondamental dont sont également titulaires les étrangers en situation irrégulière sur le territoire espagnol.

responsabilité de l'Etat au sens de l'article 141-1 du code de l'organisation judiciaire »⁷³⁰. En second lieu, dans une décision du 23 février 2016, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la francisation du prénom d'un salarié imposée par son employeur. Il décide que « le fait pour un employeur d'exiger d'un salarié qu'il change son prénom à consonance étrangère pour un prénom à consonance française constitue une discrimination à raison de l'origine, peu importe que le salarié ait donné son accord »⁷³¹. Ces deux décisions, à l'instar de toute la politique de lutte contre les discriminations négatives, reflètent une certaine ambiguïté du droit français en la matière.

3) Les contradictions de la politique de lutte contre les discriminations

372. La politique de lutte contre les discriminations tend, comme le montrent les derniers exemples, à effacer toutes les distinctions illégitimes et contraires à la loi. Pourtant, alors que cette logique semble revêtir une portée universaliste, elle pointe en réalité les contradictions d'une politique qui vise implicitement à admettre l'existence de groupes. En effet, lorsque le droit sanctionne une différence de traitement en raison de l'origine des personnes, il admet l'existence de groupes d'individus ayant pour point commun une origine autre que celle de la majorité des Français.

373. En effet, pour être réparée d'un préjudice engendré par une discrimination illégale, une victime ne peut pas faire autrement que de rappeler sa différence et son appartenance à un groupe ayant en commun des caractéristiques autres que celles de la majorité. Le professeur Danièle Lochak estime à cet effet qu'en France, « les règles formulées de façon générale et impersonnelle, de portée soi-disant universelle, ont été en réalité conçues non pas en fonction d'une humanité abstraite idéalement présente dans tous les individus concrets mais pour s'appliquer à un individu *normalisé*, correspondant au modèle majoritaire [...]. C'est à cet individu, au départ, et à lui seul, qu'est reconnue l'intégralité des

⁷³⁰ Décision MDS-2016-132 du 29 avril 2016 relative à des contrôles d'identité discriminatoires. Il s'agit en réalité d'observations formulées par le Défenseur des droits, en qualité *d'amicus curiae*, devant la Cour de cassation saisie des treize pourvois exercés à la suite des arrêts rendus par la Cour d'appel de Paris le 24 juin 2015.

⁷³¹ Décision MLD-2016-064 du 23 février 2016 relative à une discrimination en raison de l'origine : « en conséquence, le Défenseur des droits décide de recommander à l'hôtel de se rapprocher du réclamant en vue de l'indemniser du préjudice qu'il a subi du fait de la francisation imposée de son prénom et de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de 3 mois ».

droits, tandis que les autres, définis négativement par rapport à cette norme-étalon, s'exposent à faire l'objet de discriminations »⁷³². Finalement, l'indifférence voulue par la France vis-à-vis des particularismes identitaires conduit à mettre en avant ces différences, par une suppression très souvent partielle voire symbolique de la discrimination. Cette problématique conduit à se demander si le droit français doit aller jusqu'à instaurer des mesures de discriminations positives selon l'origine ou l'ethnie.

B) Le refus des discriminations légales correctrices

374. Connues sous le nom de « discriminations positives »⁷³³, « d'affirmative actions », de « non-discrimination active », de « forme équitable du principe d'égalité », « d'actions positives », ou encore de « mesures spéciales et concrètes », ces discriminations légales ont toutes pour finalité de créer des inégalités de droit afin de corriger des inégalités de fait, notamment en raison de l'origine étrangère de la personne. Fidèle à sa conception de l'égalité, la France refuse de légaliser des discriminations fondées sur l'origine (1), mais la catégorie de différenciations légales et bénéficiant aux populations immigrées n'est pas entièrement absente de son ordre juridique (2).

1) Le refus traditionnel des discriminations positives fondées sur l'origine

375. Par tradition, le droit français s'oppose à la mise en place de discriminations dites « positives » dans la mesure où elles sont contraires à la conception universelle du principe d'égalité. En effet, il s'agit d'une règle juridique qui établit une discrimination, donc une différence de traitement, fondée sur un critère prohibé par la loi, au nom d'une fin supérieure : la lutte contre des inégalités de fait. En somme, établir une discrimination en droit afin de rétablir l'égalité effective. L'ouvrage de Louis Favoreu sur le *Droit des libertés fondamentales* propose la définition suivante : « une différenciation juridique de traitement, créée à titre temporaire, dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle a pour but

⁷³² D. Lochak, « L'autre saisi par le droit », in B. Badie, M. Sadoun (dir.), *L'autre : études réunies pour Alfred Grosser*, Paris, PFNSP, 1996, p. 180.

⁷³³ Pour l'étude de cette notion, voir G. Calvès, *La discrimination positive*, Que sais-je ?, 2016.

de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre afin de compenser une inégalité de fait préexistante entre elles »⁷³⁴.

376. Les *affirmative actions* américaines. Il est unanimement reconnu que l'illustration la plus aboutie des discriminations positives réside dans la politique des *affirmative actions* nord-américaines dont le but consistait à instituer, dans certains domaines particuliers, des priorités en faveur de groupes victimes de discriminations illégales. Ces programmes « visent à accroître la place et le nombre des noirs et autres minorités dans l'industrie, le commerce et les différentes professions, en leur accordant une forme de préférence s'agissant du recrutement, de la promotion et de l'admission dans les collèges et écoles professionnelles »⁷³⁵. Conçue à la fin des années soixante aux Etats-Unis comme un état transitoire, l'*affirmative action* était destinée à réparer certaines discriminations. Une préférence a ainsi été accordée aux noirs, aux hispaniques, aux natifs, aux femmes et aux asiatiques dans trois domaines : l'admission dans les universités, l'accès à l'emploi et l'attribution de contrats publics. Dans sa célèbre décision *Regents of the University of California v. Blake* de 1978, la Cour suprême des Etats-Unis a validé la constitutionnalité des politiques de discrimination positive si son but est de promouvoir la diversité raciale au sein des étudiants, qui est un « intérêt public fondamental », et si elle ne comporte pas de quotas numériques fixes⁷³⁶. Cependant, à partir des années quatre-vingt, la haute juridiction nord-américaine, sans pour autant remettre en cause la constitutionnalité des discriminations positives, voit d'un œil suspect leur développement et les soumet à un contrôle plus strict⁷³⁷. Le fléchissement de sa jurisprudence à propos des *affirmative actions* fait en outre écho à des préoccupations répandues dans l'opinion publique américaine qui

⁷³⁴ L. Favoreu (et autres), *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 5ème édition, 2009, p. 394.

⁷³⁵ R. Dworkin, *L'empire du droit*, Paris, PUF, coll. Recherches politiques, cité par Mouna Viprey, « La politique d'*affirmative actions* », *Chroniques internationales de l'IREIS*, n° 93-2005, p. 30.

⁷³⁶ Propos du juge Powel rapportés in S. Benetullière, « Justice sociale et espace public ; l'exemple de l'*affirmative action* », *Revue française de droit constitutionnel* 2007/1 (n° 69), p. 57-77.

⁷³⁷ Dans l'affaire *Richmond vs J. A. Croson Co.* de 1989 (488 U. S. 469), pour annuler la décision de la ville de Richmond d'accorder 30% de ses parts de marchés publics aux entreprises appartenant à des minorités, la Cour suprême indique que les discriminations raciales doivent être *a priori* considérées comme suspectes et qu'elles doivent faire l'objet d'un contrôle strict. La même solution est trouvée à propos de la validé d'une loi fédérale favorisant l'attribution des marchés publics aux minorités dans un arrêt de principe du 12 juin 1995, *Adarand Construction Co. vs. Peña, Secretary of Transportation and al.* (115 S. ct. 1096). Plus récemment, la Cour suprême a jugé qu'il n'est pas possible d'annuler « les résultats d'un concours sous le prétexte de considérations exclusivement liées à l'absence de diversité raciale ou ethnique dans les résultats », v. F.-H. Briard, « La cour suprême des Etats-Unis et la discrimination positive », *D.* 2009, p. 2096.

s'aperçoit que ces programmes n'ont pas atteint les résultats espérés, produisant, parallèlement à des effets positifs, de nombreux effets négatifs.

377. Patrick Weil souligne en effet que « ces politiques de préférence raciale ont permis, depuis le début des années 1970, la promotion réelle et visible dans les hautes sphères de la société, dans les métiers les plus valorisés, dans la politique, principalement des noirs, plus généralement de tous les groupes victimes dans le passé de discrimination officielle »⁷³⁸. Il ajoute que « l'impact de la politique de préférence raciale a été fort dans les universités les plus sélectives et les plus prestigieuses, d'où les étudiants noirs étaient absents au début des années 1960 »⁷³⁹. Mais, à l'inverse, l'auteur pondère ces effets positifs en rappelant les principales conséquences négatives. A ses yeux, « une partie des noirs américains laissés sur le bord de la route ont vu leur situation, non pas s'améliorer mais se dégrader »⁷⁴⁰. A travers les travaux de William Julius Wilson, Patrick Weil explique cela par le fait que la visibilité d'une élite multi-raciale ou multi-culturelle engendre comme effet que les délaissés deviennent plus invisible et les invisibles encore plus sont délaissés⁷⁴¹. Par conséquent, cette « racialisation » a en grande partie divisé les populations entre elles, dévalué les compétences de ceux ayant réussi par le biais des discriminations positives, et rehaussé la réputation des blancs.

378. La non-conformité des discriminations positives au droit français. L'introduction de ce type de dispositif semble aller à l'encontre de la tradition du droit public français. Les principes universalistes et individualistes hérités de la Déclaration de 1789 s'opposent « aux discriminations positives fondées sur les critères de l'origine, de la race et de la religion »⁷⁴². La création de droits collectifs et la reconnaissance de minorités sont en effet deux principes prohibés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier n'admet des différences de traitement que celles fondées sur un critère de

⁷³⁸ P. Weil, *La République et sa diversité : Immigration, intégration, discriminations*, Editions du Seuil et la République des idées, 2005, p. 83. L'auteur note que les noirs représentent 5.1% des avocats en 2000 contre 1.3% en 1960, mais aussi 12.9% des pompiers contre 2.5% en 1960 par exemple. Ou encore, 6% des docteurs en 2000 contre 1% en 1970.

⁷³⁹ P. Schuck, « Affirmative Action : Past, Present and Future », *Yale Law and Policy review*, Vol. 20 : I, 2002, p. 68. Cité par P. Weil, *ibid.*

⁷⁴⁰ P. Weil, *ibid.*

⁷⁴¹ W. J. Wilson, *The Bridge over the Racial Divide, Rising Inequality and Coalition Politics*, Berkeley, University of California Press, Russel Sage foundation, 1999. Cité par P. Weil, *ibid.*

⁷⁴² M. Maisonneuve, « Les discriminations positives ethniques ou raciales en droit public interne : vers la fin de la discrimination positive à la française? », *RFDA* 2002, p. 561.

distinction légitime. Une discrimination fondée sur l'un des critères prohibés par l'article 1er de la Constitution est par nature illégitime : l'origine, la race et la religion. Le Conseil, dans une décision de 1991, *Statut de la Corse*, a ainsi jugé que « la mention faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français" est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion »⁷⁴³. D'autre part, dans une décision du 15 juin 1999, il a rappelé que le principe d'unicité du peuple français s'oppose « à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance »⁷⁴⁴.

379. Il résulte de ces décisions que la mise en place de différenciations légales fondées sur l'origine, la race ou la religion serait contraire à la Constitution. Par ailleurs, instaurer des discriminations positives reposant sur l'un de ces trois critères reviendrait à admettre implicitement l'existence de minorités et de statuts juridiques différents selon le groupe auquel appartient un individu, ce que s'est toujours refusé à faire la France⁷⁴⁵. Dans un rapport rendu en 2008, le Comité « Veil » s'étonne que des statistiques permettant de mesurer la diversité ne soient toujours pas en vigueur. Selon lui, la lutte contre les discriminations suppose de pouvoirs les mesurer. Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré une disposition de loi permettant la réalisation encadrée de ce type de statistiques : « si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1er de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race »⁷⁴⁶. L'impossibilité de mettre en œuvre des discriminations positives fondées sur l'origine n'empêche cependant pas la création d'actions positives admises par le Conseil constitutionnel et dont peuvent bénéficier les étrangers.

⁷⁴³ Cons. const., décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

⁷⁴⁴ Cons. const., décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Rec. P. 71 ; F. Mélin-Soucramanien, « La République contre Babel. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999 », *RDP* 1999, p. 985.

⁷⁴⁵ V. à ce sujet, le travail réalisé par Eric Fassin sur la question des statistiques liées à l'origine, dans lequel il démontre le refus historique de la France à comptabiliser les Français selon leur origine ou leur ethnie, E. Fassin, « Statistiques raciales ou racistes? Histoire et actualité d'une controverse française », in E. Fassin (dir.), *Les nouvelles frontières de la société française*, éd. La Découverte, Paris, 2012, p. 427 et s.

⁷⁴⁶ Cons. Const., décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.

2) L'existence de différenciations légales indirectement bénéfiques pour les populations étrangères

380. Répondant à la question de savoir s'il faut rendre possibles de nouvelles politiques d'intégration valorisant davantage la diversité de la société française pour favoriser le respect effectif du principe d'égalité, le comité « Veil » s'est montré défavorable à la transposition en France de discriminations fondées sur la prise en compte directe de l'origine, de la race ou de la religion. Ce refus est notamment justifié par le contexte différent des Etats-Unis dans lequel elles sont apparues et par les effets néfastes produits par les *affirmative actions*⁷⁴⁷. De plus, la nécessité de telles discriminations doit être amoindrie dans la mesure où « le cadre constitutionnel actuel ne peut pas être regardé comme constituant un obstacle à la mise en œuvre de mesures ambitieuses d'action positive susceptibles de bénéficier, notamment, aux populations d'origine étrangère qui souffrent d'un déficit d'intégration dans la société française »⁷⁴⁸. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs admis à plusieurs reprises « qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes rencontrant des difficultés particulières »⁷⁴⁹.

381. Puisque le critère de l'origine est interdit par la Constitution, il convient de l'incorporer dans un ensemble plus vaste, dans un critère plus général et constitutionnellement approuvé, comme par exemple la résolution de difficultés sociales, la recherche de l'égalité sociale ou territoriale. Autre condition, la discrimination créée doit répondre à la finalité et à l'objectif de la loi. Le Conseil constitutionnel se montre d'autant plus enclin à tolérer une discrimination positive si elle répond à une exigence ou à un objectif ayant valeur constitutionnelle. Le rapport du comité « Veil » fait à ce propos remarquer que l'égalité des chances constitue un vecteur idéal puisqu'il est directement

⁷⁴⁷ *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, Rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution présidé par Simone Veil rendu au Président de la République, La documentation Française, Décembre 2008, p. 54.

⁷⁴⁸ *Ibid*, p. 60.

⁷⁴⁹ Cons. const., décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social* ; Cons. const., décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, *Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi*.

relié au droit à l'instruction ou encore à l'effectivité des droits proclamés dans la Déclaration de 1789. De cette manière, les populations d'origine étrangère ne sont pas toutes concernées, mais elles bénéficient de ces aides sectorielles car on peut supposer, avec une certaine prudence, que de nombreux individus concernés par des discriminations à l'embauche ou au logement en fonction de l'origine proviennent de territoires désaffectés et connaissent des difficultés économiques et sociales.

382. A ce titre, deux exemples de différenciations constitutionnellement validées méritent d'être énoncés dans la mesure où elles ont indirectement touché des personnes issues de l'immigration. D'une part, des conventions ont été conclues entre l'Institut d'études politiques de Paris (IEP) et certains lycées situés dans des zones classées en zones d'éducation prioritaire (ZEP), afin d'autoriser l'institut de recruter des élèves au moyen d'une procédure particulière réservée aux jeunes des établissements situés dans des ZEP. Le Conseil constitutionnel approuve la constitutionnalité de ces conventions, notamment eu égard à l'égal accès de l'enfant à l'instruction, avec pour seule réserve « que les modalités particulières que fixera à cette fin, sous le contrôle du juge de la légalité, le conseil de direction de l'Institut, reposent sur des critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction »⁷⁵⁰. Dans le même esprit, le Conseil constitutionnel a validé la mise en place de différenciations positives au profit de territoires considérés comme défavorisés. Dans ces territoires, des avantages financiers et fiscaux ont été instaurés afin de favoriser l'installation de nouvelles entreprises et donc la création de nouveaux emplois, notamment par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 26 janvier 1995 que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général »⁷⁵¹. Dans les deux cas, le juge admet que des inégalités de droit soient créées pour rétablir des égalités de fait. Certes, aucun des deux exemples ne mentionne directement l'origine ou la race des populations, mais ces mesures

⁷⁵⁰ Cons. const., décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*.

⁷⁵¹ Cons. const., décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

ont largement bénéficié aux populations immigrées qui sont nombreuses à résider dans les territoires concernés. Certains estiment même que « le critère du territoire ne serait alors qu'un moyen détourné de prendre des mesures spécifiques en faveur des populations issues de l'immigration »⁷⁵².

383. En définitive, la lutte contre les discriminations dans le droit français relève d'un double paradoxe ayant pour fondement commun la non-reconnaissance des minorités et la valeur constitutionnelle attribuée à l'unicité du peuple français. D'une part, en luttant activement contre les discriminations, les individus sont forcés à mentionner leur appartenance à un groupe ou leur origine afin d'être réparés d'une discrimination subie. D'autre part, toute discrimination positive fondée sur l'origine est prohibée mais le droit français admet des différenciations fondées sur d'autres critères. Après avoir démontré de quelle manière le principe d'égalité profite à l'intégration des étrangers, il convient de s'intéresser à présent à l'application du principe de laïcité.

Section 2 : L'application du principe de laïcité

384. Il n'existe pas de définition de la laïcité, notamment parce qu'il s'agit d'un concept qui n'est pas univoque⁷⁵³. D'après Ernest Renan, la laïcité équivaut à un Etat « neutre entre les religions, tolérant pour tous les cultes et forçant l'Église à lui obéir sur ce point capital »⁷⁵⁴. Pour le professeur René Capitant, la laïcité est une « conception politique impliquant la séparation de la société civile et de la société religieuse, l'État n'exerçant aucun pouvoir religieux et les Églises aucun pouvoir politique »⁷⁵⁵. En France, le concept de laïcité s'est formé au XIX^{ème} siècle à partir de l'adjectif « laïque » ou « laïc ». Ce dernier renvoie, selon le Littré, à « ce qui n'est ni ecclésiastique, ni religieux », ou, selon le dictionnaire Larousse, à « un chrétien qui ne fait pas partie du clergé ».

⁷⁵² M. Maisonneuve, *op. cit.*

⁷⁵³ Il serait d'ailleurs intraduisible dans d'autres langues en tant que tel, hormis les langues latines éventuellement.

⁷⁵⁴ Réponse au discours de réception de Louis Pasteur à l'Académie française, 27 avril 1882.

⁷⁵⁵ Définition citée dans le rapport du Conseil d'Etat, « Un siècle de laïcité - Rapport public 2004 », La documentation française, Paris, 2004, p. 245.

385. Ce n'est qu'à la fin du dix-neuvième siècle que s'est opérée la distinction entre « laïc » - celui qui n'est pas un clerc - et « laïque » - qui est placé sous le signe de la laïcité - ainsi que celle entre laïcité et laïcisme : « la laïcité exprimerait la neutralité tandis que le laïcisme, tel du moins que le voient ses adversaires, brandirait le drapeau de l'anticléricalisme »⁷⁵⁶. De façon plus précise, la laïcité illustre, d'autant plus dans le cas français, la transformation des rapports entre les Eglises et l'Etat. Souvent présentée comme « la petite sœur du principe d'égalité », la laïcité implique forcément la reconnaissance du pluralisme religieux. Elle s'inscrit par ailleurs dans la pensée universaliste républicaine puisque l'Etat est neutre vis-à-vis des religions et n'admet en principe aucune différenciation à ce propos. Aujourd'hui, la laïcité n'est plus tellement contestée, faisant partie du « patrimoine » constitutionnel français. Toutefois, si la loi du 9 décembre 1905 a défini le régime juridique des relations entre l'État et les cultes, il convient de se pencher sur les évolutions que connaît le principe de laïcité. La laïcité est une valeur reconnue. La laïcité est pourtant « une valeur toujours discutée »⁷⁵⁷.

386. L'application du principe de laïcité doit nécessairement s'analyser dans la perspective d'une étude sur l'intégration des étrangers. L'accroissement d'une immigration « musulmane », dont la religion se distingue, par sa nature et ses pratiques, de la religion catholique historiquement dominante en France, constitue un défi majeur en ce qui concerne l'intégration de ces nouveaux immigrés. Cette question est même devenue centrale dans les débats sur la place des immigrés dans les sociétés occidentales, à tel point que la relation entre le droit et la religion illustre parfaitement les difficultés actuelles liées à l'intégration des étrangers, entre un Etat en crise d'identité et une immigration en pleine mutation. Dès lors, il est raisonnable de se demander si le dispositif juridique sur la laïcité favorise le processus d'intégration en permettant à tout étranger de pratiquer librement sa religion. Pour répondre à cette question, la présentation des fondements de la laïcité (§1) précédera l'étude de son évolution (§2).

⁷⁵⁶ Guy Bedouelle, Jean-Paul Costa, *Les laïcités à la française*, PUF, 1998.

⁷⁵⁷ A. Bergounoux, « La laïcité, valeur de la République », *Pouvoirs*, n° 75, 1996, p. 17.

§1 : Les fondements de la laïcité

387. Les fondements du principe de laïcité « à la française » ont été progressivement établis. La laïcité trouve ses origines en droit français depuis la Révolution de 1789 (A). Dans un deuxième temps, la loi du 9 décembre 1905 mérite une analyse particulièrement attentionnée (B). Enfin, dans un troisième temps, il s'agira de rappeler les impacts de la constitutionnalisation de la laïcité à partir de 1946 et prolongée sous la Vème République (C).

A) La genèse de la laïcité

388. Comme le souligne le professeur Yves Gaudemet, « la laïcité n'apparaît dans notre droit et n'est érigée au niveau constitutionnel que bien après la liberté religieuse et d'une certaine façon dans la dépendance de celle-ci »⁷⁵⁸. En effet, certains textes antérieurs à la consécration constitutionnelle ont préparé la laïcité en traduisant les luttes pour l'autonomie du civil par rapport au religieux⁷⁵⁹.

1) De la proclamation du pluralisme religieux à l'affirmation du pouvoir temporel sur le pouvoir spirituel sous la Révolution de 1789

389. La Révolution française entraîne une rupture fondamentale dans l'établissement de l'ordre ancien en consacrant pour la première fois le pluralisme religieux. Pourtant, en proclamant les nouveaux principes fondateurs en présence et sous les auspices de l'Être suprême, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « ne manifestait pas, *a priori*, le désir de séparer totalement l'ordre politique de l'ordre religieux »⁷⁶⁰. Preuve en est, la Déclaration se borne seulement à affirmer dans son article 10 que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Eu égard aux autres libertés proclamées par le même

⁷⁵⁸ Y. Gaudemet, « La laïcité, forme française de la liberté religieuse », *Revue de droit public*, p. 330.

⁷⁵⁹ L. Delsenne, « De la difficile adaptation du principe républicain de laïcité à l'évolution socio-culturelle française », *RDP*, 01/03/2005, n° 2, p. 427 et suivants. L'auteur de ces lignes s'oppose par ces mots à Claude Durand-Prinporgne qui exclue toute histoire juridique de la laïcité qui soit antérieure à 1946, C. Durand-Prinporgne, *La laïcité, Connaissances du droit public*, Paris, Dalloz, 1996, p. 17.

⁷⁶⁰ J. Morange, « Peut-on réviser la loi de 1905 ? », *RFDA*, 2005, p. 153.

texte, c'est une bien modeste reconnaissance, « presque en termes de concession et qui laisse entendre qu'il y aurait davantage à se méfier de la liberté religieuse que des autres formes de la liberté d'opinion »⁷⁶¹. Néanmoins, il serait injuste de minimiser le rôle de la Révolution française quant à la disparition de certaines discriminations d'ordre religieux. A partir de décembre 1789, les protestants peuvent être électeurs et éligibles et sont admis à tous les emplois. De même, en septembre 1791, la Constituante donne le statut de citoyen aux juifs. Ces mesures, auxquelles il faut rajouter l'établissement de la liberté de conscience et de culte « constituent d'une certaine façon la matrice de la conception libérale de la laïcité »⁷⁶².

390. Mais la Révolution, tout en opérant une première dissociation entre l'Eglise et l'Etat⁷⁶³, n'envisage pas une totale autonomie entre les deux institutions. Le but des révolutionnaires a surtout consisté à établir un contrôle de la religion par le pouvoir politique. Sans aller jusqu'à estimer, aux côtés de Jean Morange, que les tentatives de subordination du religieux au politique constituent, « ainsi que les violences révolutionnaires qui les ont accompagnés, autant de violations des principes libéraux de 1789 »⁷⁶⁴, il est vrai que cette période a surtout été marquée par l'affirmation du pouvoir temporel sur le pouvoir spirituel du Pape ainsi que sur une vision utilitariste de la religion. Ainsi, en 1790, la Constitution civile du clergé sépare l'Eglise catholique officielle des insermentés, ce qui constitue en quelque sorte une « nationalisation » de l'Eglise catholique française. Rien d'étonnant à cela, d'autant plus que les révolutionnaires se sont appuyés sur les travaux des philosophes des lumières qui considéraient l'Eglise comme une source d'oppression et un soutien à la Monarchie. Une étape nouvelle est franchie en 1801 avec la signature du Concordat.

⁷⁶¹ Y. Gaudemet, *ibid.*

⁷⁶² Rapport du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 249.

⁷⁶³ Jean Morange démontre que la Déclaration de 1789 est sur ce sujet une première révolution dans la mesure où elle laïcise les finalités de l'association politique (Article 2 de la DDHC : « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme » ; Article 3 : « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation »).

⁷⁶⁴ J. Morange, *op. cit.*

2) Le Concordat de 1801 : entre compromis et stabilité

391. Durant tout le XIX^{ème} siècle, différentes politiques de l'Etat se sont enchaînées, tout en ayant comme point commun la stabilité permise par le Concordat napoléonien. En effet, la décision prise par le Directoire de séparer totalement l'Eglise et l'Etat⁷⁶⁵ ne sera appliquée que très peu de temps. Le Concordat conclu entre le Premier consul Napoléon Bonaparte et le Saint Siège relève d'un consensus exemplaire : tout en constatant que la religion catholique est la religion de la plus grande majorité des français, le texte refuse de donner au catholicisme le statut de religion nationale ou officielle. Le pluralisme religieux consacré sous la Révolution est conservé⁷⁶⁶. Dans ce système, l'Etat s'octroie la possibilité de contrôler la religion dominante au moyen de plusieurs instruments de soumission : nominations épiscopales, contrôle administratif ministériel, organisation du culte, etc... La structure créée a eu pour grand avantage de fonctionner de manière stable et efficace, puisqu'il faut attendre la loi de 1905 pour qu'elle soit transformée en profondeur.

B) L'essor de la laïcité par la loi du 9 décembre 1905

392. « L'exercice de la souveraineté, l'exercice de la puissance politique dans les nations modernes n'est subordonné à aucune formule dogmatique de l'ordre religieux ou métaphysique. Il suffit qu'il y ait des citoyens, il suffit qu'il y ait des êtres majeurs ayant leur liberté, leur personnalité, et désireux de mettre en œuvre ce droit pour que la nation moderne dise : voilà la source unique et profonde de la souveraineté »⁷⁶⁷. C'est en ces termes que Jean Jaurès, prenant place à la tribune de la Chambre des députés à l'occasion de la discussion du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1910. Instruction publique, présente la laïcité établie quelques années auparavant. « Voilà donc, poursuit-il, le mouvement de laïcité, de raison, de pensée autonome qui pénètre toutes les institutions du monde moderne »⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ Décret du 3 Ventôse An II : « La République ne salarie aucun culte, ne fournit aucun local au culte, ne connaît aucun ministre du culte ».

⁷⁶⁶ La loi du 18 germinal an X promulgue le Concordat et les Articles organiques des cultes catholique et protestant ; décrets du 17 mars 1808 pour la religion juive.

⁷⁶⁷ J. Jaurès, *Pour la laïque*, Librairie Générale Française, 2015, Nouvelle édition, p. 25.

⁷⁶⁸ *Ibid*, p. 29.

393. Conçue initialement pour gérer une situation transitoire, ainsi que pour résoudre la crise des relations avec le Saint-Siège provoquée, selon les députés porteurs du projet, par le non-respect des principes du Concordat par le Pape⁷⁶⁹, la loi du 9 décembre 1905⁷⁷⁰ « est devenue un mythe, une référence majeure, symbole unique de la laïcité à la française »⁷⁷¹. Elle figure parmi les lois fondatrices de la société moderne française. Pourtant, son adoption ne fut chose aisée. Elle divisa profondément la France et fit l'objet de vifs combats au sein du Parlement. Cette lutte acharnée explique notamment pourquoi la conception qui a prévalu « s'est voulue libérale dans son inspiration et à l'opposé d'une législation antireligieuse »⁷⁷².

394. La loi du 9 décembre 1905, texte d'équilibre et de consensus, définit le régime juridique des relations entre l'État et les cultes. Elle permet de conclure la période de formation politique de la laïcité républicaine, et d'initier sa période de consolidation juridique. Sans faire référence directement et explicitement à la laïcité, elle en a fixé le cadre, au moyen de deux grands principes : la liberté de conscience (1) et le principe de séparation (2).

1) La liberté de conscience

395. L'article premier du Titre premier de la loi est ainsi rédigé : « la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ». La rédaction de cet article traduit une vision profondément individualiste de l'ordre juridique. La liberté de conscience est, de par sa propre nature, une liberté individuelle qu'il importait de garantir pour les milieux

⁷⁶⁹ Aristide Briand, rapporteur du projet: « par la publication de l'encyclique *Quanta cura* et du *Syllabus*, Pie IX s'était inscrit en faux contre l'esprit même du Concordat de 1801 : la reconnaissance par la papauté de la Révolution de 1789 et de toutes les réformes juridiques, politiques et sociales qui en découlaient, sécularisation de l'État, expropriation des biens du clergé, abolition des corporations religieuses... ne point consulter le pouvoir civil, c'était donc confirmer ouvertement la dénonciation du Concordat par Rome elle-même », Source : Rapport fait le 4 mars 1905 au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et de la dénonciation du Concordat chargée d'examiner le projet de loi et les diverses propositions de loi concernant la séparation des Églises et de l'État, par M. Aristide Briand, p. 81.

⁷⁷⁰ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

⁷⁷¹ J. Morange, *ibid.*

⁷⁷² « La laïcité aujourd'hui », Note d'observation de l'Observatoire de la laïcité, p. 2.

intellectuels, notamment par le biais de l'enseignement public. A l'inverse, la liberté de culte est davantage perceptible comme « une liberté collective sur le modèle de la liberté de réunion à laquelle elle est plus ou moins assimilée dans la loi de 1905 »⁷⁷³. Aristide Briand, rapporteur de la réforme, explique qu'il faut interpréter cet article dans son sens libéral : « grâce à l'article placé en vedette de la réforme, le juge saura dans quel esprit tous les autres ont été conçus et adoptés. Toutes les fois que l'intérêt de l'ordre public ne pourra être légitimement invoqué dans le silence des textes ou dans le doute sur leur exacte application, c'est la solution libérale qui sera la plus conforme à la pensée législative »⁷⁷⁴.

396. Comme le souligne le professeur Yves Gaudemet dans son article précédemment cité, il est assez paradoxal⁷⁷⁵ de rappeler que c'est la loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'Etat qui proclame pour la première fois en droit français la liberté religieuse comme une liberté autonome et de plein exercice et non comme une concession faite à certaines religions au titre de l'égalité et de la liberté d'opinion. L'auteur estime que la laïcité apparaît comme la forme française de la liberté religieuse sous ses deux aspects parfaitement explicités et distingués tant par le droit positif national que par la jurisprudence conventionnelle⁷⁷⁶ : « de la liberté de pensée et de conscience d'une part, qui

⁷⁷³ J. Morange, *ibid.*

⁷⁷⁴ Rapport fait le 4 mars 1905 au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et de la dénonciation du Concordat chargée d'examiner le projet de loi et les diverses propositions de loi concernant la séparation des Églises et de l'État, par M. Aristide Briand, Discussion des articles, Article 1er.

⁷⁷⁵ Le paradoxe réside dans le fait précédemment rappelé que la loi de 1905 est avant tout une sanction du non-respect du concordat par le Saint-Siège. L'application de la loi s'est d'ailleurs faite assez douloureusement pour les catholiques, dans la mesure où l'organisation des cultes voulue par le droit de l'Eglise catholique était rompue.

⁷⁷⁶ Article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme : « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Il existe une jurisprudence importante de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la liberté de religion proclamée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'arrêt *Kokkinakis c/ Grèce*, relatif à la condamnation pour prosélytisme d'un témoin de Jéhovah, a permis à la Cour de rendre son premier arrêt de principe sur la liberté de religion. Cette liberté, selon la Cour, se compose de deux éléments : d'une part, la liberté de pensée, de conscience et de religion qui protège le for intérieur et est insusceptible de limitations ; d'autre part, un droit spécifique de manifester sa religion, par les pratiques et le culte et d'en changer, qui ne peut faire l'objet de restrictions que fondées sur des considérations d'ordre public, tout spécialement pour organiser la coexistence de plusieurs religions au sein d'une même population. Une obligation de neutralité pèse alors sur l'Etat, obligation qui exclut toute appréciation des autorités publiques sur « la légitimité des croyances religieuses ». CEDH, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, 14307/88.

est absolue, et de la liberté d'expression et de manifestation publique du culte, d'autre part, qui doit composer avec les autres libertés publiques et avec l'ordre public »⁷⁷⁷.

397. Régis Debray tient un discours légèrement différent dans son rapport sur l'enseignement du fait religieux dans l'école laïque. Il ne perçoit pas la liberté de conscience comme étant la forme française de la liberté religieuse mais il la place au-dessus : « le principe de laïcité place la liberté de conscience (celle d'avoir ou non une religion) en avant et au dessus de ce que l'on appelle dans certains pays la "liberté religieuse" (celle de pouvoir choisir une religion pourvu qu'on en ait une). En ce sens la laïcité n'est pas une option spirituelle parmi d'autres, elle est ce qui rend possible leur coexistence, car ce qui est commun en droit à tous les hommes doit avoir le pas sur ce qui les sépare en fait »⁷⁷⁸.

398. La liberté religieuse recouvre deux dimensions : l'une fonde l'interdit de toute discrimination à raison de la croyance ou de la religion, l'autre suppose que les institutions publiques s'abstiennent d'interférer dans l'organisation et le fonctionnement du culte.

2) Le principe de séparation

399. Le principe de séparation des Eglises et de l'Etat est quant à lui affirmé à l'article 2 de la loi : « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». Cette non-reconnaissance implique deux conséquences décrites par la loi. En premier lieu, sont supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. En second lieu, les établissements publics du culte sont supprimés. Il s'agit des établissements affectés à l'entretien des lieux de culte.

400. Le professeur Jean Rivero rappelle cependant que la non-reconnaissance d'aucun culte n'entraîne pas l'ignorance mais au contraire la non-intervention de l'État dans les affaires des Églises et l'absence de soutien financier : « la séparation n'a pas voulu et ne pouvait pas être une ignorance. Ignorer les Églises eût été une attitude dangereuse pour

⁷⁷⁷ Y. Gaudemet, *ibid.*

⁷⁷⁸ R. Debray, *L'enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, La documentation Française, 2002.

l'État, étant donné la force sociale, morale, voire même politique qu'elles continuent de représenter dans la société. C'eût été aussi risquer de mettre en péril la liberté de conscience des citoyens »⁷⁷⁹. En réalité la neutralité de l'Etat implique pour chacun la possibilité de pratiquer le culte de son choix⁷⁸⁰. La neutralité impose pour l'Etat de permettre à toute personne de pratiquer sa religion, surtout dans les cas où un individu n'est pas en capacité de le faire. Réduire cette neutralité à une abstention totale ferait de la liberté énoncée au premier alinéa une « coquille vide »⁷⁸¹. Cette obligation n'est évidemment pas contraire au principe de désengagement de l'Etat, elle est conforme à l'esprit libéral de la loi de 1905 qui fait du principe de laïcité à la française un principe de liberté. Ce n'est pas un déni des religions, mais un refus de différencier l'individu selon ses croyances.

401. Dès lors, cet article 2 va plus loin que la simple reconnaissance juridique de la liberté de conscience. Il signifie que le service public du culte n'existe plus. L'Etat ne se mêle plus du fonctionnement des Eglises. Il n'intervient ni dans leur organisation, ni dans leur fonctionnement, ni dans leur financement. Certes, la volonté du législateur était à la base de sanctionner l'attitude des Catholiques, notamment leur non-respect du Concordat. Mais ce qui en résulte, c'est un principe d'égalité quant à la religion pratiquée. La laïcité s'inscrit dans la politique universaliste de la France puisqu'elle ne favorise aucune religion au détriment d'une autre, elle ne finance ni n'apporte son soutien à aucune d'entre elles. L'étranger résidant sur le sol français est libre de pratiquer une religion ou non, et surtout celle qu'il désire, ce qui va contribuer à son intégration. Ce droit est d'autant plus important qu'il est à présent consacré par des textes ayant une autorité suprême.

C) La constitutionnalisation de la laïcité

402. La laïcité acquiert une consécration juridique explicite à partir de la Constitution du 27 octobre 1946. Dès le préambule, la laïcité est présente, bien que cantonnée au domaine de l'enseignement : « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les

⁷⁷⁹ J. Rivero, *Les libertés publiques*, t. II, PUF, 2003, p. 160.

⁷⁸⁰ M. Fromont, « Le principe de laïcité et la liberté religieuse en France », in *Mélanges en l'honneur du professeur P. Pararas*, Bruylant, 2009, p. 229.

⁷⁸¹ *Ibid*, p. 230.

degrés est un devoir de l'Etat ». Puis, son article 1er dispose que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Ce qui était implicite dans le texte de la loi de 1905 est enfin explicitement exprimé : l'adjectif « laïque » est associé à la République française. Selon un auteur, cette consécration constitutionnelle exprime d'une certaine manière une volonté politique et « elle est en même temps un constat d'apaisement des querelles passées »⁷⁸².

403. La constitutionnalisation se poursuit au cours de l'élaboration de la Constitution de 1958. En effet, le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, ayant valeur constitutionnelle⁷⁸³ réaffirme « solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ». En outre, l'article 2 de la Constitution reprend en 1958 la formule telle qu'elle était rédigée dans la Constitution précédente. Depuis la loi constitutionnelle du 4 août 1995⁷⁸⁴, la laïcité s'est déplacée à l'article 1er du texte. L'alinéa 1er de l'ancien article 2 est devenu l'article 1er de la présente Constitution et se formule dans les termes suivants : « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ». La nouvelle disposition des articles indique, selon Geneviève Koubi, que la laïcité « supervise le texte constitutionnel » et qu'ainsi « toutes les institutions de la République doivent répondre aux caractères d'un Etat laïque »⁷⁸⁵. Cela lui donne par conséquent une force supplémentaire.

404. Certains auteurs critiquent la formulation de l'article 1er dans la mesure où l'affirmation du caractère indivisible, démocratique et social de la République serait sans rapport direct avec la laïcité. Mais cette position ne prend pas en compte toutes les

⁷⁸² C.-A. Durand-Prinborgne, *La laïcité*, Connaissances du droit public, Paris, Dalloz, 1996, p. 24.

⁷⁸³ Le Préambule de la Constitution de 1958, contrairement à celui de 1946, dispose d'une valeur constitutionnelle depuis la décision du 16 juillet 1971 relative à la liberté d'association, Cons. Const, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, « Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ».

⁷⁸⁴ Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

⁷⁸⁵ G. Koubi, « La laïcité dans le texte de la Constitution », *RDP*, p. 1309.

dimensions de la laïcité. Elle n'est pas seulement un principe de non-reconnaissance et de séparation entre les Eglises et l'Etat, elle est fortement liée au principe universel de la République, de son indivisibilité, du refus de toute différenciation. D'ailleurs, tout porte à penser que la laïcité, au même titre que les autres qualités de la République mentionnées dans l'article 1er, fait partie des composantes de « la forme républicaine du gouvernement » protégée par l'article 89 de la Constitution⁷⁸⁶. Ces qualités sont alors rattachées à l'affirmation du principe d'égalité des citoyens devant la loi, à l'interdiction des discriminations fondées sur la religion et au respect de toutes les croyances⁷⁸⁷. A présent, « la laïcité étant à la base du système juridique français, elle est le principe de droit constitutionnel sur lequel se fonde, entre autre, la garantie de la liberté religieuse et de la liberté de religion »⁷⁸⁸.

405. La constitutionnalisation de la laïcité a de surcroît été garantie par la jurisprudence. En indiquant que « les préambules des constitutions des 27 octobre 1946 et 4 octobre 1958 ont réaffirmé les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, au nombre desquels figure le principe de laïcité », le Conseil d'Etat a décidé de valider la législation spéciale relative à l'enseignement religieux obligatoire dans les lycées et collèges publics des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle⁷⁸⁹. D'autre part, à propos de la dimension libérale de la laïcité, prise du point de vue de la liberté religieuse, le Conseil constitutionnel a élevé la liberté de conscience au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République⁷⁹⁰.

406. En définitive, aucune règle constitutionnelle ou législative ne définit le principe de laïcité. En tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République, la laïcité pénètre l'ensemble du système du droit français. Geneviève Koubi explique qu'elle « transcende et surdétermine » les autres principes. Ce principe se fonde concrètement sur les deux volets énoncés par la loi de 1905 : un volet libéral garantissant à tous la liberté de

⁷⁸⁶ L'article 89 de la Constitution encadrant les conditions de révision de la Constitution dispose que « la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ».

⁷⁸⁷ G. Koubi, *op. cit.*, p. 1309.

⁷⁸⁸ L. Delsenne, « De la difficile adaptation du principe républicain de laïcité à l'évolution socio-culturelle française », *op. cit.*

⁷⁸⁹ CE, SSR., 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignants du second degré*, requête numéro 219379, publié au recueil.

⁷⁹⁰ Cons. Const., Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*.

conscience, et un volet d'indifférence de l'Etat vis à vis des religions. Ce double visage de la laïcité à la française favorise l'intégration des nouvelles vagues d'immigrés, leur garantissant l'exercice libre de la religion de leur choix et la mise en œuvre par l'Etat des moyens matériels et financiers nécessaires pour leur permettre l'exercice de ce culte.

407. Pour faciliter la compréhension du principe de laïcité, il convient à présent de s'intéresser à sa pratique et à son évolution, notamment en réaction à la présence de plus en plus importante d'étrangers pratiquant une autre religion que le catholicisme. Ce phénomène permet de se poser la question de la viabilité d'un modèle de laïcité imaginé dans un contexte où la très grande majorité des individus résidant en France pratiquaient la même religion.

§ 2 : Les évolutions de la laïcité

408. La laïcité conçue et façonnée tout au long du vingtième siècle réalise un compromis plus ou moins superficiel entre l'Eglise catholique et la République. Cela explique que les difficultés liées à l'application de la loi de 1905 sont restées très discrètes. Pourtant, le sens et la portée de la laïcité étaient encore très confus au début du siècle dernier. La place de la religion dans l'espace public et le meilleur rapport de l'Etat aux religions n'étaient pas entièrement déterminés. L'apparition et l'essor de cultes qui n'existaient pas ou étaient très minoritaires à l'époque de la loi de séparation, la France étant en 1905 un pays majoritairement catholique, ont permis de soulever des questions nouvelles. Toutefois, l'Islam n'est en réalité que le « nouveau vecteur des ambiguïtés déjà observables en 1905, et liées à la notion même de laïcité »⁷⁹¹.

409. La laïcité a connu des changements depuis plus d'un siècle, tant par sa pratique que par la jurisprudence à l'égard du fait religieux. Les deux volets de la laïcité issus de la loi de 1905 ont subi des mutations. La liberté religieuse est de plus en plus contrôlée, voire restreinte, dans la sphère publique, tandis que la séparation proclamée dans le texte de la loi de 1905 s'est progressivement effacée au profit de la neutralité, concept lui-même

⁷⁹¹ V. Valentin, « Remarques sur les mutations de la laïcité, mythes et dérives de la séparation », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chronique n° 14, 2016.

redéfini depuis le début du XXème siècle. Vincent Valentin ne saurait mieux résumer cette évolution lorsqu'il parle d'une paradoxale défense sous condition de la liberté religieuse : « d'un côté, reconnue comme droit fondamental, elle doit être effective et nécessite une légitime aide des pouvoirs publics ; de l'autre, potentiellement vecteur de fondamentalisme, elle devrait être surveillée et maintenue dans le cadre acceptable par la République »⁷⁹². L'idée sous-entendue par cette contrepartie est que la religion doit être d'autant plus acceptable (A) qu'elle est soutenue matériellement par les collectivités publiques (B).

A) L'intensification du contrôle du volet « liberté » de la laïcité

410. La loi de 1905 consacre pour tous la garantie de la liberté de conscience, c'est-à-dire la liberté d'avoir une religion et de la pratiquer. Aujourd'hui, il semble, à travers des faits divers ou des discours politiques, que la laïcité s'achemine petit à petit vers une disparition du religieux dans la sphère publique. A titre d'exemple, ces dernières années, les salariés d'un hôpital public ont affiché l'interdiction pour les patients du port d'un signe religieux, ou encore les membres d'un bureau de vote ont demandé à un rabbin de retirer sa Kippa avant de pouvoir voter. En 2017, lors d'un débat télévisé, un citoyen s'est offusqué du fait qu'une femme porte un voile sur une chaîne de télévision publique : « refuser d'ôter son voile dans un lieu public c'est braver les lois de la République »⁷⁹³. Tout ceci traduit l'idée fautive, basée sur une méconnaissance de la laïcité, selon laquelle cette dernière doit avoir pour corollaire un recul de toute manifestation du religieux dans les lieux publics. Cette tendance se vérifie également dans le droit français, que ce soit dans la loi (1) ou dans la jurisprudence (2).

1) La liberté religieuse fragilisée par le législateur

411. La conciliation entre la liberté religieuse de chacun et les principes du service public, dont celui de neutralité, s'avère souvent difficile à opérer. On assiste aujourd'hui à

⁷⁹² *Ibid.*

⁷⁹³ Cette phrase est issue d'un « tweet » diffusé lors de l'émission de télévision « L'émission politique » en date du 5 janvier 2017.

un glissement vers une obligation de neutralité imposée non seulement aux représentants de l'Etat mais également aux personnes privées. Ce phénomène s'est en premier lieu cristallisé à l'école, lieu où, dès la III^{ème} République, des problèmes en rapport avec l'application du principe de laïcité sont apparus. Dans plusieurs collèges, lors de la rentrée de 1989, la manifestation apparente d'une religion, par le biais du port du foulard islamique, pose le problème de la compatibilité d'un tel comportement avec le principe de laïcité, garantissant pourtant la liberté de conscience. Le ministre de l'Education nationale de l'époque, Lionel Jospin, saisit le Conseil d'Etat afin que ce dernier donne son avis sur la question⁷⁹⁴.

412. Dans son avis rendu le 27 novembre 1989⁷⁹⁵ en Assemblée générale, le Conseil propose une solution dans la lignée de l'esprit du législateur en 1905. Pour lui, le port de signes d'appartenance religieuse, qui relève de la liberté d'expression, n'est pas incompatible avec le principe de laïcité, mais ce port ne saurait constituer un acte de prosélytisme, qui porterait atteinte à la laïcité de l'institution scolaire. L'esprit libéral de la loi de 1905 est de cette manière respecté : « la liberté ainsi reconnue aux élèves comporte pour eux le droit d'exprimer et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, et sans qu'il soit porté atteinte aux activités d'enseignement, au contenu des programmes et à l'obligation d'assiduité ». Cette liberté comporte malgré tout des limites puisqu'elle « ne saurait permettre aux élèves d'arborer des signes d'appartenance religieuse qui, par leur nature, par les conditions dans lesquelles ils seraient portés individuellement ou collectivement, ou par leur caractère ostentatoire ou revendicatif, constitueraient un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, porteraient atteinte à la

⁷⁹⁴ Plus précisément, Lionel Jospin pose la question de savoir « si, compte tenu des principes posés par la Constitution et des lois de la République et eu égard à l'ensemble des règles d'organisation et de fonctionnement de l'école publique, le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse est ou non compatible avec le principe de laïcité ». Source : Lionel Jospin, Ministre de l'Education nationale, 6 novembre 1989, Demande d'avis au Conseil d'Etat.

⁷⁹⁵ CE, Avis de l'Assemblée générale (section de l'intérieur) n° 346893 du 27 novembre 1989. L'avis est exceptionnellement rendu public par le ministre. Y fera suite une circulaire ministérielle du 12 décembre 1989, JO 15 décembre 1989, p. 15577, commentaire C. Durand-Prinborgne, « La circulaire Jospin du 12 décembre 1989 », *RFDA* 1990, p. 10 et s. Par la suite, plusieurs affaires liées au port du voile à l'école et sanctionnées devant le juge ont incité les ministres de l'Education nationale successifs à adopter des circulaires, tout en s'inscrivant dans le même esprit que l'avis du Conseil : une liberté par principe, mais une liberté encadrée. V. par exemple circulaire n° 93-316 du 26 octobre 1993, BOEN 18 novembre 1993, n° 39 ; circulaire n° 1469 du 20 septembre 1994, BOEN 29 septembre 1994, n° 35, comm. C. Durand-Prinborgne, « Puisqu'il y faut revenir... », *Savoir* 1994, p. 705 et s.

dignité ou à la liberté de l'élève ou d'autres membres de la communauté éducative, compromettraient leur santé ou leur sécurité, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et le rôle éducatif des enseignants, enfin troubleraient l'ordre dans l'établissement ou le fonctionnement normal du service public ».

413. Mais face au clivage déclenché par toute nouvelle affaire sur le port du voile à l'école, et face aux pressions intérieures et extérieures subies par les chefs d'établissement, le Président de la République Jacques Chirac décide de légiférer sur la question au début des années 2000. Comme le souligne Claude Durand-Prinborgne, « une intervention clarificatrice était, en 2003, très attendue et très demandée »⁷⁹⁶. La loi du 15 mars 2004⁷⁹⁷ qui en résulte a, selon certains, « rompu l'équilibre libéral entre respect des convictions par l'Etat et de l'ordre public par les individus »⁷⁹⁸. Pour d'autres, « la solution législative est aux antipodes de celle retenue par le Conseil d'Etat : elle retient le principe d'une interdiction généralisée, sans exception, étendue quant aux caractéristiques des signes qu'elle prohibe »⁷⁹⁹. En effet, la logique libérale qui prévalait sous l'empire de l'avis du Conseil d'Etat de 1989 et pendant les quinze années de son application jurisprudentielle est renversée par la loi : désormais, l'interdiction devient le principe. L'article 1er de la loi du 15 mars 2004 dispose en ce sens que « dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit ». Un second alinéa précise que la procédure disciplinaire est obligatoirement précédée d'un dialogue avec l'élève. Dans cette loi, ce n'est plus l'attitude ostentatoire qui est sanctionnée, c'est le port même d'un signe ou d'une tenue jugés ostentatoires qui est pris en compte.

414. L'adverbe « ostensiblement » est déterminant puisqu'il permet d'interdire le port d'un signe qui, de part sa nature, manifesterait l'appartenance à une religion. Mais qu'en est-il concrètement des signes ou tenues interdits ? La circulaire prise en application de la

⁷⁹⁶ C. Durand-Prinborgne, « La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société », *AJDA* 2004, p. 704.

⁷⁹⁷ Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, *JORF* n°65 du 17 mars 2004 p. 5190.

⁷⁹⁸ V. Valentin, *ibid.*

⁷⁹⁹ J.-P. Camby, « Le principe de laïcité : l'apaisement par le droit ? », *Revue de droit public*, 01/01/2005, n° 1, p. 3.

loi de 2004 apporte un premier élément de réponse : « les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tels que le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive. La loi est rédigée de manière à pouvoir s'appliquer à toutes les religions et de manière à répondre à l'apparition de nouveaux signes, voire à d'éventuelles tentatives de contournement de la loi. La loi ne remet pas en cause le droit des élèves de porter des signes religieux discrets »⁸⁰⁰. Malgré cette précision, la frontière entre un signe discret et un signe ostentatoire demeure floue. Comme le précise Olivier Dord, la possibilité de porter des signes discrets n'a d'autre intérêt que celui d'empêcher le législateur d'instaurer une interdiction générale et absolue du port de tous signes religieux à l'école : « cette expression irréductible de la liberté de religion des élèves est la condition *sine qua non* de la constitutionnalité » de la loi⁸⁰¹. Le Conseil d'Etat, sans échapper à de vives critiques, a d'ailleurs validé cette circulaire en rejetant le recours porté à son encontre⁸⁰².

415. La loi du 15 mars 2004 constitue un exemple du refus traditionnel de toute forme de différenciation. Ainsi, alors qu'elle répondait à des difficultés majoritairement liées au port du voile islamique, la loi s'adresse à tous les signes ou vêtements qui manifestent l'appartenance à une religion. Toutes les religions sont de cette manière concernées. La loi de dissimulation du visage dans l'espace public de 2010 démontre de façon identique l'universalisme français. En effet, alors que l'intention du législateur est indubitablement d'interdire le port du voile intégral, le niqab ou la burka, l'article 1er de la loi du 11 octobre 2010 se borne à disposer que « nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée

⁸⁰⁰ Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, JORF n°118 du 22 mai 2004 p. 9033.

⁸⁰¹ O. Dord, « Laïcité à l'école : l'obscur clarté de la circulaire "Fillon" du 18 mai 2004 », *AJDA* 2004, p. 1523.

⁸⁰² CE, 8 oct. 2004, *Union Française pour la Cohésion Nationale*, n°269077. Selon le Conseil d'Etat, « l'interdiction édictée par la loi et rappelée par la circulaire attaquée ne porte pas à cette liberté une atteinte excessive, au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires publics ». Cette décision a été particulièrement critiquée dans la mesure où juridiquement, rien ne justifie ce revirement de position par rapport à son avis de 1989. Les textes proclamant la liberté de conscience n'ont depuis pas évolué. Le Conseil d'Etat refuse ainsi d'expliquer pourquoi quinze ans après, il les apprécie différemment. Pour Frédéric Rolin, « l'arrêt commenté qui refuse d'entrer dans cette appréciation concrète du statut des droits fondamentaux et de la possible évolution de leur perception est une déception majeure », v. F. Rolin, « Le Conseil d'Etat abandonne la doctrine de l'avis de 1989 sur la laïcité », *AJDA* 2005, p. 43.

à dissimuler son visage»⁸⁰³. Certains auteurs n'hésitent pas à employer le terme d'« hypocrisie » à propos de cette loi. Par exemple, selon le professeur Dominique Rousseau, « alors qu'elle ne vise en fait que la burqa, elle feint de concerner de manière générale tous les cas de dissimulation du visage, introduisant pour ce faire un concept parfaitement impalpable et indéfinissable de tenue destinée à dissimuler le visage »⁸⁰⁴.

416. Les dernières évolutions législatives comportent comme conséquence commune une restriction de la liberté religieuse, soit au nom de la laïcité, soit en référence au « vivre ensemble »⁸⁰⁵. On assiste alors à la tentation par une laïcité de contrôle, renforcée par le juge qui s'attache à étendre de plus en plus l'obligation de neutralité des personnes privées, au risque de les priver de leur libre exercice de la religion.

2) La neutralité des personnes privées imposée par le juge

417. La jurisprudence en matière de laïcité est riche et abondante, à tel point qu'il est difficile d'en dresser un tableau complet. Quelques affaires récentes montrent cependant que le juge français s'éloigne de ce qui constitue le fondement de la loi de 1905, à savoir le respect de la liberté religieuse, la possibilité de la pratiquer de manière libre sans que l'Etat ne s'y oppose. Le « vivre ensemble », concept de plus en plus utilisé pour parler d'intégration, suppose que quiconque puisse vivre sa religion librement, dans la seule limite du respect des lois républicaines.

418. Or, l'affaire dite *Baby Loup*, médiatiquement très importante, a démontré à quel point aujourd'hui, pour défendre la laïcité, la neutralité est imposée aux personnes privées.

⁸⁰³ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 p. 18344. V., pour un commentaire de la loi, J.-B. Perrier, « Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », *RSC* 2011, p. 425.

⁸⁰⁴ Les propos du professeur Dominique Rousseau sont issus d'un débat organisé par l'UMR 7074 du CNRS « Centre de théorie et analyse du droit », le 16 novembre 2010, à l'École normale supérieure (Ulm), et consacré à l'analyse de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*. Pour lire les arguments les plus intéressants de ce débat, v. O. Cayla, « Dissimulation du visage dans l'espace public : l'hypocrisie du juge constitutionnel trahie par la sincérité des circulaires ? », *D.* 2011, p. 1166.

⁸⁰⁵ La circulaire prise en application de la loi de 2010 explique en ces termes l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public : « la République se vit à visage découvert. Parce qu'elle est fondée sur le rassemblement autour de valeurs communes et sur la construction d'un destin partagé, elle ne peut accepter les pratiques d'exclusion et de rejet, quels qu'en soient les prétextes ou les modalités » ; Circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, JORF n°0052 du 3 mars 2011 p. 4128.

En 2008, la crèche Baby Loup de Chanteloup-les-Vignes décide de licencier l'une de ses employées au motif qu'elle manifeste ostensiblement son appartenance religieuse par le port du jilbab, voile noir couvrant l'intégralité du haut du corps, qu'elle refuse de quitter durant son travail. S'estimant victime d'une discrimination, elle décide de saisir les tribunaux afin d'être indemnisée d'un licenciement qu'elle considère nul et sans cause réelle et sérieuse. Après de longues années de combat judiciaire⁸⁰⁶, la Cour de cassation, réunie en son Assemblée plénière, approuve la décision de la cour d'appel pour avoir déduit du règlement intérieur « que la restriction à la liberté de manifester sa religion édictée par le règlement intérieur ne présentait pas un caractère général, mais était suffisamment précise, justifiée par la nature des tâches accomplies par les salariés de l'association et proportionnée au but recherché »⁸⁰⁷. Ici, la nature des tâches accomplies concerne la volonté d'assurer le développement d'une action orientée vers la petite enfance en milieu défavorisé et d'œuvrer pour l'insertion sociale et professionnelle des femmes sans distinction d'opinion politique et confessionnelle. La Cour de cassation fonde sa décision sur l'article L. 1321.3 du code du travail qui dispose que le règlement intérieur d'une entreprise peut notamment contenir des dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui seraient justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché. L'œuvre d'éducation poursuivie par la crèche justifie l'extension de l'obligation de neutralité imposée à l'ensemble des personnes qui collaborent au service public de l'éducation⁸⁰⁸.

419. La décision rendue par le tribunal de grande instance de Tarbes le 23 décembre 2014 illustre également la volonté de restreindre la liberté de conscience et de religion. Dans les faits, une mère de famille n'a pas pu accéder à l'école dans laquelle ses enfants sont scolarisés, car elle refusait d'enlever son voile, ce qui constitue une entrave au

⁸⁰⁶ V. notamment Cass., soc., 19 mars 2013, n° 11-28.845, *D.* 2013. 962, 761, édito. F. Rome, 956, avis B. Aldigé, 963, note J. Mouly, 1026, obs. J. Porta, et 2014. 1115, obs. J. Porta ; *AJDA* 2013. 1069, note J.-D. Dreyfus ; *AJCT* 2013. 306, obs. J. Ficara ; *Dr. soc.* 2013. 388, étude E. Dockès, et 2014. 100, étude F. Laronze ; *RDT* 2013. 385, étude P. Adam, et 2014. 94, étude G. Calvès.

⁸⁰⁷ Cass., Ass. Plén., 25 juin 2014, n° 13-28.369, *Baby-Loup*, *D.* 2014, p. 1386 et 1536, entretien C. Radé ; *AJDA* 2014, p. 1293, et p. 1842, note S. Mouton et T. Lamarche ; *AJCT* 2014, p. 511, obs. F. de la Morena, et p. 337, tribune F. de la Morena ; *Dr. Soc.* 2014, p. 811, étude J. Mouly ; *RDT* 2014, p. 607, étude P. Adam ; *RTD civ.* 2014, p. 620, obs. J. Hauser.

⁸⁰⁸ CE, 3 mai 2000, n° 217017, *Demoiselle Marteaux*, *D.* 2000, p. 747, note G. Koubi ; *AJDA* 2000, p. 673, et p. 602, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *AFP* 2000, p. 39 ; *RFDA* 2001, p. 146, concl. R. Schwartz.

règlement intérieur de l'établissement catholique sous contrat avec l'Etat. Le juge affirme que « rien n'interdit aux établissements sous contrat d'association avec l'Etat d'étendre la prohibition des signes religieux ostensibles, dans le cadre de leur caractère propre »⁸⁰⁹. Le professeur Hulgues Fulchiron et Mathilde Philip-Gay critiquent la décision rendue par le juge car ils estiment que la légalité du règlement intérieur est en l'espèce plus que douteuse. En effet, la soumission des parents d'élèves à l'obligation de neutralité est délicate à soutenir : « leur liberté religieuse doit [...] primer, même si des restrictions peuvent y être apportées pour des considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service »⁸¹⁰. Toutes ces entraves à la liberté de culte s'accompagnent d'un effacement de la séparation matérielle entre les églises et l'Etat.

B) L'assouplissement du volet « séparation » de la laïcité

420. L'autonomie financière des religions représente l'enjeu majeur de la loi de 1905. La religion, n'étant plus financée par l'Etat, cesse d'être un service public. Pourtant, l'article 2 selon lequel « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » a fait l'objet depuis plus d'un siècle de nombreux contournements. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs contribué à réaffirmer les principes fondateurs de la loi de 1905 : « refusant d'appliquer une laïcité théorique et déconnectée de la réalité, il s'est attaché à l'adapter aux évolutions de la société en conciliant ce principe avec les nécessités exprimées par certains cultes »⁸¹¹.

1) L'existence de liens matériels entre l'Etat et les cultes

421. Certains liens sont conformes à la loi de séparation car ils sont prévus par elle. L'idée n'est pas de soutenir ou de promouvoir un culte mais seulement de garantir la possibilité de vivre sa foi pour les croyants. Le financement de ces activités par l'Etat ne pose pas de problème juridique particulier puisqu'il est inscrit dans la loi. La difficulté

⁸⁰⁹ TGI Tarbes, ord. réf., 23 déc. 2014, n° 14/00278, *JCP* 2014, Act. 25, obs. J. Dubarry.

⁸¹⁰ H. Fulchiron et M. Philip-Gay, « La laïcité : un principe, des valeurs », *D.* 2015, p. 274. Les deux auteurs s'appuient sur une étude du Conseil d'Etat qui avait rappelé que les parents ne sont ni agents ni collaborateurs occasionnels du service public, ils ne sont que des usagers, CE, étude demandée par le Défenseur des droits, 19 décembre 2013.

⁸¹¹ Conclusions d'A. Bretonneau CE, Ass., 9 novembre 2016, *Commune de Melun et Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395122 et 395223.

réside dans les nombreuses entorses à la séparation qui sont contraires à la loi. Comme le note Vincent Valentin, « à travers des aides financières ou des mesures fiscales qui ont l'apparence de solution de bon sens ou d'adaptation pragmatique à de nouvelles situations sociales ou culturelles, la sphère d'intervention matérielle de l'Etat dans le domaine religieux s'est étendue d'une façon considérable »⁸¹². De plus en plus, on assiste à l'intervention financière d'une collectivité territoriale sur un projet qui intéresse, plus ou moins directement, l'exercice d'un culte. Par exemple, la construction de mosquées a été soutenue, voire aidée, sous des formes diverses, par certaines municipalités⁸¹³. Par cinq décisions majeures en date du 19 juillet 2011⁸¹⁴, le Conseil d'Etat est venu préciser l'encadrement de ce type de financements. Il effectue là, en quelque sorte, une validation jurisprudentielle de pratiques considérées jusque là comme illégales puisque consistant à aider financièrement l'exercice d'un culte.

422. Dans ces affaires, le principe de laïcité n'est pas directement en cause. Le juge cherche simplement à concilier le principe de liberté d'exercice du culte constitutionnellement garanti avec le principe de non subventionnement posé par l'article 2 de la loi de 1905. D'après les conclusions du rapporteur public Édouard Geffray, les affaires en cause posent uniquement la question des « conditions dans lesquelles, eu égard aux dispositions de la loi de 1905, les collectivités territoriales peuvent, le cas échéant, prendre en charge certaines dépenses ou subventions en rapport avec des équipements ou pratiques culturels »⁸¹⁵. Dans des cas très différents, et concernant des sommes très variables, le Conseil d'Etat a admis la légalité de dépenses liées à l'exercice d'un culte par les collectivités territoriales⁸¹⁶. Suivant l'avis de son rapporteur public, il a jugé que la loi

⁸¹² V. Valentin, *ibid.*

⁸¹³ Des aides de la ville de Paris ont été apportées pour des travaux d'aménagement de la grande mosquée de Paris, qualifiée d'équipement public par le Conseil d'Etat : CE, 12 février 1988, *Association des résidents du quartier Portugal-Italie*, *AJDA*, 1988, pp. 293-295.

⁸¹⁴ Conclusions sur CE, 19 juill. 2011, n° 308544, *Trélazé (Cne)*, Lebon ; *AJDA* 2011, p. 1460 ; *AJCT* 2011, p. 515 ; CE, 19 juill. 2011, n° 308817, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, Picquier*, Lebon ; *AJDA* 2011, p. 1460 ; *AJCT* 2011, p. 515 ; CE, 19 juill. 2011, n° 309161, *Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole*, Lebon ; *AJDA* 2011, p. 1460 ; *D.* 2011, p. 2375, obs. M.-C. de Montecler ; note M. Touzeil-Divina ; CE, 19 juill. 2011, n° 313518, *Montpellier (Cne)*, Lebon ; *AJDA* 2011, p. 1460 ; *AJCT* 2011, p. 515 ; CE, 19 juill. 2011, n° 320796, *Vaysière (M^{me})*, Lebon ; *AJDA* 2011, p. 1460 ; obs. M.-C. Montecler ; *ibid.*, p. 1667 ; *ibid.*, p. 2010 ; note E. Fatôme et L. Richer ; *ibid.*, p. 1667, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; *D.* 2011, p. 2025, édito. F. Rome ; *AJCT* 2011, p. 515 ; obs. Maëlle Perrier.

⁸¹⁵ E. Geffray, « Loi de 1905 et aides des collectivités publiques aux cultes », *RFDA* 2011, p. 967.

⁸¹⁶ Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, lors d'un discours en date du 6 décembre 2016 à l'Hôtel de l'industrie sur le thème « Laïcité et République », rappelle les faits relatifs à ces cinq affaires : « l'octroi d'une subvention par la ville de Lyon à la fondation propriétaire de la Basilique de Fourvière en vue de la construction d'un

de 1905 ne faisait pas obstacle à ce qu'une collectivité puisse procéder à des aménagements destinés à rendre possible l'exercice de pratiques rituelles, à condition, d'une part, que l'aménagement soit justifié par un intérêt local résultant notamment de la conciliation d'exigences d'ordre public et de garantie des libertés, et, d'autre part, que les conditions de sa mise à disposition respectent les principes de neutralité et d'égalité. Il est intéressant de relever que dans le cas de l'abattage des ovins, l'intérêt public local est immédiatement la satisfaction d'un besoin religieux. La neutralité s'efface donc au profit d'un intérêt local religieux, lequel nécessite un soutien financier, nécessaire à l'exercice d'un culte.

423. La question de la présence des crèches de Noël dans un emplacement public a également été l'occasion pour le Conseil d'Etat de redéfinir la notion de séparation voulue par la loi de 1905. L'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 interdit « d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions ». Or, selon le Conseil d'Etat, une crèche de Noël « est une représentation susceptible de revêtir une pluralité de significations ». Elle peut certes revêtir un caractère religieux, mais elle représente également, sans signification religieuse particulière, les fêtes de fin d'année. L'assemblée du Conseil d'Etat estime donc que la présence d'une crèche de Noël dans un emplacement public est légalement admise « lorsqu'elle présente un caractère culturel, artistique ou festif, sans exprimer la reconnaissance d'un culte ou marquer une préférence religieuse »⁸¹⁷. Cette décision est bienvenue puisqu'elle concilie intelligemment la neutralité des personnes publiques, l'absence de préférence pour une religion, avec la tradition historique française qui consiste, pour une majorité, de fêter les fins d'année autour du symbole de la crèche. Dans l'optique d'intégrer ses étrangers, de rassembler l'ensemble des

ascenseur destiné à faciliter l'accès à la basilique des personnes à mobilité réduite », « l'achat et la restauration d'un orgue qui serait ensuite installé dans une église », la possibilité de « subventionner des travaux d'aménagement d'un abattoir pour ovins, afin de permettre l'abattage rituel dans le cadre des fêtes religieuses de l'Aïd-el-Kebir, compte tenu notamment de la nécessité de préserver la salubrité et la santé publiques » et « assurer l'exercice effectif de leur culte par les fidèles, soit en octroyant, avant même l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 21 avril 2006, un bail emphytéotique à une association culturelle pour l'édification d'une mosquée, soit en mettant à la disposition d'une association, moyennant une contrepartie financière, une salle polyvalente, afin qu'elle puisse être utilisée comme salle de prière ». Source : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Laicite-et-Republique>.

⁸¹⁷ CE, 9 novembre 2016, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, N° 395122, et CE, 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 395223 ; D. 2016 p. 2341.

individus autour d'un projet commun, cet aménagement du principe de séparation est une réponse logique à l'évolution de la société et à l'interprétation nécessaire du texte de 1905.

2) Un assouplissement justifié

424. Si le principe de non-subventionnement connaît de plus en plus de tempéraments, c'est parce qu'une laïcité « positive », de soutien, s'est substituée à ce qui a longtemps prévalu postérieurement à la loi de 1905, à savoir une laïcité d'indifférence et de contrôle. La liberté de conscience ayant valeur constitutionnelle, elle est supérieure au principe de l'interdiction des subventions, contenu dans un texte à valeur législative. La nécessité d'aider l'ensemble des citoyens à exercer leur liberté de culte est plus importante que la restriction aux aides. Sans aller jusqu'à reconnaître officiellement les cultes, un principe de neutralité active, de soutien financier, est essentiel. Ainsi, par exemple en ce qui concerne les musulmans, Pierre Manent déclare qu'il faut dépasser la conception libérale pour ne plus simplement accorder des droits individuels aux musulmans mais aussi leur donner de quoi « sortir de la dépendance matérielle et spirituelle à l'égard de cette partie du monde musulman la plus étrangère à nos notions du juste et du bien »⁸¹⁸.

425. En effet, aujourd'hui, en France, de nombreux étrangers ainsi que des Français d'origine étrangère appartiennent à la religion musulmane⁸¹⁹. Ainsi que le rappelle le rapporteur public Edouard Geffray pour expliquer le revirement des arrêts de 2011, la loi de 1905 est « intervenue dans un pays très majoritairement catholique (à plus de 90 %), qui ne comptait que de petites minorités protestantes (réformée et luthérienne) et juive, dans un pays d'environ 40 millions d'habitants ». Conformément à la lettre de la loi de 1905, la construction de mosquées ne peut faire l'objet d'un financement public, ce qui place la religion musulmane, tardivement apparue en France, dans une situation défavorable par rapport à d'autres religions. L'interdiction de financement n'exerce pas les mêmes effets sur la religion catholique qui dispose déjà d'un patrimoine préexistant.

⁸¹⁸ P. Manent, *Situation de la France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2015, p. 137.

⁸¹⁹ Le droit français interdit de recenser les individus selon leur religion en vertu de l'article premier de la Constitution, ce qui empêche d'avoir un chiffre précis. Cependant, une enquête menée par l'INSEE et l'INED permet d'avoir une idée approximative du nombre de musulmans en France : « Trajectoires et origines, Enquête sur la diversité des populations en France », Premiers résultats, Octobre 2010. Selon cette enquête, environ 4 millions de personnes seraient musulmanes en France, tandis que 2 millions d'entre elles seraient pratiquantes.

Assouplir les règles de financement en matière de laïcité permet par conséquent à l'ensemble des musulmans de jouir de leur liberté de conscience, et de les intégrer dans un pays où chacun peut exercer son culte dans un lieu adapté. Pierre-Henri Prélot évoque d'ailleurs l'importance en termes d'enjeux sociaux de cet assouplissement qu'il n'hésite pas à qualifier de « discrimination positive » en faveur de l'Islam : « l'effort de soutien en direction de l'Islam est perçu comme d'autant plus nécessaire que les autres cultes établis en France jouissent d'une situation privilégiée à cet égard »⁸²⁰.

426. Le soutien de la liberté religieuse s'inscrit enfin dans un contexte européen car la laïcité-reconnaissance, consistant à reconnaître et à soutenir l'exercice des cultes sans en favoriser un en particulier, est plus majoritaire que la laïcité-séparation, à savoir l'absence totale de soutien des cultes par l'Etat⁸²¹. S'inspirant de la fameuse phrase d'Emile Poulat - « En Europe, nous sommes tous laïques »⁸²² - Philippe Portier explique que les peuples européens ne sont pas rassemblés seulement par des solidarités économiques. Ils sont surtout liés « par le partage d'une commune intelligence du vivre ensemble, trouvant elle-même son fondement dans la philosophie politique de la modernité »⁸²³. Mais, en dehors de ce vecteur commun du vivre ensemble, les modalités diffèrent d'un pays à l'autre. Une chose est sûre, la France se démarque par son système de séparation stricte entre l'Etat et les cultes. En dehors du cas très spécifique des pays confessionnalistes, de nombreux pays du nord et du centre de l'Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas) ont opté pour une séparation dite « souple ». L'exemple allemand mérite à cet égard d'être cité⁸²⁴. Les Länder et les communes ont le droit de soutenir financièrement les cultes. De plus, un système de taxe est organisé sur les cultes reconnus par l'Etat allemand. Dans ces Etats, la religion est appréhendée plus sereinement. Elle n'est pas niée et reléguée dans la sphère privée comme en France.

⁸²⁰ P.-H. Prélot, « Les religions et l'égalité en droit français », *RDP* 2001, pp. 737-775.

⁸²¹ J.-P. Willaime, « La prédominance européenne d'une laïcité de reconnaissance », in Baubérot, Milot et Portier, *Laïcité, laïcités. Reconfiguration et nouveaux défis*, Ed de la maison des sciences de l'homme, 2014.

⁸²² É. Poulat, « En 1990, la laïcité pour une confession majoritaire : la catholicisme », in Hubert Bost (dir.), *Genèse et enjeux de la laïcité*, Genève, Labor et Fides, 1990, p. 108-109.

⁸²³ « La laïcité dans la société d'aujourd'hui et le statut de la religion en Europe », Table ronde sous la présidence de René Rémond, Sénat, 4 février 2005.

⁸²⁴ F. Messner, « Liberté religieuse, neutralité et coordination entre les États et les Églises. L'exemple de la république fédérale d'Allemagne », *Revue d'éthique et de théologie morale, Le supplément*, n° 175, 1990, p. 95-117. Voir aussi le livre d'Olivier Bobineau, *Dieu change en paroisse. Comparaison d'une paroisse française et d'une paroisse allemande*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.

427. La validation de pratiques tendant à assouplir la séparation entre l'Etat et les religions apparaît justifiée et souhaitable. Dans ce domaine, les discussions et les débats s'accroissent autour d'une modification éventuelle de la loi de 1905. Doit-on mettre fin à l'universalisme abstrait qui, selon certains, nie la réalité des choses, ne fonctionne pas et engendre le communautarisme⁸²⁵ ? A cette question, une réponse négative s'impose. La loi de 1905 demeure encore aujourd'hui le symbole de liberté et d'égalité pour les croyants. Chacun peut exercer sa religion, sans que l'Etat n'y fasse obstacle. En outre, à l'aide d'une jurisprudence ouverte et éclairée, les collectivités publiques sont autorisées - et doivent continuer à l'être - à soutenir financièrement, sous certaines conditions, l'exercice des cultes. Néanmoins, il résulte de l'analyse du principe de laïcité qu'en réaction aux pratiques religieuses de certains étrangers, le droit est tenté de vouloir restreindre le libre exercice du culte et d'imposer la neutralité à l'égard des personnes privées dans l'espace public. Cette évolution, non conforme à l'esprit libéral de la loi de 1905, comporte surtout un risque majeur s'agissant de l'intégration des étrangers spécifiquement visés par ces restrictions.

428. En conclusion de ce titre, l'unité républicaine, en offrant la perspective d'une citoyenneté pleine et entière par le biais de la nationalité, et en interdisant toute différenciation fondée sur l'origine, la race ou la religion, favorise l'intégration des populations immigrées récemment accueillies en France. Ces facteurs juridiques ont la particularité d'avoir été établis indépendamment de toute politique d'intégration des étrangers. Ils ont d'ailleurs vocation à s'appliquer de la même manière aux nationaux. Ainsi, par leur existence préalable à l'installation d'une immigration de peuplement, ces facteurs participent à l'intégration et la garantissent.

⁸²⁵ J. Baubérot *in* « La laïcité dans la société d'aujourd'hui et le statut de la religion en Europe », Table ronde sous la présidence de René Rémond, Sénat, 4 février 2005.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

429. Les facteurs juridiques étudiés dans cette partie garantissent l'intégration de l'étranger, sans pour autant être issus d'une politique publique visant cet objectif. Ces facteurs étaient suffisants aussi longtemps que la présence des non-nationaux était perçue comme étant provisoire. Pour les quelques individus qui souhaitent se maintenir durablement sur le territoire, le seul moyen de s'intégrer parfaitement est de s'assimiler à la société française et d'obtenir la nationalité française. C'est dans cet esprit que le droit de la nationalité français, en tant que reflet d'une conception inclusive de la nation, se veut ouvert et permet à ceux qui le désirent de devenir Français au bout de quelques années de résidence et à l'enfant né en France d'un parent étranger d'entrer dans la communauté nationale. Le droit de la nationalité est, selon cette logique, une garantie pour l'intégration car c'est sur la base d'une présomption d'intégration, vérifiée selon les liens objectifs de rattachement à l'Etat, que l'étranger peut aspirer à devenir Français.

430. Par ailleurs, parce qu'il n'existe pas de statut intermédiaire entre l'étranger et le national, l'ensemble des droits attachés à la citoyenneté bénéficie au seul national, et désormais de façon égale entre tous les Français. L'intégration est dès lors favorisée par l'unité républicaine affichée par le statut du national, qui permet à un individu, lorsqu'il acquiert cette nationalité, de résider librement, fonder une famille, et voter à toutes les élections, dans les mêmes conditions qu'une personne ayant toujours vécu en France. En outre, l'absence de toute différenciation, en dehors de celle entre nationaux et étrangers, interdit qu'une communauté ou une religion ne soit favorisée au sein du territoire de la République. Malgré l'existence de quelques difficultés dans la mise en pratique de ce principe, toute personne a le droit de pratiquer la religion qu'il désire, même si elle est minoritaire. La lutte contre les discriminations de toutes nature implique également l'amélioration des conditions de vie des étrangers, dans la mesure où leur origines ethniques ou géographiques ne peuvent justifier un traitement différent.

431. Cependant, il reste à s'interroger sur l'avenir consacré aux étrangers dans le droit français dès lors que leur présence n'est plus seulement provisoire mais tend à devenir permanente, donnant naissance à une immigration de peuplement. A partir du moment où la majorité des immigrés présents en France aspirent à y rester, il convient de ne plus se contenter de facteurs juridiques entourant et garantissant l'intégration mais d'imaginer des facteurs recherchant l'intégration des étrangers, par le biais d'une politique dédiée à cette fin.

SECONDE PARTIE

**LES FACTEURS JURIDIQUES
CONTEMPORAINS DÉDIÉS A
L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS**

432. Les techniques juridiques élaborées en dehors d'une politique publique spécifique ne permettent plus d'assurer une intégration satisfaisante des étrangers, à tel point que depuis les années 80, le « problème de l'immigration » ne cesse de s'accroître. Cette situation résulte tout autant de l'impuissance des instances de socialisation de l'individu, qui fait perdre une grande partie de l'impact d'un droit de la nationalité ouvert sur la réussite de l'intégration de l'étranger, que de la présence d'un nombre important d'étrangers sur le sol national. Suite à la reprise de l'immigration de travail au milieu des années 70, puis à l'essor du droit au regroupement familial, de nombreux immigrés se sont installés en France, avec la volonté d'y rester.

433. Par conséquent, le flux d'étrangers grandissant, l'écart entre le statut de l'étranger et celui du national est apparu de plus en plus insupportable, ce qui a provoqué, sous l'impulsion des juges français et internationaux, un mouvement de reconnaissance de droits fondamentaux pour les étrangers. Il s'agira de démontrer que l'intégration est aidée depuis quelques années par l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté autre que celle rattachée à la nationalité. Cette nouvelle citoyenneté est liée à la résidence sur le long terme des étrangers, parallèlement à leur reconnaissance en tant que bénéficiaires des droits fondamentaux (TITRE PREMIER).

434. La logique des droits fondamentaux fait de l'étranger un sujet de droit, membre de la communauté des citoyens, tout en demeurant en dehors de la communauté nationale. Cet état de fait a conduit les autorités publiques à conduire une politique plus volontariste en faveur de l'intégration des non-nationaux. L'apparition de nouveaux mécanismes juridiques vient à l'appui de cette politique d'intégration volontariste (TITRE SECOND).

TITRE PREMIER

LA GARANTIE D'UNE NOUVELLE FORME DE CITOYENNETE

436. La reconnaissance de droits fondamentaux en faveur des étrangers a eu pour principal effet l'admission et l'installation des familles de l'étranger, ce qui a favorisé l'intégration de l'étranger et de sa famille. L'installation massive d'étrangers a conduit les juges à réduire l'écart entre le statut des nationaux et celui des non-nationaux. Toutefois, bien que nécessaire pour leur intégration, la reconnaissance de droits quasi égaux aux étrangers et aux Français fonctionne comme une sorte de « piège » à l'encontre de l'Etat puisqu'elle s'oppose à l'expulsion de nombreux étrangers, et crée indirectement un droit au séjour pour les individus (CHAPITRE PREMIER).

437. La jouissance des droits fondamentaux offre à l'étranger et à sa famille une résidence durable, voire définitive dans certains cas, ce qui provoque la garantie pour l'étranger d'une « citoyenneté-résidence », fondée sur la jouissance de droits fondamentaux, et attribuant à l'étranger de nouveaux droits. Mais cette nouvelle forme de citoyenneté est également matérialisée par une certaine volonté dans les années 80 de consacrer un séjour long et stable à l'étranger, lui fournissant ainsi les moyens matériels de s'intégrer dans la société d'accueil. Il sera possible d'étudier l'évolution de ces mécanismes juridiques fournissant un séjour long et stable aux immigrants (CHAPITRE SECOND).

CHAPITRE PREMIER

LA JOUISSANCE DES DROITS FONDAMENTAUX RECONNUE AUX ETRANGERS

439. L'exclusion est propre à la situation juridique de l'étranger. N'étant pas national, l'étranger est soumis à l'Etat d'accueil qui peut prendre la décision de le priver de certains droits ou de le placer dans une situation spécifique. Les étrangers sont pendant longtemps demeurés exclus du bénéfice des droits fondamentaux, notamment parce que les pays d'accueil estimaient que leur présence sur le territoire était provisoire. Leur attribuer un statut juridique proche de celui des nationaux n'apparaissait ainsi pas nécessaire, dans la mesure où, si l'étranger désirait jouir des mêmes droits que les ressortissants nationaux, il avait la possibilité d'acquérir la nationalité de l'Etat en question. La logique de souveraineté qui prévalait en droit des étrangers excluait de telle sorte ces derniers du bénéfice des droits fondamentaux reconnus de façon entière aux nationaux.

440. La souveraineté constituait par ailleurs le fondement de l'exclusion des étrangers puisque, par méfiance envers eux, le droit français les écartait de tout domaine ou toute fonction ou activité ayant un lien direct avec la souveraineté nationale⁸²⁶. L'idéologie de la souveraineté dans les politiques d'intégration des étrangers, liée à la certitude que la présence des étrangers sur le sol français ne durerait pas, explique la situation ambiguë des étrangers au regard des droits de l'homme, notamment au moment de la mutation de la protection des droits de l'homme en une promotion des droits fondamentaux universellement reconnus après les crimes contre l'humanité commis durant la seconde guerre mondiale. En France, ce mouvement en faveur des droits fondamentaux se traduit par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, puis par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 qui renvoie à celui de 1946 ainsi qu'à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et dont la valeur juridique sera reconnue

⁸²⁶ Pour une étude de l'exclusion des étrangers, v. D. Lochak, *Etrangers : de quel droit ?*, P. U. F., 1985 : v. aussi H. Moutouh, « Le bon grain et l'ivraie. Brève histoire de la préférence nationale en droit français », *D.*, 1999, p. 419.

par la célèbre décision « Liberté d'association » du 16 juillet 1971⁸²⁷. Ces deux préambules insèrent les droits et libertés des individus à l'intérieur du bloc de constitutionnalité français. Cependant, s'agissant des étrangers, leur statut juridique ne profite pas pleinement de ce mouvement de proclamation des droits fondamentaux, d'une part en raison de l'imprécision des textes constitutionnels quant à leur application en faveur des étrangers, d'autre part en raison « d'une insuffisance de garanties juridiques et juridictionnelles »⁸²⁸.

441. De nos jours, la politique d'intégration des étrangers a dépassé la simple logique de souveraineté, pour la compléter par une logique de droits fondamentaux. L'étranger, une fois régulièrement entré et installé sur le territoire national, bénéficie quasiment des mêmes droits que les nationaux. L'intégration en tant que rapprochement d'un individu par rapport aux membres d'un groupe ne peut se faire que par l'octroi des mêmes libertés publiques ainsi que des mêmes libertés économiques et sociales des autres membres du groupe.

442. Dans son ouvrage *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Dominique Schnapper se pose la question du sens de ce concept dans les sociétés modernes. Elle estime que « la véritable intégration dans les sociétés démocratiques ne peut reposer que sur la reconnaissance de l'égalité de dignité de tous les individus »⁸²⁹. Or, comment atteindre cette égale dignité, si ce n'est en garantissant, à tous sans exception, les droits et libertés les plus fondamentaux ? D'ailleurs, dans le même ouvrage, la sociologue précise que « la citoyenneté économique et sociale passe, auprès des penseurs avancés, pour la forme authentique de la citoyenneté moderne »⁸³⁰. Cette affirmation signifie que l'intégration des étrangers ne s'obtient plus nécessairement par l'accession à la citoyenneté politique par la naturalisation, mais également par d'autres formes de citoyennetés, telle que la citoyenneté économique et sociale, garantie par la jouissance des droits fondamentaux.

⁸²⁷ Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁸²⁸ B. Pacteau, « Les droits fondamentaux des étrangers, de l'abri constitutionnel à l'ombre internationale », *R. E. D. P.*, 1995, p. 599.

⁸²⁹ D. Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration*, Editions Gallimard, 2007, p. 205.

⁸³⁰ *Ibid.*

443. Jacqueline Costa-Lascoux défend également l'idée d'un lien entre intégration et droits fondamentaux. En effet, dans un premier temps, elle considère que l'intégration doit à présent se fonder sur un contrat social et démocratique favorisant les voies de l'égalité des chances et de la réussite. Or, l'auteur estime que « seule la garantie des droits fondamentaux des personnes, quelles que soient les origines, participe du processus d'adaptation réciproque sur le long terme »⁸³¹.

444. Il en ressort que la garantie des droits fondamentaux en faveur des étrangers joue un rôle essentiel dans leur intégration au sein de la société d'accueil. Cette logique de droits s'est en quelque sorte imposée à la volonté de l'Etat qui, ensuite, en a assumé les conséquences en menant une politique d'intégration conforme à l'idée que l'étranger est désormais un sujet de droits. Bien que tardive, la reconnaissance des droits fondamentaux pour les étrangers a ainsi été permise par l'essor de garanties juridiques et juridictionnelles (Section 1). Les étrangers sont aujourd'hui de véritables sujets de droits à part entière. Certains de ces droits sont inhérents à leur condition d'étranger, d'autres sont communs aux nationaux et aux étrangers. Cependant, sans en faire une présentation exhaustive, il convient de décrire les droits indispensables à leur intégration (Section 2).

Section 1 : La reconnaissance tardive d'un bénéfice des droits fondamentaux pour les étrangers

445. L'analyse des textes constitutionnels explique le flou quant au bénéfice des droits fondamentaux en faveur des étrangers. En effet, les Constitutions de 1946 et de 1958 ne sont pas suffisamment explicites quant aux titulaires des droits fondamentaux. Pourtant, le premier projet de Constitution pour la IVème République du 19 avril 1946 fonde précisément un embryon de statut constitutionnel des étrangers : « nul ne saurait être placé dans une situation d'infériorité économique, sociale ou politique contraire à sa dignité et permettant son exploitation en raison de son sexe, de son âge, de sa couleur, de sa nationalité, de sa religion, de ses opinions, de ses origines ethniques ou autres »⁸³². Le

⁸³¹ J. Costa-Lascoux, « L'intégration, une philosophie à l'épreuve des faits », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XLIV-135 | 2006, mis en ligne le 13 octobre 2009, consulté le 04 mars 2017. URL : <http://ress.revues.org/254> ; DOI : 10.4000/ress.254.

⁸³² Article 38 de la Déclaration des droits du premier projet de Constitution du 19 avril 1946.

texte constitutionnel finalement adopté en 1946 ne suit pas cette voie, de même que celui du 4 octobre 1958. De telle sorte que la Constitution actuelle se démarque par son silence à propos d'une égalité en termes de droits entre nationaux et étrangers. Ce flou et cette imprécision démontrent l'état d'esprit des pères fondateurs de la Cinquième République en défaveur d'une politique active d'intégration des étrangers par le biais des droits fondamentaux.

446. Il faut patienter jusque dans les années 80 et l'installation de plus en plus nombreuse et à des fins durables de nouvelles vagues d'immigration pour que les juges construisent un statut constitutionnel pour les étrangers. Face à l'imprécision des textes relatifs aux droits fondamentaux, le juge constitutionnel français, aidé par le juge ordinaire, s'est efforcé de consacrer progressivement l'étranger en tant que bénéficiaire des droits fondamentaux (Paragraphe 1). Par ailleurs, le statut supra-législatif de l'étranger est également construit par l'apport d'une protection internationale des droits fondamentaux appliquée aux non-nationaux (Paragraphe 2).

§1 L'édification d'un statut constitutionnel des étrangers par les juges français

447. Si, pendant longtemps, les étrangers n'ont pas été reconnus comme titulaires à part entière de droits fondamentaux, c'est en raison de l'imprécision des textes constitutionnels français et de leur silence à propos d'un réel statut de l'étranger (A). Face à cette faille textuelle, le juge constitutionnel français s'est efforcé depuis une trentaine d'années de façonner pour l'étranger un statut quasi équivalent de celui du national (B).

A) L'imprécision des textes constitutionnels au sujet des étrangers

448. Contrairement aux autres démocraties occidentales dont les Constitutions datent également de la seconde moitié du XX^{ème} siècle⁸³³, le texte constitutionnel français se caractérise par une imprécision manifeste à propos du statut des étrangers, comme le

⁸³³ Par exemple, Article 3 de la loi fondamentale allemande en date du 23 mai 1949, « Nul ne doit être discriminé ni privilégié en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa patrie et de son origine, de sa croyance, de ses opinions religieuses ou politiques » ; Article 13 de la Constitution espagnole en date du 27 décembre 1978 : « 1. Les étrangers jouissent en Espagne des libertés publiques garanties au présent titre, dans les termes établis par les traités et par la loi. »

souligne le président Genevois⁸³⁴. Le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 fait état d'un attachement solennel du peuple français aux Droits de l'Homme, formule suffisamment vague et abstraite pour y inclure ou en exclure tout individu, homme ou femme, national ou étranger. Par ailleurs, c'est bien connu, une analyse littérale du texte constitutionnel actuel et des autres composantes du bloc de constitutionnalité offre une perspective quantitativement très restreinte du statut constitutionnel de l'étranger. Une seule disposition les concerne directement, à savoir l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946, consacrant le droit d'asile. C'est une approche très minimaliste puisque la Constitution n'envisage les étrangers que par leur extranéité, en tant qu'étranger et non en tant qu'homme susceptible de bénéficier des droits fondamentaux.

449. Une lecture moins littérale mais davantage interprétative tend à envisager les textes de droits à valeur constitutionnelle sous l'angle de l'universalité. Si l'étranger n'est pas explicitement visé pour la jouissance des droits de l'homme, il n'en est pas non plus écarté : « les représentants du peuple français ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme ». A propos de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le professeur Dominique Turpin considère que « les étrangers bénéficient de tous les droits de l'homme constitutionnels »⁸³⁵. Bien que le débat subsiste quant à l'existence d'une distinction entre titulaires des droits de l'homme et ceux du citoyen, les termes de la Déclaration semblent en effet inclure tous les êtres humains en ce qui concerne les droits de l'homme. Le caractère universel de cette Déclaration se retrouve dans les propos de Duquesnoy sur la nature de ces droits lors de la discussion de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789 : « une Déclaration doit être de tous les temps et de tous les peuples »⁸³⁶.

450. La conclusion est identique en ce qui concerne l'analyse du texte du Préambule de 1946. Son alinéa 1er dispose que « le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits

⁸³⁴ B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et les étrangers », in *Libertés. Mélanges en l'honneur de Jacques Robert*, Montchretien, Paris, 1998.

⁸³⁵ D. Turpin, « Le statut constitutionnel de l'étranger », in *L. P. A.* du 15 mars 1991, n° 32, p. 14.

⁸³⁶ Duquesnoy, intervention pendant les débats de la Constituante sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, in *A.P.* du 20 août 1789, p. 462 ; cité par S. Rials, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, coll. Pluriel/Inédit, Hachette, 1988, p. 351.

inaliénables et sacrés ». Les termes employés confirment que, par principe, tout homme, y compris un étranger, jouit des droits les plus essentiels. C'est en tout cas l'interprétation qui peut être opérée à la lecture de ces textes, mais sans certitude aucune. Selon Justin Kissangoula, cette imprécision est liée à la nature propre des Préambules. Leur but n'est pas de poser « des règles juridiques qui lieraient le législateur, mais uniquement des principes pouvant inspirer la législation »⁸³⁷. L'explication ainsi fournie semble démontrer que l'imprécision est inhérente aux catalogues de droit, surtout dans les Préambules, et que les étrangers sont évidemment bénéficiaires des droits fondamentaux, lorsqu'ils n'en sont pas textuellement exclus. C'est une affirmation séduisante, mais discutable. Certes, le Préambule de 1946 emploie des termes généraux et abstraits pour désigner les titulaires des droits : « tout homme », « chacun », « nul ». Toutefois, la thèse défendue par Justin Kissangoula ne tient pas compte d'un élément : tous ces droits n'existent pas de façon « naturelle » mais ils sont garantis, assurés ou proclamés par la « nation »⁸³⁸. Nul doute que la nation, par sa législation, dispose de toute latitude pour encadrer ces droits, et probablement pour les restreindre dans le cas des étrangers. Il serait utopique de penser le contraire. A ce propos, Jérôme Duvignau n'interprète pas différemment le texte du Préambule de 1946 puisqu'il affirme que « de telles réserves [notamment celle sur la mention du rôle de la nation pour la garantie des droits] conduisent à restreindre les bénéficiaires de ces droits et, *a fortiori*, à pouvoir exclure les étrangers de leur bénéfice »⁸³⁹.

451. L'ambiguïté de la situation des étrangers au regard des droits fondamentaux se révèle dans la décision du Conseil constitutionnel « Liberté d'association » du 16 juillet 1971⁸⁴⁰. Même si cette affaire ne concerne pas directement les étrangers, elle apparaît significative en matière d'exclusion des étrangers. Dans son deuxième considérant, après

⁸³⁷ J. Kissangoula, *La Constitution Française et les étrangers*, *op. cit.*, p. 83.

⁸³⁸ Article 10 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

Article 11 : « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Article 12 : « La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

Article 13 : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

⁸³⁹ J. Duvignau, « Le droit fondamental au séjour des étrangers », Thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Monsieur le Professeur Olivier Lecucq, Pau, 2010, p. 78.

⁸⁴⁰ Décision précitée.

avoir estimé que la liberté d'association figure « au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution », le Conseil constitutionnel en restreint le bénéfice « à l'égard de catégories particulières d'associations » pour lesquelles des mesures spécifiques peuvent être adoptées. Or, de l'avis général des commentateurs de cette décision, ces catégories particulières d'associations, pour lesquelles des mesures restrictives demeurent constitutionnelles, concernent en particulier les associations étrangères. C'est par exemple ce que constate le professeur Jacques Robert dans son commentaire⁸⁴¹, lequel range les associations étrangères dans ces catégories particulières, conformément au décret-loi du 12 avril 1939⁸⁴². Dans sa note, le professeur Jean Rivero en arrive aux mêmes conclusions, au regard des principes énoncés par la décision : « le Titre IV ajouté à la loi par le décret-loi du 12 avril 1939 soumet la formation des associations étrangères à un régime rigoureux d'autorisation préalable. Ces dispositions, au regard des principes affirmés par la décision, ne risquaient-elles pas d'apparaître inconstitutionnelles ? [...] Pour écarter ce danger qui ne lui a pas échappé, le Conseil a réservé expressément les mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations »⁸⁴³.

452. Symboliquement, l'exclusion des étrangers du bénéfice d'un droit fondamental par cette décision de 1971 est lourde de sens. En effet, cette décision est considérée par la majorité des spécialistes de droit constitutionnel comme constituant l'acte fondateur en matière de protection constitutionnelle des droits et libertés en France. Le professeur Jean Rivero constate dans sa note que, pour la première fois, la suprématie de la Constitution est sanctionnée par une juridiction, ainsi que la nécessité de protéger les libertés contre la loi. Il ajoute qu'« en donnant à cette protection les bases juridiques nécessaires par la consécration explicite et solennelle du caractère constitutionnel des dispositions du Préambule, le Conseil constitutionnel a fait, pour la protection des citoyens contre l'arbitraire du législateur, un pas aussi décisif que ceux par lesquels le Conseil d'Etat a progressivement organisé leur défense contre l'arbitraire gouvernemental »⁸⁴⁴. Il va même jusqu'à déclarer que cette décision est l'équivalent, pour le Conseil constitutionnel, de la

⁸⁴¹ J. Robert, « Propos sur le sauvetage d'une liberté », *in* R.D.P. ; 1971, p. 1193.

⁸⁴² Décret-loi du 12 avril 1939, *JO* du 16 avril 1939, p. 4911.

⁸⁴³ J. Rivero, note sous la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, *in* A.J.D.A., octobre 1971, p. 539.

⁸⁴⁴ J. Rivero, *op. cit.*

décision « Marbury v. Madison » rendue par la Cour suprême des Etats-Unis le 24 février 1803⁸⁴⁵. Par conséquent, la décision fondatrice en matière de reconnaissance des droits fondamentaux en France écarte, dans ses motifs, les étrangers. Cette différenciation juridique sera corrigée par le juge constitutionnel à partir de la décennie suivante.

B) La garantie juridictionnelle d'un statut constitutionnel pour les étrangers

453. C'est une véritable révolution du statut juridique de l'étranger qui s'opère à partir des années quatre-vingts. D'une situation d'infra-droit⁸⁴⁶, les juges français garantissent à l'étranger un statut constitutionnel. La jurisprudence du Conseil constitutionnel (2) s'est pour cela inspirée des efforts fournis par les juges ordinaires en matière de jouissance des droits fondamentaux par les étrangers (1).

1) La réception par le Conseil constitutionnel de la jurisprudence des juridictions ordinaires en faveur des droits des étrangers

454. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel s'est approprié les jurisprudences des tribunaux civils et administratifs, d'une part pour éviter d'être « accusé » d'élaborer seul un statut supra-législatif en faveur des étrangers, d'autre part pour apparaître comme « le chef de file » de la constitutionnalisation des droits fondamentaux des étrangers. Les apports de la jurisprudence du Conseil d'Etat (a) puis de celle de la Cour de cassation (b) seront par conséquent développés.

a) L'apport du Conseil d'Etat au développement des droits fondamentaux des étrangers

455. L'édification progressive d'un statut constitutionnel des étrangers par le Conseil constitutionnel n'est en partie que la reprise et la consécration de la jurisprudence du

⁸⁴⁵ J. Rivero, « Les P.F.R.L.R. : une nouvelle catégorie constitutionnelle ? », *in D.*, 1972, chron. XLI, p. 265 ; Les professeurs Louis Favoreu et Loïc Philip nuancent néanmoins une telle affirmation en écrivant que « le Conseil constitutionnel n'a sans doute pas rendu, le 16 juillet 1971, son arrêt *Marbury v. Madison* car le contrôle de la constitutionnalité des lois existait déjà en France avant cette date », *in Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 17ème édition, 2013, p. 331.

⁸⁴⁶ D. Lochak, *Etrangers : de quel droit ?*, PUF, mai 1985, 256 p.

Conseil d'Etat en la matière. En premier lieu, le Conseil constitutionnel a réceptionné et confirmé la jurisprudence *GISTI* du Conseil d'Etat pour affirmer que le législateur ne doit pas porter atteinte au droit constitutionnel des étrangers de mener une vie familiale normale. En effet, dans son arrêt en date du 8 décembre 1978⁸⁴⁷, le Conseil d'Etat érige le droit de mener une vie familiale normale en principe général du droit. L'Assemblée de la plus haute juridiction administrative dispose qu'« il résulte des principes généraux du droit et, notamment, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958 que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ». Le Conseil d'Etat ajoute qu'« il appartient au Gouvernement, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, et sous réserve des engagements internationaux de la France de définir les conditions d'exercice de ce droit pour en concilier le principe avec les nécessités tenant à l'ordre public et à la protection sociale des étrangers et de leur famille ». La conciliation entre le droit de mener une vie familiale normale et les nécessités de l'ordre public résulte nécessairement sur la priorité accordée à l'un des deux principes par rapport à l'autre. Soit le droit de mener une vie familiale normale l'emporte sur les nécessités de l'ordre public. Soit les nécessités liées à l'ordre public l'emportent sur le droit en question. C'est en ce sens qu'une partie de la doctrine considère que le Conseil constitutionnel a réceptionné la jurisprudence *GISTI* par le biais de deux décisions, comportant deux lectures diverses de la décision du Conseil d'Etat.

456. En effet, dans sa décision du 3 septembre 1986, le Conseil constitutionnel rappelle « qu'il appartient au législateur d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille peuvent être conciliés avec les impératifs d'intérêt public »⁸⁴⁸. Cet extrait ne suffit pas pour conclure de la valeur constitutionnelle des droits de la famille. Dans une décision postérieure, en date du 28 juillet 1989, le Conseil constitutionnel considère que « la sauvegarde de l'ordre public constitue un objectif de valeur constitutionnelle »⁸⁴⁹ et que le législateur, à condition de se conformer aux règles et principes à valeur constitutionnelle, peut décider des modalités de mise en œuvre de cet objectif. Il résulte de la combinaison

⁸⁴⁷ CE, 8 déc. 1978, *GISTI, CFDT et CGT*, Rec. Lebon p. 493.

⁸⁴⁸ Cons. const., décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

⁸⁴⁹ Cons. const., décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*.

de ces deux décisions que, si la sauvegarde de l'ordre public est un objectif ayant valeur constitutionnelle, et si les droits de la famille doivent être conciliés avec les impératifs d'intérêt public, qui constituent le pendant du principe de la sauvegarde de l'ordre public, alors le droit de la famille dispose également d'une valeur constitutionnelle. Il est effectivement admis que, pour concilier deux principes juridiques, ceux-ci doivent obligatoirement avoir la même valeur juridique.

457. Cependant, dans cette décision du 3 septembre 1986, le Conseil constitutionnel décide de faire primer les nécessités de l'ordre public par rapport aux droits de la famille⁸⁵⁰. Il s'agit d'une lecture minorée de la décision *GISTI* puisque dans cette dernière, le Conseil d'Etat affirme que ce sont les modalités d'exercice du droit issu du Préambule qui doivent être conciliées avec les nécessités de l'ordre public, et non le droit directement. Or, le Conseil constitutionnel, pour justifier sa décision de faire prévaloir l'intérêt public, avance l'idée selon laquelle les droits de la famille peuvent être conciliés avec de tels impératifs. Dans sa décision du 28 juillet 1989 précitée, le Conseil constitutionnel effectue une lecture plus fidèle à la jurisprudence *GISTI*. Il y fait en effet prévaloir le droit de mener une vie familiale normale issue du Préambule de la Constitution de 1946 sur le principe de la sauvegarde de l'ordre public. Il indique dans son 13ème considérant que « dans le but d'assurer l'insertion en France de catégories d'étrangers bien déterminées, à raison de considérations humanitaires, de la nécessité de ne pas remettre en cause l'unité de la cellule familiale ou de l'ancienneté des liens noués par les intéressés avec la France, les articles 3 et 6 de la loi facilitent la délivrance à leur profit d'une carte de résident, sans s'attacher, dans ce cadre, à l'incidence que pourrait avoir sur l'ordre public, la présence de l'étranger sur le territoire national ». L'idée d'accorder des droits fondamentaux aux étrangers afin de favoriser leur intégration est donc reconnue à un niveau constitutionnel, sans s'attarder sur les conséquences éventuelles relatives à l'ordre public⁸⁵¹.

⁸⁵⁰ C. Vimbert, « L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *in R. D. P.* 1994, pp. 693-745.

⁸⁵¹ Pour un commentaire de cette décision, v. par exemple Bruno Genevois, « La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 89-261 DC du 28 juillet 1989) », *in RFD A* 1989, p. 693.

458. Les décisions du 3 septembre 1986 et du 28 juillet 1989 démontrent l'influence considérable du Conseil d'Etat quant à la constitutionnalisation des droits de la famille pour les étrangers. Cependant, avant d'analyser l'édification du statut constitutionnel des étrangers par le Conseil constitutionnel, il convient également de souligner l'apport des juridictions civiles en faveur de la jouissance de droits et libertés pour les étrangers.

b) L'apport de la Cour de cassation au développement des droits fondamentaux des étrangers

459. Dans un commentaire de la décision du 22 janvier 1990 du Conseil constitutionnel, décision fondatrice pour le principe d'égalité entre étrangers et nationaux, le professeur Dominique Rousseau écrit que « deux décisions annonçaient [...] celle du 22 janvier 1990 : la décision du 9 janvier 1980, (...) et celle du 30 octobre 1981 »⁸⁵². Pourtant, paradoxalement, la décision de 1981 a fait l'objet de peu de commentaires par la doctrine, et encore moins en ce qui concerne les droits des étrangers. Or, cette décision du 30 octobre 1981, qui a inspiré celle du 22 janvier 1990, est directement inspirée de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 juillet 1948. La démonstration de Justin Kissangoula est à ce propos particulièrement convaincante. L'auteur affirme qu'« il ne peut plus faire de doute que la solution du Conseil constitutionnel relativement aux étrangers dans cette décision se situe dans la continuité du mouvement de constitutionnalisation jurisprudentielle du droit des étrangers amorcé par la Cour de cassation »⁸⁵³. Il va même jusqu'à écrire qu'il est possible « d'établir d'une manière quasi-certaine que l'arrêt de la Cour de cassation du 27 juillet 1948 est le fondement de la solution du Conseil constitutionnel relativement aux étrangers dans la décision du 30 octobre 1981, *Conseil des UER* »⁸⁵⁴.

460. La décision du Conseil constitutionnel en question énonce que « l'article 55 de la Constitution, qui définit les conditions dans lesquelles les traités et accords internationaux ont une autorité supérieure à celle des lois, ne fait nullement obstacle à ce qu'une loi française accorde des droits à des étrangers alors même que l'Etat dont ils sont

⁸⁵² D. Rousseau, *R. D. P.*, 1990, p. 43.

⁸⁵³ J. Kissangoula, *La Constitution française et les étrangers, Recherches sur les titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale*, op. cit., p. 198.

⁸⁵⁴ *Ibid.*

ressortissants ne donnerait pas les mêmes droits à des Français »⁸⁵⁵. Il en résulte que la jouissance par les étrangers de droits et libertés dépend uniquement des textes constitutionnels français, et non pas d'un principe de réciprocité. Cette décision consacre ainsi le caractère territorial des droits et libertés des étrangers constitutionnellement protégés. Les étrangers sont titulaires de droits fondamentaux du fait de leur résidence en France, et non du fait de leur appartenance à un Etat qui accorde lui-même des droits aux français présents sur son territoire.

461. A ce stade de la démonstration, il reste encore à expliquer le lien entre la décision de 1981 et l'arrêt de la Cour de cassation. Dans l'arrêt du 27 juillet 1948, *Lefait c/ société des Galeries Saint-Denis*, la Cour affirme qu'« il est de principe que les étrangers jouissent en France des droits qui ne leur sont pas spécialement refusés ». Comme le rappelle Justin Kissangoula⁸⁵⁶, la portée de cet arrêt est de mettre fin à l'empire de l'article 11 du code civil sur la condition juridique des étrangers. En effet, jusqu'à cet arrêt, le principe énoncé par l'article 11 prédominait en ce qui concerne le statut des étrangers : « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». Cette disposition conditionne la jouissance de droits pour l'étranger à un principe de réciprocité. Ainsi, en mettant fin à ce « Gouvernement du code civil », l'arrêt de la Cour de cassation supprime la réciprocité comme condition préalable en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés par les étrangers. Dès lors, l'influence de cet arrêt sur la décision du Conseil constitutionnel du 30 octobre 1981 apparaît très nettement. A partir du moment où la Cour de cassation rend caduques les dispositions de l'article 11, lequel fondait le principe de réciprocité pour la jouissance des droits par les étrangers, et en rejetant le principe de réciprocité préalable comme fondement constitutionnel, « le Conseil constitutionnel a réceptionné la solution précitée de la Cour de cassation dans laquelle elle a déconstruit les dispositions de l'article 11 du Code civil »⁸⁵⁷.

⁸⁵⁵ Const. const., décision n° 81-130 DC du 30 octobre 1981, Loi portant abrogation de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980 modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 14 et 15 de ladite loi.

⁸⁵⁶ J. Kissangoula, *op. cit.*, p. 198.

⁸⁵⁷ *Ibid*, p. 199.

462. Le Conseil constitutionnel a dans un premier temps réceptionné et confirmé la jurisprudence des juridictions administratives et civiles afin de protéger plus efficacement la situation juridique des étrangers. Cette tendance va se cristalliser à partir de la fin des années 80, avec la volonté par le Conseil d'ériger un véritable statut constitutionnel pour les étrangers.

2) La construction par le Conseil constitutionnel d'un statut constitutionnel des étrangers

463. Le façonnement d'un statut constitutionnel des étrangers s'est produit en plusieurs étapes. La décision du 22 janvier 1990 ouvre une première brèche en faisant des étrangers des bénéficiaires de droits fondamentaux (a). Puis, la décision du 13 août 1993 est considérée comme fondatrice pour la naissance du statut constitutionnel des étrangers (b).

a) Un premier pas franchi vers un statut constitutionnel des étrangers par la décision du 22 janvier 1990

464. C'est, selon le professeur Dominique Rousseau, l'une des grandes décisions de cette période⁸⁵⁸. En effet, la décision du 22 janvier 1990 à propos de la loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé⁸⁵⁹ constitue une avancée jurisprudentielle exceptionnelle parce qu'elle proclame que l'égalité entre Français et étrangers est un principe constitutionnel. Le doyen Louis Favoreu estime également que c'est cet aspect qui confère à la décision une grande portée puisque jusqu'alors c'était seulement en matière de libertés classiques que les étrangers « pouvaient bénéficier, comme les nationaux d'une protection constitutionnelle de leurs droits fondamentaux » et qu'« il semblait exclu notamment que le principe d'égalité fût appliqué de manière générale à leur profit »⁸⁶⁰. Le principe d'égalité appliqué aux étrangers avait toutefois déjà été reconnu, bien qu'indirectement, par le Conseil constitutionnel.

⁸⁵⁸ D. Rousseau, *R. D. P.*, 1992, p. 42.

⁸⁵⁹ Const. const., décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, *Rec.*, p. 33 ; B. Genevois, *R. F. D. A.*, 1990, p. 406 ; F. Benoit-Rommer, *A. J. D. A.*, 1990, p. 471 ; X. Prétot, *Droit social*.

⁸⁶⁰ L. Favoreu, *R. F. D. C.*, 1990, p. 330.

465. Une solution logique. Dans la décision du 9 janvier 1990⁸⁶¹, des dispositions législatives relatives à l'entrée et au séjour des étrangers étaient critiquées en raison d'une atteinte éventuelle au principe d'égalité devant la loi et devant la justice par le biais de discriminations établies entre nationaux et étrangers. Le Conseil constitutionnel précise que « 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 ». Or, il estime qu'en matière de police des étrangers, ces derniers se trouvent dans une situation différente, écartant de cette manière le moyen tiré de la violation du principe d'égalité. Même si cela n'aboutit pas dans ce cas précis, le Conseil constitutionnel accepte d'appliquer les conditions de mise en œuvre du principe d'égalité à la situation des étrangers, ce qui signifie implicitement que ce principe fondamental leur est reconnu.

466. Pour en revenir à la décision du 22 janvier 1990, le texte de loi à l'origine de cette affaire fait partie d'une catégorie peu appréciée des juristes en droit public dans la mesure où, contenant des dispositions diverses relatives à la sécurité sociale, il constitue un exemple de « mosaïques législatives », hâtivement élaborées, déroutant par « l'hétérogénéité des décisions » qu'elles suscitent, et peu enclines à rehausser le prestige des assemblées⁸⁶². Le caractère de cette loi explique sans doute pourquoi le Conseil constitutionnel a relevé d'office l'inconstitutionnalité de l'article 24 de la loi qui intéresse ici puisqu'il est relatif aux conditions d'attribution aux étrangers de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité⁸⁶³. Selon les termes de cet article, qui entendait conférer à l'article 815-5 du Code de la sécurité sociale une nouvelle rédaction, « l'allocation supplémentaire n'est due aux étrangers qu'en application des règlements communautaires ou de conventions internationales de réciprocité ». Les termes de cet article 24 de la loi ont été déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel : « l'exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice

⁸⁶¹ Cons. const., décision n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

⁸⁶² B. Genevois, « Du dédoublement de la convention nationale des médecins aux droits des étrangers » (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 89-269 DC du 22 janvier 1990), *R. F. D. A.*, 1990, p. 406.

⁸⁶³ Pour rappel, le Conseil constitutionnel s'est dès ses premières années octroyé la possibilité de soulever de sa propre initiative toute question d'inconstitutionnalité relative à la loi soumise à son examen. Il l'a fait pour la première fois dans la décision n° 60-8 DC du 11 août 1960, *Rev. Cons. Constit.*, p. 25, L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2013, p. 237.

de l'allocation supplémentaire, dès lors qu'ils ne peuvent se prévaloir d'engagements internationaux ou de règlements pris sur leur fondement, méconnaît le principe constitutionnel d'égalité ».

467. Avant d'entamer l'analyse de ce considérant et de l'impact de cette décision sur le statut des étrangers, il convient d'effectuer deux remarques préliminaires, toutes deux fondées sur les propos du président Bruno Genevois dans le commentaire qu'il fait de la décision : « en règle générale, le Conseil constitutionnel ne relève d'office une inconstitutionnalité que si celle-ci lui paraît suffisamment manifeste et suffisamment grave, et dès lors que la gravité résulte de la méconnaissance par le législateur d'une jurisprudence bien établie du juge constitutionnel »⁸⁶⁴. La première remarque incite à considérer que si le Conseil constitutionnel a soulevé d'office l'inconstitutionnalité de l'article 24 de la loi pour sa non-conformité au principe d'égalité, c'est qu'il accorde une importance à ce principe. Cela démontre une fois de plus les efforts faits par les juridictions françaises à cette époque pour élaborer un statut supra-législatif des étrangers, s'inscrivant dans le souci d'intégrer l'étranger de manière différente.

468. La seconde remarque préliminaire est de souligner que cet article 24 était effectivement contraire à une jurisprudence bien établie du juge constitutionnel. En effet, il s'agit d'une méconnaissance du principe établi par la décision du 30 octobre 1981 précédemment analysée selon lequel l'exigence de la réciprocité préalable à la jouissance des droits et libertés des étrangers n'a aucun fondement constitutionnel, ce qui rend contraire à la Constitution toute disposition législative, comme c'était le cas de l'article 24 qui tente de soumettre l'accès à un droit à cette condition de réciprocité. Ainsi, bien que significative et novatrice, la décision du 22 janvier 1990 n'est pas pour autant une surprise et apparaît logique au vu de la jurisprudence antérieure. Le mérite de cette décision est cependant de contribuer à la rédaction des premières lignes d'un statut constitutionnel des étrangers.

469. Une solution audacieuse. La décision du 22 janvier 1990 va plus loin que celles citées précédemment qui se limitaient à accorder certains droits précis à l'étranger, comme

⁸⁶⁴ B. Genevois, *op. cit.*, p. 408.

le droit à la vie familiale dans la décision du 3 septembre 1986 ou encore la liberté individuelle dans la décision du 9 janvier 1980⁸⁶⁵. D'ailleurs, le professeur Danièle Lochak constate que, jusqu'à cette décision, la question de savoir si les étrangers pouvaient revendiquer le bénéfice des droits et libertés consacrés par les textes constitutionnels n'avait jamais été posée, du moins explicitement en tant que principe⁸⁶⁶. Dans la décision de 1990, le juge constitutionnel se place sur un plan plus général, posant comme principe que « le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques à la condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ». Comme ont pu le rappeler le président Genevois et le professeur Rousseau dans leurs commentaires, c'est la première fois qu'une décision du Conseil constitutionnel se réfère expressément au concept de « droits fondamentaux ». Pour Marie-Luce Pavia, ce changement de terminologie comporte un double apport : il « aligne le vocabulaire juridique français sur celui de ses plus proches voisins », et il « réunit des droits dits de la première génération et ceux dits de la deuxième génération »⁸⁶⁷.

470. Le considérant de principe de la décision analysée fournit plusieurs indications intéressantes quant à la situation des étrangers. D'abord, même si cela ne faisait aucun doute, le juge confirme que le législateur français peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques. Il s'agit d'une jurisprudence constante de la part du Conseil lorsqu'il s'agit de contrôler des lois sur l'entrée et le séjour des étrangers. Le bouleversement opéré par cette décision réside dans le fait que le législateur aura désormais l'obligation, dans tout texte concernant les étrangers, de respecter leurs « libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ». Autrement dit, les étrangers sont enfin reconnus bénéficiaires des droits fondamentaux. La formule employée par le juge

⁸⁶⁵ Const. const., décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration, *Rev. Cons. Constit.*, p. 29 ; *D.*, 1980, p. 249, note J.-B. Auby ; *Gaz. Pal.* 14-16 sept. 1980, note L. Hamon, *Quot. Jur.* 4 oct. 1980, note M.-C. Rouault ; *R. D. P.* 1980, p. 1631, comm. Favoreu.

⁸⁶⁶ D. Lochak, « Condition des étrangers en France. Libertés publiques et droits politiques ». Fasc. 525. A (1er cahier), in *Encyclopédie Dalloz, Droit international privé*, éd. Tech. Juris-classeurs, 1990, n° 9.

⁸⁶⁷ M.-L. Pavia, « Eléments de réflexion sur la notion de droit fondamental », in *L. P. A.*, 6 mai 1994, n° 54, pp. 6-13.

constitutionnel est d'ailleurs sans équivoque : il ne fait aucune distinction selon l'identité ou la nationalité des personnes puisqu'il vise « tous ceux qui résident sur le territoire de la République ». L'affirmation est donc dépourvue de toute ambiguïté. Par conséquent, « le champ est largement ouvert à la reconnaissance, non seulement des droits sociaux mais aussi de l'ensemble des autres droits aux étrangers »⁸⁶⁸. La portée générale de ce considérant se renforce par le fait que le Conseil constitutionnel ne fait référence à aucune disposition constitutionnelle précise, alors que la loi en question est relative à la protection sociale.

471. Le caractère fondateur de cette décision pour le statut constitutionnel des étrangers n'est plus à démontrer. Cependant, elle a laissé la place pour quelques incertitudes. Tout d'abord, il paraît évident que le Conseil devra préciser au fur et à mesure de sa jurisprudence en quoi consistent ces libertés et droits fondamentaux. Puis, s'agissant du principe d'égalité avec les nationaux, le Conseil constitutionnel se laisse la tâche de développer le sens et la portée des dispositions spécifiques conformes à la Constitution. En effet, comme le note le doyen Louis Favoreu, « le juge constitutionnel n'a pas interdit de manière générale et absolue au législateur de traiter différemment Français et étrangers ». Il ajoute, pour conclure, que « la décision du 22 janvier 1990 inverse, en quelque sorte, la situation précédente. Auparavant, l'égalité entre Français et étrangers n'était pas de droit, notamment en matière sociale : elle devait être établie. Dorénavant, l'égalité est de droit, et c'est l'inégalité qu'il faut justifier »⁸⁶⁹. Il faut alors en déduire que si une avancée révolutionnaire a été réalisée pour l'étranger, son statut constitutionnel demeure incomplet jusqu'à la décision *Maîtrise de l'immigration* rendue par le Conseil constitutionnel en août 1993.

⁸⁶⁸ D. Rousseau, *op. cit.*

⁸⁶⁹ L. Favoreu, *R. F. D. C.*, 1990, p. 332.

b) L'édification d'un statut constitutionnel des étrangers par la décision du 13 août 1993

472. La décision *Maîtrise de l'immigration* du 13 août 1993⁸⁷⁰ est une grande décision à tous les égards et mérite une attention particulière en ce qui concerne l'objectif d'intégration des étrangers qui intéresse ici. Le président Bruno Genevois écrit que cette décision « frappe tout d'abord par son ampleur » puisqu'elle est « la plus longue de celles émanant de la Haute instance » au moment de la rédaction de son commentaire⁸⁷¹. Au-delà de sa longueur, l'importance de cette décision réside également dans le fait que huit dispositions de la loi au total ont été déclarées inconstitutionnelles, auxquelles il faut ajouter toutes celles ayant été validées sous réserves d'interprétation. Mais tout l'intérêt de cette décision repose avant tout sur son contenu. Comme le souligne le doyen Louis Favoreu, « la décision des 12-13 août 1993 est celle des records et marque sans doute une étape importante dans l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle établit un véritable statut constitutionnel des étrangers mais apporte également une importante contribution à la théorie générale des libertés fondamentales et des relations entre droit constitutionnel et droit international »⁸⁷². Pour les étrangers, cette décision consacre l'idée que, même s'ils n'accèdent pas à l'égalité pleine et entière avec les Français, ils « ont néanmoins, en tant qu'êtres humains, des droits fondamentaux qui méritent protection »⁸⁷³. La constitutionnalisation de l'idéologie des droits de l'homme pour les étrangers n'est certes pas neuve dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais cette décision se démarque des autres en raison, d'une part, de l'affirmation de principe d'une jouissance des droits fondamentaux, et, d'autre part, de l'énonciation, bien que non exhaustive, de la liste des libertés et droits fondamentaux qui protègent les étrangers. Cette protection au plus haut rang normatif garantit à l'étranger les bases d'une intégration

⁸⁷⁰ Cons. const., décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*.

⁸⁷¹ B. Genevois, « Un statut constitutionnel pour les étrangers (A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993) », in *R. F. D. A.*, sept.-oct. 1993, p. 871. L'auteur rappelle que cette décision comporte 134 considérants au total, et que trois décisions avaient préalablement dépassé le seuil des 100 considérants : n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, *Rec.*, p. 78 (103 cons.) ; n° 89-268 DC du 29 déc. 1989, *Rec.*, p. 110 (101 cons.) ; n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Rec.*, p. 27 (116 cons.).

⁸⁷² L. Favoreu, « Chronique », in *R. F. D. C.*, 1994, p. 587-588.

⁸⁷³ D. Lochak et F. Julien-Lafferrière, « Les expulsions entre la politique et le droit », *Arch. De politique criminelle*, n° 12-1990, p. 65.

possible au sein de la société française, puisqu'il est considéré en tant qu'être humain comme les autres, jouissant des droits les plus essentiels.

473. La décision du 13 août 1993, « qui marque le souci de systématisation du statut constitutionnel des étrangers »⁸⁷⁴, décompose ce statut en deux volets complémentaires. Le premier volet concerne l'accès et le séjour sur le territoire national. Dans ce cas, les étrangers sont soumis à un régime juridique spécifique et plus restrictif puisqu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national et que les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. C'est un principe en effet récurrent en droit des étrangers, il n'existe pas de droit fondamental au séjour des étrangers. Ce principe « apparaît comme la pierre angulaire du statut constitutionnel des étrangers en général, et des irréguliers en particulier »⁸⁷⁵, à l'origine de l'émergence de la notion d'étranger en situation irrégulière. L'autorité peut prendre des mesures de police administrative visant à restreindre les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, en grande partie parce qu'ils sont placés dans une situation différente que celle des nationaux. Ce principe est constant dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers.

474. Cependant, si la décision entre dans l'histoire du droit des étrangers comme une décision majeure, c'est parce que le Conseil constitutionnel a eu l'audace, face à un projet de loi issu d'un gouvernement de droite dont l'objet général était de fragiliser la condition des étrangers en France, de proclamer le bénéfique « de libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle » pour l'étranger : « si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République »⁸⁷⁶. Par ailleurs, l'intérêt de cette décision n'est pas uniquement de consacrer derechef la jouissance de droits fondamentaux pour les étrangers, elle dresse une sorte de catalogue de droits fondamentaux applicables pour les étrangers : « figurent

⁸⁷⁴ O. Lecucq, « Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière », thèse précitée, p. 234.

⁸⁷⁵ *Ibid*, p. 29.

⁸⁷⁶ Décision du 13 août 1993 précitée, considérant 3.

parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ». L'emploi de l'adverbe « notamment » sous-entend que cette liste n'est pas complète, le Conseil s'octroyant la possibilité d'en préciser le contenu dans ses futures décisions. Il reste que ces droits et libertés fondamentaux « ne sauraient pour autant prévaloir sur les exigences tenant au respect de l'ordre public »⁸⁷⁷, avec lesquelles ils doivent être conciliés. A titre d'exemple, le Conseil affirme dans son considérant 56 à propos du législateur que « s'il peut permettre à l'autorité chargée de se prononcer sur l'expulsion d'un étranger de tenir compte de tous éléments d'appréciation, notamment de sa situation personnelle et familiale, il ne transgresse aucune disposition constitutionnelle en faisant prévaloir en cas de menace grave à l'ordre public les nécessités de ce dernier ». De la même manière, la décision confirme que le principe d'égalité entre nationaux et étrangers n'empêche pas la possibilité de discriminations conformes à la Constitution et validées par le Conseil⁸⁷⁸.

475. Enfin, la décision du 13 août 1993, tout en consacrant l'égalité de droits entre nationaux et étrangers, établit une catégorisation des droits fondamentaux accordés aux étrangers en deux séries de droits : les droits et libertés reconnus sans conditions, et les droits et libertés reconnus selon la nature de la résidence en France. Le premier des droits et libertés garanti de façon inconditionnelle concerne la liberté individuelle. Comme l'a souligné le doyen Louis Favoreu, « le statut des étrangers a été l'occasion, à maintes reprises, de faire progresser la reconnaissance de la liberté individuelle et de ses composantes »⁸⁷⁹. Or, cette décision fait prévaloir une conception extensive de la liberté individuelle et c'est en grande partie en référence à elle que sont censurées plusieurs dispositions de la loi contrôlée⁸⁸⁰. Le Conseil constitutionnel conçoit alors, sous l'angle de la liberté individuelle, la sûreté, la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage et la protection de la vie privée. La protection de ces droits et libertés dits de la « première

⁸⁷⁷ L. Favoreu et L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 405.

⁸⁷⁸ Cons. 15 : « Considérant, d'une part, qu'au regard des objectifs que le législateur s'est ainsi assignés, les étrangers et les nationaux sont placés dans une situation différente ; que dès lors les dispositions contestées ne sont pas constitutives d'une rupture du principe d'égalité ».

Cons. 31 : « Considérant, en premier lieu, que l'obtention d'une carte de résident ne peut concerner qu'une personne étrangère ; qu'ainsi il ne saurait y avoir, au regard de la réglementation régissant cette obtention, de discrimination entre les nationaux et les étrangers ».

⁸⁷⁹ L. Favoreu, *op. cit.*, p. 592.

⁸⁸⁰ V. en ce sens B. Genevois, *op. cit.*, p. 875.

génération » constitue une base fondamentale en vue de l'intégration des étrangers, car elle implique de les considérer comme des personnes membres de la société, pouvant vivre au sein de la communauté librement et sans être inquiétées.

476. En ce qui concerne les droits dits de la « seconde génération », la protection accordée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août apparaît plus tempérée. En effet, selon les termes du considérant 3, « les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ». De cette manière, alors même que les droits économiques et sociaux issus du Préambule de 1946 semblent s'appliquer de plein droit aux étrangers, la stabilité et la régularité du séjour constitue un critère objectif autorisant une différence de traitement s'agissant du bénéfice des prestations sociales⁸⁸¹. Cette différence entre les droits « libertés » et les droits sociaux s'explique par le fait que les seconds impliquent une action positive de l'Etat. Ce dernier justifie donc l'exclusion d'une partie des étrangers présents en France par des considérations financières, il privilégie les étrangers dont il a accepté la présence. Le même raisonnement s'applique pour le droit à mener une vie familiale normale et au regroupement familial pour lequel l'accès est réservé aux étrangers régulièrement installés en France⁸⁸². Toutefois, s'agissant du droit d'asile, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel lui accorde une « pleine valeur constitutionnelle »⁸⁸³, et le traite « comme l'un des droits les mieux protégés »⁸⁸⁴, nonobstant le fait qu'il figure avec les droits de la seconde génération dans le Préambule de la Constitution de 1946⁸⁸⁵.

⁸⁸¹ F. Jacquolot, « Les garanties nationales et supranationales des étrangers en matière de droits sociaux », in T. Di Mano et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : Sujet du droit et sujet de droits*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 259 ; K. Michelet, *Les droits sociaux des étrangers*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2002 ; M. Long, « Le principe d'égalité et les étrangers », in Conseil d'Etat, rapport public 1996, *Considérations générales sur le principe d'égalité*, EDCE, 1997.

⁸⁸² Cons. 69 : « les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte en particulier la faculté pour ces étrangers de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants mineurs sous réserve de restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique lesquelles revêtent le caractère d'objectifs de valeur constitutionnelle ; qu'il incombe au législateur tout en assurant la conciliation de telles exigences, de respecter ce droit ».

⁸⁸³ L. Favoreu, *op. cit.*, p. 596. Cette consécration est d'autant plus remarquable que, comme l'observe le Professeur Louis Favoreu, « jusqu'à la décision du 13 août, le droit d'asile était considéré plutôt comme un droit faible, un droit de second rang (cf. L. Favoreu, « Le droit d'asile : aspects de droit constitutionnel comparé, in *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales* sous la direction de D. Turpin, Economica, 1989).

⁸⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁸⁵ Cons. 84 : « Considérant que le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; que sous réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, l'admission au séjour qui lui est ainsi nécessairement consentie doit lui permettre d'exercer

477. Le statut constitutionnel des étrangers constitue le fruit d'une longue maturation jurisprudentielle des différentes juridictions nationales. A partir du constat que les vagues d'immigration arrivées postérieurement à la seconde guerre mondiale souhaitent durablement s'installer en France, l'édification d'un véritable statut supra-législatif de l'étranger a conduit à sa reconnaissance comme bénéficiaire des droits fondamentaux. Amorcé par les juridictions ordinaires, ce mouvement de constitutionnalisation du statut de l'étranger s'est renforcé par une jurisprudence évolutive et audacieuse du Conseil constitutionnel. Ce statut constitutionnel est complété par l'apport d'une protection européenne des droits et libertés des étrangers.

§ 2 : La protection européenne des droits fondamentaux des étrangers

478. Les deux volets de la construction européenne participent à la réflexion de l'intégration des étrangers tournée vers une logique de droits. D'une part, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a permis de protéger davantage le statut de l'étranger. Appliquée sur le plan interne, la jurisprudence du juge européen se veut volontariste en faveur de la garantie d'un statut conventionnel de l'étranger (A). D'autre part, le rôle de l'Union européenne en matière d'intégration des étrangers s'est renforcée ces dernières décennies par la reconnaissance de plus en plus étendue de droits économiques et sociaux en faveur des étrangers membres de l'Union européenne et ressortissants d'Etats tiers (B).

A) La protection des droits et libertés des étrangers par la Cour européenne des droits de l'homme

479. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question des droits et libertés des étrangers a contribué à la consécration d'un statut conventionnel des étrangers. Il conviendra d'analyser cette jurisprudence et la façon dont elle a été accueillie par le droit français (2). Préalablement, il s'agira de comprendre les raisons d'une

effectivement les droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel ».

application relativement tardive de la Convention européenne des droits de l'homme aux étrangers (1).

1) Les incertitudes quant à l'application de la Convention européenne des droits de l'homme en faveur des étrangers

480. Deux raisons principales expliquent pourquoi les juges français n'ont pendant longtemps pas pu appliquer la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales à la condition des étrangers. Signée à Rome le 4 novembre 1960, cette convention proclame essentiellement des libertés individuelles traditionnelles. Cependant, l'intérêt de ce texte réside moins dans l'énoncé des droits de l'homme y figurant que dans le système juridictionnel mis en œuvre pour assurer un contrôle effectif du respect de ces droits. Dans sa première version, le texte prévoit qu'en cas de violation de l'une de ces libertés par un des Etats signataires, un des autres Etats ou le particulier victime de la violation peut saisir une Commission des Droits de l'homme qui, si elle échoue dans le règlement amiable du litige, peut transmettre l'affaire à la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme.

481. La ratification tardive de la Convention par la France. Cependant, les particuliers résidant en France, et notamment les étrangers, n'ont pas pu bénéficier pendant un quart de siècle de cette protection supranationale de leurs droits puisque la France a refusé jusque dans les années 70 de ratifier cette convention⁸⁸⁶. Les raisons invoquées furent nombreuses : incompatibilité de l'article 15 de la Convention européenne avec l'article 16 de la Constitution française⁸⁸⁷, le régime français du

⁸⁸⁶ N. Simac, *La Convention européenne des droits de l'homme et la France*, Thèse Université, Paris, 1971 ; M. Klein, « La France devant la Convention européenne des droits de l'homme », *RGDIP*, 1971, p. 73.

⁸⁸⁷ Cet argument est fourni par M. Maurice Schumann, ministre des affaires étrangères, devant le Sénat le 17 juin 1970. Selon lui, l'article 15 soumettrait à un contrôle international les mesures que prendrait le Président de la République dans le cadre des pouvoirs de l'article 16, et, plus encore, l'opportunité de la mise en œuvre de cet article. Selon le ministre, l'article 15 de la Convention donnerait à un organisme international le droit de vérifier la régularité du jeu des institutions françaises. Mais cette argumentation est réfutée le même jour par M. Prelot : « L'article 15 européen permettrait, dit-on, le contrôle de l'action du Président de la République quand il se fonde sur l'article 16 de la Constitution. C'est là une interprétation abusive. Rien en effet dans l'article 15 de la Convention ne parle de contrôle. Il ne s'agit que d'information, lequel terme figure aussi dans l'article 16 de notre Constitution ». Cité par J. Robert, J. Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 8ème édition, 2009, p. 84.

monopole d'émission de la radio et de la télé⁸⁸⁸, ou encore l'hypothétique incompatibilité de certaines dispositions de la procédure pénale française avec le texte européen. Il faut attendre la loi du 31 décembre 1973⁸⁸⁹ pour voir la France ratifier la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme, ainsi que les protocoles additionnels 1, 3, 4 et 5. Dans un premier temps, les droits énoncés par la Convention ne pouvaient pas être évoqués par un simple particulier à la suite d'une requête individuelle. Cette lacune est corrigée par la publication du décret du 9 octobre 1981⁸⁹⁰ qui autorise une personne physique qui se dit victime d'une violation à saisir la Commission.

482. Le silence textuel relatif aux étrangers. A présent que la Convention européenne se trouve intégrée dans l'ordre juridique interne avec une valeur supra-législative, qu'en est-il de la protection des droits et libertés des étrangers ? La convention européenne des droits de l'homme, dans son premier texte, ne contient pas de disposition particulière relative à la situation des étrangers. Le professeur Frédéric Sudre juge que « la protection accordée aux étrangers par la Convention est alors doublement lacunaire au regard des instruments internationaux comparables »⁸⁹¹. D'un côté, le droit d'asile, pourtant proclamé par l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, n'est pas protégé par la Convention de Rome. Par ailleurs, la Convention européenne, contrairement à ses homologues d'autres continents, ne contient à l'origine aucune disposition concernant l'expulsion. Cette lacune normative est en partie comblée par l'adoption des Protocoles additionnels 4 et 7. L'article 4 du Protocole 4 interdit en effet « les expulsions collectives d'étrangers », ce qui oblige les Etats à examiner individuellement le cas de chaque étranger⁸⁹². L'article 1 du Protocole 7, adopté le 22

⁸⁸⁸ Pourtant, le régime de la radio et de la télévision n'a pas été déclaré contraire à l'article 10 de la Convention par la Commission européenne des droits de l'homme. V. J. Robert, J. Duffar, *ibid.*

⁸⁸⁹ Loi n° 73-1227 du 31 décembre 1973 autorisant la ratification de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ses protocoles additionnels nos 1, 3, 4 et 5, JORF du 3 janvier 1974 p. 67.

⁸⁹⁰ Décret n°81-917 du 9 octobre 1981 portant publication de la déclaration d'acceptation du droit de recours individuel en application de l'art. 25 de la Convention européenne des droits de l'homme en date du 04-11-1950 et de l'art. 6 du protocole 4 à ladite Convention, en date du 16-09-1963, JORF du 14 octobre 1981 p. 2783.

⁸⁹¹ F. Sudre, *Droits européen et international des droits de l'homme*, PUF, 12ème édition, 2015, p. 868.

⁸⁹² Dans son arrêt de principe en la matière, (CEDH, *Conka c/ Belgique*, 5 févr. 2002, RTDH 2003, p. 177, obs. J.-Y. Carlier), la Cour européenne des droits de l'homme définit l'expulsion collective comme « toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe ».

novembre 1984, accorde deux séries de garanties spécifiques concernant les conditions de l'expulsion⁸⁹³.

483. En dehors de ces quelques références explicites aux étrangers, il n'est jamais précisé dans la Convention si les étrangers sont titulaires des droits reconnus par le texte. Cependant, ils n'en sont pas exclus pour autant, à l'exception de l'article 16 qui permet aux parties contractantes de prendre des mesures restrictives quant à l'activité politique des étrangers. Tout étranger, qu'il soit ressortissant ou non d'un Etat partie à la Convention, réfugié, ou apatride, peut se prévaloir des droits et libertés protégés par la Convention. Preuve en est, l'article 1er dispose que « les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention », sans condition de nationalité apparente. Il suffit de relever de la juridiction d'un Etat partie à la convention. De plus, l'article 14 relatif à la prohibition de toute discrimination dispose que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». La nationalité n'est pas explicitement visée par l'article 14, mais l'adverbe « notamment » sous-entend qu'il s'agit d'une liste non-exhaustive, ce qui laisse envisager qu'on accorde aux étrangers le statut de bénéficiaires de ces droits.

484. Une telle interprétation se confirme à la lecture de l'article 34 de la Convention qui définit le titulaire du droit de recours individuel : « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers ». Là encore, les signataires du Traité de Rome n'ont souhaité poser aucune condition relative à la nationalité, ce qui implique que les dispositions de la Convention peuvent être invoquées

⁸⁹³ Article 1 du protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme : « 1. Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir : a) faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion, b) faire examiner son cas, et c) se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité. 2. Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1. a), b) et c) de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale ».

contre un Etat signataire « non seulement par ses nationaux, mais encore par les ressortissants d'un autre Etat, partie ou tiers à la Convention, par les réfugiés et par les apatrides, dès lors que la violation invoquée a eu lieu dans les limites de la juridiction de l'Etat partie à la Convention européenne des droits de l'homme »⁸⁹⁴. La rédaction du texte de la Convention laisse ainsi penser que les droits et libertés consacrés comportent une portée universelle. La Commission européenne des droits de l'homme confirme cette interprétation en affirmant que ces droits et libertés doivent être protégés par l'Etat au bénéfice de « toutes personnes relevant de sa juridiction, quelle que soit sa nationalité ». La Commission en conclut qu'« il reconnaît ces droits et libertés non seulement à ses propres nationaux et à ceux des autres Etats Contractants, mais aussi aux ressortissants des Etats non parties à la Convention et aux apatrides »⁸⁹⁵.

Le vide normatif partiel de la Convention européenne des droits de l'homme s'agissant des étrangers a été comblé par la jurisprudence de la Cour chargée de la faire appliquer.

2) La reconnaissance effective des droits des étrangers par la Cour européenne des droits de l'homme

485. Les organes juridictionnels ayant pour tâche de sanctionner les atteintes à la Convention européenne des droits de l'homme ont interprété certaines dispositions de la Convention de façon à accorder une protection spéciale aux étrangers « selon des modalités que n'avaient pas prévues les auteurs de la Convention ou les organes chargés de l'interpréter »⁸⁹⁶. En effet, en raison de l'absence partielle de référence explicite à l'étranger dans la Convention, les juges de Strasbourg ont eu recours à une technique jurisprudentielle bien connue du droit européen des droits de l'homme, à savoir une protection « par ricochet »⁸⁹⁷ de la condition des étrangers. Il s'agit d'un mécanisme « de

⁸⁹⁴ F. Sudre, *op. cit.*, p. 297.

⁸⁹⁵ Commission EDH, 11 janvier 1961, *Autriche c/ Italie*, req. n° 788/60, *Rec.* N° 7, p. 23.

⁸⁹⁶ H. Lambert, *La situation de l'étranger au regard de la CEDH*, Conseil de l'Europe, Coll. Migration, 2001, p. 45.

⁸⁹⁷ Cette technique trouve son essor en droit européen des droits de l'homme notamment lorsqu'il a fallu reconnaître le droit de vivre dans un environnement sain, absent des textes européens : M. Déjeant-Pons, « Le droit de l'homme à l'environnement et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *Liber amicorum Marc-André Eissen*, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 83 ; M. Déjeant-Pons, « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », *R.T.D.H.*, 2004, p. 861 ; J. Duffar, « Environnement et

création purement prétorienne » et qui « permet aux organes de la CEDH d'étendre la protection de certains droits garantis par la Convention à des droits non expressément protégés par elle »⁸⁹⁸. Cette technique jurisprudentielle a permis de protéger des catégories de personnes particulièrement vulnérables et non directement visées par la Convention. C'est notamment le cas des étrangers lorsqu'ils sont concernés par un acte de la politique migratoire provenant de l'Etat dans lequel ils résident.

486. L'arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*. La Cour européenne ne peut pas s'opposer *a priori* à une mesure d'éloignement, d'expulsion ou de refus d'entrée sur le territoire, dans la mesure où la Convention ne régit pas spécifiquement ces domaines. Il existe en effet un principe de droit international bien établi selon lequel les Etats ont toute latitude pour contrôler l'admission et l'établissement des étrangers sur leur territoire. L'absence d'obligation pour les Etats d'accueillir des étrangers trouve son origine en droit international dans le principe de souveraineté ou de suprématie territoriale. Ce principe de souveraineté autorise également les Etats à renvoyer les non-nationaux dans leur pays d'origine⁸⁹⁹. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire en matière de police migratoire ne dispense pas l'Etat du respect des droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. Cette

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations pratiques », *Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrestien, Paris, 2007, p. 787 ; P. De Fontbressin, « De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent ? (en marge de l'arrêt *Önerlydiz c/ Turquie* du 30 novembre 2004), *R.T.D.H.*, 2006, p. 87 ; D. Garcia San José, *La protection de l'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, édition du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005 ; F. Haumont, « Quelques propos sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit à la protection de l'environnement », in *Itinéraires d'un constitutionnaliste : en hommage à Francis Delpérée*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 603 ; C. Laurent, « Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants des bidonvilles », *R.T.D.H.*, 2003, p. 279 ; J.-P. Marguénaud, « De l'identité à l'épanouissement : l'environnement sain », F. Sudre (dir.), *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Némésis Bruylant, Coll. Droit et Justice, Bruxelles, 2005, p. 217 ; J.-P. Marguénaud, « Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 1998, p. 1 ; J.-C. Martin, « La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme au développement du droit à l'environnement », in O. Lecucq et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit à l'environnement*, ouvrage précité, p. 173 ; La protection « par ricochet » a par ailleurs été employée pour consacrer le droit à des conditions de détention respectueuses de la dignité de la personne humaine : H. Fourteau, *L'application de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit interne des Etats membres*, LGDJ, 1996 ; B. Ecochard, « L'émergence d'un droit à des conditions de détention décentes garanti par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *R.F.D.A.*, 2003, p. 99 ; F. Sudre, « L'article 3 bis de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine », in *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, 2004, t. II, p. 1499.

⁸⁹⁸ F. Sudre, *op. cit.*, p. 869.

⁸⁹⁹ V. notamment, pour un rappel du droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux », CEDH, *Chahal c/ Royaume-Uni*, 15 nov. 1996, § 73 ; *JCP G*, 1997, I, 4000, n° 9, chron. F. Sudre.

obligation est posée par l'arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*⁹⁰⁰ qui permet à la Cour de reconnaître explicitement l'étranger comme bénéficiaire des droits conventionnels, tout en mettant en parallèle le respect de ces droits et le principe de souveraineté régissant la police des étrangers.

487. Dans cet arrêt, le juge rappelle que « le présent litige a trait non seulement à la vie familiale, mais aussi à l'immigration, et que d'après un principe de droit international bien établi les États ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, de contrôler l'entrée des non-nationaux sur leur sol » (§ 67). S'il réaffirme le pouvoir discrétionnaire des États dans leur politique migratoire, le juge européen souligne que ce pouvoir existe à la condition de ne pas porter préjudice aux engagements internationaux de cet État, parmi lesquels figure la Convention européenne des Droits de l'homme. D'un certain côté, cet arrêt est fidèle à la jurisprudence classique de la Cour européenne qui considère que les États ont accepté de restreindre le libre exercice des pouvoirs que leur confère le droit international général. L'ordre public national ne confère pas un pouvoir illimité aux États qui se doivent de ne pas porter atteinte aux droits garantis aux étrangers par la Convention, peu importe l'activité exercée. Cette idée, déjà envisagée par la Commission des droits de l'homme⁹⁰¹, consacrée par l'arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, est réaffirmée par l'important arrêt *Soering c/ Royaume Uni* du 7 juillet 1989⁹⁰². Dans cette affaire, « la Cour n'exclut pas qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de ce texte au cas où le fugitif aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant ». L'étranger peut être protégé contre une mesure d'extradition parce qu'il allègue que cette mesure peut porter atteinte à l'un des droits protégés par la Convention, en l'espèce les droits de la défense de l'article 6. La « protection par ricochet » a par conséquent constitué un instrument efficace pour garantir à l'étranger un statut conventionnel⁹⁰³.

488. La réception de la protection européenne des étrangers en droit français.

L'intérêt d'une protection conventionnelle des droits des étrangers n'existe que si cette

⁹⁰⁰ CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, Req. N° 9214/80 ; 9473/81, Série A n° 94.

⁹⁰¹ V. par exemple, Com., 17 décembre 1976, *Agee c/ Royaume-Uni, D. et R.*, 7, p. 184.

⁹⁰² CEDH, 7 juillet 1989, *Soering c/ Royaume-Uni*, req. n° 14038/88, Série A, n° 161.

⁹⁰³ Le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants sont les deux droits les plus couramment utilisés par le juge européen pour cette « protection par ricochet ».

protection reçoit une application par les juges français. Or, il faut admettre que les juges français ont longtemps eu une certaine réticence pour réceptionner des sources européennes en matière de droits fondamentaux⁹⁰⁴, leur préférant des textes issus du Préambule de la Constitution. La démonstration a été faite précédemment que les juridictions suprêmes en France ont développé un statut de l'étranger à partir des années 80 seulement, finalisé au début des années 90 par la décision *Maîtrise de l'immigration*. Pendant ce temps, la Commission européenne des droits de l'homme consacre dès les années 70 une protection des droits et libertés des étrangers. Pour ce qui est du contentieux des étrangers, il faut attendre l'arrêt *Beldjoudi*⁹⁰⁵ du 18 janvier 1991 pour que le Conseil d'Etat accepte de protéger les droits des étrangers par le biais de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agissait, en l'occurrence, de contrôler la légalité d'un arrêté d'expulsion au regard de l'article 8 sur le droit à la vie familiale. D'autres arrêts suivront l'affaire *Beldjoudi* dans lesquels l'article 8 sera appliqué au cas d'un arrêté d'expulsion⁹⁰⁶, d'une reconduite à la frontière⁹⁰⁷, un refus de visa⁹⁰⁸ ou bien d'un titre de séjour⁹⁰⁹. Depuis, le droit européen dans son ensemble n'a cessé de se généraliser dans le droit français, ce qui contribue au renforcement de la protection des droits et libertés des étrangers. Les droits fondamentaux des étrangers sont dorénavant garantis par le droit constitutionnel et le droit conventionnel, auxquels il faut ajouter le droit communautaire.

B) La protection des droits et libertés des étrangers par le droit de l'Union européenne

489. La reconnaissance des droits de l'homme par le droit communautaire ne s'est pas faite de façon évidente, en raison des objectifs prioritaires de la construction européenne intégratrice dans ses premières années, à savoir la mise en place d'un marché commun économique, financier puis monétaire. Le traité de Rome⁹¹⁰, fondateur de l'actuelle Union européenne, est demeuré silencieux au sujet d'une garantie universelle des droits de

⁹⁰⁴ R. Abraham, « Les incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur le contentieux administratif français », *R. F. D. A.*, 1990, p. 1062.

⁹⁰⁵ CE, 18 janv. 1991, *Beldjoudi*, *Rec.*, p. 18.

⁹⁰⁶ CE, 19 avril 1991, *Belgacem*, *Rec.*, p. 152.

⁹⁰⁷ CE, 19 avril 1991, *Mme Babas*, *Rec.*, p. 162.

⁹⁰⁸ CE, 10 avril 1992, *Aykan*, *Rec.*, p. 152.

⁹⁰⁹ CE, 10 avril 1992, *M. Marzini*, *Rec.*, p. 154.

⁹¹⁰ Traité de Rome, 25 mars 1957, Traité instituant la Communauté économique européenne.

l'homme, s'inscrivant à contretemps de l'esprit des autres traités de coopération internationale de cette époque. Le système communautaire de protection des droits et libertés des individus a au contraire été élaboré de manière progressive.

490. La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a affirmé très tôt dans sa jurisprudence que le « respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont elle assure le respect »⁹¹¹. Le droit communautaire, dans le but d'atteindre cet objectif, a, dans un premier temps, ajouté au nombre de ses sources d'inspiration « les instruments internationaux concernant la protection des droits fondamentaux auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré »⁹¹². Dans un deuxième temps, le droit communautaire a opté pour une source territorialement plus adéquate en reconnaissant comme source principale des droits fondamentaux le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, en partant d'une référence implicite aux droits protégés par la Convention⁹¹³, le juge de l'Union européenne s'est de plus en plus approprié le droit conventionnel des libertés, en atteste la référence récurrente à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹¹⁴.

491. L'Union européenne franchit une étape supplémentaire dans la protection des droits fondamentaux des individus résidant au sein de ses frontières en inscrivant le principe du respect des droits de l'homme dans les traités relatifs à la construction

⁹¹¹ CJCE, 12 nov. 1969, *Stauder*, aff. 29/69, *Rec.*, p. 419 ; CJCE, 17 déc. 1970, *Internationale, Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, *rec.*, p. 1170 ; CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. 4/73, *Rec.*, p. 491 ; Pour un exposé plus complet des rapports entre le droit communautaire et les droits de l'homme, v. notamment H. Labayle, « Droits fondamentaux et droit européen », *AJDA*, 1998, numéro spécial, *Les droits fondamentaux*, p. 81.

⁹¹² Parmi ces sources, la convention 111 OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (CJCE, 15 juin 1978, *Defrenne c/ Sabena*, aff. 149/77, *Rec.*, p. 1365), le Pacte international sur les droits civils et politiques (CJCE, 18 oct. 1989, *Orkem c/ Commission*, aff. 374/87, *rec.*, p. 3343) ou encore la Charte sociale européenne (*Defrenne*, précédemment cité).

⁹¹³ La Cour de justice des communautés européennes a par exemple fait référence au droit au respect de la vie privée (CJCE, 26 juin 1980, *National Panasonic*, aff. 136-79, *rec.*, p. 2033), au droit au respect de la vie familiale (CJCE, 18 mai 1989, *Commission c/ RFA*, aff. 249/86, *rec.*, p. 1263), ou encore au droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (CJCE, 17 déc. 1998, *Baustablgewebe GmbH c/ Commission*, aff. C-185/95 P, *DCDE*, n° 39). Pour un inventaire exhaustif des droits fondamentaux protégés par la Cour de justice européenne, voir J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 5ème édition, 2006, p. 351 et s.

⁹¹⁴ C'est le cas, par exemple, dans des décisions relatives à l'égalité de traitement des transsexuels (CJCE, 30 avr. 1996, *P/S, et Cornwall Country Council*, aff. C-13/94, *Rec.*, I-1763, *DCDF*, n° 31, *RAE*, 1996, p. 171, chron. F. Picod), au droit à l'égalité de traitement des homosexuels (CJCE, 17 févr. 1998, *Grant c/ South West Trains Ltd*, aff. C-249/96, *Rec.*, I-621, *DCDE* n° 38, *JTDE* 1998, p. 110, note A. Weyembergh), ou encore au droit au respect de la vie familiale des étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement du territoire (CJCE, 24 sept. 2003, *Akerich*, aff. C-109/01, *D.*, 2004, p. 1063, obs. M. Soussé ; CJCE 29 avr. 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. C-482/01 et C-493/01, *DCDE* n° 56, Europe, 2004, n° 6, comm. P. 194 et 200, note D. Simon).

européenne, et enfin en adoptant, le 7 décembre 2000, une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Depuis le 1er décembre 2009, la charte est devenue juridiquement contraignante. Ce catalogue de droits a d'ailleurs valeur de droit primaire au sein du droit communautaire dans la mesure où l'article 6, Paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne dispose désormais que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...], laquelle a la même valeur juridique que les traités ». Il convient désormais de s'interroger sur la façon dont le droit communautaire a également contribué à faire de l'étranger un être jouissant de droits fondamentaux et essentiels pour son intégration.

492. Deux axes d'étude s'imposent. D'une part, l'Union européenne s'est arrogée depuis une vingtaine d'années une compétence pour édicter des règles relatives aux ressortissants des Etats tiers, à tel point qu'aujourd'hui il est possible d'affirmer qu'il existe une politique commune de l'immigration (1). D'autre part, consciente de l'enjeu de l'intégration des ressortissants de ces Etats pour le bien de tous, l'Union européenne s'est dotée depuis plusieurs années d'outils destinés à faire émerger une vision commune de l'intégration des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne (2). Cette vision commune se réalise sous l'égide de la Commission européenne, aidée en cela par des instances de réflexion et d'échanges. Dans les deux cas, la logique des droits fondamentaux des étrangers semble jouer un rôle essentiel. Alors que la politique d'immigration commune se fait dans le respect des droits et libertés dont dispose tout être humain, l'intégration pensée par les organes communautaires se réalise notamment en garantissant aux tiers un statut le plus proche possible de celui des ressortissants européens.

1) Le respect des droits fondamentaux des étrangers appliqué à la politique européenne commune d'immigration

493. La compétence de l'Union européenne en matière d'immigration, déjà envisagée par le Traité de Maastricht en 1992, est consacrée par le Traité d'Amsterdam de 1997. En effet, ce dernier fait passer les questions d'asile et d'immigration du pilier intergouvernemental au pilier communautaire. Cette communautarisation s'explique par la

volonté de faire de l'Union européenne un espace de liberté, de sécurité et de justice à l'intérieur duquel toute personne pourrait circuler librement. La disparition des frontières intérieures implique nécessairement que la question des migrations change d'échelle, « pour se poser davantage au niveau de la Communauté qu'à celui de chaque Etat membre pris individuellement »⁹¹⁵. C'est la raison pour laquelle l'article 79 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacre cette compétence : « l'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ».

494. L'essor d'une politique commune d'immigration. La politique européenne d'immigration se traduit par l'adoption de plusieurs règlements⁹¹⁶ et directives⁹¹⁷ conduisant à harmoniser, soit entièrement, soit de façon minimale, les législations nationales⁹¹⁸. Il est notable que la compétence propre des Etats s'est largement réduite, au profit d'une européanisation, que ce soit en matière de lutte contre l'immigration clandestine ainsi que pour fixer le régime de l'immigration légale. La priorité est surtout donnée à une immigration économique. Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a en effet adopté un programme d'action relatif à l'immigration légale, fixant l'objectif d'adopter diverses directives sectorielles en vue de l'entrée des ressortissants de pays tiers

⁹¹⁵ F. Mazon, « Le droit communautaire de l'immigration et de l'asile à l'épreuve du droit international », in C. Bertrand (dir.), *L'immigration dans l'Union européenne, Aspects de droit interne et de droit européen*, L'Harmattan, 2008, p. 11.

⁹¹⁶ Voir, par exemple, pour une liste incomplète des règlements principaux en matière d'immigration : Règlement (CE) n° 539/2001 du conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JOUE n° L 81 du 21 mars 2001 ; Règlement (CE) n° 1091/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la libre circulation avec un visa de long séjour, visant l'harmonisation des législations nationales des Etats membres de l'Union européenne relatives aux conditions de délivrance des visas long séjour ; Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (dit « Code frontières Schengen »), JOUE n° L 105 du 13 avril 2006 ; Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, JOUE L 243/1 du 15 septembre 2009.

⁹¹⁷ Voir, par exemple, pour une liste incomplète des directives européennes en matière d'immigration : Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Journal officiel n° L 251 du 03/10/2003 p. 0012 - 0018 ; Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ; Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ; Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

⁹¹⁸ Sur ce sujet, P. De Bruycker, « Harmonisation législative de la politique européenne d'immigration et d'asile », in P. De Bruycker (dir.), *L'émergence d'une politique européenne d'immigration*, Bruylant, Bruxelles, p. 48.

à des fins économiques. Cette volonté s'est accélérée par la suite avec notamment l'accueil facilité d'une main d'œuvre hautement qualifiée répondant à une politique d'immigration choisie. A l'inverse, la lutte contre l'immigration clandestine se trouve au cœur des préoccupations de l'Union européenne : « sollicitant l'ensemble des piliers (...), cet axe du droit des étrangers dans l'Union structure l'intégralité de son action »⁹¹⁹.

495. La reconnaissance d'une compétence européenne pour l'immigration s'est accompagnée d'une protection des droits fondamentaux dans le cadre de cette compétence. En effet, la politique migratoire de l'Union s'est conciliée avec le respect de droits comme le droit à la vie privée et familiale, le droit d'asile, l'interdiction de subir des traitements inhumains ou dégradants. Le refus d'accueillir un étranger s'est nécessairement traduit par un développement de la jurisprudence de la Cour de justice européenne mettant en œuvre des droits reconnus aux étrangers. L'article 67 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne mentionne d'ailleurs que « l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ». Les ressortissants des États tiers ne possèdent pas un droit absolu d'entrer sur un des États de l'Union européenne, mais ils n'en sont pas moins des êtres humains jouissant de droits qui méritent d'être protégés.

496. L'application de la logique de droits s'imposant à la politique européenne d'immigration. Il n'est pas rare de trouver dans les textes de l'Union européenne des mentions faites aux droits fondamentaux des étrangers. Quel que soit le domaine concerné ou l'activité impliquée, les textes communautaires précisent qu'ils ne doivent pas porter préjudice au bénéficiaire, par les étrangers ressortissants d'États tiers, de leurs droits fondamentaux. La directive du 22 septembre 2003 relative au regroupement familial précise par exemple qu'elle entend fixer les conditions dans lesquelles s'applique le droit au regroupement familial, issu lui-même du droit à mener une vie familiale. D'autre part, la directive relative aux normes et aux procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dispose qu'elle se conforme « aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit

⁹¹⁹ H. Labayle, « L'étranger dans l'Union européenne », in *Le droit à la mesure de l'homme - Mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Pédone, 2006, p. 431.

communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme » dans son article 1er. L'article 5 de la même directive oblige les Etats membres à prendre en compte, dans le cadre de l'éloignement des étrangers irréguliers, l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale, ainsi que l'état de santé de l'étranger concerné.

497. Plus récemment, le Conseil de l'Union a précisé, dans le cadre des orientations stratégiques pour la planification législative et opérationnelle au sein de l'espace européen sans frontières internes, que la sécurité ainsi que le respect des droits fondamentaux des ressortissants des Etats tiers doivent être garantis inconditionnellement⁹²⁰. En outre, l'Union européenne s'est adaptée à une nouvelle forme d'immigration clandestine délicate qui oblige les autorités à appréhender des individus en pleine mer. Comme le souligne le professeur Emmanuel Aubin, « si les frontières sont invisibles en pleine mer, les droits fondamentaux doivent rester indivisibles et les autorités des Etats membres se doivent de les respecter »⁹²¹. C'est pourquoi le règlement du 26 mai 2014 dispose que « lorsqu'il envisage la possibilité d'un débarquement dans un pays tiers, dans le cadre de la planification d'une opération en mer, l'Etat membre d'accueil, en coordination avec les Etats membres participants et l'Agence, tient compte de la situation générale dans ce pays tiers »⁹²².

498. La Cour de justice des communautés européennes a eu son mot à dire en matière de gestion de la condition des personnes migrantes. Par exemple, à propos du refus du Royaume-Uni de faire droit à une demande d'établissement par une ressortissante bulgare, la Cour a établi le principe selon lequel « l'adoption de telles mesures doit intervenir sans préjudice de l'obligation de respecter les droits

⁹²⁰ Conseil Européen des 26 et 27 juin 2014, *JOUE* n° C 240/13 du 24 juillet 2014.

⁹²¹ E. Aubin, *Droit des étrangers*, Lextenso éditions, 3ème édition, p. 147.

⁹²² Article 4 du Règlement n° 656/2014 du Conseil Européen du 26 mai 2014, (remplaçant la décision 2010/252/UE du Conseil annulée par la CJUE dans son arrêt rendu le 5 septembre 2012 dans l'affaire C-355/10) *JOUE* n° L 189, 27 juin 2014 ; Cette problématique demeure essentielle pour les organes européens, en témoigne l'exposé des motifs de la proposition par la Commission européenne en date du 15 décembre 2015 pour l'adoption d'un règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil : « La présente proposition garantit le respect des droits fondamentaux en établissant la nécessité pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes de disposer d'une stratégie en matière de droits fondamentaux, en mettant en place un forum consultatif sur les droits fondamentaux, en prévoyant un rôle élargi pour l'officier aux droits fondamentaux et en instaurant un mécanisme de plainte permettant à toute personne qui estime avoir été victime d'une violation des droits fondamentaux au cours des activités réalisées par l'Agence, ou à tout tiers intervenant, de déposer une plainte auprès de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ».

fondamentaux »⁹²³. Dans une autre affaire, la Cour de justice a protégé les droits d'une ressortissante philippine menacée d'expulsion⁹²⁴. Cependant, peu d'exemples existent en la matière, car la Cour de justice apparaît impuissante face à des situations purement internes qui n'ont que peu de rapport avec le droit de l'Union européenne. Les rares exemples où la Cour a su protéger efficacement les droits des individus dans le cadre de la politique migratoire d'un Etat démontrent que « les juges sont forcés de créer des figures jurisprudentielles très acrobatiques pour être en mesure de jouer un rôle de protection positif pour l'immigré concerné »⁹²⁵. L'affaire de l'île de Lampedusa offre un exemple supplémentaire d'une protection imparfaite des droits fondamentaux par la Cour de justice en matière d'expulsion d'étrangers. Malgré de nombreuses tentatives du GISTI et un non-respect évident des obligations communautaires par les autorités italiennes, la Cour a refusé de sanctionner l'Italie ayant pourtant expulsé un grand nombre d'étrangers sans vérifier au préalable leurs états civils⁹²⁶.

499. En conclusion, la protection des droits fondamentaux par l'Union européenne des ressortissants d'Etats dans le cadre de la politique migratoire présente un bilan mitigé. Si la reconnaissance textuelle des droits fondamentaux permet d'assurer aux ressortissants tiers de ne pas fragiliser leur situation en cas d'atteinte à leurs droits, l'effectivité de cette protection ne peut pas être entière en raison des difficultés pour la Cour de justice européenne face à des situations internes.

⁹²³ CJCE, 27 sept. 2001, *Kondova, The Queen c/ the Secretary of State for the Home Department*, aff. C-235-99.

⁹²⁴ CJCE, 11 juillet 2002, *Carpenter*, aff. C-60/00. Cet arrêt est symbolique de la marge de manœuvre que la Cour de justice s'octroie pour protéger, le cas échéant, les droits de certains étrangers : « L'article, 49 CE, lu à la lumière du droit fondamental au respect de la vie familiale, doit être interprété comme s'opposant à ce que l'Etat membre d'origine d'un prestataire de services établi dans ce même Etat, qui fournit des services à des destinataires établis dans d'autres Etats membres, refuse le séjour sur son territoire au conjoint de ce prestataire, ressortissant d'un pays tiers, lorsque cette décision, qui constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale, n'est pas proportionnée au but poursuivi ».

⁹²⁵ L. Scheek, « La justice européenne face aux phénomènes migratoires : entre communautarisme de l'immigré et mise à distance de l'immigrant », in *L'immigration dans l'Union européenne*, ouvrage préc., p. 71.

⁹²⁶ J. Duvignau, *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, thèse précitée, p. 130-131.

2) Le respect des droits fondamentaux des étrangers visé par la politique européenne commune d'intégration

500. Depuis les accords de Tampere en 1999, l'Union européenne s'est fixé comme objectif de développer les bases d'un cadre commun pour l'intégration des étrangers (a). Afin de mettre en œuvre cette intégration des ressortissants de pays tiers, la reconnaissance de droits fondamentaux constitue une priorité (b), ce qui implique l'apparition des prémices d'un statut social du ressortissant tiers à l'Union européenne (c).

a) La mise en œuvre d'un cadre commun pour l'intégration des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne

501. Les politiques en matière d'intégration des étrangers constituent, aujourd'hui encore, une compétence propre relevant du ressort des Etats membres qui les mettent en œuvre tant au niveau national que local. L'alinéa 4 de l'article 79 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confirme à ce sujet que l'Europe n'a pas vocation à se substituer aux Etats membres dans cette tâche mais plutôt à « encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire ». Il est d'ailleurs exclu par ce même alinéa toute ambition d'« harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». Cette clarification ne doit cependant pas faire penser que les instances européennes demeurent silencieuses en matière d'intégration des étrangers et se contentent d'encourager l'action des Etats.

502. En effet, depuis le début du 21^{ème} siècle, l'Union européenne détermine les contours d'un cadre commun visant à faciliter l'intégration des ressortissants des Etats tiers à l'Union européenne. Ce mouvement débute peu de temps après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, à Tampere en Finlande lors d'une réunion les 15 et 16 octobre 1999 du Conseil européen qui déclare qu'« il convient (...) de mettre en place une approche commune pour assurer l'intégration dans nos sociétés des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'Union ». Par la suite, véritable chef de file dans ce

domaine, la Commission européenne adopte en 2005⁹²⁷ un Programme commun pour l'intégration établissant un cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, dans lequel elle affirme que l'intégration des ressortissants de pays tiers occupe une place « de plus en plus importante dans les programmes européens ». Elle ajoute que l'intégration « est une préoccupation majeure dans nombre de politiques européennes » et constitue à la fois un « élément important pour atteindre les objectifs de Lisbonne ».

503. Ce programme s'appuie en outre sur des principes de base communs en matière de politique d'intégration établis par les Etats membres⁹²⁸ qui perçoivent dans l'intégration des étrangers de nombreux avantages pour faire avancer le processus européen et renforcer la position de l'Union dans le monde : « une économie plus forte », une « cohésion sociale » plus élevée et un « sentiment de sécurité » plus important⁹²⁹. Parmi ces principes, il ressort que l'intégration « est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des États membres » et qu'elle implique « le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne ». L'emploi, l'éducation, l'interculturalité et les échanges bilatéraux entre ressortissants de l'Union européenne constituent des vecteurs essentiels, réaffirmés dix ans plus tard⁹³⁰. Les efforts en faveur de l'intégration des étrangers ne s'arrêtent pas là dans la mesure où, outre la mise en place d'un agenda européen pour l'intégration⁹³¹, plusieurs outils et dispositifs européens ont contribué à forger ce cadre commun désiré par la Commission

⁹²⁷ Commission européenne, 1er sept. 2005, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, « Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final.

⁹²⁸ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse en date du 19 novembre 2004, 2618ème session du Conseil, Justice et affaires intérieures, 14615/04 (Presse 321), p. 15.

⁹²⁹ Le Conseil européen ajoute par ailleurs qu' « il est essentiel pour les États membres de maintenir et de développer des sociétés dans lesquelles les nouveaux arrivants se sentent accueillis, qui se caractérisent par un esprit de compréhension et d'acceptation mutuelles et dans lesquelles tous les résidents - nouveaux comme anciens - ont des perspectives claires ».

⁹³⁰ Les Etats membre de l'Union européenne ont en effet réaffirmé leur engagement à vouloir mettre en œuvre les Principes de base communs dans les Conclusions du Conseil Justice et Affaires intérieures des 5 et 6 juin 2014. L'intégration y est définie comme un processus à long terme et présentant de multiples facettes, y compris le respect de la diversité et des valeurs de base de l'UE, telles que les Droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit, Voir Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse en date des 5 et 6 juin 2014, 3319ème session du Conseil, Justice et affaires intérieures, 10578/14 (Presse 328), p. 27.

⁹³¹ La Commission européenne a proposé en juillet 2011 la tenue d'un agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers mettant l'accent sur le renforcement de la participation économique, sociale, culturelle et politique des migrants, ainsi que sur les actions locales en la matière.

européenne : un plan d'action sur l'intégration⁹³², des conférences ministérielles sur l'intégration⁹³³, un fonds « Asile, Migration et Intégration »⁹³⁴, ou encore l'ouverture d'un Portail européen sur l'Intégration.

b) L'intégration des ressortissants tiers par la reconnaissance communautaire de droits fondamentaux à leur égard

504. Il apparaît à la lumière de ces divers textes et outils européens que l'un des vecteurs déterminants pour intégrer l'étranger de façon à ce qu'il se sente bien accueilli est de le reconnaître en tant que bénéficiaire de droits fondamentaux, à égalité avec les ressortissants communautaires. Dans le programme commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers établi en septembre 2005, la Commission pose comme principe que « la promotion des droits fondamentaux, l'absence de discrimination et l'égalité des chances pour tous sont des éléments clés de l'intégration ». L'objectif consiste, en s'appuyant sur la législation de l'Union européenne relative aux dispositifs antidiscriminatoires⁹³⁵, à « multiplier les efforts pour promouvoir l'égalité des chances pour tous et s'attaquer aux obstacles structurels que rencontrent les migrants, les minorités ethniques et d'autres groupes vulnérables ». Le rôle intégrateur de l'accès aux droits fondamentaux est de surcroît mis en lumière par le point 6 des principes communs adoptés par les Etats membres : « la possibilité pour les immigrants d'avoir accès aux institutions, ainsi qu'aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les citoyens nationaux et d'une manière non-discriminatoire, est un fondement essentiel d'une meilleure intégration ».

⁹³² Publié le 7 juin 2016, le Plan d'action sur l'intégration fournit un cadre global permettant de soutenir les Etats Membres dans leurs efforts de développement et de renforcement de leurs politiques d'intégration, et décrit les mesures concrètes que la Commission mettra en place dans le domaine de l'intégration.

⁹³³ Par exemple en 2004 à Groningue sous la présidence néerlandaise de l'Union européenne, en 2007 à Potsdam sous la présidence allemande, en 2008 à Vichy sous la présidence française, en 2010 à Saragosse sous la présidence espagnole et en 2014 à Milan sous la présidence italienne.

⁹³⁴ Entre 2007 et 2013, le Fond européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI) a eu pour objectif d'aider les Etats membres dans leurs actions visant à favoriser l'intégration de ressortissants de pays tiers et à établir des priorités pour cette période. Le budget total s'élevait à 825 millions d'euros. Le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) a ensuite remplacé le FEI et est d'application pour la période 2014-2020 ; https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund_en.

⁹³⁵ Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

505. La logique des droits fondamentaux pour intégrer les ressortissants tiers par le droit de l'Union européenne se confirme à la lecture des dispositions de la Charte des droits fondamentaux⁹³⁶. Tous les droits énoncés par la Charte s'adressent de manière universelle à l'ensemble des individus résidant dans l'Union européenne, sans distinction faite entre les ressortissants de pays européens et ceux de pays tiers. L'emploi d'expressions comme « nul », « toute personne », « être humain » reflète la volonté des Etats d'accorder indifféremment l'ensemble des droits fondamentaux de cette Charte à tout individu. Le principe d'égalité en droit⁹³⁷, allant de pair avec celui de l'absence de toute discrimination⁹³⁸, confortent l'idée selon laquelle les étrangers jouissent de la plupart des droits fondamentaux consacrés par la Charte de 2000⁹³⁹. Cependant, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en ce qui concerne l'application de la Charte des droits fondamentaux aux étrangers, n'en définit pas suffisamment les contours généraux. En effet, si Laurence Burgorgue-Larsen perçoit, dans le cadre de son commentaire de l'arrêt *Test-Achat ASBL*⁹⁴⁰, « un courant jurisprudentiel émergent qui démontre que la Cour de justice prend très au sérieux la Charte »⁹⁴¹, cet optimisme n'est pas forcément partagé par toute la doctrine. Ainsi, le professeur Serge Slama écrit qu'en

⁹³⁶ « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Journal officiel des communautés européennes*, (2000/C 364/01).

⁹³⁷ Article 20 de la Charte des droits fondamentaux : « Toutes les personnes sont égales en droit ».

⁹³⁸ Article 21 de la Charte des droits fondamentaux : « 1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

⁹³⁹ Outre les droits spécifiques reconnus aux étrangers par la Charte, à savoir le droit d'asile (CDFUE, article 18) et la protection « par ricochet » en cas d'expulsion et d'extradition (CDFUE, article 19), les étrangers ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne bénéficient logiquement de presque tous les droits consacrés par la Charte : Parmi ces droits, le droit à la dignité humaine (Article 1er), le droit à la vie (Article 2), le droit à l'intégrité de la personne (Article 3), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Article 4), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (Article 5), le droit à la liberté et à la sûreté (Article 6), le respect de la vie privée et familiale (Article 7), la protection des données à caractère personnel (Article 8), le droit de se marier et le droit de fonder une famille (Article 9), la liberté de pensée, de conscience et de religion (Article 10), la liberté d'expression et d'information (Article 11), la liberté de réunion et d'association (Article 12), la liberté des arts et des sciences (Article 13), le droit à l'éducation (Article 14), la liberté professionnelle et le droit de travailler (Article 15), la liberté d'entreprise (Article 16), le droit de propriété (Article 17), le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (Article 27), le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale (Article 34) ou encore le droit à la protection de la Santé (Article 35). Les droits de la défense proclamés dans le Chapitre VI s'adressent également à toute personne, sans distinction faite relative à la nationalité.

⁹⁴⁰ CJUE, GC, 1er mars 2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL*, aff. C-236/09, *ADL* du 3 mars 2011 par M-L. Basilien-Gainche [<http://revdh.org/lettre-dl/2011/03/03>] ; *D.* 2011. 1592, et les obs. M. Robineau ; *RDSS* 2011, 2011 p. 645, comm. G. Calvès ; *Dr. soc.* 2011. 689, étude E. Grass ; *RTD. europ.* 2012. 405, obs. Florence Benoit-Rohmer ; *Europe* 2011, comm. 188, A. Rigaux.

⁹⁴¹ L. Burgorgue-Larsen, « Quand la CJUE prend au sérieux la Charte des droits fondamentaux, le droit de l'Union est déclaré invalide », *AJDA* 2011. 967.

l'état actuel de la jurisprudence de la Cour de justice, il est loisible de se demander « si les juridictions prennent suffisamment au sérieux les potentialités de la Charte lorsqu'elle est invoquée par des ressortissants de pays tiers »⁹⁴². L'auteur poursuit en regrettant l'absence de mention faite à la Charte des droits fondamentaux dans des affaires dans lesquelles des droits et libertés des étrangers sont menacés⁹⁴³. Si l'application de la Charte au droit des étrangers est pour l'instant décevante, l'utilisation qui en est faite par la Cour de justice est plus constructive et exigeante s'agissant du droit d'asile, notamment sur la question des droits sociaux des demandeurs d'asile en cours de procédure d'examen de leur demande avec la consécration d'un droit aux conditions matérielles d'accueil au bénéfice de tous les demandeurs d'asile⁹⁴⁴. Le droit communautaire s'efforce par ailleurs de traiter équitablement les ressortissants communautaires et les ressortissants tiers.

⁹⁴² S. Slama, « Prendre au sérieux la Charte des droits fondamentaux en droit des étrangers », *La Revue des droits de l'homme*, 5/2014. Voir dans cet article une analyse précise de la Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne quant à l'application de la Charte des droits fondamentaux au droit des étrangers.

⁹⁴³ S'agissant par exemple de l'absence de mention à la charte dans le cas de trois affaires relatives au droit du « retour » des ressortissants des pays tiers : CJUE 28 avril 2011, *El Dridi*, aff. C-61/11, *ADL* du 29 avril 2011 par M.-L. Basilien-Gainche : *AJDA* 2011 p. 878, et p. 1614, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ; *D.* 2011 p. 1880, note G. Poissonnier, p. 1400, entretien S. Slama, et 2012 p. 390, spéc. p. 396, obs. K. Parrot ; *AJ pénal* 2011 p. 362, note S. Slama et M.-L. Basilien-Gainche ; *Rev. crit. DIP* 2011 p. 834, note K. Parrot ; *Europe* 2011. Etude 7, obs. F. Kauff-Gazin. CJUE, GC, 6 décembre 2011, *Achughbabian c/ Préfet du Val de Marne*, aff. C-329/11, *ADL* 7 décembre 2011, par S. Slama [<http://revdh.org/2011/12/07>] ; *AJDA* 2011 p. 2384, et 2012 p. 306, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ; *D.* 2012 p. 333, et les obs., note G. Poissonnier, et p. 390, spéc. p. 396, obs. K. Parrot ; *Constitutions* 2012. 63, obs. A. Levade ; *Dr. adm.* févr. 2012, p. 46, obs. V. Tchen ; *Europe* 2012, n° 2, Comm. p. 73, comm. F. Gazin ; *Gaz. Pal.* 2012, n° 45, p. 17, comm. P. Henriot. CJUE 6 décembre 2012, *Ma Sagor*, aff. C-430/11, *ADL* du 12 décembre 2012 par M.-L. Basilien-Gainche [<http://revdh.org/2012/12/12>] ; *AJDA* 2012 p. 2354 et *ibid.* 2013 p. 335, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère. Voir aussi, même si elle ne mentionne pas la charte : CJUE 21 mars 2013, *Abdoul Khadre Mbaye*, aff. C-522/11.

⁹⁴⁴ La Cour estime que « l'économie générale et la finalité de la directive 2003/9 ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1er de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent [...] à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire [...] de la protection des normes minimales établies par cette directive », CJUE 27 sept. 2012, *La Cimade & Gisti c/ Ministre de l'intérieur*, aff. C-179/11 ; *ADL* 2 octobre 2012 par M.-L. Basilien-Gainche (<http://revdh.org/2012/10/02>) ; *AJDA* 2012 p. 1821, obs. D. Poupeau, et p. 2267, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère ; *Europe* 2012. comm. p. 425, obs. D. Simon ; *D.* 2013 p. 314 chron. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot. Voir les décisions du Conseil d'Etat préalablement à cette décision : CE, 7 avril 2011, *La Cimade et Gisti*, n°335924, aux tables ; *AJDA* 2011 p. 759 ; *D.* 2012 p. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *RFDA* 2011 p. 1225, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier et après CE 17 avril 2013, *La Cimade et Gisti*, n°335924, *D.* 2013 p. 314 chron. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *JCP A* 2013, act. p. 391, veille L. Erstein ; *JCP A* 2014, p. 2091, obs. G. Marti ; CE, 30 déc. 2013, *La Cimade*, n° 350193, au *Lebon* ; *JCP A* 2014, act. p. 67 L. Erstein.

c) Les prémices imparfaits d'un statut social communautaire pour les ressortissants tiers

506. Pour parvenir à la mise en place de cette politique d'intégration énergétique, l'Union européenne accorde un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un des Etats membres.

507. L'ouverture d'un droit à la non-discrimination pour les ressortissants tiers régulièrement installés. La politique d'intégration encouragée au sein de l'Union européenne constitue ainsi le cadre politique nécessaire « à la construction d'un statut social communautaire du ressortissant d'un pays tiers régulièrement entré et installé sur le territoire d'un Etat membre »⁹⁴⁵. Le premier constat qui s'impose est relatif à la différence de traitement entre les ressortissants des pays tiers séjournant régulièrement et irrégulièrement sur le territoire. Comme le souligne Sandrine Maillard dans sa thèse, « alors que pour les ressortissants d'Etats tiers en situation irrégulière, il s'agit plutôt de légiférer sur les mesures de sanction (...), pour ceux en situation régulière, l'objet de l'intervention du législateur communautaire doit être de leur accorder des droits sur le territoire communautaire »⁹⁴⁶. Florent Mazon rajoute qu'« il n'a en effet jamais été question pour le droit communautaire de conférer des droits aux étrangers en situation irrégulière, ce qui constitue une première restriction »⁹⁴⁷. C'est la raison pour laquelle la directive du 25 novembre 2003⁹⁴⁸, visant à placer sur un pied d'égalité le statut juridique des ressortissants étrangers résidents de longue durée et celui des citoyens de l'Union exclut de son champ d'application les étrangers irréguliers.

508. Préalablement à l'octroi de droits sociaux en leur faveur, deux directives sont à signaler, parce qu'elles constituent « les premiers éléments d'un statut social en devenir du

⁹⁴⁵ S. Maillard, « L'émergence de la citoyenneté sociale européenne », thèse sous la direction du Professeur Patrick Chaumette, Université de Nantes, publiée aux Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, p. 314.

⁹⁴⁶ *Ibid.*

⁹⁴⁷ F. Mazon, « Le droit communautaire de l'immigration et de l'asile à l'épreuve du droit international », *in* *L'immigration dans l'Union européenne*, ouvrage précité, p. 17.

⁹⁴⁸ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

ressortissant d'un Etat tiers »⁹⁴⁹ en ouvrant à ces derniers le droit à la non-discrimination. Sur le fondement de l'ex article 13 du Traité relatif aux Communautés européennes⁹⁵⁰, deux directives sont adoptées par le Conseil européen : la directive n° 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, indépendamment de leur race ou origine ethnique⁹⁵¹, et la directive n° 2000/78 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail⁹⁵². Ces deux textes amorcent un mouvement de suppression de la condition de nationalité quant à l'accès à certains droits sociaux⁹⁵³ ainsi que pour l'accès à l'emploi, l'orientation et la formation professionnelles, les conditions d'emploi et de travail, l'éducation ou encore l'accès aux biens et aux services.

509. L'élargissement limité des droits reconnus aux ressortissants tiers. La lutte contre les discriminations fondées sur la nationalité est certes un effort louable, mais une intégration réussie des ressortissants de pays tiers dépend davantage de l'élargissement à leur profit de droits initialement réservés aux citoyens de l'Union. Cet élan de reconnaissance est entamé par l'adoption le 14 mai 2003 par le règlement n°859/2003⁹⁵⁴ qui élargit aux ressortissants des Etats tiers le droit à la coordination des systèmes de sécurité sociale des Etats membres. Il s'agit en l'espèce d'une avancée significative⁹⁵⁵ dont la portée concrète est considérable puisqu'elle permet aux ressortissants non-

⁹⁴⁹ S. Maillard, thèse précitée, p. 317 ; voir aussi J.-F. Flauss, « L'action de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, pp. 487-515, spé. p. 490.

⁹⁵⁰ Ex article 13 TCE : « Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

⁹⁵¹ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *JO* du 19 juillet 2000, n° L180.

⁹⁵² Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *JO* du 2 décembre 2000, n° L303.

⁹⁵³ L'article 3 de la directive 2000/43 dispose en effet, en ce qui concerne le champ d'application du texte adopté, que « La présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés ».

⁹⁵⁴ Règlement n° 859/2003/CE du Conseil du 14 mai 2003 visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité, *JO* du 20 mai 2003, n° L124.

⁹⁵⁵ D. Nazet-Allouche, « La condition des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne », in T. Di Manno et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : sujet du droit et sujet de droits*, ouvrage précité, p. 47 ; D. Ghailani, « L'extension de la coordination des régimes de sécurité sociale aux ressortissants des Etats tiers : la fin d'un périple », *Revue belge de Sécurité sociale*, 2003, p. 213 ; F. Roger, « Europe : droits nouveaux pour les ressortissants d'Etats tiers », *Bulletin social Francis-Fefebvre* 2003, n° 11, p. 541.

communautaires⁹⁵⁶ qui se déplacent à l'intérieur de l'Union de bénéficier des mêmes droits au regard de la coordination des systèmes de sécurité sociale que les ressortissants communautaires⁹⁵⁷.

510. Cependant, « la condition faite aux ressortissants des pays tiers (...) qui (...) résident de façon stable sur le territoire de l'Union n'est pas à la mesure des ambitions affichées à Tampere »⁹⁵⁸ puis des annonces ultérieures. Au regard du droit de l'Union vis-à-vis de cette condition des ressortissants tiers, il est autorisé d'en conclure que « le ressortissant d'un Etat tiers ne jouit pas encore d'un statut social, mais seulement de droits sociaux épars, qui constituent les premiers éléments d'un statut social communautaire encore en construction »⁹⁵⁹. Pourtant, l'émergence d'un tel statut social en faveur des ressortissants tiers serait de nature, à l'image du statut social du ressortissant communautaire, à favoriser leur intégration au sein des Etats membres. Mais cette protection fragmentée des ressortissants des pays tiers s'explique en partie par le monopole des Etats sur la législation relative aux droits sociaux et par les difficultés rencontrées par le législateur communautaire, soumis à la volonté unanime des Etats : « l'exigence d'unanimité a pour conséquence d'offrir à chaque Etat membre un moyen de poser ses conditions en menaçant de laisser en suspend le processus d'adoption »⁹⁶⁰. Une lueur d'espoir dans une utilisation plus inspirée de la Charte en droit des étrangers⁹⁶¹ est née avec l'arrêt

⁹⁵⁶ A l'exception de deux restrictions mineures en matière de prestations familiales concernant l'Allemagne et l'Autriche.

⁹⁵⁷ Déjà la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes allait en ce sens : CJCE, 11 octobre 2001, aff. Jointes C 95/99 à C 98/99 et C. 180/99, *Rec.* p.I-7413 ; Ce règlement résulte d'une proposition de la Commission en 1997 : Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 en ce qui concerne son extension aux ressortissants de pays tiers, COM (97) 561, *JO C 6* du 10 janvier 1998, p. 15.

⁹⁵⁸ D. Nazet-Allouche, « La condition des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne », in T. Di Manno et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : sujet du droit et sujet de droits*, ouvrage précité, p. 37.

⁹⁵⁹ S. Maillard, thèse précitée, pp. 319-320.

⁹⁶⁰ Comme le montre Sandrine Maillard dans sa thèse (S. Maillard, thèse précitée, p. 320), la directive relative au regroupement familial (Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial) est une parfaite illustration de la façon dont certains Etats bloquent l'adoption d'un texte intervenu quatre ans après la première proposition par la Commission (Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial, présentée par la Commission le 1er décembre 1999, COM (1999) 638 final) ; « Le résultat n'est qu'une solution normative basée sur la quête exhaustive d'un consensus, à partir d'un dénominateur commun minimal des politiques nationales » ; C. Urbano De Sousa, « Le regroupement familial au regard des standards internationaux », in F. Julien-Laferrière, H. Labayle et O. Edström (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2005, 681 p., pp. 127-139, spé. p. 128.

⁹⁶¹ S. Slama, « Prendre au sérieux la Charte des droits fondamentaux en droit des étrangers », *La Revue des droits de l'homme*, 5/2014.

*Kamberaj*⁹⁶² qui marque des « petits pas vers l'inclusion sociale des ressortissants des pays tiers »⁹⁶³. Dans cet arrêt, la Cour de justice interprète de manière favorable, au regard de l'article 34§3 de la CDFUE, l'article 11, § 1 de la directive n°2003/109 du 25 novembre 2003 qui garantit une égalité de traitement avec les nationaux aux résidents de longue durée en ce qui concerne notamment la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale.

511. La situation juridique accordée aux étrangers non-communautaires résidant légalement dans un Etat membre est ainsi très éloignée de l'objectif tendant à leur conférer un statut comparable à celui des citoyens de l'Union européenne. La liberté laissée aux Etats membres dans l'application des normes communautaires et les lenteurs inhérentes à la législation de l'Union européenne expliquent l'émergence timide d'un statut social européen pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, l'Union européenne a contribué, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, à faire de l'étranger un bénéficiaire des droits fondamentaux. La jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, comme il l'a été démontré, est à la fois le prolongement et le dépassement de la jurisprudence des juridictions ordinaires, a également permis de reconnaître l'étranger parmi le cercle des titulaires de droits. Dès lors, la construction européenne, associée à la jurisprudence nationale, ont su renouveler la façon d'intégrer l'étranger. Tout comme le national, il est accueilli au sein de la communauté et peut y prendre des initiatives, car il est reconnu comme un membre de cette société. Il apparaît à présent indispensable d'identifier, dans une seconde section, ces droits et libertés intégrateurs pour l'étranger.

⁹⁶² CJUE, CG, 24 avril 2012, *Servet Kamberaj c/ Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)*, aff. C-371/10, *Constitutions* 2012. 290, obs. A. Levade ; *D.* 2013. 324, chron. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert, K. Parrot.

⁹⁶³ *RTD europ.* 2012 p. 495. La position adoptée par la CJUE n'est pas sans rapport avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg : voir par exemple : CEDH, 1e Sect. 28 oct. 2010, *Saidoun c. Grèce et Famsie c. Grèce*, Resp. Req. n° 40083/07 et 40080/07, *ADL* du 29 octobre 2010 par N. Hervieu ; CEDH, 4^{ème} sect., 8 avril 2014, *Dhabbi c/ Italie*, req. n°17120/09.

Section 2 : L'identification d'un « droit à l'intégration » des étrangers

512. La logique des droits fondamentaux est utile dans le but d'intégrer les étrangers. Elle se démarque par l'idée que la société d'accueil doit également produire des efforts afin d'offrir au non-national une place à part entière dans le projet commun. Ce souci de bilatéralité dans le processus intégrateur apparaît conforme aux tentatives de définition récentes du concept d'intégration. Dorénavant, l'intégration doit avoir pour objectif de permettre à chacun de vivre paisiblement et normalement dans le respect des lois et l'exercice de ses droits et de ses devoirs. Pour ce faire, l'étranger ne doit plus faire l'objet exclusivement de mesures de police ou de contrôles relatifs à sa situation administrative. L'intégration ne doit plus être nécessairement liée à l'accès à la nationalité et à la protection contre toute discrimination ethnique. Parce qu'il est reconnu en tant que bénéficiaire de droits fondamentaux, l'étranger peut aussi participer de façon effective à la construction d'une société rassemblée dans le respect de principes partagés.

513. Cette remarque préliminaire appelle à développer l'idée d'un « droit à l'intégration » pour les étrangers, fondé sur le principe que les étrangers possèdent des droits inhérents à la personne humaine. Dès lors, « un raisonnement simple conduirait à penser que les droits de l'homme, inhérents à la personne humaine, ont une portée universelle, que ne saurait entamer aucune considération d'origine, d'appartenance ou de nationalité ; et, si les étrangers sont des hommes – ce qu'après tout nul ne conteste – ils doivent pouvoir se réclamer des droits fondamentaux de la personne humaine »⁹⁶⁴. On peut par la suite considérer, comme le fait le professeur Olivier Lecucq, que « d'une part, les étrangers en tant qu'hommes bénéficient des droits inhérents à toute personne humaine » et « d'autre part, la portée universelle de ces droits implique qu'ils puissent s'en prévaloir »⁹⁶⁵.

⁹⁶⁴ D. Lochak, « Les étrangers et les droits de l'homme », in *Mélanges Edouard Charlier*, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, Paris, 1981, p. 615.

⁹⁶⁵ O. Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse dactylographiée, Aix-en-Provence, 1999, p. 400.

514. Deux textes viennent à l'appui de cette hypothèse. Le premier est la Déclaration de 1789 qui proclame des droits « naturels et imprescriptibles » de l'homme. Le second est le Préambule de 1946 qui reconnaît que tout être humain possède des droits « inaliénables et sacrés ». Ces énoncés ayant désormais une autorité constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1971, ils s'appliquent en droit positif aux étrangers comme à tout homme, et composent une sorte de « droit à l'intégration » que l'on peut lier au concept de dignité de la personne humaine. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision dite « loi bioéthique » du 27 juillet 1994, consacre en effet la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation en tant que principe à valeur constitutionnelle en le faisant découler du Préambule de la Constitution de 1946 dont il cite un passage précis : « au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés »⁹⁶⁶.

515. Même si le principe de la sauvegarde de la dignité humaine ne constitue pas, contrairement aux exemples espagnol⁹⁶⁷ et allemand⁹⁶⁸, « ce repère essentiel à l'évaluation de l' "importance" des droits fondamentaux »⁹⁶⁹, il est indéniable qu'au regard de la reconnaissance des droits fondamentaux aux étrangers « transparait le principe – majeur – de sauvegarde de la dignité humaine »⁹⁷⁰. Ces propos font sens s'agissant de l'intégration des étrangers. Puisque l'objectif est de garantir à l'étranger une place dans la société et les moyens de participer de façon active aux diverses instances sociales, la première des conditions est de lui faire bénéficier des droits auxquels il peut prétendre en sa qualité d'être humain. L'immigré dispose ainsi d'un droit minimal à l'intégration qui renvoie à la

⁹⁶⁶ Cons. const., décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*.

⁹⁶⁷ D'une part, l'article 13-1 de la Constitution espagnole dispose que : « étrangers jouiront en Espagne des libertés publiques que garantit le présent titre dans les termes établis par les traités et la loi ». D'autre part, le Tribunal constitutionnel a reconnu l'existence d'une « complète égalité entre les espagnols et les étrangers comme celle qui existe à l'égard des droits qui appartiennent à la personne en tant que telle et non comme citoyen ou [...] à l'égard de ceux qui sont indispensables pour garantir la dignité de la personne qui conformément à l'article 10-1 de notre Constitution, constitue le fondement de l'ordre politique espagnol » (Arrêt 107/1984, fondement juridique n° 3, *J.C.*, vol. X, p. 209).

⁹⁶⁸ L'article 1er de la loi fondamentale allemande reconnaît que les droits inviolables et inaliénables de l'être humain sont le « fondement de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde » et que « la dignité de l'être humain est intangible ».

⁹⁶⁹ O. Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse préc., p. 407.

⁹⁷⁰ *Ibid.*

jouissance des droits fondamentaux nécessaires à la sauvegarde de sa dignité. Il reste désormais à identifier la liste de ces droits fondamentaux inhérents à la personne humaine, inviolables et sacrés.

516. L'identification des droits fondamentaux reconnus aux étrangers rencontre cependant plusieurs difficultés. La façon de procéder la plus logique est de se référer aux textes. Mais cette méthode est loin d'être infaillible et rencontre deux défauts majeurs. D'une part, excepté l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution relatif au droit d'asile, force est de rappeler que les textes de valeur constitutionnelle ne se réfèrent pas explicitement à l'étranger. D'autre part, bien que la méthode consistant à interpréter les droits des étrangers comme étant ceux non réservés expressément aux nationaux paraisse séduisante⁹⁷¹, cette approche littérale n'est pas dénuée de difficultés relevant de l'ambiguïté de la rédaction de la Déclaration de 1789 et de l'ancienneté de ces textes qui ne prennent pas nécessairement en compte la condition des étrangers et leur intégration. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel constitue une source plus fiable des droits fondamentaux des étrangers, étant donné que le Conseil a eu à statuer sur des textes législatifs relatifs à la condition des non-nationaux.

517. Or, on le sait, le Conseil constitutionnel n'offre pas dans sa jurisprudence un catalogue complet des droits et libertés réservés aux étrangers. En effet, la décision des 12 et 13 août 1993⁹⁷² impose au législateur de prendre en compte les droits et libertés fondamentaux des étrangers lorsqu'il leur applique un régime spécifique mais n'en dresse pas un catalogue complet⁹⁷³. Le caractère non exhaustif d'une telle liste se confirme à la lecture de la décision du 22 avril 1997⁹⁷⁴. Dans cette affaire relative à la « loi Debré », le Conseil annonce comme principe que : « si le législateur peut, s'agissant de l'entrée et du

⁹⁷¹ Il conviendrait alors d'admettre, parmi le droit des étrangers, les droits de l'homme garantis par la Déclaration de 1789, en opposition aux droits du citoyen, ainsi que les droits du Préambule de 1946 qui ne sont pas conditionnés par la qualité de national.

⁹⁷² Décision n° 93-325 DC, préc.

⁹⁷³ Pour rappel, le considérant 3 de cette décision énonce que « figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ». L'utilisation des adverbes « parmi » et « notamment » démontre qu'il s'agit d'une liste dont le contenu complet et définitif reste à préciser.

⁹⁷⁴ Cons. const., décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, Certificat d'hébergement*, R. J. C., I-707 ; p. 1621 ; *A.J.D.A.*, 1997, p. 524, note F. Julien-Laferrière ; *R.F.D.C.*, 31-1997, p. 570, note O. Lecucq ; *L.P.A.*, 1997, n° 77, p. 4, note G. Pellissier.

séjour des étrangers, prendre des dispositions spécifiques destinées, notamment, à assurer la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, il lui appartient de concilier cet objectif avec les libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ». Bien qu'il fasse application dans cette décision de plusieurs droits et libertés à l'égard des étrangers, il n'en fixe pas un tableau complet.

518. Il n'en demeure pas moins qu'il faut identifier ces droits fondamentaux sous le prisme de la logique d'intégration des étrangers. Or, la problématique liée aux droits fondamentaux n'est pas étrangère à celle d'une résidence stable et régulière. La résidence constitue en outre un vecteur fondamental de la politique d'intégration puisque, selon la définition retenue, l'intégration suppose une certaine paisibilité et une participation effective à la construction de la future société. Comment garantir ces deux aspects, si ce n'est par l'assurance préalable d'un séjour stable sur le sol français ? Il conviendra alors de catégoriser les droits fondamentaux des étrangers en vue de leur intégration, entre ceux, d'une part, qui conditionnent une résidence stable et régulière (Paragraphe 1) et ceux, d'autre part, qui procèdent d'une résidence stable et régulière (Paragraphe 2).

§ 1 : Les droits fondamentaux des étrangers conditionnant une résidence stable et régulière

519. Tout d'abord, il faut répéter que, d'après un principe établi en droit international public et selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, les étrangers ne jouissent pas en France d'un droit fondamental au séjour⁹⁷⁵. Le principe de souveraineté autorise par conséquent l'Etat français à prendre des mesures de police restrictives quant à leur entrée et leur séjour sur le territoire national. L'analyse du droit en vigueur permet de constater que la garantie de certains droits accorde indirectement à l'étranger un droit au séjour dans la mesure où, si une mesure de police porte atteinte à l'un de ces droits, les

⁹⁷⁵ O. Lecucq, « Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière », thèse précitée, pp. 26-53 ; J. Duvignau, « Le droit fondamental au séjour des étrangers », thèse précitée, pp. 38-73 ; O. Lecucq, « Existe-t-il un droit fondamental au séjour des étrangers ? », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Le renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, pp.1637, 2007.

caractéristiques d'un Etat de droit exigent qu'on annule un tel acte, garantissant le maintien de l'étranger sur le territoire.

520. La protection des droits fondamentaux conduit dès lors à la reconnaissance « par médiation » d'un droit au séjour des étrangers. La reconnaissance par médiation d'un droit s'apparente à la technique de la « protection par ricochet » utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en droit des étrangers⁹⁷⁶. En effet, alors que la technique européenne permet de protéger un droit par l'intermédiaire d'un autre droit, la protection par médiation intervient lorsqu'« un droit fondamental trouve à s'appliquer par la médiation d'un autre droit fondamental »⁹⁷⁷. La technique de la protection par médiation trouve ainsi à s'appliquer s'agissant du droit au séjour des étrangers (A) par l'intermédiaire d'autres droits fondamentaux reconnus à leur égard (B).

A) La protection par médiation du droit au séjour des étrangers

521. La protection par médiation d'un droit fondamental peut se définir par « le fait d'offrir, par l'intermédiaire d'un droit fondamental, une garantie juridique à un droit non consacré »⁹⁷⁸. Il s'agit d'un moyen juridictionnel destiné à dépasser une lacune juridique qui conduit « à l'activation d'un droit relais qui commande la juridicisation d'un droit non encore consacré au sommet de la hiérarchie des normes »⁹⁷⁹. Ce moyen tend évidemment à s'appliquer au séjour des étrangers *a priori* soumis à la volonté de l'Etat souverain. L'étranger étant dorénavant considéré comme un bénéficiaire des droits fondamentaux protégés par les textes constitutionnels et européens, l'application de certains de ces droits implique de s'opposer au pouvoir discrétionnaire de l'Etat souverain et d'ouvrir un droit au séjour. Cette possibilité est pour la première fois expliquée et développée de façon

⁹⁷⁶ V. F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, ouvrage précité, p. ; v. aussi F. Sudre, « Extradition et peine de mort : arrêt *Soering* de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juillet 1989 », *R.G.D.I.P.*, 1990 ; F. Sudre, « A propos du dynamisme interprétatif de la Cour européenne des droits de l'homme », *J.C.P. G.*, n° 28, 11 juillet 2001, I, 335, p. 1368.

⁹⁷⁷ O. Lecucq, « Le rôle du juge espagnol dans le développement du droit constitutionnel à l'environnement », in *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, O. Lecucq et S. Maljean-Dubois (dir.), Bruylant, A la croisée des droits, Bruxelles, 2008, p. 88.

⁹⁷⁸ J. Duvignau, « Le droit fondamental au séjour des étrangers », thèse précitée, p. 135 ; Pour une conceptualisation du mécanisme de la protection par médiation, J. Duvignau, *ibid.*, p. 141 et s.

⁹⁷⁹ J. Duvignau, *op. cit.*, p. 144 ; V. aussi, X. Bioy, « L'environnement, un nouvel objet du droit constitutionnel ou : qu'est-ce que constitutionnaliser ? », in H. Roussillon, X. Bioy, S. Mouton, *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2005, p. 39.

globale et transversale par le professeur Olivier Lecucq⁹⁸⁰, contrairement aux précédentes analyses jugées trop sectorielles sur la question⁹⁸¹. Dans le cadre de sa thèse, Jérôme Duvignau développe pour sa part une véritable théorie de la protection par médiation du droit au séjour des étrangers⁹⁸².

522. La logique de la protection par médiation d'un droit au séjour des étrangers repose essentiellement sur la confrontation entre le principe de souveraineté qui n'impose aucune obligation aux Etats d'accorder un séjour aux étrangers et le principe de l'Etat de droit qui a eu pour conséquence une extension progressive des droits fondamentaux aux étrangers. A cela s'ajoute l'obligation faite aux Etats par la Convention européenne des droits de l'homme de protéger les droits et libertés qu'elle consacre⁹⁸³. Cette confrontation conduit nécessairement, dans certains cas, à un empêchement opposable aux procédures d'éloignement, si cette mesure risque de porter manifestement atteinte à un droit ou une liberté. Le droit communautaire s'inscrit dans la même philosophie puisque la politique commune d'immigration se réalise dans le respect des droits fondamentaux des individus. D'ailleurs, la directive « retour », qui organise l'éloignement des étrangers ressortissants de pays tiers vers leur pays d'origine, reconnaît le principe du non-refoulement dans le cas où des droits fondamentaux sont en jeu⁹⁸⁴. De la même façon qu'elle peut s'opposer à l'éloignement de l'étranger, la protection par médiation peut conduire à offrir un droit au séjour dans les cas où la jouissance de certains droits fondamentaux des étrangers nécessite une action positive de l'Etat.

⁹⁸⁰ O. Lecucq, « Existe-t-il un droit fondamental au séjour des étrangers », article précité.

⁹⁸¹ Par exemple, l'idée d'une protection indirecte du droit au séjour par l'intermédiaire d'autres droits spécifiques a été soulignée dans le cadre de la table ronde internationale organisée à Aix-en-Provence en 1998, par Annabelle Pena-Gaia lorsqu'elle souligne que « les règles en matière d'entrée et de séjour en France apparaissent alors inadaptées dès lors que, sous le couvert du droit au regroupement familial, ils jouissent, en définitive, indirectement de la faculté de pénétrer et de séjourner sur le territoire national » (A. Pena-Gaia, « Rapport français Table ronde les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière », *A.I.J.C.*, 1998, p. 227).

⁹⁸² J. Duvignau, thèse précitée, p. 134 : « La collision des deux logiques antagonistes - la logique de souveraineté et la logique de l'Etat de droit - fait naître dans le chef de l'Etat une obligation d'accueil et de non-éloignement et, partant, offre à certains étrangers un droit fondamental au séjour ».

⁹⁸³ V. par exemple l'arrêt *Soering c/ Royaume-Uni* précité dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme s'oppose à une extradition en cas d'un risque de traitements inhumains ou dégradants.

⁹⁸⁴ Article 5 de la Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JOUE n° L 348 du 24 décembre 2008.

523. La jurisprudence du Conseil constitutionnel peut s'interpréter dans un sens libéral s'agissant de la permissivité d'une protection par médiation du droit au séjour des étrangers. A la lecture des décisions du Conseil, il ne fait pourtant aucun doute que le juge constitutionnel français refuse catégoriquement et sans exception l'existence d'un droit au séjour des étrangers. Il l'affirme une première fois dans la décision *Maîtrise de l'immigration* des 12 et 13 août 1993⁹⁸⁵, puis le réaffirme dans la décision du 22 avril 1997⁹⁸⁶, *Certificats d'hébergement*, dans celle du 20 novembre 2003⁹⁸⁷ ou encore dans la décision du 20 juillet 2006⁹⁸⁸, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* : les étrangers ne disposent pas « de droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ». Malgré ce refus radical, la structure des considérants de la décision de 1993 laisse présager une possible protection par médiation du droit au séjour. En effet, après avoir posé dans un premier considérant la règle de l'absence de droit au séjour justifiant des mesures spécifiques à l'égard des étrangers, le Conseil consacre un second considérant sur la mise en œuvre de cette règle : « si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ». On peut supposer qu'une telle rédaction signifie que les mesures de police prises à l'égard des étrangers ne doivent cependant pas porter préjudice à leurs droits fondamentaux. Le refus d'accueillir un étranger, ou une mesure d'éloignement, peuvent par conséquent se voir opposer une violation manifeste de l'un de ces droits. En outre, le Conseil nie l'existence d'un droit de séjour « de caractère général et absolu », ce qui n'exclut pas un possible droit au séjour « particulier et relatif »⁹⁸⁹, justement en cas d'atteinte potentielle à un droit fondamental.

⁹⁸⁵ Cons. const., décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, Rec., p. 224, Considérant 2.

⁹⁸⁶ Cons. const., décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, Rec., p. 45, Considérant 36.

⁹⁸⁷ Cons. const., décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, Rec., p. 438, Considérant 28.

⁹⁸⁸ Cons. const., décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, Rec., p. 79, Considérant 6.

⁹⁸⁹ J. Duvignau, « Le droit fondamental au séjour des étrangers », thèse précitée, p. 148.

Cependant, la protection par médiation du droit au séjour des étrangers a une portée relative, c'est-à-dire que peu de droits accordés aux étrangers lui garantissent indirectement une résidence stable et permanente sur le territoire français.

B) L'hétérogénéité des droits fondamentaux des étrangers constituant une source du droit au séjour

524. Deux cercles de droits se distinguent quant à leur incidence sur le droit au séjour des étrangers : les droits non-médiateurs et les droits médiateurs. En réalité, l'étranger bénéficie de l'application de plusieurs droits fondamentaux qui se confrontent à la politique migratoire des Etats. L'application de ces droits protecteurs va conduire à un degré plus ou moins important quant à l'octroi d'un droit au séjour. Si le droit d'asile a toujours su contraindre le législateur à admettre le séjour des étrangers y ayant droit (1), le droit de mener une vie familiale normale s'est quant à lui progressivement imposé comme source de l'immigration (2). Enfin, à degré moindre, le droit à la protection de la santé de l'étranger octroie un droit au séjour et une protection contre le refoulement (3).

1) Le droit à l'asile⁹⁹⁰

525. Approche générale du droit à l'asile. La notion d'asile, de protection accordée par certaines autorités, en certains lieux, à des personnes poursuivies et menacées de mort ou de différentes espèces de mauvais traitements, a toujours été consentie, soit par des autorités politiques⁹⁹¹, soit par des autorités religieuses⁹⁹², aux étrangers⁹⁹³. Le droit d'asile

⁹⁹⁰ D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, Puf, 2002 ; J.-M. Belorgey, *Le droit d'asile*, LGDJ, Systèmes, 2013 ; J.-Y. Carlier, « Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits », *RCADI* t. 332, 2008, p. 9 et s. ; A. Le Pors, *Le droit d'asile*, Puf, Que sais-je ?, n° 3733 ; A. Le Pors, *Le juge d'asile*, Michel Houdiard Editeur, 2010 ; L. Basilien-Gainche, « Regard critique sur le régime d'asile européen commun. La persistance d'une conception restrictive de la protection », *Europe*, févr. 2014, étude 1, p. 6 et s. ; F. Julien-Laferrière, H. Labayle et Edström, *La politique européenne d'immigration et d'asile cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, Bruylant, 2005 ; H. Labayle, « Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question ? », *RFDA* 2011, p. 273 ; H. Labayle, « Le droit d'asile en France : normalisation ou neutralisation ? », *RFDA* 1997, p. 242 ; C. Lantero, *Le droit des réfugiés, entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant, 2010 ; J.-P. Marguénaud, « Le droit de demander asile à la frontière », *D.* 2007, p. 2789 ; F. Moderne, *Le droit constitutionnel d'asile dans les Etats de l'Union européenne*, Economica, 1998.

⁹⁹¹ Dès la fin du Moyen-âge, l'asile constituait un droit du souverain d'accueillir sur son territoire des personnes afin de les protéger. E. Reale, « Le droit d'asile », *RCADI*, t. 63, vol. 1-1938.

illustre de la meilleure des manières l'antagonisme qui siège entre deux impératifs diamétralement opposés, à savoir, d'une part, le respect des droits des individus et, d'autre part, la volonté souveraine de l'Etat de maîtriser l'accès à son territoire. En outre, ce droit « illustre la césure fondamentale entre nationaux et étrangers qui structure tout le droit public moderne »⁹⁹⁴. L'asile implique la notion d'hospitalité, fondée sur des valeurs humanistes et morales de ne pas laisser un individu dans un contexte dangereux pour sa vie ou pour sa dignité. Cependant, la seule notion d'hospitalité n'est pas suffisante, notamment pour répondre à ceux qui lui opposent le principe de la souveraineté des Etats et les dangers de la libre circulation des personnes. Le contexte économique et international a en effet une influence incontestable sur les législations étatiques relatives au droit d'asile. Aujourd'hui, de plus, la peur provoquée par les attentats répétés, amplifiée par la situation internationale mouvementée au Proche-Orient, constitue le terreau d'un renfermement possible vis-à-vis du droit d'asile⁹⁹⁵. Dès lors, pour éviter ces dérives au nom de la sécurité, l'asile doit être rigoureusement encadré, et la notion de protection, « clé de voûte de tout le droit international des réfugiés »⁹⁹⁶, mérite d'être préférée à celle d'« hospitalité ».

526. Dans son ouvrage consacré aux droits des étrangers,⁹⁹⁷ le professeur François Julien-Laferrière souligne que l'asile ne constitue pas un droit subjectif de l'individu mais un droit souverain de l'Etat. Ce dernier a en effet toute latitude d'accueillir qui bon lui semble sur son territoire, et aucune obligation internationale, en dehors de quelques accords régionaux, ne confère un droit à l'asile aux individus. L'asile demeure l'exercice de sa compétence territoriale par l'Etat d'accueil, ce qui en fait une prérogative régalienn

⁹⁹² Dans l'Antiquité l'asile est un lieu sacré et inviolable dans lequel l'homme se réfugie pour échapper à la justice humaine, puis il est devenu une institution et une pratique destinée à protéger les faibles et les vaincus contre la violence. E. Reale, « Le droit d'asile », *RCADI*, t. 63, vol. 1-1938, p. 474.

⁹⁹³ J.-M. Belorgey, *Le droit d'asile*, LGDJ, 2013, p. 23.

⁹⁹⁴ O. Beaud, « Propos inactuels sur le droit d'asile : asile et théorie générale de l'Etat », *LPA*, 13 octobre 1993, n° 123, p. 16.

⁹⁹⁵ La polémique relative à l'opportunité d'accueillir des réfugiés originaires de Syrie accrédite l'idée de la fragilité du droit d'asile selon le contexte économique ou la situation internationale. Véra Moralès a souligné à quel point les attentats terroristes perpétrés à Madrid en 2004 avaient eu une influence directe sur le droit des réfugiés en Espagne : V. Moralès, « Statut du réfugié et droit d'asile en France et en Espagne », in *L'étranger : sujet du droit et sujet de droits*, ouvrage précité, pp. 82-103.

⁹⁹⁶ A. Castagnos-Sen, « Le demandeur d'asile et son juge », in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011, p. 89 : « Il importe donc, non pour invalider ou affaiblir l'idée d'hospitalité, mais au contraire pour lui restituer tout son contenu, de faire appel à la notion de protection ».

⁹⁹⁷ F. Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, ouvrage précité, p. 361.

sélective⁹⁹⁸. Au regard des évolutions récentes de la matière, « l'idée que l'asile puisse être un droit de la personne a acquis de l'importance »⁹⁹⁹ et la revendication de l'asile comme droit subjectif a progressé¹⁰⁰⁰. Le droit international a par ailleurs largement contribué au mouvement de subjectivisation de l'asile. Déjà, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 pose, par le biais de son article 14, le principe selon lequel « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays ».

527. Puis, surtout, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés est décisive car, tout en systématisant les concepts fondamentaux du régime de protection, elle définit de manière universelle la notion de réfugié : toute personne « par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »¹⁰⁰¹. Force est de constater que la Convention ne reconnaît pas de façon positive le droit d'asile puisque les Etats s'engagent uniquement à ne pas renvoyer des réfugiés contre leur gré dans leur pays d'origine et, d'autre part, à leur assurer un traitement aussi favorable que possible¹⁰⁰². La Convention de Genève, pourtant qualifiée par certains de « code universel des droits fondamentaux des réfugiés politiques »¹⁰⁰³, n'impose pas aux Etats d'accorder asile aux personnes rentrant dans la définition du réfugié, mais elle consacre le principe du non-refoulement vers le pays dans lequel la personne risque d'être persécutée¹⁰⁰⁴.

⁹⁹⁸ E. Zoller, « Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie », in Académie du droit international de la Haye, *Le droit d'asile*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 16, à propos du droit international.

⁹⁹⁹ F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit des étrangers*, ouvrage précité, p. 305.

¹⁰⁰⁰ J.-Y. Carlier, « Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits », *RCADI*, 2007, t. 332, p. 13-354.

¹⁰⁰¹ Article I-A-2 de la Convention.

¹⁰⁰² Article 13, Chapitre II de la Convention.

¹⁰⁰³ G. Langrod, « La Charte du réfugié politique », *Revue politique et parlementaire*, 1955, p. 276.

¹⁰⁰⁴ Article 33 : « Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer

528. L’asile en droit français. Il faut alors s’intéresser au droit français pour voir une consécration effective du droit d’asile. Les textes constitutionnels apportent une rupture avec le droit international puisqu’ils font du droit d’asile un droit subjectif, un véritable droit « à l’asile ». En effet, l’alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946 énonce que « tout homme persécuté en raison de son action pour la liberté a droit à l’asile sur les territoires de la République ». Le Conseil constitutionnel lui a attribué une force supplémentaire en jugeant qu’ « il incombe au législateur d’assurer en toutes circonstances l’ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle » et de n’en « régler les conditions qu’en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d’autres règles ou principes de valeur constitutionnelle »¹⁰⁰⁵. A cela s’ajoute le fait que le Conseil d’Etat en a fait une liberté fondamentale entrant dans le champ de l’article L. 521-2 du code de justice administrative, permettant au juge des référés d’ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d’une liberté fondamentale¹⁰⁰⁶.

529. L’asile en droit communautaire. Enfin, l’eupéanisation du droit d’asile, entamée en 1990 avec la Convention de Dublin relative à la détermination de l’Etat responsable de l’examen d’une demande d’asile présentée dans un des Etats membres des communautés européennes, a un apport ambivalent quant au droit de l’asile. En effet, la conception de l’asile dans le droit de l’Union européenne est assez peu généreuse¹⁰⁰⁷. Pourtant, le droit de l’Union européenne contribue d’une certaine manière à faire de l’asile un droit fondamental de plein exercice à effet immédiat. En premier lieu, l’article 18 de la

comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l’objet d’une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ». Voir E. Lauterpacht et D. Bethlehem, « Avis sur la portée et le contenu du principe de non-refoulement », in E. Feller, V. Türck et F. Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, 2008, p. 126-196.

¹⁰⁰⁵ Décision n° 93-225 précitée. V. aussi F. Luchaire, « Le droit d’asile et la révision de la Constitution », *RDP* 1994, p. 5-40 ; P. Gaïa, « Droit d’asile et Constitution (A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993) », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994, 1-2, p. 222.

¹⁰⁰⁶ CE, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, n° 229039 : « Considérant, d’une part, que la notion de liberté fondamentale au sens où l’a entendue le législateur lors de l’adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, englobe, s’agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d’entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d’asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l’obtention est déterminante pour l’exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers ».

¹⁰⁰⁷ Voir à ce sujet le travail critique de la Commission nationale consultative des droits de l’homme, *Avis sur le régime d’asile européen commun*, Assemblée plénière, 28 novembre 2013 ; R. Bieber et F. Maiani, « Sans Solidarité point d’Union européenne. Regards croisés sur les crises de l’Union économique et monétaire et du Système européen commun d’asile », *RTD eur.*, 2012, p. 295.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le respect de ce droit. En second lieu, la Cour de justice de l'Union européenne veille à ce que l'harmonisation des législations nationales se fasse dans le respect du droit d'asile¹⁰⁰⁸. La Cour a par exemple permis de protéger la dignité et la vulnérabilité des demandeurs d'asile¹⁰⁰⁹ ou encore de garantir le séjour du demandeur d'asile jusqu'à ce que sa demande ait été rejetée en premier ressort¹⁰¹⁰ ou en attendant un transfert effectif dans le cadre de la procédure Dublin¹⁰¹¹.

530. En définitive, le droit d'asile, bien que modelé ou fragilisé, n'est jamais remis en cause en tant que droit subjectif de l'individu. Son existence propre est protégée tant par le droit international que par le droit constitutionnel, et fonde indirectement un droit au séjour pour l'étranger. L'intégration de l'étranger par un droit au séjour est également garantie à un haut degré par les droits familiaux.

2) Le droit de mener une vie familiale normale¹⁰¹²

531. Dès 1978¹⁰¹³, le Conseil d'Etat crée un principe général du droit reconnaissant le droit de mener une vie familiale normale. Presque vingt-cinq années plus tard, le Conseil d'Etat fait du droit à mener une vie familiale normale « une liberté fondamentale au sens

¹⁰⁰⁸ Pour une analyse de la jurisprudence de la CJUE en matière de droit d'asile : S. Slama, « Prendre au sérieux la Charte des droits fondamentaux en droit des étrangers », Article précité ; H. Labayle, « Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question ? », *RFDA* 2011, p. 273 ; H. Labayle, « Architecte ou spectatrice ? La Cour de justice de l'Union dans l'espace de liberté, sécurité et justice », *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 2006, p. 1-46.

¹⁰⁰⁹ CJUE, 27 février 2014, *Fedasil*, Aff. C-79/13.

¹⁰¹⁰ CJUE, 30 mai 2013, *Arslan*, Aff. C-534/11.

¹⁰¹¹ CJUE, 27 septembre 2012, *CIMADE et GISTI*, Aff. C-179/11 ; CJUE, 27 décembre 2011, *N. S. et autres*, Aff. C-411/10 : dans cette affaire, la Cour décide qu'un Etat membre ne doit pas transférer un demandeur d'asile vers l'Etat responsable au sens du Règlement Dublin, lorsqu'ils ne peuvent ignorer que l'Etat de transfert n'est pas en mesure, en raison des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil, de prendre en charge le demandeur d'asile sans lui faire courir le risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

¹⁰¹² F. Julien-Laferrrière, « Les étrangers ont-ils droit au respect de leur vie familiale ? » ; *Dalloz* 1992, p. 291 ; H. Labayle, « Le droit de l'étranger de mener une vie familiale normale, lecture nationale et exigences européennes », *RFDA* 1993, p. 511 ; J.-P. Marguénaud, « Reflux du droit au respect de la vie familiale des étrangers », *RTD civ.* 1996, p. 1025 ; P. Dollat, « Le droit de vivre en famille et le regroupement familial en droit international et européen », *RFDA* 2009, p. 689 ; F. Jault-Seseke, « Le regroupement familial en droit comparé français et allemand », *LGDJ* 1996 ; H. Labayle, « Le droit des étrangers au regroupement familial, regards croisés du droit interne et du droit européen », *RFDA* 2007, p. 101.

¹⁰¹³ CE, Ass., 8 déc. 1978, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, Lebon p. 493 ; *Dr. Soc.* 1979, p. 57, concl. P. Dondoux ; *D.* 1979, p. 661, note L. Hamon ; *D.* 1979, IR p. 94, obs. P. Delvolvé ; *Dr. Ouvrier* 1979, p. 1, note M. Bonnechère ; *AJDA* 1979, p. 38, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau.

des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »¹⁰¹⁴. La haute juridiction administrative est suivie par le Conseil constitutionnel qui place le droit de mener une vie familiale normale parmi les droits fondamentaux de tous ceux qui résident sur le territoire¹⁰¹⁵. L'interprétation de la jurisprudence du droit public français conduit à ne pas distinguer, parmi les destinataires du droit de mener une vie familiale normale, entre nationaux et étrangers. C'est un droit essentiel pour l'intégration de l'étranger. Corollaire de la liberté de mariage¹⁰¹⁶, il lui permet de construire un projet familial sur le sol français, d'établir des relations sociales, d'élever des enfants qui iront probablement à l'école en France et dont l'apprentissage de la langue bénéficiera à toute la famille. Comme le rappelle le professeur Henri Labayle, « le désir de l'étranger de vivre en compagnie de sa famille n'est que l'expression légitime d'un droit élémentaire de la personne »¹⁰¹⁷.

532. Le droit de mener une vie familiale normale emporte des conséquences sur un droit au séjour de l'étranger de deux manières : d'une part, l'autorisation accordée aux membres de la famille d'un étranger résidant régulièrement en France de le rejoindre ; d'autre part, la protection contre un arrêté d'expulsion ou une OQTF qui auraient pour conséquence d'éclater la cellule familiale présente en France. Le premier cas est celui du droit au regroupement familial, conçu pour faciliter l'intégration de l'étranger en France. Reconnu comme ayant valeur constitutionnelle¹⁰¹⁸, et consacré par le droit de l'Union européenne¹⁰¹⁹, ce dispositif existe en France depuis le décret du 29 avril 1976¹⁰²⁰ et fait l'objet d'une directive européenne¹⁰²¹. Vecteur important de l'immigration de nos jours, le

¹⁰¹⁴ CE, 30 oct. 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme Tliba*, Publié au recueil ; I. De Silva, « Référé liberté et droit à une vie familiale normale », *RFDA*, 2002, p. 324.

¹⁰¹⁵ Décision n° 93-225 précitée ; Principe réaffirmé dans la décision n° 97-389 DC précitée : « qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle et les exigences de la liberté individuelle et du droit à une vie familiale normale ».

¹⁰¹⁶ O. Lecucq, « La liberté de mariage des étrangers en situation irrégulière », *Recueil Dalloz*, 20 mai 2004, n° 20, p. 1405 ; A. Le Quinio, « La liberté de mariage et les droits des étrangers », in *L'étranger, sujet du droit et sujet de droits*, ouvrage précité, p. 189.

¹⁰¹⁷ H. Labayle, « Le droit de l'étranger à mener une vie familiale normale, lecture nationale et exigences européennes », *RFDA* 1993, p. 511.

¹⁰¹⁸ Depuis la décision du 13 août 1993 précitée.

¹⁰¹⁹ CJCE, 18 mai 1989, *Commission c/ RFA* ; CJUE, 19 juillet 2012, *Dülger*, C-451/11, pt 42 : la Cour de justice estime que le regroupement familial est un moyen indispensable pour faciliter l'intégration des ressortissants tiers.

¹⁰²⁰ Décret n°76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des familles des étrangers autorisés à résider en France.

¹⁰²¹ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *Journal officiel* n° L 251 du 03/10/2003 p. 0012 - 0018 ; A propos de l'article 4 § 1 de la directive, la Cour de justice estime qu'il garantit un droit fondamental au regroupement familial, et qu'il s'impose aux Etats dans différentes hypothèses sans

droit au regroupement familial exige cependant de l'étranger demandeur qu'il dispose d'un logement considéré comme normal¹⁰²² et de ressources suffisantes et stables pour subvenir aux besoins de sa famille¹⁰²³.

533. En plus de cette application positive, le droit à mener une vie familiale normale tend également à bénéficier à l'étranger en situation irrégulière qui se voit protégé contre une décision d'éloignement. Ecartés *a priori* du bénéfice de droit à mener une vie familiale normale¹⁰²⁴, les étrangers en situation irrégulière en bénéficient exceptionnellement lorsqu'il s'agit de s'opposer à une expulsion. Par exemple, l'article L. 511-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que ne peut pas être expulsé « l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française » (Alinéa 7) ou encore « l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui, ne vivant pas en état de polygamie, est marié depuis au moins trois ans avec un ressortissant étranger (...) à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage » (Alinéa 8).

534. En dehors de ces deux cas, une mesure d'éloignement¹⁰²⁵ peut également être annulée sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰²⁶, en cas d'atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale de l'étranger¹⁰²⁷. La Cour européenne proclame ce principe avec la même force dans l'arrêt *Mokrani c/ France* : « exclure une personne d'un pays où vivent ses parents proches peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale, tel que

qu'ils ne puissent exercer leur marge d'appréciation. Voir sur ce sujet, CJCE, Gde Ch., 27 juin 2006, C-540/03, *JCP G* 2007/I, p. 109, obs. L. Corbion, *RDP* 2007, p. 1099, obs. L. Burgogue-Larsen, *RDT* 2007, p. 61, S. Robin-Olivier, *Europe* 2006, comm. p. 236, obs. F. Kauff-Gazin, *RTDE* 2006, p. 673, note B. Masson ; V. aussi CJCE, 25 juillet 2008, n° C-127/08, *Metock*, *AJDA* 2009, p. 321, note H. Alcaraz ; *RSC* 2009, p. 197, obs. L. Idot ; *RTD eur.* 2009, p. 91, note S. Ph. D. Hammamoun et N. Ph. D. Neuwahl.

¹⁰²² Article L. 411-15, 2° et R. 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁰²³ Article L. 411-5, 1° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁰²⁴ O. Lecucq, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, thèse précitée, p. 342.

¹⁰²⁵ Il peut s'agir d'une obligation de quitter le territoire français, d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'une décision d'expulsion.

¹⁰²⁶ « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

¹⁰²⁷ CE, Ass., 19 avril 1991, n° 107470, *Belgacem* et n° 117680, *Babas*, *AJDA* 1991, p. 551, F. Julien-Laferrrière, *RFDA* 1991, p. 496, concl. R. Abraham, *RCDIP* 1991, p. 677, note D. Turpin.

protégé par l'article 8 de la Convention »¹⁰²⁸. L'article 8 dispose d'une conception plus large des liens familiaux que le CESEDA qui n'entend protéger l'étranger menacé d'éloignement que s'il est marié. Au contraire, la Cour européenne et le Conseil d'Etat ont pu protéger, sous l'empire de la Convention, un couple de concubins dont la situation est stable¹⁰²⁹, voire des frères et sœurs¹⁰³⁰. Toutefois, il ne ressort pas de cette protection un droit absolu au séjour en cas de liens familiaux. Il va s'agir d'opérer un contrôle de proportionnalité entre l'intérêt privé de l'étranger à rester sur le territoire au vu de sa situation personnelle et l'intérêt public de l'Etat à l'en éloigner. La Cour de Strasbourg a considéré que l'expulsion d'un étranger délinquant constitue une atteinte disproportionnée au droit à une vie familiale dès lors qu'arrivé avec ses parents quelques semaines après sa naissance en France, il a toujours vécu dans ce pays et ne possède « d'autres liens avec son pays d'origine que sa nationalité »¹⁰³¹.

535. Le droit à mener une vie familiale normale facilite l'intégration de l'étranger à double titre puisque qu'il permet de garantir le séjour de sa famille ou son propre séjour s'il est menacé par une mesure d'éloignement et qu'il entretient des liens familiaux sur le sol français. Il en va de même s'agissant du droit à la protection de la santé.

3) Le droit à la santé

536. L'étranger installé en France s'intègre plus facilement s'il est protégé en cas de problèmes particulièrement graves liés à sa santé. Expulser un étranger malade aurait une signification de double peine pour l'étranger et le renverrait indubitablement à sa condition d'extranéité. Or, si la constitutionnalité du droit à la protection de la santé ne fait pas de doute, puisqu'il figure à l'alinéa 11 du Préambule de 1946, sa justiciabilité, en tant que droit-créance, apparaît moins certaine¹⁰³². L'existence d'un droit au séjour garanti

¹⁰²⁸ CEDH, 15 juillet 2003, *Mokrani c/ France*, § 23 ; V. aussi Commission européenne des droits de l'homme, 24 déc. 1965, req. N° 1855/63, *Ann. Com.*, vol. VIII, pp. 203 et s., citée dans P.-F. Docquir, « Droit à la vie privée et familiale des ressortissants étrangers : vers la mise au point d'une protection floue du droit de séjour ? », *RTDH* 2004, n° 60, p. 921.

¹⁰²⁹ Par exemple dans l'arrêt CE, 30 avril 2004, n° 251827.

¹⁰³⁰ CEDH, 18 février 1991, req. n° 12331/86, *Monstaquin c/ Belgique*.

¹⁰³¹ CEDH, 23 sept. 2010, n° 24672/07, *Bousarra c/ France*, *AJDA* 2010, p. 1797, note K. Parrot.

¹⁰³² L. Gay, « Le principe constitutionnel de protection de la santé peut-il être au fondement d'une liberté ? », in *Le Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, p. 1577 et s.

indirectement par le biais du droit à la protection de la santé n'est pas évidente. Pourtant, la santé de l'étranger peut constituer un obstacle à son éloignement. En effet, l'alinéa 10 de l'article L. 511-4 du CESEDA interdit l'expulsion d'un étranger résidant habituellement en France si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié. De plus, l'article L. 313-11, 11° du CESEDA attribue dans ces conditions à l'étranger malade une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale »¹⁰³³.

537. La nécessité d'exiger des conséquences d'une exceptionnelle gravité, imposée par la loi du 16 juin 2011, marque cependant la volonté de limiter l'accès au séjour des étrangers malades puisqu'il s'agit en l'espèce de répondre à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a jugé que, pour prendre une mesure d'éloignement, les autorités doivent non seulement vérifier l'existence d'un traitement approprié dans le pays d'origine, mais aussi la possibilité d'accès effectif à ce traitement¹⁰³⁴. La loi de 2011 met fin à cette jurisprudence en supprimant le critère d'accès effectif et en le remplaçant par celui d'une « absence de traitement approprié ». Bien que la nouvelle rédaction limite considérablement le droit au séjour pour les étrangers malades, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré les dispositions de la loi de 2011 estimant que « le législateur a entendu mettre fin aux incertitudes et différences d'interprétation nées de l'appréciation des conditions socio-économiques dans lesquelles l'intéressé pouvait effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans ce pays »¹⁰³⁵.

¹⁰³³ Cependant, depuis la loi du 7 mars 2016, l'étranger doit prouver, afin de bénéficier de cette carte de séjour que l'offre de soins et les caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire ne sont pas suffisantes pour protéger sa santé de conséquences particulièrement graves. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

¹⁰³⁴ CE, 7 avril 2010, *Mme Khadidia A.*, n° 316625 : « lorsque le défaut de prise en charge risque d'avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité sur la santé de l'intéressé, l'autorité administrative ne peut légalement refuser le titre de séjour sollicité que s'il existe des possibilités de traitement approprié de l'affection en cause dans son pays d'origine ; que si de telles possibilités existent mais que l'étranger fait valoir qu'il ne peut en bénéficier, soit parce qu'elles ne sont pas accessibles à la généralité de la population, eu égard notamment aux coûts du traitement ou à l'absence de modes de prise en charge adaptés, soit parce qu'en dépit de leur accessibilité, des circonstances exceptionnelles tirées des particularités de sa situation personnelle l'empêcheraient d'y accéder effectivement, il appartient à cette même autorité, au vu de l'ensemble des informations dont elle dispose, d'apprécier si l'intéressé peut ou non bénéficier effectivement d'un traitement approprié dans son pays d'origine ».

¹⁰³⁵ Cons. const., décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Considérant 36.

538. Il résulte de l'étude de cette première série de droits intégrateurs que la reconnaissance de l'étranger en tant que bénéficiaire de droits fondamentaux a permis d'aménager le principe selon lequel l'étranger ne dispose d'aucun droit absolu au séjour. Certains de ces droits fondamentaux, en garantissant indirectement à l'étranger un séjour stable et durable, ont contribué à favoriser son implantation au sein de la société française. Une seconde série de droits fondamentaux a concouru à intégrer l'étranger implanté sur le sol français.

§ 2 : Les droits fondamentaux des étrangers résultant d'une résidence stable et régulière

539. Les droits fondamentaux précédemment analysés octroient à l'étranger, à des degrés différents, la perspective de s'installer durablement en France. Une fois cette étape passée, il est indispensable d'accorder aux étrangers des conditions de vie décentes qui facilitent son intégration. La plupart de ces droits fondamentaux renvoient à la catégorie des « droits-créances » énoncés par le Préambule de la Constitution de 1946. Ce sont des droits dont la jouissance à l'égard des étrangers peut varier en fonction de la conjoncture économique. En période de crise financière, budgétaire, économique, les étrangers sont susceptibles d'être les premiers à en pâtir. Le message envoyé aux populations étrangères est alors très négatif quant à leur intégration, il signifie qu'ils ne font pas vraiment partie de la communauté, et qu'ils ne peuvent pas bénéficier de sa solidarité en cas de période économique difficile. Aussi, la jouissance de cette catégorie de droits pour l'étranger apparaît essentielle et déterminante dans la mesure où elle a pour conséquence, d'une part, d'accorder des conditions de vie décentes à l'étranger (A) et, d'autre part, de lui faire bénéficier des mécanismes de solidarité et du système de protection sociale (B).

A) Le droit d'accès à des conditions de vie décentes

540. Lié au concept de dignité de la personne humaine, le droit d'accès à des conditions de vie décentes détermine la possibilité pour l'étranger de s'intégrer au sein de la société. Sans cela, le sentiment d'exclusion et d'injustice conduirait à ce que l'étranger ne consente

pas d'efforts en ce sens. L'octroi d'un logement décent (1) et la protection étendue de la santé (2) constituent dès lors des conditions fondamentales pour l'intégration des immigrés.

1) L'accès des étrangers au logement

541. Disposer d'un logement décent fait partie des droits les plus essentiels pour tout être humain, et d'autant plus pour un étranger qui, dépourvu de relations familiales ou amicales, risque d'être marginalisé de la société s'il ne peut pas vivre dans des conditions respectueuses de sa dignité. Le logement permet aux individus d'assumer leur condition d'être humain. Le Conseil constitutionnel a déduit des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »¹⁰³⁶. Cette universalité est cependant remise en cause pour les étrangers en situation administrative précaire ou irrégulière. Seuls les étrangers qui résident de manière stable et régulière en France disposent d'un droit effectif à l'hébergement. Par exemple, s'agissant des logements sociaux, un décret du 19 mars 1986 prévoit que les logements sociaux sont attribués aux personnes « admises à séjourner régulièrement sur le territoire dans des conditions de permanence définies par un arrêté interministériel »¹⁰³⁷. Concernant le logement privé, aucun texte n'impose au bailleur privé de vérifier la régularité du séjour des personnes candidates, mais dans la pratique, cette vérification se fait de plus en plus fréquente¹⁰³⁸.

542. Face aux difficultés rencontrées par certaines personnes pour trouver un logement, la loi du 5 mars 2007¹⁰³⁹ a instauré le droit au logement opposable¹⁰⁴⁰ qui fait de l'Etat un

¹⁰³⁶ Cons. const., décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat* ; Cons. const., décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*.

¹⁰³⁷ Décret n° 86-670 du 19 mars 1986 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à l'attribution des logements gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré, article 1er ; Cette exclusion est amplifiée par un arrêté du 15 mars 2010 qui supprime la possibilité d'accéder à un logement social pour les personnes bénéficiaires d'une simple autorisation provisoire de séjour.

¹⁰³⁸ A. Firmin, S. Slama, « Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers », *AJDI* 2010, p. 610.

¹⁰³⁹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

¹⁰⁴⁰ J.-P. Brouant, « Un droit au logement... variablement opposable », *AJDA* 2008, p. 2064 ; Baudry Sonia, Weymuller Laure, « Le droit au logement opposable, un droit effectif ? », *Regards croisés sur l'économie*, 1/2011 (n° 9), p. 71-74 ; Houard Noémie, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des

garant du droit au logement. Les personnes concernées peuvent dès lors, au moyen d'un recours contentieux si nécessaire, faire condamner l'Etat à leur trouver un logement dans le plus court délai possible, sous peine de devoir payer des astreintes. La loi de 2007 étend le champ d'application de ce nouveau droit-créance aux étrangers remplissant les conditions de permanence de résidence en France. En effet, l'article R. 300-2 du code de la construction et de l'habitat prévoit que pour remplir les conditions de permanence de la résidence ouvrant droit à la procédure du DALO, l'étranger doit disposer soit d'un titre de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an, soit d'un titre de séjour d'une durée inférieure à un an autorisant son titulaire à exercer une activité professionnelle, soit d'un visa d'une durée supérieure à trois mois conférant à son titulaire les droits attachés à un titre de séjour. Le droit au logement de l'étranger bénéficie donc, au même titre que pour les nationaux, d'une justiciabilité particulièrement importante vis-à-vis de l'Etat. Toutefois, au même titre que les logements sociaux, l'étranger en situation irrégulière est exclu de ce dispositif. La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé en mars 2011 qu'un tribunal administratif commet une erreur de droit lorsqu'il estime que la commission de médiation « droit au logement opposable » ne pouvait légalement opposer le caractère irrégulier de son séjour à un demandeur d'hébergement souhaitant bénéficier d'un classement prioritaire et urgent¹⁰⁴¹. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a jugé qu'une commission de médiation peut refuser de reconnaître un demandeur prioritaire au titre du droit au logement opposable au motif que les personnes composant son foyer séjournent irrégulièrement sur le territoire français¹⁰⁴².

543. L'hébergement des demandeurs d'asile démontre les efforts fournis par les autorités publiques en matière de logement des étrangers. Normalement, les demandeurs d'asile sont accueillis au sein d'un centre d'accueil de demandeurs d'asile¹⁰⁴³. Mais l'augmentation du nombre de demandes d'asile annuelles crée des difficultés quantitatives

associations », *Informations sociales*, 4/2012 (n° 172), p. 64-73 ; B. Lacharme, « Droit au logement : dérouler les implications de la loi DALO », *Revue française des affaires sociales*, 2016/3, p. 302 ; P. Nguyen-Duy, « Premières applications de la loi DALO », *AJDA* 2009, p. 128 ; P. Nguyen-Duy, « Droit au logement opposable, acte II », *AJDA* 2009, p. 514.

¹⁰⁴¹ CAA Lyon, 7 mars 2011, *Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement et de la mer*, n° 10LY01383, *AJDA* 2011, p. 1288.

¹⁰⁴² CE, 26 nov. 2012, *Commission de médiation de l'Esseonne c/ M. Kamo A*, n° 352420, *AJDA* 2012, p. 2294.

¹⁰⁴³ Décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, et modifiant le code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire).

pour ces centres qui ne sont pas en capacité d'héberger tous les étrangers y ayant droit¹⁰⁴⁴. Les autorités françaises sont cependant soumises à des conditions d'hébergement pour les demandeurs d'asile, y compris en dehors de ces centres d'accueil, ce qui a donné lieu à une jurisprudence très fournie du Conseil d'Etat. Le droit de l'Union européenne oblige depuis une directive de 2003¹⁰⁴⁵ les Etats membres à prévoir des conditions matérielles décentes pour l'accueil des étrangers demandeurs d'asile. La Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs affirmé que des conditions matérielles dignes doivent être octroyées au bénéfice de tous les demandeurs d'asile, sans exception¹⁰⁴⁶.

544. De cette exigence, le Conseil d'Etat en a fait une lecture exacte puisqu'il consacre en 2009, dans le cadre d'un référé-liberté, le principe selon lequel l'Etat doit assurer aux demandeurs d'asile et à leur famille des conditions matérielles d'accueil décentes, comprenant, selon leurs besoins et leurs ressources, le logement ou l'hébergement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature et/ou en espèces ou sous forme de bons, ainsi qu'une allocation journalière¹⁰⁴⁷. L'ordonnance de 2009 donne une « justiciabilité considérable »¹⁰⁴⁸ aux conditions matérielles d'accueil des étrangers demandeurs d'asile et confirme sur ce point l'arrêt *Cimade* de 2008¹⁰⁴⁹. La plus haute juridiction administrative

¹⁰⁴⁴ En 2015, 80 075 demandes ont été enregistrées à l'OFPPA, dont 74 468 premières demandes (mineurs inclus) et 5 607 réexamens. Or, entre 2001 et 2014, le parc de CADA est passé de 5 282 places à 25 637 places (Source : Rapport général n° 164 (2015-2016) de M. Roger KAROUTCHI, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 19 novembre 2015). En 2015, 4 200 nouvelles places ont été créées. En 2016, 3 500 nouvelles places en CADA ont été créées, et 2 000 nouvelles places en 2017 sont prévues en 2017 ; Pour une géographie de la crise du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, voir « Accueil des demandeurs d'asile : cartographie d'une crise », publié par le site Xenodoques le 21 août 2013 : <http://xenodoques.blog.lemonde.fr/2013/08/21/accueil-des-demandeurs-dasile-cartographie-dune-crise/>

¹⁰⁴⁵ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ; Article 14 : « Lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous une des formes suivantes ou en les combinant: a) des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande d'asile présentée à la frontière; b) des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant; c) des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs » ; Modifiée par Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

¹⁰⁴⁶ CJUE, 4^e chambre, 27 septembre 2012, *La Cimade et Gisti*, C-179/11 ; ADL du 2 octobre 2012 par M-L. Basilien-Gainche ; *RDSS* 2013. 73, note C. Boutayeb ; sur les suites dans le système français : CE, 7 avril 2011, *La Cimade et Gisti*, n°335924, aux tables ; CE, 17 avril 2013, *La Cimade et Gisti*, n°335924 ; plus récemment, suite à l'édition d'une nouvelle instruction le 23 avril 2013, CE, réf., 19 juin 2013, *La Cimade et Gisti*, n° 368742, et CE, 12 février 2014, *La Cimade et Gisti*, n°368741.

¹⁰⁴⁷ CE, réf., 17 sept. 2009, *Ministre de l'Immigration c/ Salab*, n° 331950, *AJDA* 2010. 202, comm. S. Slama ; *JCP A* 2009, 2262, comm. L. Feraud.

¹⁰⁴⁸ S. Slama, « Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ? », *RDSS*, 2010, p. 858.

¹⁰⁴⁹ CE, 16 juin 2008, *Cimade*, n° 300636, au Lebon : « les demandeurs d'asile ont « droit, dès le dépôt de leur demande et aussi longtemps qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire d'un Etat membre » à bénéficier de

s'est montrée à la fois protectrice et souple dans sa jurisprudence à ce sujet. En effet, le Conseil d'Etat a jugé en 2010 que, si les capacités d'accueil des CADA ne sont pas suffisantes, l'autorité administrative peut recourir à d'autres modalités d'accueil telle qu'une plateforme d'accueil¹⁰⁵⁰. La Cour de l'Union européenne va dans le même sens tout en précisant que la solution alternative doit respecter les normes minimales prévues par la directive de 2003¹⁰⁵¹, en réponse à une jurisprudence française un peu laxiste quant à la qualité de vie de ces autres modalités d'accueil¹⁰⁵². D'autre part, dans deux importants arrêts rendus à l'été 2013, le juge administratif a estimé qu'un demandeur d'asile peut exercer un recours au droit à l'hébergement opposable alors même qu'il n'a formulé aucune demande expresse de CADA¹⁰⁵³.

2) L'accès des étrangers au droit à la protection gratuite de la santé

545. Le droit à la protection de la santé ne permet pas seulement, comme on l'a vu, de protéger l'étranger irrégulier contre une mesure d'éloignement en cas de conséquences particulièrement graves. Il comporte également comme conséquence de faire bénéficier à l'étranger d'un accès aux soins identique à celui des nationaux. Reconnu par le Conseil constitutionnel comme ayant une valeur supra-législative¹⁰⁵⁴, le droit à la protection de la santé est indéniablement lié, à l'instar du droit au logement, au concept de dignité de la personne humaine et devrait avoir pour conséquence une prise en charge des soins et un accès aux structures sanitaires françaises pour tout étranger. Pourtant, si les étrangers disposent du droit d'accéder aux soins, c'est sous la réserve de la régularité de leur séjour,

conditions matérielles d'accueil décentes comprenant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière ».

¹⁰⁵⁰ CE, 13 août 2010, *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Mbala Nzuzi*, n° 342350.

¹⁰⁵¹ CJUE, 27 février 2014, *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c/ Saciri*, aff. C-79/13, *AJDA* 2014, p. 479 ; M.-L. Basilien-Gainche et S. Slama, « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 05 mars 2014, consulté le 21 mars 2017. URL : <http://revdh.revues.org/607> ; DOI : 10.4000/revdh.607.

¹⁰⁵² Le Conseil d'Etat a en effet reconnu la possibilité « de recourir à des modalités d'accueil sous forme de tentes ou d'autres installations comparables » lorsqu'aucune place n'est disponible dans une autre région, CE, réf., 19 novembre 2010, *ministre de l'Immigration c/ K. Panokheel*, n° 344286, au *Lebon*.

¹⁰⁵³ CE, 1er août 2013, *Nazari*, n° 345130, *Lebon*, tables ; CE, 1er août 2013, *Chadad*, n° 345132 : « Considérant qu'il ne peut être déduit des dispositions précitées du code de la construction et du code de l'action sociale et des familles, en l'absence de mention expresse en ce sens, qu'un demandeur d'asile ne puisse se prévaloir d'un droit à l'hébergement dans le cadre de la procédure prévue au III de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation du seul fait qu'il n'a pas présenté une demande d'hébergement dans le cadre des dispositions qui leur sont spécifiques du code de l'action sociale et des familles ».

¹⁰⁵⁴ Cons. const., décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*.

conformément aux règles posées par les articles L. 111-1 (La sécurité sociale « assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille ») et L. 115-6 du Code de la sécurité sociale (« Les personnes de nationalité étrangère ne peuvent être affiliées à un régime obligatoire de sécurité sociale que si elles remplissent la condition de régularité du séjour prévue à l'article L. 111-2-3 »). Dès lors, l'obtention des prestations de soin pour l'étranger est soumise à la condition de régularité de son séjour et de celui de sa famille. Validée par le Conseil constitutionnel¹⁰⁵⁵, cette restriction s'explique par le fait que la Sécurité sociale est stigmatisée en tant qu'incitation à l'immigration irrégulière et subit le reproche de faciliter le maintien en France des étrangers irréguliers en leur fournissant des moyens de subsistance¹⁰⁵⁶.

546. Dorénavant, les étrangers régulièrement installés sur le territoire de la République disposent de deux voies quant au remboursement de leurs soins. Si l'étranger est travailleur salarié ou assimilé, il est affilié à la couverture maladie qui prend en charge les soins du titulaire du droit et de ses ayant-droit. En revanche, si les ressources de l'étranger sont insuffisantes pour permettre son affiliation à l'assurance maladie, c'est à dire s'il ne remplit pas le critère socioprofessionnel, et à condition qu'il réside en France de manière stable et régulière, il est assuré sur critère de résidence, par le biais de la couverture maladie universelle¹⁰⁵⁷. C'est un dispositif d'assurance maladie subsidiaire gratuit pour les individus disposant de ressources réduites. L'étranger bénéficie donc d'une protection de sa santé par le biais de la sécurité sociale, soit par le critère socioprofessionnel, soit par le critère de résidence.

547. Le problème se pose plus sérieusement en présence d'un étranger qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui ne peut pas justifier de la régularité de son séjour. Le droit français exclut ces personnes *a priori* du principe de l'assurance maladie. Mais il

¹⁰⁵⁵ Cons. const., décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 précitée.

¹⁰⁵⁶ A. Devers, « La protection de la santé de l'étranger en situation irrégulière », *RDSS* 2001, p. 241 ; M. Bélanger, « L'accès aux soins de santé en France des étrangers ressortissants non-communautaires », *RDSS* 1994, p. 422 et s. ; J.-P. Philibert et S. Sauvaigo, « Rapport au nom de la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour d'étrangers en France », Doc. AN 1995-1996, n° 2699, t. 1, p. 92 : « c'est parce qu'ils savent, que même en situation irrégulière, ils sont assurés de trouver en France des moyens d'existence et des conditions de vie moins mauvaises que dans leur pays d'origine que les étrangers continuent d'affluer sur notre territoire ».

¹⁰⁵⁷ Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

prévoit un dispositif d'exception garantissant à tout étranger l'accès remboursé aux soins : l'aide médicale d'Etat. Cette aide sociale créée en 1998¹⁰⁵⁸ a l'avantage d'ignorer les conditions de nationalité et de résidence car elle oblige la nation à protéger la santé de l'étranger pauvre et en situation irrégulière. Cependant, tous les étrangers en situation irrégulière ne bénéficient pas de ce droit puisque l'article L. 251-1 du Code de l'action sociale et des familles exige une résidence de manière ininterrompue en France depuis plus de trois mois. Selon Hubert Alcaraz, « le législateur national a [...] pu valablement se fonder sur le critère de la régularité de résidence pour prévoir des régimes d'accès aux soins différents en fonction de la condition de la régularité du séjour »¹⁰⁵⁹. Une restriction à ce droit a été décidée par la loi de finances pour 2011¹⁰⁶⁰ qui met à la charge des étrangers un forfait annuel de 30 euros sous la forme d'un timbre fiscal. En raison des conséquences sanitaires et sociales engendrées¹⁰⁶¹, la loi de finances rectificative du 16 août 2012¹⁰⁶² a eu pour effet d'abroger ce forfait.

548. Enfin, deux exceptions à ce dispositif de l'AME méritent d'être mentionnées. S'agissant des mineurs tout d'abord, le Conseil d'Etat a jugé que des décrets de juillet 2005 sont irréguliers parce qu'ils assurent l'application de dispositions législatives inconvencionnelles. En effet, la loi en question prévoit un délai d'attente de trois mois avant que l'étranger irrégulier ne puisse bénéficier de l'AME. Or, cette loi est, selon le Conseil d'Etat, incompatible avec les stipulations de l'article 3 de la convention internationale sur les droits de l'enfant du 26 janvier 1990 qui interdisent que les enfants de moins de 18 ans connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé¹⁰⁶³. Ainsi, l'aide médicale est attribuée sans condition aux enfants mineurs. Puis,

¹⁰⁵⁸ La loi de 1999 précitée remplace à compter de janvier 2000 l'aide médicale départementale par l'aide médicale d'Etat.

¹⁰⁵⁹ H. Alcaraz, « Le droit à la protection de la santé des étrangers en France : à la recherche de l'action des collectivités territoriales », in O. Lecucq, *Etat, Collectivités territoriales et droits sociaux, Etude de droit comparé*, L'Harmattan, 2015.

¹⁰⁶⁰ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

¹⁰⁶¹ Emmanuel Aubin démontre dans son ouvrage sur le droit des étrangers qu'à la suite de l'instauration du forfait de 30 euros, « un net recul de la vaccination parmi les étrangers a été d'ores et déjà constaté alors que la création de l'aide médicale a historiquement été justifiée notamment par la volonté d'éviter une contamination de l'entourage de l'étranger ayant contracté, par exemple, le VIH » (E. Aubin, *Droit des étrangers*, Lextenso, 3ème édition, 2014, p. 428).

¹⁰⁶² Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, ORF n°0190 du 17 août 2012 p. 13479, texte n° 1.

¹⁰⁶³ CE, 7 juin 2006, *Aides, Gisti et a.*, n° 285576 ; cette décision est d'autant plus remarquable car elle déclare une loi inconvencionnelle alors qu'elle avait été déclarée conforme à la Constitution par les juges de la rue Montpensier : L. Gay, « L'affirmation d'un droit aux soins du mineur étranger ou l'inconvencionnalité partielle d'une loi jugée conforme à la Constitution », *RDS* 2006, p. 1052.

parallèlement à l'AME de droit commun, une AME dite « humanitaire » peut être accordée par une décision individuelle du ministre en charge de l'Aide sociale. Dans ce cas de figure, la nature ou la résidence de la personne en cause ne sont pas prises en compte.

549. En plus des droits fondamentaux garantissant à l'étranger des conditions de vie dignes, dans un logement adéquat et une bonne santé, d'autres droits lui font jouir des mécanismes de solidarité fidèles à la tradition française.

B) Le droit à la protection sociale des étrangers

550. L'égalité de traitement entre Français et étrangers en matière de droits sociaux ne s'étend pas à la catégorie des étrangers irréguliers. L'étranger doit justifier d'un séjour stable et régulier (1) pour pouvoir bénéficier d'un ensemble complet des droits inclus dans la protection sociale (2).

1) L'égalité protection sociale étendue aux seuls étrangers en situation régulière

551. Le régime de la protection sociale en France est dominé par le principe d'égalité. C'est d'ailleurs à propos de ce régime que le Conseil constitutionnel a proclamé en 1990¹⁰⁶⁴ le principe d'égalité entre Français et étrangers, emboitant de cette façon le pas au Conseil d'Etat qui avait déjà jugé illégale la condition de nationalité à propos de prestations sociales facultatives¹⁰⁶⁵. Ce principe est désormais codifié à l'article L. 311-7 du CSS : « les travailleurs étrangers et les personnes mentionnées à l'article L. 161-1 du présent code qui leur sont rattachées bénéficient des prestations d'assurances sociales. A l'exception des prestations d'assurance vieillesse, le bénéfice de ces prestations est subordonné à la justification de leur résidence en France ». En outre, le principe d'égalité de traitement en matière de prestations sociales est régulièrement réaffirmé par la Cour européenne des droits de l'homme depuis l'arrêt *Gaygusuz* du 16 septembre 1996¹⁰⁶⁶.

¹⁰⁶⁴ Cons. const., décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990 précitée.

¹⁰⁶⁵ CE, 30 juin 1989, Ville de Paris c/ Levy, *RFDA* 1990, p. 575, concl. D. Lévis ; *D. soc.* 1989, p. 767, note X. Prétot.

¹⁰⁶⁶ CEDH, 16 sept. 1996, *Gaygusuz*, *D.* 1998, p. 438, note J.-P. Marguénaud, J. Mouly ; F. Sudre, « Le droit à l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité et la Convention EDH », *JCP* 1999, II. 10082.

552. Néanmoins, il ne faut pas se méprendre quant à la portée du principe d'égalité sur la protection sociale entre nationaux et étrangers. Ne jouissent du droit à la protection sociale que les étrangers qui résident régulièrement et de façon stable en France. Cette double condition est affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision *Maîtrise de l'immigration* du 13 août 1993 qui proclame que « les étrangers jouissent des droits à la protection sociale dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ». La condition de régularité du séjour fut généralisée par la loi du 24 août 1993 qui lutte contre l'immigration clandestine, au principal motif que les droits sociaux sont un appel d'air pour l'arrivée de nouveaux clandestins¹⁰⁶⁷.

553. Cette condition de la régularité du séjour peut être confrontée à la nécessité d'œuvrer en faveur d'une assimilation minimale s'agissant du droit à la protection sociale pour les étrangers en situation irrégulière. Une telle assimilation *a minima* découlerait des exigences liées à la dignité humaine et aurait pour effet de « reconnaître en droit interne un noyau intangible de droits sociaux qui serait applicable à la personne humaine, quel que soit son statut sur le territoire »¹⁰⁶⁸. Le professeur Bertrand Mathieu estime qu'« on ne peut pas laisser mourir un homme de froid, de faim ou de maladie et reconnaître à la fois son égale appartenance à l'humanité »¹⁰⁶⁹. D'ailleurs, une brève analyse comparative montre que de nombreux voisins européens se sont engagés dans la voie d'une reconnaissance des droits sociaux en faveur des étrangers irréguliers, en lien avec la protection de la dignité humaine. L'Allemagne¹⁰⁷⁰, la Belgique¹⁰⁷¹ et l'Espagne¹⁰⁷² ont toutes reconnu dans leur texte constitutionnel le principe de dignité humaine, tandis qu'en

¹⁰⁶⁷ J.-J. Dupeyroux et X. Prétot, « Le droit de l'étranger à la protection sociale », *Dr. Soc.* 1994, p. 69 et s. ; I. Daugareilh, *RDSS* 1995, p. 645.

¹⁰⁶⁸ F. Jacquolot, « Les garanties nationales et supranationales des étrangers en matière de droits sociaux », *in L'étranger, Sujet du droit, sujet de droits*, ouvrage précité, p. 269.

¹⁰⁶⁹ B. Mathieu, « La protection du droit à la santé par le juge constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6, 1998.

¹⁰⁷⁰ L'intangibilité de la dignité de l'être humain est proclamée dans la section consacrée aux droits fondamentaux de la Loi fondamentale allemande.

¹⁰⁷¹ L'article 23 de la Constitution belge consacre le droit pour toute personne « de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

¹⁰⁷² L'article 10 de la Constitution espagnole dispose que « la dignité de la personne, les droits inviolables qui lui sont inhérents, le libre développement de la personnalité, le respect de la loi et des droits d'autrui constituent le fondement de l'ordre politique et de la paix sociale ».

France ce principe a été affirmé par le Conseil constitutionnel¹⁰⁷³. Le tribunal constitutionnel espagnol a même affirmé que les étrangers, quelle que soit leur situation juridique, bénéficient au même titre que les Espagnols de certains droits inhérents à la personne humaine¹⁰⁷⁴.

554. Le droit français réserve quant à lui l'accès à certaines prestations sociales aux seuls étrangers réguliers. Dans la mesure où il y a une différence de situation entre les deux catégories d'étrangers, le principe d'égalité tel que le conçoit le Conseil constitutionnel ne s'oppose pas à une telle divergence de traitement.

2) Le contenu de la protection sociale des étrangers

555. L'étranger jouit du bénéfice identique des prestations sociales que celui des nationaux. Il peut par exemple percevoir les allocations familiales, sous réserve de la régularité de son séjour et de celui de ses enfants. Par conséquent, l'institution d'un traitement discriminatoire entre les attributaires potentiels d'une allocation municipale de naissance ne peut pas se fonder sur la nationalité de ces attributaires. Dans plusieurs affaires, les juges ont à chaque fois censuré l'existence d'une « préférence nationale »¹⁰⁷⁵ justifiant la mise en place d'une prime de naissance aux seules familles françaises et européennes¹⁰⁷⁶. La Cour de cassation a jugé plus récemment l'inconventionnalité de dispositions du CSS soumettant le bénéfice des allocations familiales à la production d'un certificat médical délivré par l'Office français de l'intégration et de l'immigration¹⁰⁷⁷ lorsqu'elles s'appliquent à des ressortissants d'Etats ayant conclu un contrat d'association avec l'Union européenne. Hormis ce cas, ces dispositions ont été jugées conformes à la

¹⁰⁷³ Conseil constitutionnel, Décision n° 94-343 et 344 DC, *Bioéthique*, *RJC*, I-592, *GDCC*, n° 33, p. 415 : « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe de valeur constitutionnelle ».

¹⁰⁷⁴ Tribunal constitutionnel espagnol, arrêt n° 107 du 23 novembre 1984, *JC*, vol. X, 199-211 (209) ; F. Rubio Llorente, Espagne, in *Les droits et libertés des étrangers en situation régulière*, Table ronde internationale, 11-12 sept. 1998, *AJJC*, 1998, p. 167-179.

¹⁰⁷⁵ H. Moutouh, « Le bon graie et l'ivraie : Brève histoire de la préférence nationale en droit français », *Recueil Dalloz*, 1999, p. 419.

¹⁰⁷⁶ TA Marseille, 7 avr. 1998, *Préfet des Bouches du Rhône*, *D.* 1998, Jur. P. 571, note H. Moutouh ; TA Paris, 9 mars 1986, *Bureau d'action sociale de Paris* ; TA Paris, 9 mai 1987, *Commune de Vaucresson*.

¹⁰⁷⁷ Cass., Ass. Plén., 5 avr. 2013, n° 11-17.520 et n° 11-18.947, *D.* 2013, p. 1009 ; *AJ fam.* 2013, p. 305, obs. I. Gallmeister, obs. S. Slama ; *RDSS* 2013, p. 527, note F. Monéger.

Constitution¹⁰⁷⁸ et à la CEDH¹⁰⁷⁹, la Cour de cassation précisant qu'elles « revêtent un caractère objectif justifié par la nécessité dans un Etat démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants »¹⁰⁸⁰.

556. La question de l'accès de l'étranger aux minimas sociaux demeure l'aspect le plus controversé¹⁰⁸¹, dans le sens où il implique, de la part de l'Etat accueillant, une véritable générosité économique vis-à-vis de ses étrangers. Le revenu minimum d'insertion s'appliquait à l'origine à tout étranger pouvant justifier d'une résidence habituelle en France d'au moins trois ans. La loi n° 2003-484 du 26 novembre 2003 fait passer ce délai à cinq ans. Par la suite, la loi substituant le revenu de solidarité active (RSA) au RMI conserve ce délai de cinq ans¹⁰⁸², de telle sorte que l'article L. 262-4 du CASF dispose que le bénéfice du RSA est notamment octroyé « aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents »¹⁰⁸³. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a déclaré ce délai de cinq ans conforme à la Constitution : « en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, le législateur a institué entre les Français et les étrangers, d'une part, et entre les étrangers, d'autre part, selon qu'ils ont ou non une résidence stable en France, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi »¹⁰⁸⁴. Cette décision, qui diverge par rapport à une décision prise par la Halde¹⁰⁸⁵ qui estimant que les conditions d'accès au RSA peuvent créer des discriminations entre les étrangers, paraît surtout, comme l'écrit le professeur

¹⁰⁷⁸ Cons. const., décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*.

¹⁰⁷⁹ Cass., Civ. 2^{ème}, 15 avr. 2010, n° 09-12.911, *D.* 2010 p. 1223, p. 1904, obs. A. Gouttenoire p. 2868, et 2011 p. 1995, obs. A. Gouttenoire; *RDSS* 2010 p. 572, obs. T. Taura.

¹⁰⁸⁰ Cass., Ass. plén., 3 juin 2011, n° 09-69.052 et n° 09-71.352, *D.* 2011 p. 1625, et p. 1995, obs. A. Gouttenoire; *AJDA* 2011 p. 1920; *AJ fam.* 2011 p. 375; *RDSS* 2011 p. 738, note T. Tauran; *RTD civ.* 2011 p. 735, obs. P. Rémy-Corlay; *JCP* 2011 p. 839, n° 4, obs. Y. Favier ; *JCP S* 2011 p. 180, note A. Dever.

¹⁰⁸¹ V. Par exemple J. Kissangoula, « Le droit des étrangers au RMI : entre nationaliste et universalisme », *RDSS* 2000, p. 249.

¹⁰⁸² Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, *JORF* n°0281 du 3 décembre 2008 page 18424.

¹⁰⁸³ Le même délai de cinq ans est exigé pour obtenir le « minimum vieillesse », et il est de dix ans pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

¹⁰⁸⁴ Cons. const., Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S.*, *AJDA* 2011, p. 1232; *Constitutions* 2011, p. 597, chron. V. Tchen ; saisi par CE, 6 avr. 2011, n° 345634, *Smiljanic*, *AJDA* 2011, p. 760.

¹⁰⁸⁵ J.-Ph. Chastand, « La Halde juge le RSA discriminatoire envers les étrangers », *Le Monde*, 24 octobre 2008.

Emmanuel Aubin, « difficilement conciliable avec la décision du 22 janvier 1990 concluant à l'inconstitutionnalité d'une disposition excluant des étrangers du bénéfice d'une prestation sociale »¹⁰⁸⁶. En effet, exiger un délai de vie de cinq ans sur le territoire français revient à exclure bon nombre d'étrangers de ce droit. Le Conseil constitutionnel aurait pu juger cette discrimination entre étrangers contraire à la Constitution, au même titre qu'une discrimination entre Français et étrangers.

557. La reconnaissance de l'étranger en tant que destinataire de droits fondamentaux nécessaires à son intégration a permis d'accorder aux non-nationaux une protection juridique quasi équivalente à celle dont disposent les nationaux. Le processus d'extension des droits fondamentaux étant principalement le fruit d'une œuvre jurisprudentielle nationale et internationale, il s'est en quelque sorte imposé à la politique migratoire de l'Etat. Il en résulte un phénomène de matérialisation d'une résidence stable et permanente pour les étrangers, issu notamment de la généralisation des droits fondamentaux, mais également d'une certaine volonté politique consciente à partir des années 80 que la stabilité du séjour est, pour l'étranger, un gage nécessaire pour une intégration réussie.

¹⁰⁸⁶ E. Aubin, *Droit des étrangers*, ouvrage précité, p. 417.

CHAPITRE SECOND

LA MATERIALISATION D'UNE CITOYENNETÉ-RESIDENCE

558. Soumis à la logique des droits fondamentaux, l'Etat a du se tourner vers d'autres moyens juridiques que la nationalité afin de construire les bases d'une intégration réussie pour les étrangers, en leur octroyant un séjour stable et durable. En effet, si l'étranger parvient à bénéficier d'une résidence longue, voire permanente, sur le sol d'un autre Etat que le sien, l'impact psychologique et matériel est indéniable. N'étant plus inquiété par la possibilité d'être expulsé, ou par l'éventualité du non-renouvellement de son titre de séjour, l'étranger peut envisager de fonder une famille et de nouer des liens durables avec les individus composant la société d'accueil, tout en respectant les règles fondatrices de la société en question, ce qui contribue indubitablement à son intégration.

559. L'étude ainsi menée conduit à s'interroger sur la nouvelle forme de citoyenneté qui en résulte pour l'étranger. Sans avoir à acquérir la nationalité française et bénéficier des droits de la citoyenneté nationale, l'étranger s'intègre en résidant de façon ininterrompue sur le sol français, en se conformant à ses règles, en bénéficiant des structures sociales et des services publics. Dès lors, il est permis d'affirmer et de développer l'idée selon laquelle à une citoyenneté classique par la nationalité se superpose la possibilité d'une citoyenneté de résidence par le droit au séjour de l'étranger dans les politiques d'intégration. En effet, certains affirment que la citoyenneté classique « constitue un principe d'exclusion des non-citoyens et d'inégalité entre citoyens et non-citoyens qui est devenu insupportable »¹⁰⁸⁷, alors que la seule résidence devrait constituer une forme de « citoyenneté ». Dans certains cas, l'étranger vit depuis tellement longtemps sur le territoire français qu'il n'a pas besoin de s'assimiler culturellement pour être considéré

¹⁰⁸⁷ Ces critiques sont rapportées dans l'ouvrage de Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté*, Folio actuel, p. 2000, p. 254.

comme intégré. Cette théorie de la « résidentialité »¹⁰⁸⁸ rapproche ainsi l'étranger du national sans l'assimiler complètement. L'intérêt de ce chapitre est de démontrer que le droit français s'efforce de consacrer ce droit à une résidence permanente, de s'en rapprocher, mais que l'évolution récente rend de plus en plus difficile et de plus en plus rare l'accès à une citoyenneté-résidence.

560. Les autorités publiques françaises ont traduit par la loi la garantie d'un droit au séjour pour les étrangers, notamment à la suite de la reconnaissance à leur égard de la jouissance de certains droits fondamentaux. Dès lors, la matérialisation de ce droit au séjour des étrangers stable et durable dans l'arsenal juridique français mérite d'être étudiée (Section 1). Cependant, l'évolution de la législation du droit au séjour des immigrés doit s'analyser dans le sens d'un durcissement des conditions d'octroi des titres de séjour à longue durée. Depuis trente ans, une législature complète ne se termine pas sans qu'un Gouvernement, désireux de laisser son empreinte en la matière, ne réforme les conditions de séjour des étrangers. La difficulté croissante d'obtenir un séjour long, voire permanent, nuit à l'intégration de certains étrangers indirectement désignés comme indésirables (Section 2).

¹⁰⁸⁸ Ce néologisme est une traduction du concept de « denizenship » dans le droit anglo-saxon. Issue du terme « denizen », signifiant « habitant », la théorie du « denizenship » constitue un statut certes inférieur à celui de citoyen, mais supérieur à celui du migrant ordinaire. Le statut du « denizen » concerne en effet l'étranger durablement installé dans un Etat et disposant ainsi de la majorité des droits conférés aux citoyens, hormis le droit de vote. Il n'embrasse pas toutes les dimensions de la citoyenneté, notamment les dimensions culturelles et identitaires, mais il fait de l'étranger « denizen » un « quasi-citoyen » ; Pour une analyse de la théorie, voir Meghan Benton, *A theory of Denizenship*, thèse pour le « Political Science at the Department for Political Science, University College London (UCL) », 2010.

Section 1 : L'intégration de l'étranger favorisée par une résidence stable et durable

561. Le droit des étrangers comporte de nombreux dispositifs en matière d'entrée et de séjour des personnes. Chacun de ces dispositifs a subi au cours des dernières décennies des évolutions substantielles mais tous ne comportent pas un intérêt déterminant quant à l'intégration. C'est notamment le cas des cartes de séjour temporaires à courte durée pour un emploi ou des études, cas dans lesquels les étrangers n'ont pas forcément vocation à s'installer durablement en France. Outre l'autorisation provisoire de séjour, il existe une grande diversité de cartes de séjour temporaire dont la durée de validité est d'un an renouvelable. Toutefois, la répétition de ces titres de courte durée débouche sur une résidence assez longue. C'est le cas par exemple de la carte « vie privée et familiale » qui garantit, par ses renouvellements, une longévité du séjour. Mais dans tous ces cas, il manque un élément essentiel : la stabilité.

562. Plus logiquement, l'étude doit porter sur les cartes de séjour qui accordent une résidence plus longue et surtout plus stable à l'étranger. En effet, la politique migratoire française depuis les années quatre-vingt se caractérise par le désir d'accorder à certains étrangers un titre de séjour lui permettant de résider longuement et stablement en France. La loi du 17 juillet 1984 introduit cette tendance en instaurant une carte de résident dans le droit français (§1). Dans son prolongement, la législation française, mais aussi européenne, a développé la possibilité, par d'autres instruments juridiques relatifs au séjour de l'étranger, de favoriser l'idée d'une résidence longue et stable (§2).

§ 1 : La garantie par la carte de résident d'une durée longue et stable du séjour des étrangers en France

563. La loi du 17 juillet 1984 crée un instrument juridique fondamental en ce qui concerne l'intégration des étrangers : la carte de résident, valable dix ans, et dont les conditions d'octroi et de renouvellement sont réglementées par les articles L. 314-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce dispositif

illustre le tournant des années 80 dans le droit des étrangers. La loi du 17 juillet 1984¹⁰⁸⁹ caractérise une révolution dans le droit des étrangers en France parce qu'elle modifie l'approche du droit français vis-à-vis de leur place au sein de la société (A). La loi octroie, soit de plein droit, soit de façon discrétionnaire, un séjour d'au moins dix ans à plusieurs catégories d'étrangers (B).

A) La double révolution provoquée par la loi du 17 juillet 1984

La loi du 17 juillet 1984 constitue une double révolution, d'abord parce qu'elle transforme la conception de l'immigration par le droit français (1), puis parce qu'elle introduit dans le droit au séjour des étrangers la notion de « plein droit » (2).

1) La nouvelle perception de l'immigration induite par la création d'une carte de résident

564. La loi du 17 juillet 1984 a mis fin à une conception du droit des étrangers établie en grande partie à la suite de la seconde guerre mondiale. Les efforts de reconstruction du pays ont entraîné l'arrivée de nouvelles vagues d'immigration, facilitées par une économie basée sur la croissance et fournissant de nombreux emplois sur le marché du travail. Certes, la crise du début des années 70 pousse le gouvernement de Jacques Chirac à suspendre l'immigration de travail en France en 1974, mais elle est de nouveau actionnée en 1977 sous le gouvernement de Raymond Barre. L'immigré étranger apparaît alors quasi exclusivement lié à la notion de travail, sa présence en France étant perçue de façon utilitariste : l'étranger demeure tant qu'il occupe dans le pays un emploi utile au développement de la France, mais l'Etat ne conçoit pas une permanence de sa présence comme utile à son intégration¹⁰⁹⁰. Ce lien automatique entre la présence de l'étranger sur le territoire et la possession d'un emploi se brise avec la loi de 1984. A partir de la dissociation entre ces deux données, la population immigrée n'est plus considérée comme

¹⁰⁸⁹ Loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et du code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail.

¹⁰⁹⁰ Cette vision utilitariste correspond à celle de la politique d'intégration de façon générale.

« un simple volant de main d'œuvre » mais au contraire « comme une composante de la société française »¹⁰⁹¹.

565. La création de la carte de résident. Cette réforme parachève les efforts législatifs menés par le gouvernement de Pierre Mauroy depuis l'accession de la gauche au pouvoir afin de favoriser la condition des étrangers¹⁰⁹², soumis jusqu'alors à une logique économique qui les réduit à un réservoir de main d'œuvre à bas coût et caricaturés pas une logique sécuritaire qui les assimile à des délinquants. Mais cette réforme ouvre aussi la voie à la reconnaissance ultérieure de nombreux droits en faveur des étrangers, permise grâce à la durée plus longue et plus stable de leur séjour.

566. Pourtant l'adoption d'une carte de séjour unique de dix années n'a pas été si évidente. Les élections municipales de 1983 et la montée en puissance du Front national font de la question de l'immigration une cristallisation des débats politiques. Le Président de la République ne cède cependant pas à la surenchère dont fait l'objet l'immigration et réaffirme dans le cadre d'un Conseil des ministres du 31 août 1983 que les immigrés installés font partie de la réalité nationale et qu'il faut favoriser leur insertion. A la suite d'une série de revendications, notamment par des associations en faveur des droits des étrangers¹⁰⁹³, le Conseil des ministres adopte le 4 avril 1984 le projet de loi créant le titre unique de séjour et de travail de dix ans. En moins de cinq semaines, le projet est adopté par le Parlement, marqué par l'unanimité des débats au sein de l'Assemblée nationale¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹¹ D. Lochak, « 1984 : une réforme improbable », *Revue Plein droit*, n° 100, mars 2014, p. 5.

¹⁰⁹² Par exemple, les expulsions en cours sont suspendues, les conditions du regroupement familial sont assouplies, l'aide au retour est supprimée, source : D. Lochak, « 1984 : une réforme improbable », *Revue Plein droit*, n° 100, mars 2014, p. 5.

¹⁰⁹³ Le vote d'une carte unique de dix ans résulte en effet d'une campagne de deux ans ayant mobilisé tout le milieu associatif en faveur des étrangers et ayant débuté au sein de la commission « Immigration » du Parti socialiste unifié (PSU) en février 1982. En octobre 1982, la Fasti, le Gisti, la Pastorale des migrants, la Cimade, la JOC immigrée et le PSU lancent un « manifeste pour une carte unique valable 10 ans, renouvelable automatiquement, non informatisée, pour tous les immigrés », afin de prendre acte de la permanence des communautés immigrées en France et de leur droit à y résider en toute sécurité. Le point d'orgue de la campagne s'effectue lors de la « Marche pour l'égalité et contre le racisme » du 15 octobre au 3 décembre 1983 pendant laquelle il a été demandé aux collectifs locaux se trouvant sur le parcours d'envoyer des télégrammes au Président de la République pour revendiquer la carte unique à l'occasion du passage des marcheurs. Le nouvel élan pris grâce à la Marche a permis quelques mois plus tard le vote de la loi du 17 juillet 1984. Pour un résumé complet de la campagne en faveur de la carte de résident : D. Lochak, « Une campagne exemplaire et oubliée », *Plein droit* n° 100, mars 2014, p. 11.

¹⁰⁹⁴ L'unanimité acquise au sein de l'Assemblée Nationale ne se retrouve pas au Sénat. En effet, les débats au sein de la seconde chambre du Parlement sont l'occasion pour l'opposition de contester l'automatisme de la délivrance de la future carte de résident et de son renouvellement. Selon la droite, les autorités préfectorales devraient avoir

567. Les arguments avancés par les orateurs dans le cadre du débat sont révélateurs de l'importance de cette réforme pour l'intégration des étrangers¹⁰⁹⁵, bien que le vocabulaire emprunté à l'époque par la gauche reste encore « l'insertion », en opposition à « l'assimilation » employée par le camp adverse. En effet, la préférence pour l' « insertion » plutôt que pour l' « intégration » s'explique car, d'une part, la gauche attribue une importance considérable à l'économique et au social incarné par le travailleur immigré et, d'autre part, ce terme privilégie la défense du droit à la différence. Ce droit à la différence se retrouve dans la justification de la carte de résident: il s'agit « d'un acte politique qui reconnaît des communautés non-territoriales et qui prend acte de leurs apports non seulement sur le plan économique mais aussi sur les plans culturel, social, démographique, politique »¹⁰⁹⁶.

568. Les apports de la carte de résident. La carte de dix ans permettra, selon ses défenseurs, de donner sécurité et stabilité aux immigrés¹⁰⁹⁷. Dans le prolongement de cette idée, la carte aura pour conséquence, non seulement de briser la précarité du sort des étrangers, mais aussi de favoriser leur insertion, ainsi que celle de leurs familles. En effet, le principe établi par cette loi comporte l'idée selon laquelle le séjour des étrangers n'est désormais plus uniquement lié au travail. Georgina Dufoix, Secrétaire d'État à la Famille, à la Population et aux Travailleurs immigrés lors de l'adoption de la loi en question, a défendu ce projet devant le Parlement en déclarant que la nouvelle carte aura pour effet de « ne plus percevoir les immigrés seulement comme des agents économiques mais comme des êtres humains accédant progressivement à la citoyenneté », dans la mesure où

d'avantage de pouvoir d'appréciation, si besoin est par le recours à une enquête préalable sur la situation de l'intéressé. Il faudrait, selon les sénateurs du RPR (Rassemblement pour la République), restreindre la liste des catégories d'étrangers bénéficiaires de plein droit de la carte de dix ans, V. JO Débats Sénat, séance du 28 juin 1984, p. 1623 et s.

¹⁰⁹⁵ Ces arguments reprennent par ailleurs ceux exposés dans le supplément de la *Tribune socialiste hebdo*, le journal du Parti socialiste unifié, de juillet 1982, selon lesquels la carte permettrait notamment de franchir un pas en avant vers l'égalité des droits avec les nationaux, permettrait une meilleure insertion, supprimerait le lien entre travail et séjour et aurait un impact psychologique auprès des immigrés car elle rendrait crédible la volonté gouvernementale de sortir les immigrés de la précarité et de supprimer les disparités de statuts qui n'ont pas de justification.

¹⁰⁹⁶ Parti socialiste unifié, « Carte unique de dix ans renouvelable automatiquement pour tous les immigrés », Supplément au numéro 923 de *Tribune socialiste Hebdo*, juillet 1982.

¹⁰⁹⁷ Voir par exemple dans le rapport n° 454 au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant modification du Code du travail et de l'ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945, et relative aux étrangers séjournant en France ainsi qu'aux titres uniques de séjour et de travail, par Jean Arthuis, Sénateur.

« la plupart de ces hommes, de ces femmes, de ces enfants resteront sur notre sol, où ils ont désormais leurs racines »¹⁰⁹⁸. La volonté du législateur est de créer une carte qui se rapproche le plus possible de la carte d'identité des Français.

569. Il ne faut cependant pas se méprendre sur l'objectif de cette loi. Il ne s'agit certainement pas de permettre la nouvelle venue d'immigrés sur le territoire français, puisque cette loi s'adresse uniquement aux étrangers présents en France et ne tend pas à entraîner une progression de la population étrangère. Georgina Dufoix précise qu'un contrôle accru doit être effectué pour lutter contre l'immigration clandestine, parce qu'il s'agit d'une « nécessité humaine autant qu'économique »¹⁰⁹⁹.

570. Quant à l'intérêt d'une telle réforme pour l'intégration, qui constitue l'objectif prioritaire de la loi du 17 juillet 1984, la Secrétaire d'Etat rappelle que « la logique de l'immigration de main d'œuvre a trop longtemps conduit à négliger les efforts de cohabitation et d'insertion ». Or, poursuit-elle, il ne peut y avoir d'insertion réelle si les personnes « vivent avec la valise dans la tête ». C'est en cela que la loi du 17 juillet 1984 amorce un tournant dans la façon d'intégrer l'étranger, parallèlement à la manière dont est perçue l'immigration par les pouvoirs publics en France. En accordant un séjour de longue durée, parfois de plein droit, et avec un renouvellement automatique, à des étrangers qui sont en France depuis des années, voire des décennies, le gouvernement français entérine l'idée d'une immigration de résidence, présente en France pour y fonder une famille et pour s'y intégrer. Sous l'empire de la législation précédente, l'étranger vivait dans l'insécurité et craignait à chaque renouvellement de son titre de séjour de se le voir refuser par l'administration, du fait d'une nouvelle loi ou d'une nouvelle pratique. Le titre de séjour unique de dix ans fait disparaître, pour les étrangers concernés, cette crainte et ce sentiment de rejet, voire de ne pas être définitivement accepté en France. En plus de l'importance affichée par la durée de 10 ans, l'intérêt de la carte de résident réside par ailleurs par son mode d'acquisition.

¹⁰⁹⁸ G. Dufoix, JO Débats AN, 2ème séance du 25 mai 1984, p. 2663 et s.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*

2) L'impact de l'introduction de la notion du « plein droit » dans le droit au séjour des étrangers

571. La loi du 17 juillet 1984 prévoit, notamment, l'acquisition de plein droit d'une carte de résident de dix ans. Il convient de s'attarder sur le sens et la signification de l'expression « de plein droit » afin de bien comprendre son implication quant au droit à un long séjour stable des étrangers. L'explication sémantique de l'expression « plein droit » en dit nécessairement beaucoup sur la fonction qu'elle remplit, au-delà du paradoxe qu'elle semble contenir. En effet, l'expression peut être perçue par les juristes comme une tautologie car leur pensée se structure fréquemment, comme l'explique le professeur Véronique Champeil-Desplats, « de façon binaire et dichotomique, tout tiers étant exclu »¹¹⁰⁰. Dès lors, un droit étant un droit, il n'existe pas *a priori* de « demi-droit ». Tout droit constitue un « plein droit ».

572. Pourtant, l'existence de cette expression a forcément une utilité autre que celle de rappeler qu'un droit doit pleinement s'exercer. Elle n'est pas étrangère à notre droit positif puisqu'elle figure dans bien des dispositions légales¹¹⁰¹ et dans de nombreuses décisions judiciaires. En ce qui concerne la fonction de cette expression pour l'acquisition de la carte de résident des étrangers, elle renvoie à la technique juridique de l'automatisme, sous forme d'un syntagme : « de plein droit »¹¹⁰². Dès lors que certaines conditions sont réunies, des conséquences juridiques en découlent automatiquement¹¹⁰³. La technique juridique du « plein droit » a pour vertu principale d'améliorer l'efficacité du droit dans la mesure où elle facilite les démarches administratives d'individus en les dispensant de

¹¹⁰⁰ V. Champeil-Desplats, « Plein droit, entre idéal et réalité », *Plein droit* n° 100, mars 2014, p. 27.

¹¹⁰¹ L'expression figure dans de nombreuses dispositions législatives et embrasse des domaines variés. Voir, par exemple : « A la demande de l'un des époux, le jugement de séparation de corps est converti de plein droit en jugement de divorce » (art. 306 c. civ.) ; « Sont de plein droit indivis, par l'effet d'une subrogation réelle, les créances et indemnités qui remplacent des biens indivis » (art. 815-10 c. civ.) ; « La compensation s'opère de plein droit par la seule force de la loi » (art. 1290 c. civ.) ; Les unions d'associations familiales « jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues comme établissements d'utilité publique » (art. L. 211-7 CASF) ; V. aussi art. L. 311-22-1 c. mon. fin ; V. encore art. 133-12 s. c. pén.

¹¹⁰² Dans son article précité, le Professeur Véronique Champeil-Desplats rappelle que l'autre fonction de l'expression « plein droit » relève d'une forme de représentation idéale du droit : « elle s'inscrit le plus souvent dans une évaluation du droit positif et de son degré de réalisation. La notion est dans ce cas susceptible de renvoyer à une appréciation relative à l'intégralité du droit ou à son degré d'accomplissement ». *op. cit.*

¹¹⁰³ La même technique juridique s'applique aux étrangers en droit de la nationalité par exemple : la nationalité française est acquise de plein droit à la majorité en raison de la naissance et de la résidence en France (Art. 21-7 du code civil).

certaines formalités parfois très complexes¹¹⁰⁴. Elle représente un réel intérêt, notamment en matière d'étrangers qui sont fréquemment dépourvus d'informations en la matière. Dans ce cas, prévoir un maximum de situations juridiques permettant de délivrer « de plein droit » une carte de résident permet de favoriser une partie considérée comme « faible » et peu informée, à savoir l'étranger, face à l'administration qui dispose en principe d'une volonté et d'une marge d'appréciation réduites¹¹⁰⁵.

573. Ainsi que le souligne le professeur Champeil-Desplats, le fait de pouvoir obtenir « de plein droit » une carte de résident, à condition de réunir un certain nombre d'éléments déterminés par la loi, comporte une double signification pour l'étranger. Premièrement, l'acquisition est très favorable à l'étranger car elle le soustrait à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité préfectorale, à condition cependant que la réunion des éléments nécessaires pour déclencher l'automatisme de la délivrance de la carte ne relève pas d'une difficulté particulièrement élevée. Il s'agira alors de veiller à ce que la politique de contrôle migratoire n'aboutisse pas à rendre les conditions excessivement rigoureuses. Cette prudence est d'autant plus vraie que, « d'un autre côté, prévoir l'obtention de titres ou de droits de plein droit est révélateur du caractère intrinsèquement inégalitaire de la situation juridique des étrangers au regard de celle des nationaux ». En effet, « s'il apparaît nécessaire d'affirmer qu'une conséquence juridique se produit de plein droit, sous réserve que soient remplies certaines conditions, c'est parce que l'étranger en est par principe, à l'inverse des nationaux, initialement privé »¹¹⁰⁶.

574. L'inégalité constatée entre la situation juridique des étrangers et des nationaux se détermine par le degré de difficulté nécessaire pour remplir les conditions et, par conséquent, par le degré d'automatisme de l'acquisition de la carte de résident. Si ces conditions demeurent relativement basiques, comme par exemple être un simple conjoint ou avoir résidé un certain temps sur le territoire français, alors l'inégalité se réduit avec les nationaux. Si, au contraire, ces conditions apparaissent lourdes et excessives, alors le « plein droit » n'est finalement pas si éloigné de la délivrance soumise à une appréciation discrétionnaire des préfetures. En effet, la détermination d'une situation de plein droit,

¹¹⁰⁴ C. Atias, « De plein droit », *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2184.

¹¹⁰⁵ G. Cornu, « De plein droit », in *Vocabulaire juridique*, PUF, 9ème éd., 2011.

¹¹⁰⁶ V. Champeil-Desplats, *op. cit.*

avant de créer l'effet d'automaticité recherché, suppose qu'au préalable une autorité compétente, en l'espèce le préfet, ait constaté l'existence des conditions requises, parfois non sans une certaine marge d'appréciation.

575. A présent que l'impact de la philosophie de la loi du 17 juillet 1984 sur l'intégration des étrangers ne fait plus de doute, il convient d'en étudier les modalités sur les étrangers concernés, les conditions d'attribution de cette carte et de son renouvellement.

B) Les implications juridiques de la carte de résident en faveur des étrangers

576. L'objectif de la loi du 17 juillet 1984, dans un souci d'intégration des étrangers, est de favoriser au maximum l'acquisition automatique de la carte de résident pour l'étranger (1), tout en permettant, dans certaines situations, à l'administration de délivrer cette carte de façon discrétionnaire (2).

1) La priorité accordé à l'obtention de plein droit de la carte de résident

577. La volonté du législateur en 1984 est d'inclure un nombre important d'étrangers parmi la catégorie des « plein droit », c'est-à-dire les étrangers qui accèdent automatiquement à une carte de résident. Par conséquent, le principe doit être l'obtention automatique d'une carte de résident, tandis que l'obtention discrétionnaire ainsi que les cartes de séjour temporaires d'un an sont reléguées au rang d'exceptions. Cette carte est, selon l'article L. 314-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, valable dix ans, et en principe renouvelable de plein droit. Son renouvellement peut toutefois être refusé si son titulaire est dans une situation de polygamie, s'il a vécu hors du territoire français pendant plus de trois années consécutivement ou s'il est sous le coup d'une interdiction judiciaire du territoire ou d'un arrêté d'expulsion. En plus de la stabilité du séjour et du renouvellement de plein droit, le troisième avantage conféré par la carte de résident est l'autorisation d'exercer une activité professionnelle, au vu de l'article L. 314-4 du CESEDA.

578. Cette volonté explique pourquoi l'article 15 de l'Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France énonce un nombre important d'étrangers concernés par l'obtention de plein droit de la carte de résident : le conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française, l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française si cet enfant a moins de vingt et un ans ou s'il est à la charge de ses parents ainsi qu'aux ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge, l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à moins qu'il n'ait été déchu définitivement de l'autorité parentale, l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 p. 100, le conjoint et les enfants mineurs de dix-huit ans d'un étranger titulaire de la carte de résident qui sont autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial, l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié politique, l'apatride justifiant de trois années de résidence en France, l'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans, et enfin l'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis plus de quinze ans.

579. L'analyse de la liste démontre plusieurs choses et révèle la nouvelle politique d'intégration, dans la mesure où le séjour d'un étranger est facilité s'il présente un certain nombre d'attaches avec le territoire. Premièrement, parmi les étrangers concernés par l'acquisition de plein droit des premières cartes de résident, près de la moitié se rapportent de près ou de loin à un lien familial. En autorisant les étrangers ayant un membre de leur famille en France à y séjourner durablement, le législateur prend acte du fait que les immigrés venus à l'origine pour occuper un emploi désirent s'installer durablement et s'intégrer au sein de la société. Dès lors, l'intégration doit être facilitée, et en particulier en permettant à l'étranger de fonder une famille ou de poursuivre sa vie familiale déjà entamée.

580. Les bénéficiaires de plein droit de la carte de résident sont ceux qui peuvent justifier d'un lien particulièrement étroit avec la France, soit, comme cela vient d'être observé, en raison d'attaches familiales, soit en raison de la durée du séjour. En effet, les trois dernières catégories issues de la loi du 17 juillet 1984 constituent un moyen de

récompenser la présence habituelle et durable d'étrangers présents depuis plusieurs années ainsi que des apatrides. Il n'est plus question de faire peser sur ces personnes la menace d'un refus de renouvellement de leur titre de séjour temporaire. Désormais, tout étranger justifiant d'une résidence conforme aux conditions établies peut envisager de s'installer à très long terme sur la sol français.

2) La possibilité discrétionnaire pour l'administration de délivrer une carte de résident

581. En dehors de ces catégories d'étrangers et d'apatrides qui bénéficient de plein droit de la carte de résident en raison de liens étroits avec la France et donc d'un début d'intégration, la loi du 17 juillet 1984 laisse à la discrétion des autorités préfectorales la possibilité de délivrer une carte de dix ans aux autres étrangers. Il existe deux types de carte de séjour ayant des régimes juridiques différents : l'une constitue un droit pour les étrangers qui remplissent les conditions requises pour l'obtenir, l'autre est délivrée discrétionnairement par l'administration qui dispose d'une large liberté d'appréciation. La générosité du pays d'accueil en matière du séjour des étrangers se mesure dès lors que la carte de résident apparaît davantage comme un droit, c'est à dire que la catégorie « de plein droit » constitue le principe, et que l'appréciation discrétionnaire de l'administration demeure une exception. Au vu de la liste des étrangers bénéficiaires de plein droit en 1984 et de la diversité des situations visées, il n'est pas contestable que le principe établi était d'embrasser un large nombre d'étrangers.

582. Par ailleurs, l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifié par la loi du 17 juillet 1984, dispose que « peuvent obtenir une carte dite "carte de résident" les étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue, conforme aux lois et règlements en vigueur, d'au moins trois années en France ». Les autorités préfectorales, afin de prendre la décision de délivrer ou de refuser la carte de résident, doivent tenir compte « des moyens d'existence dont l'étranger peut faire état, parmi lesquels les conditions de son activité professionnelle et, le cas échéant, des faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France ». La seule condition *sine qua non* est que l'étranger ne doit pas représenter une menace pour l'ordre public. Par exemple, une peine

de prison d'un mois avec sursis pour vol et violence suivies d'une incapacité¹¹⁰⁷, ou encore cinq peines d'emprisonnement fermes pour des faits d'entrée ou séjour irrégulier, d'activité professionnelle ou sociale interdite, de travail dissimulé, d'usage de faux en écriture et d'homicide involontaire dans le cadre du travail constituant des faits relevant d'un risque de menace pour l'ordre public¹¹⁰⁸.

583. S'agissant du contrôle du refus de délivrance en cas de menace pour l'ordre public, son intensification par le juge administratif a permis de favoriser le sort des étrangers en leur garantissant une sécurité juridique évidente. En effet, alors que la justice administrative a longtemps limité son contrôle de la réalité des faits reprochés à l'erreur manifeste commise dans l'appréciation de la menace à l'ordre public qui peut être opposée au candidat à l'obtention ou au renouvellement d'une carte de résident, le Conseil d'Etat est revenu sur cette jurisprudence pour opérer à présent un contrôle normal¹¹⁰⁹. La précaution du juge administratif vis-à-vis de cette notion de menace pour l'ordre public se manifeste également lorsqu'il s'agit de contrôler la décision d'un préfet de procéder à l'expulsion du titulaire d'une carte de résident séjournant en France depuis une longue période. Dans ce cas, le Conseil d'Etat a estimé que le préfet doit apprécier les impératifs liés à la sauvegarde de l'ordre public au regard des nécessités découlant de l'objectif « d'assurer l'insertion de catégories d'étrangers déterminées à raison de considérations humanitaires, du souci de ne pas remettre en cause l'unité de la cellule familiale ou de l'ancienneté des liens noués par les intéressés avec la France »¹¹¹⁰.

584. Face au risque d'une éventuelle menace pour l'ordre public, le juge administratif interprète strictement l'article L. 314-3 du CESEDA. La menace liée à la sauvegarde de l'ordre public doit être suffisamment grave, car si elle ne l'est pas, le juge privilégie l'objectif d'intégration et récompense la volonté affichée par l'intéressé de s'insérer dans la société, notamment au regard de l'ancienneté des liens noués. L'interprétation en faveur de l'intégration se retrouve aussi dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, alors que la loi du 24 avril 1997 proposait de subordonner le renouvellement de la

¹¹⁰⁷ CAA Bordeaux, 22 nov. 2011, *M. Hicham A.*, n° 11BX00910.

¹¹⁰⁸ CAA Nantes, 18 juin 2010, *Mme Mireille X.*, n° 09NT02698 ; CAA Marseille, 1er juillet 2008, *M. Nedim X.*, n° 07MA02300.

¹¹⁰⁹ CE, 17 oct. 2003, *Boubsane*, n° 249183, *JCP A* 2003, p. 1471, note V. Tchen.

¹¹¹⁰ CE, 14 fév. 2001, *Belmebdi*, n° 206914.

carte de résident à l'absence de menace pour l'ordre public, le Conseil a décidé de censurer cette disposition au motif qu' « au moment où il formule une demande de renouvellement de sa carte de résident, l'étranger peut se prévaloir d'une présence régulière sur le territoire français d'une durée de dix ans au moins ». Or, « en raison d'une telle stabilité, de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil des liens multiples, une simple menace pour l'ordre public ne saurait suffire à fonder un refus de renouvellement de ce titre de séjour sans atteintes excessives au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale et privée »¹¹¹¹.

585. La création de la carte de résident a offert aux étrangers durablement installés depuis plusieurs années en France et à leur famille de ne plus être inquiétés par l'incertitude du lendemain, par la précarité de leur séjour. La perspective d'une résidence de dix ans, ainsi que de son renouvellement automatique, sauf trouble particulièrement grave à l'ordre public - et non un simple risque de trouble à l'ordre public - renvoient un message positif d'accueil à l'égard des étrangers concernés. Parmi les évolutions récentes, d'autres mécanismes juridiques vont prolonger cette perspective positive en instaurant des titres de séjour supplémentaires au profit d'une résidence longue, voire permanente, des étrangers.

§2) Les prolongements de la carte de résident

Dans la continuité de la carte de résident, qui survit encore aujourd'hui dans la législation française, d'autres titres de séjour ont été instaurés afin de permettre un séjour long et stable des étrangers en France. Ces titres proviennent aussi bien de la législation européenne (A) que de la législation française (B).

¹¹¹¹ Cons. Const., Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, précitée*.

A) Les prolongements européens au bénéfice d'un séjour long et stable des étrangers

Si le droit de l'Union européenne accorde une place spécifique aux ressortissants de ses Etats membres en matière de droit au séjour (1), il a par ailleurs créé une carte unique de résidence à long terme pour l'ensemble des ressortissants tiers (2).

1) La situation spécifique des étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne

586. Depuis l'important arrêt *Baumbast*¹¹¹² rendu par la Cour de justice des communautés européennes en 2002, l'applicabilité directe de l'article 18 du Traité CE, l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne actuel, ne fait plus aucun doute, lequel dispose que « tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ». Dès lors, les citoyens ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ne sont pas concernés par les conditions d'entrée et de séjour imposées par la politique migratoire d'un Etat européen aux étrangers *stricto sensu*. Par conséquent, ils peuvent, bien que pour une durée limitée, circuler librement sans avoir le besoin de disposer d'un titre de séjour. La question de la sécurité du séjour concerne donc exclusivement les étrangers ressortissants de pays tiers. Toutefois, conformément au précepte selon lequel aucun droit n'est inconditionnel ni illimité, ainsi qu'au principe de droit international d'absence de droit fondamental au séjour des étrangers, les citoyens européens non-nationaux ne sont pas placés dans une situation spéciale devant le régime des mesures d'éloignement.

587. Conformément à la directive de 2004 concernant les mesures d'éloignement des citoyens européens¹¹¹³, l'article L. 521-5 du CESEDA dispose qu'il est possible de prendre

¹¹¹² CJCE, 17 sept. 2002, *Baumbast*, aff. C-413/99.

¹¹¹³ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

à l'encontre des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ou d'un membre de leur famille, des mesures d'expulsion si leur comportement personnel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société¹¹¹⁴. La Cour de justice rappelle au demeurant que le statut fondamental du citoyen européen implique que des mesures d'expulsion ne puissent être prises que dans des cas extrêmes¹¹¹⁵ et que les procédures respectent le principe de proportionnalité¹¹¹⁶. Toujours dans le souci d'assurer une défensive effective du migrant, de concilier la récompense d'une intégration réussie avec la protection de l'ordre public ainsi que de respecter le principe d'égalité de traitement entre les ressortissants communautaires, l'article L. 521-5 du CESEDA précise que, pour prendre une mesure d'expulsion à l'égard de ressortissants européens, les autorités françaises doivent tenir compte de l'ensemble des circonstances relatives à leur situation, notamment la durée de leur séjour sur le territoire national, leur âge, leur état de santé, leur situation familiale et économique, leur intégration sociale et culturelle dans la société française ainsi que l'intensité des liens avec leur pays d'origine.

2) La création d'une carte unique européenne de long séjour pour les ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne

588. Le droit de l'Union européenne, désireux de construire une politique commune en matière d'immigration, s'est efforcé de mettre en place des instruments juridiques destinés à assurer une plus grande longévité du séjour des ressortissants d'Etats tiers aux traités européens. Parmi ces instruments, la carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE » contribue à l'harmonisation des législations européennes quant au droit au séjour des ressortissants tiers. En instaurant une carte unique pour le séjour de

¹¹¹⁴ L'article L. 511-1, II, 8° évoquait simplement une « menace pour l'ordre public ». C'est finalement la loi du 16 juin 2011 qui est venu corriger cette transposition insuffisante de la directive communautaire.

¹¹¹⁵ CJCE, 29 avr. 2004, *Orfanopoulos*, aff. C-482/01.

¹¹¹⁶ CJCE, 26 nov. 2002, *Oteiza Olazabal*, aff. C-100/01. L'arrêt revient d'ailleurs sur la solution de la CJCE dans l'arrêt *Rutili* dans lequel la Cour juge que « des mesures restrictives du droit de séjour limitées à une partie du territoire national ne peuvent être prononcées, par un Etat membre, à l'égard de ressortissants d'autres Etats membres, relevant des dispositions du Traité que dans les cas et conditions dans lesquels de telles mesures peuvent être appliquées aux nationaux de l'Etat en cause ». Y. Robineau, « De l'arrêt *Rutili* à l'arrêt *Olazabal* », in *Mélanges en l'honneur de B. Genevois*, Dalloz, 2008, p. 903.

longue durée en Europe procurant des droits identiques à ceux des ressortissants européens, l'Union européenne entend favoriser l'intégration de ces étrangers ainsi que la mobilité au sein de l'espace commun. En effet, la directive du 25 novembre 2003¹¹¹⁷ souhaite que le résident de longue durée bénéficie dans le deuxième État membre du même traitement que celui dont il bénéficie dans l'État membre dans lequel il a acquis le statut.

589. La directive de 2003 justifie l'établissement de cette carte de résident de longue durée par la nécessité de rapprocher « le statut juridique des ressortissants de pays tiers » de celui des ressortissants des États membres. Or, selon la directive, « une personne résidant légalement dans un État membre, pendant une période à déterminer, et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer dans cet État membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne »¹¹¹⁸. Afin de témoigner de l'ancrage de la personne dans le pays, le critère principal pour l'acquisition du statut de résident de longue durée doit être la durée de résidence sur le territoire d'un État membre. La directive fixe cette durée à cinq années¹¹¹⁹.

590. Ainsi, la loi du 24 juillet 2006 transpose fidèlement la directive de 2003 en introduisant dans le CESEDA la carte de résident longue durée CE, devenue depuis la loi du 7 mars 2016 la carte de résident portant la mention "résident de longue durée-UE". Jusqu'à la loi du 7 mars 2016, la carte de résident de longue durée constituait un droit soumis à l'appréciation discrétionnaire des autorités préfectorales. Pour l'obtenir, il fallait justifier d'une résidence ininterrompue d'au moins cinq années en France et disposer d'une assurance maladie. Selon la rédaction antérieure à 2016, la décision d'accorder ou de refuser cette carte était prise en tenant compte des faits qu'il pouvait invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions de son activité professionnelle s'il en avait une, et de ses moyens d'existence, appréciés au

¹¹¹⁷ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

¹¹¹⁸ Considérant 2 de la Directive du 25 novembre 2003.

¹¹¹⁹ Article 4, § 1 de la directive : « 1. Les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause ».

regard de la stabilité de ses ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins. Par conséquent, parallèlement à l'obtention de plein droit de la carte de résident, son acquisition était soumise, pour les autres étrangers, à l'appréciation discrétionnaire de l'administration, à condition d'avoir résidé en France au moins cinq années, et non plus trois années comme c'était le cas avant que ne survienne la directive de 2003.

591. La Cour de justice s'est montrée très vigilante quant au respect par les Etats membres de l'esprit voulu en instaurant le statut de résident de longue durée. Particulièrement, la Cour a su sanctionner des Etats ayant instrumentalisé la condition de ressources dans le but de restreindre l'accès à ce statut. Ainsi, dans une affaire rendue par sa 2ème chambre le 26 avril 2012¹¹²⁰, la Cour de justice de l'Union européenne a sanctionné l'Etat des Pays-Bas qui avait conditionné la délivrance de la carte de résident longue durée prévue par la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 à un montant de droits fiscaux beaucoup plus élevés que ceux réclamés aux nationaux ou aux citoyens européens¹¹²¹. En effet, si la Cour rappelle qu'aucune disposition de la directive ne fixe le montant des droits que les Etats membres peuvent exiger pour délivrer une carte de résident, cette marge d'appréciation n'est pas illimitée et ne doit pas mettre en péril la réalisation des objectifs d'intégration des ressortissants tiers et de mobilité à l'intérieur du marché européen poursuivis par ladite directive¹¹²². Or, la Cour de justice européenne constate que les droits fiscaux imposés par le Royaume des Pays-Bas sont « disproportionnés et susceptibles de créer un obstacle à l'exercice des droits conférés » par la directive de 2003¹¹²³. Dans cet arrêt, la Cour semble consacrer une nouvelle catégorie « de plein droit » d'étrangers susceptibles d'obtenir une carte de résident de longue durée. Dans l'un de ses considérants, la Cour de Luxembourg considère que, « dès lors que les ressortissants de pays tiers remplissent les conditions et respectent les procédures prévues par cette directive, ils ont le droit d'obtenir le statut de résident de longue durée ainsi que les autres droits qui découlent de l'octroi de ce statut »¹¹²⁴.

¹¹²⁰ CJUE, 2e ch., 26 avril 2012, *Commission contre Pays-Bas*, Aff. C-508/10.

¹¹²¹ Cons. 56 : « Il convient, à titre liminaire, d'observer que le montant des droits fiscaux réclamés aux ressortissants de pays tiers par le Royaume des Pays-Bas qui font l'objet du présent recours varie de 188 euros à 830 euros », ce qui constitue une valeur « sept fois supérieure au montant à acquitter pour obtenir une carte nationale d'identité (Cons. 77).

¹¹²² Cons. 65.

¹¹²³ Cons. 78.

¹¹²⁴ Cons. 68.

592. La loi du 7 mars 2016¹¹²⁵ poursuit cette logique en modifiant l'article L. 314-8 du CESEDA. Désormais, ce dernier dispose que la carte de résident portant la mention "résident de longue durée-UE" est délivrée de plein droit à tout étranger qui justifie, outre une durée de résidence régulière ininterrompue de cinq années en France, la jouissance de « ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins ». La nouvelle rédaction de l'article clarifie d'autant plus le montant des ressources exigé pour pouvoir obtenir la carte de résident de longue durée, à savoir un montant au moins égal au salaire minimum de croissance¹¹²⁶. La plupart des allocations familiales ainsi que des allocations sociales sont toutefois exclues du calcul de ce montant. L'objectif de cette réforme est de rendre conforme le droit français à la directive du 25 novembre 2003 à propos des ressources financières demandées¹¹²⁷.

593. Passée relativement inaperçue¹¹²⁸, la modification de cet article L. 314-8 ne demeure pourtant pas sans importance. En effet, la réforme du 7 mars 2016 paraît plus généreuse, étant donné qu'elle inverse la façon dont est acquise la carte de résident de longue durée. Il ne s'agit plus d'un titre obtenu sous couvert de l'appréciation discrétionnaire de l'administration, mais désormais « de plein droit » à condition de remplir les critères définis par l'article L. 314-8. Le risque d'un refus de l'administration se voit diminué et cantonné à une appréciation plus objective des ressources jugées insuffisantes ou des absences du territoire français préjudiciables pour atteindre les cinq années demandées. Les étrangers désireux d'obtenir la carte de résident de longue durée-UE ne seront donc plus soumis à une appréciation trop aléatoire des services

¹¹²⁵ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, JORF n°0057 du 8 mars 2016.

¹¹²⁶ Ce montant est d'environ 1 480,27 € bruts mensuels. Source : <http://www.smic-horaire.com>.

¹¹²⁷ Rapport n° 2923 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2183) relatif au droit des étrangers en France, par M. Erwann Binet, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2015, Quatorzième législature ; Etude d'impact du 22 juillet 2014.

¹¹²⁸ V. par exemple D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 : mieux accueillir les uns, mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP* 2016, p. 235 ; E. Aubin, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *AJDA* 2017, p. 677 ; D'autre part, cette loi, dont le projet a d'ailleurs failli être abandonné par Bernard Cazeneuve, a été très vivement critiquée, mais pas sur cet aspect de l'article L. 314-8. Dominique Turpin note que le projet a « suscité le mécontentement quasi général des institutions et associations soucieuses de la défense des immigrés comme des élus de droite qui ont promis de l'abroger en cas de retour au pouvoir après les élections de 2017 ». A titre d'exemple, l'auteur fait référence à l'avis négatif adopté par la Commission consultative des droits de l'homme le 21 mai 2015 ou l'avis du Défenseur des droits Jacques Toubon du 23 juin 2015 très critique en ce qui concerne le sort fait aux mineurs : v. D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 : mieux accueillir les uns, mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP* 2016, p. 235.

préfectoraux. Cela ouvre, en théorie, un séjour d'une longue durée à un nombre plus important d'étrangers, et selon des critères plus précis et plus clairs connus à l'avance.

594. Enfin, considérant que la volonté des auteurs de la directive de 2003 était notamment de favoriser la mobilité humaine entre les Etats membres et de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice, la logique eût été d'obliger chaque Etat à accorder la carte de résident de longue durée à un étranger provenant d'un Etat membre dans lequel il avait pu l'obtenir. Pourtant, le droit français ne permet pas qu'un tel cas se produise. En effet, en l'état actuel du droit, l'article L. 313-4-1 du CESEDA autorise simplement l'étranger titulaire de la carte de résident de longue durée-UE accordée dans un autre Etat membre de l'Union européenne à obtenir, s'il justifie de ressources stables et suffisantes pour subvenir à ses besoins et, le cas échéant, à ceux de sa famille ainsi que d'une assurance maladie, une carte de séjour temporaire, et non de longue durée, dont la nature variera selon les motifs de sa venue en France.

595. Apparemment contraire à l'esprit de la directive du 25 novembre 2003, le droit français n'a pourtant jamais été condamné pour ce motif par la Cour de justice de l'Union européenne. Et pour cause, le texte communautaire semble permettre un non-respect de la règle de l'obtention de la carte dans le second Etat membre, dans l'hypothèse où certains Etats ouvrent à des conditions plus favorables l'accès à cette carte. Dans ce cas, conformément au principe de la confiance mutuelle entre Etats membres, « il convient de prévoir que les titres délivrés à des conditions plus favorables n'ouvrent pas l'accès au droit de séjour dans les autres États membres »¹¹²⁹.

596. En permettant aux ressortissants européens de circuler librement dans les autres Etats membres, et en instaurant une carte de résident de longue durée harmonisée dans tous les Etats membres et en principe valable d'un Etat à l'autre, le droit de l'Union européenne a contribué à favoriser l'intégration des étrangers. D'autre part, le droit français a en partie prolongé la grande avancée de la loi du 17 juillet 1984 en favorisant, bien que trop peu, une résidence de longue durée pour certains étrangers.

¹¹²⁹ Considérant 17 de la directive du 25 novembre 2003.

B) Les prolongements français au bénéfice d'un séjour long et stable des étrangers

L'évolution du droit français relatif au séjour des étrangers ne se caractérise pas forcément par une reconnaissance plus étendue et quantitativement plus importante d'une longue résidence à l'égard de tous les étrangers. Ce constat ne doit pourtant pas empêcher de décrire les cas dans lesquels le législateur français a contribué à faire progresser le séjour à très long terme des non-nationaux.

1) La création de la carte de résident permanent

597. La loi du 20 novembre 2007 a créé une carte de résident permanent que l'étranger peut solliciter lors de l'expiration des dix années de sa carte de résident. Justifiée pour des raisons de simplification administrative, l'existence d'une carte de résident permanent représente indubitablement d'excellentes perspectives pour la protection du séjour de l'étranger qui en bénéficie. Ce dernier se voit en effet définitivement débarrassé des inquiétudes liées au renouvellement de son séjour. Il devient presque un citoyen français comme les autres, d'autant plus que sa présence n'est plus remise en cause. Ainsi, le sentiment de rejet que peuvent ressentir certains étrangers disparaît à l'obtention de cette carte dans la mesure où il n'a plus à se justifier ou à prouver l'intérêt de son séjour en France. L'intensité des liens avec le pays se vérifie automatiquement par le nombre d'années passées en France par l'étranger.

598. L'article L. 314-14 du CESEDA dispose que, lorsque sa carte de résident parvient à son expiration, une carte de résident permanent, à durée indéterminée, peut être délivrée à l'étranger qui en fait la demande, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public et à condition qu'il satisfasse aux conditions prévues à l'article L. 314-2. La loi du 7 mars 2016 précédemment évoquée va d'ailleurs plus loin en accordant « de plein droit », mais sous les mêmes réserves, le bénéfice de cette carte aux étrangers lors du second renouvellement de la carte de résident ou de la carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE ». Le texte de 2016 étend également de « plein droit » la délivrance d'une carte de résident permanent à l'étranger âgé de plus de soixante ans qui remplit les conditions définies au premier alinéa, titulaire d'une carte de résident et qui en

sollicite le renouvellement. Cette délivrance a lieu y compris si l'étranger de plus de soixante ans n'en fait pas la demande.

599. Il aurait été envisageable d'exiger encore plus de générosité de la part du législateur qui aurait pu faire bénéficier « de plein droit » cette carte de résident permanent dès la première expiration de la carte de résident. Dans son commentaire de la loi du 20 novembre 2007, le professeur Olivier Lecucq émet cette critique en soulignant que « la logique d'intégration aurait sans doute voulu que la délivrance de cette nouvelle carte entre dans la catégorie des titres obtenus de plein droit puisque la loi rend applicable au titulaire de cette carte les droits attachés à la carte de résident de dix ans mais aussi les conditions qui en limitent la délivrance, en justifient le retrait ou conduisent à ce qu'elle soit périmée »¹¹³⁰. La même logique d'intégration fait craindre au professeur Lecucq que la loi du 20 novembre 2007, en indiquant que « lors du dépôt de sa demande de renouvellement de carte de résident, l'étranger est dûment informé des conditions dans lesquelles il pourra se voir accorder une carte de résident permanent », entende permettre « à l'autorité administrative d'exiger la satisfaction de conditions supplémentaires à celles qui s'opposent au renouvellement de la carte de résident classique ». Dans ce cas, poursuit l'auteur, « la réserve du pouvoir d'appréciation du préfet, déjà peu opportune en elle-même, réduirait alors considérablement l'intérêt du nouveau titre »¹¹³¹. En effet, en dehors des conditions pour le renouvellement de la carte de résident, rien n'indique ce qui pourrait justifier un refus de l'administration. Il aurait donc été plus opportun que la loi du 7 mars 2016 fasse bénéficier de cette carte dès le premier renouvellement, et non au bout du second, une période de dix années étant suffisante pour faire confiance à un étranger et lui permettre de résider pour une durée indéterminée sur le sol français.

La garantie d'un long séjour de l'étranger s'est par ailleurs étendue au cas d'individus particulièrement vulnérables.

¹¹³⁰ O. Lecucq, « La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sa constitutionnalité », *AJDA* 2008, p. 141.

¹¹³¹ *Ibid.*

2) La protection du séjour long et stable des personnes vulnérables

600. Le sort fait aux personnes dites vulnérables caractérise assez bien l'orientation d'une politique d'intégration. Au regard d'une plus value plutôt faible que peuvent apporter ces étrangers, certains estiment que la France aurait peu d'intérêt à leur permettre de résider à long terme sur le territoire. Or, cette vision utilitariste n'est pas partagée et le modèle d'intégration à la française se doit d'accueillir un étranger vulnérable et de favoriser son intégration. Ce souci se manifeste à l'égard des étrangers retraités ainsi qu'à l'égard des étrangers malades.

601. Le cas des étrangers retraités. La loi du 11 mai 1998¹¹³² a créé une carte de séjour spécifique portant la mention « retraité ». Ce droit de séjour, qui trouve son origine dans une proposition du rapport Weil¹¹³³, est valable dix ans et renouvelable de plein droit. Malgré cette durée de validité, le code des étrangers désigne ce titre comme une carte de séjour puisque chaque séjour ne peut pas durer plus d'un an. Pour pouvoir en bénéficier, il faut avoir établi ou établir sa résidence hors de France, avoir bénéficié au préalable d'une carte de résident et bénéficié d'une pension contributive de vieillesse¹¹³⁴. Le conjoint d'un étranger bénéficiant de cette carte peut également en devenir titulaire, s'il a résidé régulièrement avec lui en France¹¹³⁵. La carte portant la mention « retraité » doit sa création à la poursuite d'un objectif : faciliter la libre circulation des retraités étrangers entre la France et leur pays d'origine, l'enjeu étant important pour tous ceux qui conservent des attaches dans les deux pays.

602. Le principal intérêt de ce nouveau titre de séjour est pour son titulaire de ne pas perdre le droit au séjour et les droits sociaux acquis en France et d'échapper à la péremption automatique de la carte de résident au bout de trois ans d'absence du territoire. En effet, jusqu'alors, le droit français était mal adapté à la situation de certains

¹¹³² Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, JORF n°109 du 12 mai 1998 p. 7087.

¹¹³³ Rép. N° 15586 : *JO Sénat Q*, 28 oct. 1999, p. 3566.

¹¹³⁴ Art. L. 317-1 du CESEDA : « L'étranger qui, après avoir résidé en France sous couvert d'une carte de résident, a établi ou établit sa résidence habituelle hors de France et qui est titulaire d'une pension contributive de vieillesse, de droit propre ou de droit dérivé, liquidée au titre d'un régime de base français de sécurité sociale, bénéficie, à sa demande, d'une carte de séjour portant la mention " retraité ". Cette carte lui permet d'entrer en France à tout moment pour y effectuer des séjours n'excédant pas un an. Elle est valable dix ans et est renouvelée de plein droit. Elle n'ouvre pas droit à l'exercice d'une activité professionnelle ».

¹¹³⁵ Art. L. 317-1, alinéa 1er, du CESEDA.

étrangers puisque, au bout d'une absence du territoire français de trois ans, ils pouvaient perdre tout droit au séjour, une telle durée hors de France entraînant la péremption de leur carte de résident. La circulaire du 12 mai 1998, prise en application de la loi adoptée la veille, résume bien la problématique solutionnée par ce titre de séjour : « un certain nombre de ressortissants étrangers retraités ayant accédé à la retraite ont envisagé la perspective de quitter la France et de vivre cette période de leur vie dans leur pays d'origine. Ils en ont souvent été empêchés par la crainte de ne pouvoir revenir sur le sol français aisément pour y retrouver les membres de leur famille proche et par celle de perdre tout ou partie des pensions et avantages sociaux auxquels la résidence en France leur ouvre droit »¹¹³⁶. La carte de séjour a donc pour objet de permettre à des étrangers retraités d'entrer librement et de séjourner de manière temporaire sur le territoire français.

603. S'agissant de la question de l'intégration, elle ne concerne peut-être pas directement les étrangers en question, mais elle peut inciter un individu à nouer des relations autres que professionnelles, à développer des réseaux et s'insérer au sein de la société civile dans la mesure où, une fois qu'il aura atteint l'âge de la retraite, il aura l'opportunité de pouvoir revenir en France, bien que n'y travaillant plus, pour bénéficier du fruit de son intégration réussie, ou encore rendre visite à sa famille restée en France, tout en établissant sa résidence habituelle dans son pays d'origine. Tout être humain désire en effet retourner un jour sur les terres où il est né, où il a grandi, au contact de sa culture d'origine. Cependant, les statistiques récentes démontrent que la carte de « retraité » ne rencontre pas un franc succès. En effet, seules 714 cartes de séjour portant la mention « retraité » ont été délivrées en 2015, contre 1645 en 2007, soit une réduction de plus de moitié. Ce nombre a même considérablement baissé jusqu'à atteindre 547 en 2013, pour finalement repartir à la hausse depuis¹¹³⁷. Ces statistiques révèlent une réussite plus que relative de la carte de séjour « retraité », qui s'explique par une forme de méconnaissance de la part des étrangers de l'existence de ce titre de séjour et par le régime

¹¹³⁶ Circulaire n° INTD9800108C du 12 mai 1998 adoptée par le Ministre de l'Intérieur et prise en application de la loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

¹¹³⁷ « L'admission au séjour - Les titres de séjour », Document publié le 8 juillet 2016 sur le site du Ministère de l'Intérieur.

toujours aussi peu favorable qu'il confère au niveau des droits sociaux et des prestations sociales¹¹³⁸.

604. Le cas des étrangers malades. Depuis la loi du 11 mai 1998, le droit de séjourner en France afin de se faire soigner constitue, « pour d'évidentes raisons humanitaires », « l'une des dernières exceptions à la fermeture de nos frontières »¹¹³⁹. Le droit au séjour lié à la santé devient même de plus en plus un palliatif à la restriction continue du droit d'asile ces dernières années. En plus d'une protection contre tout risque d'OQTF (art. L. 511-4-10°) ou d'expulsion (art. L. 521-3 et L. 512-3 et 4), l'étranger malade peut espérer obtenir une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public (art. L. 313-11-11°)¹¹⁴⁰. Cette autorisation temporaire de séjour peut par ailleurs être renouvelée, mais à la condition pour l'étranger malade « de suivre effectivement, et dans les meilleurs délais, les soins dont la nécessité a justifié son admission au séjour ». Afin de valider ce renouvellement, « il est loisible à l'administration (...) de tenir compte de la diligence de l'étranger dans le suivi des soins, et des éventuelles difficultés rencontrées, pour apprécier si les conditions de délivrance d'une telle autorisation (...) sont remplies »¹¹⁴¹. Enfin, en vertu de l'article L. 311-12, une autorisation provisoire de séjour peut être délivrée à l'un des parents étranger de l'étranger mineur souffrant de problèmes de santé mentionnés dans les conditions du 11° de l'article L. 313-11¹¹⁴².

605. A la lecture de l'article L. 313-11 du CESEDA, il y a tout lieu de considérer que son alinéa 11 s'adresse exclusivement aux étrangers déjà installés en France et constitue

¹¹³⁸ V. Baudet, « Une carte boudée par les retraités », *Plein droit* n° 47-48, *Loi Chevènement : Beaucoup de bruit pour rien*, Janvier 2001.

¹¹³⁹ D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 : mieux accueillir les uns, mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP* 2016, p. 235.

¹¹⁴⁰ Il faut noter que le même séjour pour soins est ouvert aux ressortissants Algériens, en vertu de l'accord bilatéral du 27 décembre 1968 modifié, par la délivrance d'un certificat de résidence d'un an, cf CE, 5 déc. 2001, n° 222592, *Préfet de la Haute-Garonne c/ M. Aïssat*, Lebon, *RFDA* 2002, p. 189 ; *Dr. Adm.*, juin 2002, p. 21 ; CAA Marseille, 15 juin 2009, *M. Krimo Mebani*, n° 07MA02524.

¹¹⁴¹ CE, 30 déc. 2013, *M. B.*, n° 359144, publié au recueil Lebon, *AJDA* 2014, p. 9.

¹¹⁴² Cette autorisation provisoire de séjour, qui ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle, ne peut être accordée en cas de « comportement de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat ou liés à des activités de caractère terroriste ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes » (Article L. 521-3 du CESEDA). Sur ces autorisations, v. CE, 9 nov. 2015, *Ministre de l'Intérieur*, n° 380864, Lebon, *AJDA* 2016, p. 868, note N. Le Broussois, précisant les obligations du préfet en cas de carence du médecin agréé à établir le rapport exigé par les dispositions citées du CESEDA et par l'arrêté du 9 novembre 2011.

un facteur supplémentaire en faveur de leur intégration. En effet, si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, l'étranger n'est pas rejeté et exclu par la France. Cela confirme l'idée que les étrangers ne doivent pas être considérés comme un poids pour la société, et qu'ils ne sont pas présents en France uniquement pour apporter leur force de travail. Leur présence doit être perçue comme normale, il apparaît alors tout aussi normal que les mécanismes de soin leur soient appliqués. Par ailleurs, le code des étrangers détermine que seuls les étrangers « résidant habituellement en France » peuvent bénéficier de cet accès aux soins. La circulaire du 12 mai 1998, en application de la loi du 11 mai 1998, apporte des éclaircissements quant à cette notion de « résidence habituelle ». L'ancienneté du séjour doit être, selon la circulaire, appréciée avec souplesse, et ne doit être qu'exceptionnellement inférieure à un an.

606. L'existence de cette condition de « résidence habituelle » se justifie pleinement car il ne faudrait pas que les étrangers viennent en France déjà malades, uniquement dans le but de se faire soigner. En outre, cela tend à démontrer que cette mesure est destinée à favoriser l'intégration d'étrangers déjà installés en France. Bien que la condition de régularité ne soit pas expressément exigée, l'article L. 313-11-11° ne constitue certainement pas un appel d'air pour inciter une immigration supplémentaire. Une partie de la doctrine s'interroge sur la durée d'un an exigée, qu'elle juge excessive¹¹⁴³. Mais c'est au contraire un délai raisonnable afin de lutter contre une immigration destinée uniquement à se faire soigner en France. De plus, l'idée de pouvoir faire bénéficier dès le premier jour cet alinéa à tout étranger disposant d'un titre de séjour est séduisante, mais elle implique d'exclure tous les étrangers en situation irrégulière. Enfin, il convient de rappeler que cette durée d'un an n'est pas figée, qu'elle peut être exceptionnellement plus courte, puisqu'elle doit être appréciée avec souplesse.

607. Récemment, la loi du 7 mars 2016 a contribué à protéger davantage ce statut et les droits qu'il confère. En effet, jusqu'en 2011, l'article L. 313-11-11° énonçait que la carte était délivrée de plein droit « à l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de

¹¹⁴³ V. Par exemple K. Michelet, « La protection de la santé de l'étranger en situation irrégulière : un droit en perte d'effectivité », *RDSS* 2011, p. 1108 ; et D. Turpin, « La protection de la santé des étrangers en France », *Mélanges D. Breillat*, Université de Limoges, juin 2011, p. 125.

santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire ». Mais dans deux arrêts de section du 7 avril 2010¹¹⁴⁴, le Conseil d'Etat a jugé que « si de telles possibilités existent mais que l'étranger fait valoir qu'il ne peut en bénéficier, soit parce qu'elles ne sont pas accessibles à la généralité de la population, eu égard notamment aux coûts du traitement ou à l'absence de modes de prise en charge adaptés, soit parce qu'en dépit de leur accessibilité, des circonstances exceptionnelles tirées des particularités de sa situation personnelle l'empêcheraient d'y accéder effectivement, il appartient à cette même autorité, au vu de l'ensemble des informations dont elle dispose, d'apprécier si l'intéressé peut ou non bénéficier effectivement d'un traitement approprié dans le pays de renvoi ». En réponse à cette jurisprudence avantageuse pour l'étranger, la loi du 16 juin 2011 remplace les mots « qu'il ne puisse bénéficier effectivement » par « de l'absence », en créant toutefois une réserve tenant à « une circonstance humanitaire exceptionnelle, appréciée par l'autorité administrative après avis du directeur général de l'ARS »¹¹⁴⁵. La loi du 7 mars 2016 a modifié cet article et rétabli la rédaction antérieure à 2011, y compris en supprimant, à juste titre, la référence à une « circonstance humanitaire exceptionnelle ».

608. La réglementation actuelle du droit au séjour des étrangers dévoile de plus en plus de difficultés pour les étrangers d'obtenir un séjour quasi-permanent en France, préalable important pour l'intégration. De telles difficultés apparaissent tant au niveau des catégories concernées par l'obtention de plein droit qu'au niveau des populations « désirées » par les autorités françaises.

¹¹⁴⁴ CE, 7 avr. 2010, n° 301640, *Ministre d'état, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, Lebon; *AJDA* 2010, p. 703; *ibid.* p. 881, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi; *D.* 2010, p.2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot; *Constitutions* 2010, p. 437, obs. V. Tchen; CE, 7 avr. 2010, n° 316625, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, Lebon; *AJDA* 2010, p. 703; *ibid.* p. 881, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi; *D.* 2010, p. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot; *Constitutions* 2010, p. 437, obs. V. Tchen.

¹¹⁴⁵ Cette précision a d'ailleurs permis à la rédaction issue de la loi de 2011 d'être déclarée conforme à la Constitution. Cf. Cons. const., décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, JORF 17 juin, p. 10290, *AJDA* 2011, p. 1174 ; *ibid.* p. 1936, étude O. Lecucq ; *Constitutions*, 2011, p. 581, chron. V. Tchen ; *ibid.* 2012, p. 63, obs. A. Levade.

Section 2 : L'intégration des étrangers fragilisée par la mise à mal d'un séjour long et stable

609. La logique des droits fondamentaux a contribué à l'intégration des étrangers, dans la mesure où elle a permis d'accorder à certains un statut proche de celui des nationaux. Dans son prolongement, elle a fait émerger indirectement un droit fondamental au séjour pour l'étranger, à travers l'existence d'autres droits fondamentaux. Le législateur a ainsi pu, au travers de ce droit au séjour, mettre en place des titres octroyant à l'étranger la jouissance d'une longue résidence, voire permanente dans certains cas.

610. Toutefois, la logique des droits fondamentaux appliquée à l'intégration des étrangers n'est pas absolue. Elle demeure soumise à l'inévitable conflit entre la protection des libertés et les exigences de la sécurité. A cela, il faut ajouter des impératifs liés à la situation économique du pays qui fragilisent la force des droits fondamentaux et le statut des non-nationaux. En effet, étant sans cesse porteurs d'une image négative, d'une présomption défavorable¹¹⁴⁶, en raison de leur non appartenance à la communauté nationale, les étrangers sont toujours les premiers à subir les conséquences liées à de tels impératifs. De fait, l'intégration des étrangers pâtit de ce lien de cause à effet.

611. La réalité d'une résidence longue et stable des étrangers, favorable à leur intégration, apparaît de moins en moins évidente et se limite à certaines situations (§1). Au delà de ce constat, les autorités publiques affichent la volonté de ne plus « subir » une certaine forme d'immigration et de s'orienter vers une immigration « choisie », ce qui témoigne d'une vision utilitariste de l'étranger. Cette nouvelle tendance affecte négativement l'intégration de ces étrangers « indésirables » car elle fait renaître en eux un sentiment de rejet et d'exclusion (§2).

¹¹⁴⁶ M. Lachaze, *Les étrangers dans le droit public français*, Dalloz, Paris, 1928, p. 12.

§1 : La réalité limitée et de plus en plus rare d'une résidence de longue durée pour les étrangers

612. Bien que l'existence d'un droit fondamental au séjour par l'intermédiaire des droits fondamentaux ait été démontrée, son effectivité se caractérise par de plus en plus d'incertitude. L'effectivité d'un droit fondamental « est primordiale attendu qu'elle fait essentiellement référence à sa réalisation concrète »¹¹⁴⁷. Il s'agit d'un « objet d'indispensable inquiétude pour les juristes soucieux de convaincre qu'ils ne s'enferment pas dans "l'univers abstrait des règles" et sont attentifs à l'inscription de celles-ci dans les pratiques sociales »¹¹⁴⁸. L'effectivité va avoir pour conséquence de devoir « déterminer si factuellement la personne est en mesure de réaliser la conduite garantie »¹¹⁴⁹. En effet, « l'effectivité n'est pas une condition d'existence de la norme mais de son accomplissement »¹¹⁵⁰.

613. Appliquée à l'intégration des étrangers, l'effectivité limitée de leur droit au séjour engendre une réalité peu encourageante quant à la possibilité d'une résidence de longue durée. La citoyenneté de résidence, qui fait de l'étranger un quasi-citoyen, n'est possible qu'au travers d'un titre de séjour à longue durée ou permanent. Or, en limitant l'accès à ce séjour, les autorités publiques ne mènent pas une réelle politique d'intégration. Seule une résidence longue et stable peut assurer à l'étranger sa place au sein de la société. Alors que la catégorie de la carte de résident obtenue « de plein droit » a été inventée pour sécuriser le parcours de l'étranger qui s'installe en France, son obtention tend à se raréfier (A), favorisant ainsi l'appréciation discrétionnaire de l'administration, c'est-à-dire incertaine pour l'étranger (B).

¹¹⁴⁷ J. Duignau, *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, thèse préc., p. 235.

¹¹⁴⁸ A. Jeammaud, « Le concept d'effectivité du droit », in Philippe Auvergnon (dir.), *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?*, Actes du Séminaire international de droit comparé du travail, des relations professionnelles et de la sécurité sociale, COMPTRASEC, 2006, p. 34.

¹¹⁴⁹ D. Ribes, *L'Etat protecteur des droits fondamentaux. Recherche en droit comparé sur les effets des droits fondamentaux entre personnes privées*, thèse dactylographiée, Université Paul Cézanne, Aix Marseille III, Aix-en-Provence, 2005, p. 252.

¹¹⁵⁰ D. Roman, « Les droits sociaux, entre injusticiabilité et conditionnalité : éléments pour une comparaison », *R.I.D.C.*, 2009, n° 2, p. 314.

A) La disparition progressive de catégories d'étrangers présentant une attache réelle avec la France pour l'acquisition « de plein droit » de la carte de résident

Au gré des alternances politiques, le droit des étrangers a considérablement durci les conditions d'obtention « de plein droit » de la carte de résident pour des individus présentant pourtant des liens certains avec la France, au point même de les abroger du régime de l'article L. 314-11 du CESEDA. C'est le cas du conjoint étranger (1) et de l'étranger ayant déjà résidé en France (2).

1) La suppression appliquée au conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française

614. Le point de départ de la disparition progressive des catégories d'étrangers pouvant bénéficier de plein droit de la carte de résident remonte à la loi du 24 août 1993 dans laquelle la droite, de retour au pouvoir, a souhaité de façon générale rendre plus strictes les conditions d'octroi des titres de séjour. Ainsi, la loi rétablit deux conditions qui avaient été supprimées par un texte de 1989¹¹⁵¹ : la réserve d'ordre public et la régularité du séjour. A cela, la loi de 1993 ajoute que la régularité de l'entrée du séjour doit également se justifier pour certaines catégories d'étrangers¹¹⁵². Surtout, la loi « redéfinit ces catégories d'étrangers susceptibles de bénéficier de plein droit de la carte de résident de façon plus rigoureuse »¹¹⁵³.

615. Par exemple, alors qu'avant la réforme de 1993 une carte de résident pouvait être accordée de plein droit à tout conjoint d'un ressortissant de nationalité française, la loi « Pasqua » restreint l'obtention de la carte à « l'étranger marié depuis au moins un an avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie entre les

¹¹⁵¹ Loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

¹¹⁵² Cette régularité de l'entrée du séjour est exigée pour les 5 premiers alinéas de l'ancien article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, à savoir principalement des membres de la famille d'un étranger titulaire de la carte ou d'un ressortissant français, ainsi que pour l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français. S'agissant des autres catégories d'étrangers candidats à l'obtention de plein droit de la carte de résident, ils sont dispensés de cette exigence de justification d'une entrée régulière sur le territoire, mais ils sont tout de même tenus à la condition d'un séjour régulier.

¹¹⁵³ D. Turpin, « La réforme de la condition des étrangers par les lois des 24 août 1993 et 30 décembre 1993 et par la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 », *Revue critique de droit international privé*, 1994, p. 1.

époux n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ». Cette modification a indubitablement eu pour conséquence d'écarter un grand nombre d'étrangers de la possibilité de bénéficier d'une carte de résident, ceux vis-à-vis desquels les autorités publiques émettaient des doutes quant à la sincérité de leur mariage avec un Français.

616. La volonté de limiter les abus en la matière a d'ailleurs poussé les dirigeants à supprimer cette catégorie d'étrangers de la jouissance de plein droit de la carte de résident. En effet, la loi du 24 juillet 2006¹¹⁵⁴ abroge l'alinéa 1er de l'article L. 314-11 du CESEDA et prive de nombreux ressortissants étrangers de la possibilité de s'installer durablement en France avec son conjoint et d'une perspective stable et certaine de s'intégrer. Cette suppression s'inscrit dans la continuité de la loi du 26 novembre 2003 ayant exigé deux ans de vie commune avant de pouvoir prétendre à l'obtention de plein droit de la carte de résident, contre un an auparavant depuis 1993. Alors que la loi en question affichait le désir de porter une attention particulière sur cet aspect de l'intégration des immigrés, la précarisation du sort de certains étrangers, au seul motif que quelques-uns abusent des avantages conférés par le mariage, semble aller à l'encontre de l'objectif d'intégration mis en avant par l'intitulé du texte législatif¹¹⁵⁵. Désormais le préfet est dans une situation de pouvoir discrétionnaire face au conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française qui souhaite pouvoir s'installer durablement.

¹¹⁵⁴ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

¹¹⁵⁵ Pour aller plus loin dans cette idée selon laquelle la portée de la loi du 24 juillet 2006 n'est pas tant l'intégration de tous les étrangers mais plutôt la volonté de fragiliser le séjour de certains, son article 47 modifie l'article L. 431-2 CESEDA pour autoriser l'administration, en cas de rupture de la vie commune, à retirer ou à refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour au conjoint d'un étranger en situation régulière, pendant trois ans (au lieu de deux) à compter de l'autorisation de séjourner sur le territoire national. Le Conseil constitutionnel a estimé que cela ne constituait pas une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie privée et familiale normale ou à la « liberté personnelle » des intéressés, « aucune règle ou principe constitutionnel ne garantissant le maintien ou le renouvellement d'une autorisation lorsque les conditions mises à sa délivrance ne sont plus satisfaites ». La loi s'est donc « bornée à définir les conditions, relatives à l'effectivité de la vie commune, du maintien de cette autorisation », sans avoir commis à cet égard d'erreur manifeste d'appréciation : Cons. Const., Décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* ; D. Turpin, « La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *Revue critique de droit international privé* 2007, p. 1.

2) La suppression appliquée à l'étranger présentant un délai de résidence en France

617. S'agissant des étrangers installés durablement en France depuis plusieurs années, leur intégration « de fait » était récompensée « en droit » par les alinéas 8 et 9 de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui accordaient « de plein droit » une carte de résident « à l'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans » et à celui « qui justifie, par tous moyens, résider en France habituellement depuis plus de quinze ans ». Ces dispositions ont connu depuis trente ans de nombreuses modifications manifestant un jeu de « flux et reflux » au gré de l'alternance politique et permettant de douter de la sincérité des pouvoirs publics quant à la recherche de l'intégration des populations étrangères présentes en France. L'évolution de cet aspect du droit démontre l'ambiguïté des politiques d'intégration menées, entre réel souci de favoriser l'insertion des étrangers, et volonté de restreindre l'accès à la résidence d'un nombre croissant d'individus. En outre, l'intérêt de rappeler cette évolution multiple réside dans le fait, justement, de dénoncer la complexité et la lourdeur du droit des étrangers, ce qui a pour conséquence, pour des novices du droit que sont *a priori* les étrangers en question ainsi que la plupart des associations qui leur viennent en aide, de les maintenir dans un flou permanent quant à leurs droits et les possibilités d'acquérir un titre de séjour.

618. La loi du 9 septembre 1986¹¹⁵⁶ a considérablement restreint et mis en difficulté l'accès de plein droit à la carte de résident sur la base d'un séjour habituel puisque l'alinéa 12 de l'article 15 qui en résulte dispose que la carte de résident est délivrée de plein droit à « l'étranger qui justifie, par tous moyens avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ou en situation régulière depuis plus de dix ans et qui n'a pas été condamné définitivement pour crime ou délit à une peine au moins égale à six mois d'emprisonnement sans sursis ou un an avec sursis ou à plusieurs peines d'emprisonnement au moins égales, au total, à ces mêmes durées ».

¹¹⁵⁶ Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

619. Alors que la durée de la résidence était jusqu'alors de quinze ans avant de pouvoir bénéficier de plein droit de la carte de séjour permanent, la loi du 9 septembre 1986¹¹⁵⁷ n'en exige désormais que dix. Cependant, jusqu'en 1986, la résidence devait être « habituelle ». L'ordonnance rajoute qu'elle devra être, à partir du 12 septembre 1986, caractérisée par sa régularité. La différence n'est pas mince car le terme « habituelle » signifie que le séjour n'a pas forcément toujours été régulier. En effet, un étranger présent en France pendant vingt ans, y compris en situation irrégulière pendant une certaine durée, pouvait, s'il parvenait à justifier de cette résidence « habituelle », bénéficier de plein droit de la carte de résident. La condition de résidence « habituelle » est tout de même maintenue pour l'étranger présent en France depuis l'âge de dix ans. Le souci d'imposer dix années de séjour régulier pour l'obtention de la carte de résident prive ainsi de tout effet le délai pendant lequel l'étranger est présent en France mais de manière irrégulière.

620. Il est loisible de se demander si cette mesure favorise réellement l'intégration des étrangers. L'étranger, y compris pendant qu'il séjourne de manière irrégulière en France, favorise des liens avec la communauté nationale, s'imprègne de sa culture, y occupe un emploi. Le texte de 1986 ajoute de surcroît une exception à l'obtention de plein droit de la carte de résident. L'étranger en question ne doit pas avoir été condamné définitivement à un crime ou à un délit. Cette condition constitue manifestement une violation du principe d'égalité dans la mesure où l'étranger, comme souvent dans le droit français, est victime du principe de la « double peine ». En plus d'être condamné pour son délit ou son crime, ce qui apparaît tout à fait normal et justifié, il voit ses chances de pouvoir résider en France fortement réduites, notamment en raison d'une peine de six mois d'emprisonnement. Une telle mesure ne va pas dans le sens de son intégration puisqu'elle ne fait que lui rappeler sa condition d'extranéité, sa situation d'infériorité par rapport aux nationaux, ainsi que son obligation d'exemplarité encore plus élevée.

¹¹⁵⁷ Le contexte de l'adoption de cette loi n'est évidemment pas anodin, ni sans lien avec la sévérité de son contenu. La droite, menée majoritairement par le parti du Rassemblement pour la République, vient de remporter les élections législatives. Jacques Chirac, Premier ministre pour la seconde fois, souhaite marquer les esprits en adoptant des textes indubitablement classés à droite, afin de bien se distinguer du gouvernement de gauche en place depuis 1981, d'autant plus qu'il s'agissait de la première expérience « de gauche » sous la Cinquième République.

621. Trois ans plus tard, la loi du 2 août 1989¹¹⁵⁸ modifie de nouveau l'article 15 de l'ordonnance de 1945¹¹⁵⁹ et récompense une résidence habituelle d'une durée de quinze ans par l'obtention de plein droit de la carte de résident¹¹⁶⁰. Dans son commentaire sur la loi Joxe, le professeur François Julien-Laferrière remarque que, tout en revenant sur l'esprit de la « loi Pasqua » jugée trop sévère, le législateur de 1989 ne rétablit pas pour autant la situation antérieure mais réalise plutôt « un compromis entre le système mis en place en 1984, celui issu de la loi du 9 septembre 1986 et la jurisprudence du Conseil d'Etat intervenue sur le fondement de ces deux textes »¹¹⁶¹. Un arrêt a notamment imposé à la nouvelle rédaction de l'article 15 de ne pas opposer aux bénéficiaires de l'obtention de plein droit de la carte de résident la nécessité de justifier d'une situation régulière au moment du dépôt de la demande¹¹⁶². Le compromis de la loi de 1989, en grande partie dû aux hésitations de la majorité de l'époque¹¹⁶³, explique que l'alinéa 12 maintienne l'obtention de plein droit en cas de séjour régulier d'une durée de dix ans, tout en rétablissant la possibilité d'en bénéficier au bout de quinze années de résidence habituelle.

622. Mais ce régime plutôt favorable à l'intégration des étrangers par le biais d'une longue résidence est de courte durée car la loi du 24 août 1993 restreint de nouveau l'accès à la carte de résident : seuls les étrangers « en situation régulière depuis plus de dix ans » y ont accès, avec pour condition supplémentaire de ne pas avoir été « titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention "étudiant" » pendant cette durée. L'exclusion de ces étrangers qui ont séjourné en France en qualité d'étudiants pendant la totalité ou la quasi-totalité du délai de dix ans est juridiquement fondée selon le Conseil constitutionnel car ces étudiants « sont placés dans une situation différente de celle des

¹¹⁵⁸ Loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

¹¹⁵⁹ L'abrogation de la loi Pasqua du 9 septembre 1986 faisait d'ailleurs partie du programme de François Mitterrand lors de la campagne présidentielle de 1988.

¹¹⁶⁰ Alinéa 12 de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1989 suite à l'adoption de la loi du 2 août 1989 : La carte de résident est délivrée de plein droit « à l'étranger qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituelle en France depuis plus de quinze ans ou depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ou qui est en situation régulière depuis plus de dix ans ».

¹¹⁶¹ F. Julien-Laferrière, « Commentaire de la loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France », *Recueil Dalloz* 1990, p. 17.

¹¹⁶² CE, 26 sept. 1986, *GISTI*, Lebon, p. 219.

¹¹⁶³ Dans son article, le professeur François Julien-Laferrière rappelle que deux courants semblent avoir existé au sein du Gouvernement dirigé par Michel Rocard : l'un favorable à un retour complet au régime antérieur à la loi « Pasqua », l'autre souhaitant maintenir un grand nombre de ses dispositions. Source : F. Julien-Laferrière, « Commentaire de la loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France », *Recueil Dalloz* 1990, p. 17.

autres étrangers au regard des raisons justifiant le séjour qu'a entendu prendre en compte le législateur »¹¹⁶⁴. La résidence constitue de moins en moins un indice permettant d'accorder sans conditions et de plein droit l'accès à un séjour long et stable de l'étranger.

623. Cette évolution s'achève par l'article 38 de la loi du 24 juillet 2006 qui supprime cette catégorie d'étrangers de la liste des bénéficiaires « de plein droit » de la carte de résident. Une telle mesure est à mettre en perspective avec l'état d'esprit global du législateur de 2006 qui désire lutter contre l'immigration dite « subie » en faisant obstacle notamment à diverses conditions d'entrée et de séjour de l'étranger. Preuve en est, l'article 31 de cette loi abroge le 3^e alinéa de l'article L. 313-11 du CESEDA, qui bénéficiait « à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant » afin d'obtenir de plein droit la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale ». Restreindre ici l'accès au séjour après dix années de résidence habituelle ne comporte aucune cohérence dans la mesure où, bien que constituant une sorte de « prime à l'illégalité », cette régularisation automatique « constituait parfois le dernier recours offert pour sortir de situations juridiquement inextricables et humainement intolérables au cas par cas, évitant de recourir à des régularisations massives »¹¹⁶⁵, d'autant plus que la disposition en question concernait assez peu de personnes¹¹⁶⁶.

Il résulte de tous ces développements que la rédaction actuelle de l'article L. 314-11 du CESEDA n'est plus fidèle à l'esprit des créateurs de la carte de résident de 1984.

B) Le régime actuel de l'acquisition de la carte de résident peu enclin à favoriser l'intégration des étrangers

A l'heure actuelle, la balance entre les deux modes d'acquisition de la carte de résident s'est déséquilibrée en faveur de l'appréciation discrétionnaire. En effet, malgré le

¹¹⁶⁴ Cons. Const., déc. n° 93-325 DC du 13 août 1993.

¹¹⁶⁵ D. Turpin, « La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁶⁶ Environ 4000 personnes par an. Source : D. Turpin, *op. cit.*

maintien de certaines catégories dont l'intérêt n'est pas négligeable (2), l'article L. 314-11 s'applique désormais à un nombre limité d'étrangers. De plus, le retour depuis la loi du 7 mars 2016 de certaines catégories « de plein droit » constitue une fiction au regard des éléments exigés et des obstacles potentiels (3).

1) L'article L. 314-11 du CESEDA vidé de son sens originel

624. Une politique d'intégration cohérente doit se baser sur une majorité de situations enclenchant la délivrance de plein droit d'une carte de résident. Il est essentiel de fournir aux personnes concernées des outils juridiques qui vont leur permettre de nouer des relations au sein de la communauté des citoyens et de stabiliser leur situation, de telle sorte que l'intégration est facilitée par le droit, et non plus récompensée par lui. La logique consistant à fournir des titres de séjour de plus en plus courts et de moins en moins certains est quant à elle contre-productive puisque l'étranger désireux de s'installer en France vit dans la peur du lendemain et dans la crainte de devoir retourner dans son pays d'origine.

625. De même, soumettre l'acquisition de la carte de résident, avec les droits qui lui sont attachés, à la décision discrétionnaire de l'administration, est contestable puisque cela revient à prendre le risque d'une appréciation des autorités préfectorales en fonction de la situation économique du pays, en fonction des ressources financières dont dispose l'étranger pour subvenir à ses besoins, en fonction de l'origine géographique plus ou moins désirée de l'étranger. Selon le contexte, selon le positionnement politique du Gouvernement en place, voire selon la politique menée par le Préfet du département devant lequel il présente sa demande, l'étranger peut se voir refuser la délivrance de la carte de résident, indépendamment de sa propre situation.

626. Dès lors, la délivrance de plein droit de la carte de résident a quelque peu perdu de son sens d'origine. Au regard de la liste des bénéficiaires en 1984, il s'agissait en grande partie d'aider à l'intégration d'étrangers fournissant d'ores et déjà des preuves d'un effort d'insertion ou des garanties d'une intégration entamée : les membres de la famille d'un étranger, son conjoint, ou encore un étranger résidant habituellement sur le sol français depuis un certain délai. Aucune condition ne leur était exigée, puisque le but était

justement de faciliter leur intégration par ce moyen. Aujourd'hui, la liste des cas fournie par l'article L. 314-11¹¹⁶⁷ démontre l'idée selon laquelle la carte de résident est dorénavant accordée de plein droit à des étrangers se trouvant dans des situations relativement rares ou dont l'intégration ne fait pas l'objet d'un débat particulièrement intense. En tout cas, il est permis de douter d'une réelle volonté d'aider à l'intégration des personnes concernées. Il s'agit en effet majoritairement d'étrangers ayant servi directement ou indirectement dans l'armée française, de titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, ou encore d'enfants d'un ressortissant français. Les deux catégories ajoutées par la loi du 7 mars 2016, à savoir l'étranger retraité désireux de s'installer durablement en France (alinéa 11) et l'étranger victime d'infractions particulières liées à la

¹¹⁶⁷ Article L. 314-11 du CESEDA : « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de la régularité du séjour :

1° (Abrogé) ;

2° A l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française si cet enfant est âgé de dix-huit à vingt et un ans ou dans les conditions prévues à l'article L. 311-3 ou s'il est à la charge de ses parents ainsi qu'aux ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge, sous réserve qu'ils produisent un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ;

3° A l'étranger titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ainsi qu'aux ayants droit d'un étranger, bénéficiaires d'une rente de décès pour accident de travail ou maladie professionnelle versée par un organisme français ;

4° A l'étranger ayant servi dans une unité combattante de l'armée française ;

5° A l'étranger ayant effectivement combattu dans les rangs des forces françaises de l'intérieur, titulaire du certificat de démobilisation délivré par la commission d'incorporation de ces formations dans l'armée régulière ou qui, quelle que soit la durée de son service dans ces mêmes formations, a été blessé en combattant l'ennemi ;

6° A l'étranger qui a servi en France dans une unité combattante d'une armée alliée ou qui, résidant antérieurement sur le territoire de la République, a également combattu dans les rangs d'une armée alliée ;

7° A l'étranger ayant servi dans la Légion étrangère, comptant au moins trois ans de services dans l'armée française, titulaire du certificat de bonne conduite ;

8° A l'étranger reconnu réfugié en application du livre VII ainsi qu'à :

a) Son conjoint, son partenaire avec lequel il est lié par une union civile ou son concubin, s'il a été autorisé à séjourner en France au titre de la réunification familiale dans les conditions prévues à l'article L. 752-1 ;

b) Son conjoint ou son partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est postérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile, à condition que le mariage ou l'union civile ait été célébré depuis au moins un an et sous réserve d'une communauté de vie effective entre époux ou partenaires ;

c) Ses enfants dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3 ;

d) Ses ascendants directs au premier degré si l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection est un mineur non marié.

Le délai pour la délivrance de la carte de résident après la décision de reconnaissance de la qualité de réfugié par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Cour nationale du droit d'asile est fixé par décret en Conseil d'Etat ;

9° A l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3 ;

10° A l'étranger qui remplit les conditions prévues au second alinéa de l'article L. 316-1 ;

11° A l'étranger titulaire d'une carte de séjour portant la mention " retraité " qui justifie de sa volonté de s'établir en France et d'y résider à titre principal.

L'enfant visé aux 2°, 8° et 9° du présent article s'entend de l'enfant ayant une filiation légalement établie, y compris l'enfant adopté, en vertu d'une décision d'adoption, sous réserve de la vérification par le ministère public de la régularité de cette décision lorsqu'elle a été prononcée à l'étranger ».

traite des êtres humains¹¹⁶⁸ ou encore au proxénétisme¹¹⁶⁹ (alinéa 10), ne peuvent qu'appuyer ces propos, dans la mesure où elles ne devraient pas concerner un nombre très important d'individus. A titre d'exemples, seules 547 cartes de séjour « retraité » ont été délivrées en 2013¹¹⁷⁰.

Deux catégories d'étrangers visées par l'article L. 314-11 font cependant exception à cette tendance à la raréfaction de la catégorie des « plein droit ».

2) Le maintien de catégories « de plein droit » essentiel pour l'intégration des étrangers concernés

627. Deux catégories d'étrangers visées par l'article L. 314-11 conservent un intérêt quant à l'objectif d'intégration car elles concernent des personnes vulnérables, parfois isolées, et dont l'insertion dans la société est un réel enjeu. En premier lieu, le neuvième alinéa de l'article L. 314-11 du CESEDA maintient la délivrance de plein droit de la carte de résident pour les apatrides. Certes, il ne s'agit pas littéralement d'étrangers au sens strict du terme mais il en va de la tradition humaniste de la France de permettre à ces individus dépourvus de tout lien vis-à-vis d'une nation de pouvoir résider durablement sur le sol français ainsi que de pouvoir bénéficier des droits reconnus au titulaire de ce titre de séjour. La seule condition exigée à l'apatride est qu'il puisse justifier de trois années de résidence régulière. D'ailleurs, l'article du code des étrangers précise que la carte de résident est également accordée de plein droit au conjoint de l'apatride et à ses enfants ayant atteint l'âge de la majorité.

628. En second lieu, le statut de réfugié, dont l'intégration au sein de la société française est déterminante, garantit de plein droit l'obtention de la carte de résident. La France a toujours été une terre d'accueil, elle a d'ailleurs vocation à le rester, d'autant plus que, au vu du contexte international actuel, elle est amenée dans les prochaines années à devoir accueillir un nombre important de réfugiés politiques ou climatiques, dans les limites

¹¹⁶⁸ Article 225-4-1 à 225-4-6 du Code pénal.

¹¹⁶⁹ Article 225-5 à 225-10 du Code pénal.

¹¹⁷⁰ Source : DGEF/DSED.

acceptables de ses capacités d'accueil. Dans un contexte où la délivrance de titres de séjour précaires se généralise, le maintien d'un droit au séjour stable et sécurisé pour les réfugiés n'est pas anodin, peu de primo-arrivants pouvant d'ailleurs s'en prévaloir. Dans des domaines comme l'accès au logement ou à l'emploi, jouir d'un tel privilège est éminemment décisif pour leur permettre de s'intégrer. La tradition française d'ouverture envers les réfugiés justifie que, dès 1984, ces étrangers peuvent bénéficier de plein droit de la carte de résident. La loi du 7 mars 2016 a dans ce domaine permis de clarifier et d'étendre les bénéficiaires de la carte de résident liés au statut de réfugié.

629. En effet, si dans les premières années de son existence, la carte de résident était attribuée au seul étranger à qui était reconnu le statut de réfugié, la loi du 2 août 1989 a permis d'en étendre le bénéfice, sans condition, au conjoint et aux enfants de l'étranger réfugié. Aujourd'hui, le statut de réfugié conserve tout son intérêt puisque, dès son obtention, l'étranger acquiert de plein droit la carte de résident, ce qui lui confère tous les avantages qui lui sont rattachés. Au vu des situations dramatiques et inhumaines vécues par l'étranger réfugié, de surcroît lorsqu'il arrive isolé dans un nouveau pays dans lequel la culture et la langue lui sont entièrement inconnues, il est important de ne pas fragiliser ce droit à un séjour long et stable, ainsi que la possibilité d'occuper un emploi. De cette manière, les perspectives d'intégration deviennent plus aisées.

630. Les modifications de la loi du 7 mars 2016 concernant l'entourage du réfugié. En ce qui concerne l'entourage éventuel de l'étranger à qui il est reconnu le statut de réfugié, les conditions nécessaires pour qu'ils bénéficient du même titre de séjour sont développées dans les quatre points de l'alinéa 8 de l'article L. 314-11 du CESEDA. S'agissant des enfants du réfugié, la situation reste inchangée dans la mesure où ils obtiennent de plein droit la carte de résident dans l'année de leur dix-huitième anniversaire ou encore s'ils ont entre seize et dix-huit ans et qu'ils déclarent désirer occuper une activité professionnelle¹¹⁷¹. Dans le cas d'une réunification familiale, le conjoint du réfugié, son partenaire avec lequel il est lié par une union civile ou son

¹¹⁷¹ L'article L. 311-3 du CESEDA prévoit en effet cette possibilité pour l'enfant mineur d'un étranger réfugié. Pour cela, l'article précise toutefois que les enfants sont astreints à l'obligation de remplir les conditions prévues à l'article L. 314-11, à savoir l'absence de menace pour l'ordre public et la régularité du séjour qu'ils doivent être en mesure de prouver.

concubin acquière également de plein droit une carte de résident. A ce propos, la loi du 7 mars 2016 a aligné le régime de l'union civile et du concubinage à celui du mariage puisque, auparavant, seul le mariage pouvait produire cet effet. Il en va de même pour le point qui suit.

631. Si, après avoir introduit sa demande d'asile, l'étranger s'est marié ou a contracté une union civile, son conjoint ou son partenaire font alors partie des bénéficiaires de la carte de résident, « à condition que le mariage ou l'union civile ait été célébré depuis au moins un an et sous réserve d'une communauté de vie effective entre époux ou partenaires »¹¹⁷². Il s'agit en l'espèce, tout en respectant le droit à une vie familiale normale du réfugié, de ne pas permettre implicitement une instrumentalisation du mariage ou de l'union civile destinée à faire bénéficier des avantages de l'article L. 314-11, sans une réelle intention de fonder une famille. Enfin, ce régime favorable au séjour de l'étranger réfugié à celui de sa famille permet aux ascendants directs au premier degré de l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection d'acquies de plein droit la carte de résident. Pour cela, le texte, modifié par la loi du 7 mars 2016, impose que l'étranger soit mineur et non marié. Cette ultime condition remplace la rédaction précédente selon laquelle le mineur devait être non accompagné pour que ses ascendants directs puissent obtenir la carte de résident.

632. La formule issue de la loi de 2016 se montre plus bénéfique à l'intégration du réfugié mineur puisqu'elle étend le nombre de cas dans lesquels il peut être entouré de manière suffisamment durable par ses parents. En effet, le mineur non accompagné est un « mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille »¹¹⁷³. Or, la privation de la protection de la famille s'entend lorsqu'aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant. Par conséquent, un réfugié mineur à propos duquel un adulte prend l'initiative de s'en voir confier la charge n'est pas considéré comme non accompagné et ne pouvait donc, sous l'empire de la législation antérieure, faire bénéficier à ses ascendants d'un droit à la carte de résident. Ainsi, en lui préférant l'expression « non marié », le législateur a entendu étendre cette

¹¹⁷² Article L. 314-11, alinéa 8, c) du CESEDA.

¹¹⁷³ Cette définition est issue de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, JORF n°0063 du 15 mars 2016.

protection au-delà de la simple catégorie des mineurs non accompagnés. On ne peut, après seulement un an d'existence, juger de l'effectivité d'une telle modification, mais sans doute les statistiques prouveront-elles dans les prochaines années une hausse du nombre de cartes de résident délivrées sur cette base. Les perspectives semblent moins heureuses concernant le rajout apparent de nouvelles catégories « de plein droit ».

3) La réapparition fictive de certaines catégories « de plein droit »

633. En modifiant l'article L. 314-9 du CESEDA par la loi du 7 mars 2016, le législateur s'est montré plutôt généreux quant à la délivrance de plein droit des cartes de résident mais a dans le même temps semé le trouble dans ce domaine. En effet, auparavant, les situations prévues dans l'article en question étaient laissées à l'appréciation discrétionnaire du préfet. Plus précisément, il s'agit de catégories d'étrangers bénéficiaires de plein droit de l'obtention de la carte de résident lors de son introduction dans le droit français en 1984, puis supprimées par le législateur. On y retrouve le cas du conjoint et des enfants d'un étranger titulaire de la carte de résident autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial¹¹⁷⁴, l'étranger père ou mère d'un enfant français résidant en France¹¹⁷⁵ et l'étranger marié avec un ressortissant de nationalité française¹¹⁷⁶. La loi du 7 mars 2016 leur octroie de nouveau le régime du « plein droit », tout en conservant des conditions plus ou moins strictes pour y prétendre. Dès lors, à partir du moment où l'étranger satisfait ces conditions, l'administration semble tenue de lui accorder la carte à laquelle il aspire.

634. Cette avancée s'inscrit dans le prolongement d'un arrêt rendu par la Cour administrative de Versailles en 2015¹¹⁷⁷ qui prononce l'annulation d'une décision implicite d'un Préfet refusant la délivrance d'une carte de résident. Le juge d'appel considère que l'étranger, dont il est constant qu'il séjournait régulièrement en France à la date de sa

¹¹⁷⁴ La carte de résident n'est plus délivrée de plein droit aux bénéficiaires du regroupement familial depuis la loi 26 novembre 2003 mais ils peuvent, depuis la réforme du 24 juillet 2006, en solliciter la délivrance après un séjour de trois ans, contre cinq ans pour un étranger de droit commun.

¹¹⁷⁵ Les parents étrangers d'un enfant français ne bénéficient plus de l'obtention de plein droit de la carte de résident depuis la loi du 26 novembre 2003, ils peuvent la solliciter après un certain délai de séjour sous une autre forme.

¹¹⁷⁶ La suppression du droit de séjour de plein droit en faveur des conjoints étrangers de ressortissants français est due à la loi du 24 juillet 2006.

¹¹⁷⁷ CAA Versailles, 23 juin 2015, *Préfet de l'Essonne*, 1ère chambre, n° 14VE00456.

demande, qu'il était marié à une ressortissante française depuis plus de trente ans, et qu'il était père de cinq enfants, « remplissait les conditions pour obtenir un titre de résident en qualité de conjoint de français », fondant ainsi l'annulation de la décision implicite de rejet. La Cour de Versailles semble ainsi exiger des autorités préfectorales d'explicitier les raisons pour lesquelles elles refusent de délivrer une carte de résident lorsque toutes les conditions sont remplies. Il s'agit d'une jurisprudence appréciée par les défenseurs de la carte de résident, dans la mesure où elle permet de lutter contre certains abus des préfetures, souvent avaries en justifications, rendant de plus en plus inaccessible la carte de résident. La loi du 7 mars 2016 va encore plus loin puisqu'elle accorde le régime du « plein droit » aux étrangers concernés par l'article L. 314-9 du CESEDA, dont faisait partie l'intéressé dans l'arrêt de la Cour de Versailles.

635. La question qui se pose est de savoir pourquoi le législateur n'a pas pris l'initiative de réintégrer ces trois catégories d'étrangers au sein de l'article L. 314-11 du CESEDA, consacré à l'obtention de plein droit de la carte de résident, dans un souci de clarification, d'autant plus si l'intention des pouvoirs publics était de leur réattribuer le régime du « plein droit ». La réponse à cette question démontre toute l'ambiguïté de la réforme menée en 2016. En usant du terme « plein droit », le gouvernement laisse en effet penser qu'il rétablit pour ces étrangers le régime favorable à leur égard de 1984. Mais l'analyse de l'article démontre tout le contraire. En effet, si la délivrance de la carte de résident pour ces trois catégories de candidats à la carte de résident est maintenue dans la sous-section dont l'intitulé - « Délivrance subordonnée à une durée de séjour régulier » - est sans équivoque, c'est parce que la carte ne peut leur être délivrée qu'après une durée déterminée de séjour régulier et en échange du respect de certaines conditions¹¹⁷⁸. Pour les trois situations, une durée de trois ans est exigée avant d'obtenir la délivrance de la carte, contre cinq ans normalement pour tout autre étranger. Cette dernière, une fois les conditions remplies, est par conséquent délivrée sans que le préfet n'ait à en juger

¹¹⁷⁸ Par exemple, en ce qui concerne le père ou la mère d'un enfant français résidant en France, outre le fait qu'il ne doive pas vivre en état de polygamie, doit prouver qu'il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans. D'autre part, pour l'étranger marié avec un ressortissant de nationalité française, il est soumis à plusieurs conditions : le mariage doit dater d'au moins trois ans, il doit séjourner régulièrement en France, la communauté de vie entre les époux ne doit pas avoir cessé depuis le mariage (Art. L. 314-9 du CESEDA).

discrétionnairement l'opportunité, notamment au regard des ressources dont disposent les personnes concernées.

636. Un dernier élément parachève l'idée selon laquelle l'emploi de l'expression « de plein droit » dans le cas présent constitue une tromperie vis-à-vis des sujets de droit. La transformation apparente du régime de ces trois catégories d'étrangers et le maintien de cet article dans la sous-section relative à une délivrance subordonnée à un séjour régulier préalable doivent être perçues au regard de l'article L. 314-10 qui conclut cette sous-section et qui demeure inchangé suite à l'adoption de la loi du 7 mars 2016. Selon les termes de cet article, « dans tous les cas prévus dans la présente sous-section, la décision d'accorder la carte de résident ou la carte de résident portant la mention " résident de longue durée-UE " est subordonnée au respect des conditions prévues à l'article L. 314-2 ». Or, cet article renvoie à l'appréciation de la réalité d'une intégration républicaine de l'étranger dans la société française, qui fera l'objet d'une étude particulière dans cette thèse. Au regard de cette condition supplémentaire, considérer l'article L. 314-9 comme un mode d'acquisition de plein droit de la carte de résident, tel qu'il s'entend traditionnellement, paraît difficilement soutenable¹¹⁷⁹.

637. En conclusion, l'ensemble de ces éléments tendent à démontrer le recul de la catégorie des « plein droit » pour l'obtention de la carte de résident, dont l'enjeu pour l'intégration des étrangers est indéniable. Certes, elle demeure présente dans le droit français, mais c'est un régime qui tend à se raréfier, voire à se vider de son sens, tant les conditions requises pour y accéder peuvent parfois apparaître strictes et perçues comme des obstacles quasi infranchissables. Dans de telles circonstances, l'automatisme induite par l'expression « plein droit » relève d'une fiction puisque l'étranger est confronté à des conditions rigoureuses et à l'appréciation par l'administration de la présence de ces conditions. Eu égard au durcissement du « plein droit », ainsi qu'à sa raréfaction, l'étranger se voit restreindre l'accès au séjour et à la jouissance d'autres droits en étant soumis au pouvoir discrétionnaire de l'autorité préfectorale.

¹¹⁷⁹ Cette remarque s'applique d'ailleurs à un autre article de la sous-section « Délivrance subordonnée à une durée de séjour régulier » qui permet, depuis la loi du 7 mars 2016, de faire bénéficier de plein droit l'acquisition de la carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE », à savoir l'article L. 314-8, alors qu'auparavant l'obtention de cette carte était également soumise à une appréciation discrétionnaire de l'administration.

638. En outre, pour obtenir de plein droit une carte de résident, l'étranger doit évidemment remplir certaines conditions. Mais lorsque ces conditions deviennent trop strictes, ou lorsque leur satisfaction est conditionnée par une appréciation préalable de l'autorité publique, la catégorie du « plein droit » tend à perdre son sens d'origine. Face à la « normalité » du plein droit, le professeur Danièle Lochak a donc raison d'affirmer que les situations de « droit au rabais » ne font qu'entériner et accroître « la précarité, l'insécurité, l'infériorité » de celui qui en pâtit, mettant forcément en péril ses chances de s'intégrer dans la société française. Ce sentiment d'infériorité, de se sentir indésirable, voire illégitime à résider en France, se retrouve dans la nouvelle tendance de la politique migratoire de la France basée sur la notion « d'immigration choisie ». D'ailleurs, la sélection des candidats est rendue possible par le recul du « plein droit » qui laisse à l'administration le soin de choisir qui peut entrer sur son territoire.

§2 : La mise en place d'une politique d'immigration « choisie »

639. « Mieux accueillir les uns - mieux éloigner les autres » : le titre choisi par le professeur Dominique Turpin pour son commentaire de la loi du 7 mars 2016¹¹⁸⁰ illustre fidèlement l'impression partagée par une majorité de la doctrine en droit des étrangers à propos de la politique migratoire menée par les divers gouvernements successifs depuis le milieu des années 2000. Pourtant, le processus de sélection des étrangers désireux d'être accueillis en France n'est pas une idée si nouvelle¹¹⁸¹. Tous les pays d'immigration l'ont employé à un moment ou un autre de leur histoire, soit de manière permanente, soit à titre uniquement ponctuel. Le professeur Olivier Lecucq explique, pour aller dans ce sens, que « cette constance est tout sauf surprenante car le phénomène migratoire a toujours été dépendant du besoin de la société d'accueil », l'immigré ayant toujours été considéré « en terme d'utilité sociale, en tant que ressource économique ou démographique en

¹¹⁸⁰ D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », *Revue critique de droit international privé*, 2016, p. 235.

¹¹⁸¹ V. aussi, dans un article « Le tri des étrangers : un discours récurrent », le professeur Danièle Lochak soutient l'idée selon laquelle les sociétés, dans l'histoire, ont toujours cherché à trier l'étranger selon les besoins du pays d'accueil, selon l'intérêt que l'étranger pourrait représenter, ainsi que selon son profil et son adaptabilité à la société vers laquelle il souhaite émigrer : D. Lochak, « Le tri des étrangers : un discours récurrent », *Plein droit*, n° 69, juillet 2006, « Immigration, paroles de trop ».

particulier »¹¹⁸². De plus, les législations sur le séjour des étrangers ont toujours comporté « pour principe de base que les étrangers ne sont bienvenus que si les Etats d'accueil tirent avantage de cette présence »¹¹⁸³. Dès lors, l'étranger est sélectionné en fonction de l'origine, de considérations ethno- raciales, de champs d'activités économiques ou encore en fonction de qualifications professionnelles.

640. Le débat est relancé sur ce type de politique dite « d'immigration choisie » à partir de l'arrivée de Nicolas Sarkozy au Ministère de l'Intérieur, puis de son élection en tant que Président de la République. Ce dernier décide d'introduire une idée nouvelle en France, l'idée fondamentale selon laquelle « l'immigration choisie » peut être une chance pour la France. Vivement critiquée par la doctrine, cette politique tend à améliorer l'accueil et le séjour des « bons étrangers » et à renforcer les conditions de l'éloignement des « mauvais » étrangers. Vouloir choisir les étrangers, au lieu de les subir, dénote, selon le professeur Emmanuel Aubin, « une conception à la fois nativiste et souverainiste »¹¹⁸⁴. La part des migrants doit diminuer au profit de la part des natifs français. D'autre part, la souveraineté doit l'emporter sur l'admission au séjour. Pourtant, l'évolution d'un régime d'immigration subie vers un régime d'immigration choisie « ne semble pas correspondre à la réalité juridique »¹¹⁸⁵. Cela laisse croire que le régime de l'entrée des étrangers mené en France jusqu'en 2006, que ce soit au niveau constitutionnel, législatif ou réglementaire, constitue un régime de « laisser-aller », ce qui est totalement faux, au regard notamment de la politique migratoire conduite par les diverses lois depuis 1993.

641. En changeant de logique dans la gestion des flux migratoires, le gouvernement français annonce que l'option d'une immigration choisie permettra de faciliter l'intégration des étrangers. Pourtant, sélectionner le profil des immigrés selon des éléments objectifs et selon l'intérêt qu'ils auraient pour la France comporte un risque majeur pour l'intégration des étrangers dits « indésirables » déjà présents sur le sol

¹¹⁸² O. Lecuq, « L'évolution de la politique d'immigration en France », in Alicia Lopez De Los Mozos Diaz-Madroño, *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, IDP, Madrid 2010, p. 101.

¹¹⁸³ J. de Ceuster, « L'interprétation de la notion d'ordre public dans la réglementation sur le séjour : la pratique actuelle », *RTD eur.* 1982, p. 92.

¹¹⁸⁴ E. Aubin, *Droit des étrangers*, op. cit., p. 172.

¹¹⁸⁵ R. Déchaux, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel 1er janvier-31 mars 2007 », *RFDC* 2007, p. 574, obs. sous Cons. const., décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*.

national. En effet, cela revient à contester la légitimité de leur présence et à briser le lien de confiance entre eux et la société d'accueil. La nature de l'immigration favorisée par la nouvelle politique migratoire, de même que la volonté implicite de pratiquer des quotas selon l'origine territoriale témoignent du sentiment que certains étrangers ne sont pas considérés comme utiles à la France et de la difficulté de pouvoir intégrer certains de ces immigrés.

A) Le choix d'une immigration utile pour la société française

642. Malgré la succession de discours politiques et de promesses électorales allant dans ce sens, l'immigration zéro demeure un mythe. En 2015, 217.533 titres de séjour¹¹⁸⁶ ont été délivrés à des primo-arrivants¹¹⁸⁷, et on estime à 227.550 le nombre de titres pour l'année 2016¹¹⁸⁸. Face à l'impossibilité de réduire à néant l'immigration, au regard notamment des familles de motifs justifiant leur arrivée¹¹⁸⁹, le législateur français a tenté de favoriser au mieux depuis 2006 une immigration susceptible d'apporter à la France en échange de son accueil.

643. La volonté de renforcer le poids de l'immigration économique. Dès la loi du 24 juillet 2006, l'Etat affirme qu'il cherche à définir une politique d'immigration choisie favorisant le séjour de certaines catégories d'étrangers¹¹⁹⁰, à savoir de préférence des personnes hautement qualifiées. Dans son commentaire sur la loi en question, le

¹¹⁸⁶ Source : Diffusion des informations statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française par le Ministère de l'Intérieur. Document en date du 16 janvier 2017.

¹¹⁸⁷ Les délivrances de premiers titres de séjour correspondent aux titres délivrés aux étrangers majeurs à la suite d'une première demande de séjour, mais ne prennent pas en compte les renouvellements de titres même lorsque ceux-ci changent de nature (par exemple, un étranger entré sur le motif « étudiant » qui passerait en motif « salarié » par la suite ne sera pas compté une deuxième fois comme premier titre). Depuis 2003, les ressortissants des pays communautaires et de certains pays européens ne sont plus soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour. Ainsi seules les données sur les ressortissants de pays tiers constituent une série temporelle significative.

¹¹⁸⁸ Ce qui correspondrait à une hausse de 4.6% par rapport à 2015. Cette hausse est principalement due à l'augmentation des admissions pour motifs économiques et humanitaires. Cependant, compte-tenu des délais entre le dépôt d'une demande et la délivrance du titre, certains titres de l'année 2016 ne sont pas encore enregistrés dans la base de gestion nationale des titres de séjour.

¹¹⁸⁹ Pour l'année 2015, la répartition des titres de séjour selon le motif est la suivante : 20.628 pour un motif économique, 90.113 pour un motif familial, 70.023 étudiants, 22.903 pour un motif humanitaire, et enfin 13.866 faisant partie de la catégorie « divers ». Source : Diffusion des informations statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française par le Ministère de l'Intérieur. Document en date du 16 janvier 2017.

¹¹⁹⁰ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, Cons. const., 20 juill. 2006, décis. n° 2006-539 DC, Rec. p. 79 ; *RFDC* 2007, p. 565, obs. R. Déchaux ; *LPA*, n° 154, 2006, p. 3, note J.-E. Schoettl.

professeur Nicole Guimezanes résume à l'aide d'une formule très habile l'état d'esprit sous-jacent dans le texte voulu par Nicolas Sarkozy : « limiter le nombre des immigrants qui recherchent chez nous ce que leur pays est dans l'incapacité de leur fournir »¹¹⁹¹. L'idée d'accueillir des immigrants dans le but de leur venir en aide, d'améliorer considérablement leur niveau d'éducation ou de vie, voire de leur fournir un emploi n'est par conséquent plus acceptable dans la nouvelle logique en vigueur¹¹⁹². La loi favorise ainsi la venue d'étudiants et de scientifiques de qualité, à condition qu'ils disposent de moyens d'existence suffisants, tout en supprimant des dispositions qui permettaient l'acquisition automatique de la carte de résident, afin de laisser un plein contrôle de l'Etat dans l'octroi d'un titre de séjour.

644. Une fois élu Président de la République, Nicolas Sarkozy adresse une lettre de mission au nouveau Ministre de l'Intérieur Brice Hortefeux en juillet 2007. Il en ressort clairement que la politique d'immigration choisie doit être menée avec pour objectif de porter l'immigration économique à 50% du total¹¹⁹³. Selon le Président Sarkozy, la France, en s'inspirant des modèles canadiens et britanniques, doit accueillir des étrangers auxquels elle « peut donner un travail, qui ont besoin de se former en France ou qui répondent à ses besoins économiques ». La logique voulue par le Président de la République est mise en œuvre dès la loi du 20 novembre 2007¹¹⁹⁴ qui, dans le prolongement de celle de 2006, accorde un régime de faveur à certains migrants économiques¹¹⁹⁵, plus particulièrement aux bénéficiaires de la carte « compétence et talent », dont l'article 38 de la loi élargit en outre la liste aux étrangers susceptibles de contribuer au développement de l'aménagement du territoire ainsi qu'au rayonnement de la France dans certains domaines, et favorise la mobilité internationale des salariés dans les entreprises transnationales. Par

¹¹⁹¹ N. Guimezanes, « La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 37, 13 septembre 2006, I, p. 167.

¹¹⁹² A ce propos, le texte de 2006 introduit un nouvel objectif, celui de participer au développement des pays d'origine, afin de limiter au maximum l'immigration considérée comme subie.

¹¹⁹³ A la fin du mandat de Nicolas Sarkozy en 2012, force est de constater que l'objectif fixé n'a pas été rempli. En effet, en 2012, l'immigration économique s'élève à 16.013 titres de séjour délivrés, sur un total de 193.120. En additionnant le nombre de titres délivrés pour des étudiants, cela fait un total de 74.870, soit environ 38% de l'immigration totale, et non 50%. Source : Diffusion des informations statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française par le Ministère de l'Intérieur. Document en date du 16 janvier 2017.

¹¹⁹⁴ Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, JORF n°270 du 21 novembre 2007 p. 18993.

¹¹⁹⁵ F. Jault-Seseke, « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile », *Revue critique de droit international privé* 2008, p. 5.

ailleurs, l'accueil et le séjour des étrangers exerçant en France la profession de commerçant et de ceux disposant de la carte de séjour temporaire mention « scientifique » sont privilégiés en les dispensant de certaines formalités administratives en principe obligatoires¹¹⁹⁶. Le renforcement de l'immigration économique est à mettre en parallèle avec la volonté de réduire l'immigration familiale, afin de rééquilibrer la balance entre les deux, par exemple en exigeant une condition de ressources plus élevée pour le déclenchement de la procédure du regroupement familial¹¹⁹⁷.

645. La disparité de traitement dans l'obtention de la carte pluriannuelle. La loi du 7 mars 2016 démontre que la politique d'immigration choisie n'a pas été abandonnée. L'innovation majeure de cette loi est la création d'une carte unique de séjour pluriannuelle. En effet, les étrangers souhaitant séjourner en France plus de trois mois étaient confrontés au principe de l'annualité du séjour. Seuls certaines catégories d'étrangers avaient accès à la carte de résident de dix ans, et certaines cartes pluriannuelles existaient déjà, mais pour quelques cas particuliers, et au prix d'une forte complexité. La loi du 7 mars 2016 inverse cette tendance fondée sur l'annualité de principe et institue un régime unique et progressif du droit au séjour¹¹⁹⁸. L'étranger peut, après avoir séjourné un an en France au titre d'une première carte de séjour, solliciter l'acquisition d'une carte pluriannuelle d'une durée maximum de quatre ans. Le régime général de cette carte pluriannuelle exige de l'étranger qu'il remplisse certaines conditions, notamment celle d'être intégré au sein de la société.

646. Cette condition ne vaut pas pour la carte pluriannuelle « passeport talent », qui résulte de la fusion des cartes de séjour « scientifique-chercheur », « profession artistique et culturelle », « salarié en mission », ainsi que de la « carte bleue européenne ». Cette carte peut être délivrée, sans condition, et dès la première admission au séjour, pour une durée maximale de quatre ans, à une dizaine de catégories d'étrangers regroupées à l'article L. 313-20 du CESEDA. Les étrangers visés par cet article sont principalement des individus

¹¹⁹⁶ Pour un exposé technique de toutes les modifications de la loi du 20 novembre 2007 en faveur du renforcement de l'immigration économique, voir D. Turpin, « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : précisions techniques et symboles républicains », *Recueil Dalloz* 2008, p. 930.

¹¹⁹⁷ Hors allocations et prestations sociales, les ressources doivent être « stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de la famille » (Art. L. 411-5 du CESEDA).

¹¹⁹⁸ D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France », *op. cit.*

qualifiés, hautement diplômés, des investisseurs économiques, ou encore des étrangers chargés d'une mission importante pour un organisme public. On dénombre alors deux différences majeures avec le régime général de la carte pluriannuelle : absence de condition et obtention dès la première admission pendant que le régime général exige une première année régulière de séjour. Le Code précise d'ailleurs que la même carte est délivrée au conjoint et aux enfants de l'étranger titulaire de la carte pluriannuelle « passeport talent »¹¹⁹⁹. Au regard des situations visées par la carte pluriannuelle « passeport talent », et de sa facilité d'acquisition en comparaison à la carte pluriannuelle classique, il y a une certaine forme d'immigration « choisie » qui se traduit par la volonté de favoriser la venue et l'installation à long terme de certains étrangers.

647. S'il peut être tentant de se réjouir des effets positifs que pourrait avoir une telle carte sur l'attractivité économique de la France, il n'en demeure pas moins que cette politique apparaît périlleuse quant à l'intégration des migrants. Elle souligne l'idée que certains immigrés sont utiles et répondent aux besoins de la France, tandis que d'autres n'ont aucun intérêt et leur présence est subie par l'Etat d'accueil. Il y aurait donc des « sous-étrangers », vis-à-vis desquels l'Etat ne souhaite pas favoriser l'accueil et le séjour.

648. D'autre part, à l'instar du « mythe de l'immigration zéro »¹²⁰⁰, « l'immigration choisie » constitue une chimère, elle est en réalité impraticable. Le professeur Olivier Lecucq explique que l'immigration de travail se transforme dans le temps en une immigration de peuplement par la voie des liens familiaux et que la conception d'une immigration de travail complètement clivée des autres sources migratoires « ne repose sur aucun fondement solide »¹²⁰¹. D'autre part, de nombreux migrants parviennent en France ou y demeurent sur le fondement de droits médiateurs dont ils sont bénéficiaires et qui excluent tout retour en arrière. Dès lors, il est impossible de mettre fin à l'immigration

¹¹⁹⁹ Art. L. 313-21 du CESEDA : « La carte de séjour pluriannuelle portant la mention " passeport talent (famille) " est délivrée de plein droit, s'il est âgé d'au moins dix-huit ans, au conjoint de l'étranger mentionné à l'article L. 313-20 ainsi qu'à ses enfants entrés mineurs en France, dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire ou lorsqu'ils entrent dans les prévisions de l'article L. 311-3, sous réserve du respect de la condition prévue à l'article L. 313-2. La durée de cette carte est égale à la période de validité restant à courir de la carte de séjour de leur conjoint ou parent ».

¹²⁰⁰ F. Julien-Laferrère, « Le mythe de "l'immigration zéro" », *L'actualité juridique: Droit administratif*, vol.50, 1994, pp.83-95.

¹²⁰¹ O. Lecucq, « L'évolution de la politique d'immigration en France », in Alicia Lopez De Los Mozos Diaz-Madroñero, *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, IDP, Madrid 2010, pp. 102-103.

« subie ». Vis-à-vis de ces étrangers, le message envoyé est qu'ils ne sont pas désirés mais imposés à l'Etat d'accueil, ce qui ne constitue pas un point de départ favorable pour s'insérer dans la société. Mais, surtout, établir un régime aussi différent entre un étranger « hautement qualifié » ou « entrepreneur économique » et un étranger sans ressource et sans qualification revient à adopter une vision exclusivement économique de l'intégration. Ce n'est pas parce qu'un individu est diplômé ou riche qu'il s'intègre forcément mieux dans la société. Cette vision de l'intégration ne prend pas en compte l'aspect psychologique, culturel ou relationnel, ou encore celui du respect des lois de l'Etat hôte, qui sont autant d'éléments essentiels pour s'intégrer. La politique d'immigration choisie se fonde excessivement sur des considérations économiques, sans avoir la certitude d'aboutir à la présence d'étrangers plus facilement intégrables. Il convient à présent d'analyser le lien entre cette capacité d'intégration de la société d'accueil et la volonté de ne pas accueillir certains étrangers considérés comme indésirables.

B) L'identification d'une immigration indésirable pour la société d'accueil

649. L'analyse de cet aspect de l'immigration choisie se doit d'être réalisée avec le plus de prudence possible, mais il serait intellectuellement incomplet de l'occulter vis-à-vis de la problématique de l'intégration des immigrés. Le discours explicite d'une immigration choisie à caractère économique voile ce qui, juridiquement, ne serait pas acceptable, à savoir que l'étranger est également sélectionné en fonction de sa provenance territoriale. L'origine ethnique de l'immigré n'est pas davantage indifférente lorsque l'Etat, de façon souveraine, décide lequel des candidats à l'immigration il accepte sur son territoire.

650. Plus généralement, la véritable volonté de Nicolas Sarkozy, lorsqu'il évoque une politique d'« immigration choisie », est d'instaurer des quotas d'immigration « par région de provenance », ou encore de fixer chaque année des plafonds d'immigration selon l'origine ethnique. Même si le terme de « quotas » n'est pas employé, car il constitue une rupture dans la tradition républicaine, plusieurs éléments reflètent substantiellement cette volonté. Dans sa lettre de mission adressée à Brice Hortefeux, il lui demande de « fixer chaque année des plafonds d'immigration selon les différents motifs d'installation en France », et il lui demande de le faire « au regard d'un certain nombre de critères, y

compris d'origine géographique ». Le Ministre de l'intérieur, devant l'Assemblée nationale le 18 septembre 2007, défend l'instauration de quotas ethniques en observant « que, selon l'enquête d'opinion Le Figaro-LCI publiée ce matin, 74 % des Français seraient favorables à la mise en place de quotas en matière d'immigration ». Le Président de la République confirme les propos de son Ministre deux jours plus tard devant les téléspectateurs en évoquant la possibilité de définir un certain quota d'immigration « par région du monde », ce qui renvoie inévitablement à l'origine ethnique des immigrés.

651. Toutefois, il est impossible d'en être certain, ni encore de le vérifier, dans la mesure où le principe d'égalité, tel qu'il se conçoit et s'applique en France, prohibe toute différenciation fondée sur l'origine ethnico- raciale. Le principe d'unité républicaine s'oppose à une telle distinction ethnique¹²⁰². Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs estimé que l'article 1^{er} de la Constitution, qui proclame le principe d'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion, ne permet pas de créer des traitements nécessaires à la conduite d'études reposant « sur l'origine ethnique ou la race »¹²⁰³. Le projet de loi de 2007 prévoyait en effet, pour la conduite d'études sur la mesure de la diversité, des origines de la discrimination et de l'intégration, la réalisation de traitements de données à caractère personnel faisant apparaître directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques des personnes, sous réserve d'une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. La censure de cette disposition par le Conseil constitutionnel interdit au Ministre de l'Intérieur de légiférer sur la possibilité d'établir des quotas en fonction de l'origine ethnique. Pour y parvenir, il faudrait procéder à une révision de la Constitution. Mais une telle révision introduirait dans le texte constitutionnel une exception au principe que ce dernier établit dans son article 1^{er}, à savoir l'interdiction de différencier des individus selon leur race ou leur origine. Or, cette exception ne serait pas anodine car le principe d'égalité figure parmi les règles fondatrices de la tradition républicaine. Le professeur Serge Slama considère à juste titre que « constitutionnaliser les quotas ethniques – et pourquoi pas les statistiques

¹²⁰² Certains considèrent même que la mise en place de quotas selon les régions géographiques constitue une rupture fondamentale par rapport à la tradition républicaine. V. M. Viprey, « Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité », *La Revue de l'IREES*, 2010/I, n° 64, p. 171.

¹²⁰³ Cons. const., décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.

ethniques – reviendrait à instiller au cœur même de la charte fondamentale le venin de la distinction selon l'origine ethnique »¹²⁰⁴.

652. L'idée n'a pas complètement disparu aujourd'hui. François Fillon, candidat aux élections présidentielles de 2017 et éliminé dès le 1er tour, proposait dans son programme de faire voter chaque année des plafonds d'entrées légales, par type d'immigration, et en tenant compte de l'origine géographique des immigrés. Son souhait était de « ne pas subir une immigration qui ne viendrait que d'une seule région du monde, qui serait déconnectée de nos besoins économiques et nos possibilités sociales » en permettant l'établissement de statistiques ethniques¹²⁰⁵. Le candidat à la présidentielle avait ainsi pour ambition de modifier la Constitution pour y inscrire le principe suivant : « l'immigration dépend de la capacité d'accueil et d'intégration de la France ». Deux remarques s'imposent. La capacité d'accueil renvoie à une capacité d'ordre quantitatif qui signifie la mise en place de plafonds migratoires à ne pas dépasser. La capacité « d'intégration » semble plus difficile à définir et ajoute une dimension qualitative liée à l'étranger.

653. En réalité, cette « capacité d'intégration » correspond au discours selon lequel certains étrangers, de par leur origine ethnique, de par leur culture, de par leur religion, seraient plus difficiles voire impossibles à intégrer. C'est là toute la logique qui entoure la politique d'immigration choisie. La nature indésirable d'un étranger proviendrait de l'incapacité pour la France, de par les caractéristiques de l'immigré lui-même, à l'intégrer. Cette vision rejoint d'ailleurs celle de la plupart des experts des problèmes de population de l'entre deux-guerres qui ont participé à la fondation de la politique française de la population puis de l'immigration. Georges Mauco, Alexandre Parodi, Alfred Sauvy et Pierre Tissier « attribuaient aux étrangers des différences de valeurs selon leur origine ethnique ou raciale »¹²⁰⁶ et ont fondé tous les projets migratoires des années 30 en fonction de l'existence de degrés d'assimilabilité. C'est dans ce contexte que naît la

¹²⁰⁴ S. Slama, « L'autre révision constitutionnelle - La constitutionnalisation des quotas ethniques », En ligne sur Le blog droit administratif, <http://blogdroitadministratif.net/2007/11/27/lautre-revision-constitutionnelle-premiere-partie/#rev-pnote-181-4>.

¹²⁰⁵ Interview au Journal du Dimanche en septembre 2015.

¹²⁰⁶ P. Weil, « Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995 », *Vingtième Siècle*, Juil.-Sept. 1995, pp. 74-99. L'auteur démontre dans cet article comment, malgré la pensée quasi-unanime de l'époque sur la hiérarchisation raciale des étrangers, l'ordonnance de 1945 sur le statut des étrangers n'a fait aucune mention du « degré d'assimilabilité », au contraire par exemple de la politique migratoire américaine.

politique d'immigration française, et l'immigration choisie en est l'héritière, sans affirmer aussi nettement un tel différentialisme racial.

654. Après dix ans de mise en œuvre, la politique « d'immigration choisie » affiche un bilan mitigé. D'une part, les statistiques révèlent que les pouvoirs publics ne sont pas parvenus à rééquilibrer la balance entre l'immigration économique et l'immigration familiale. D'autre part, cette politique a eu comme conséquence de désigner certains étrangers comme indésirables, peu intéressants pour le développement économique, voire trop éloignés culturellement pour pouvoir s'intégrer au sein de la société française.

655. En offrant comme alternative à la citoyenneté classique basée sur la nationalité une citoyenneté-résidence offerte par le biais de la jouissance des droits fondamentaux, le droit français, soutenu par le droit européen, a su protéger et stabiliser le séjour des étrangers, tout en leur garantissant un statut proche de celui des nationaux, notamment en matière de protection sociale. Malgré les récentes évolutions tendant à fragiliser et à réduire l'effectivité du droit au séjour de certains étrangers, il n'en demeure pas moins que ce facteur a permis à de nombreux étrangers et à leurs familles de s'installer durablement en France. La perspective d'une immigration destinée à demeurer sur le sol français, et la multiplication des débats sur la question de l'immigration dans les milieux politiques et intellectuels, ont conduit les gouvernements successifs depuis le début des années 2000 à refonder la politique publique dédiée à l'intégration des étrangers.

TITRE SECOND

LE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION

657. Les efforts menés depuis la fin des années soixante-dix en France pour améliorer l'intégration des immigrés venus s'installer durablement en France se sont avérés insuffisants face à la crise subie par la communauté nationale au début des années 2000. La présence d'un candidat du Front National au second tour des élections présidentielles et les émeutes survenues en banlieues durant le mois de novembre 2005 ont poussé les divers gouvernements successifs à mettre en œuvre des instruments spécifiques destinés à faciliter l'intégration des étrangers.

658. La politique d'intégration menée en France - mais ce constat peut s'opérer de plus en plus à l'étranger - vit un tournant depuis une quinzaine d'années dans la mesure où elle se veut plus volontariste qu'auparavant. Certes, l'accès à la nationalité, le principe d'unité républicaine, la jouissance des droits fondamentaux et l'accès généralisé à un droit au séjour sont toujours des moyens juridiques intégrateurs pour l'étranger. De même, les leviers traditionnels comme l'école, le travail, la vie associative jouent un rôle encore aujourd'hui déterminant. Mais, face aux remous vécus par l'unité nationale au début de ce siècle, le droit français a développé des outils juridiques et institutionnels qui visent spécialement et exclusivement l'intégration de l'étranger (Chapitre premier). Cependant, malgré une ambition très louable affichée par ces nouveaux instruments, la politique d'intégration en vigueur constitue un alibi pour des objectifs moins favorables à l'immigré.

Ainsi, alors que la jouissance des droits fondamentaux étendue aux étrangers fait de l'intégration un droit, la politique d'intégration telle qu'elle se pratique depuis plus d'une décennie en fait simultanément une injonction (Chapitre second).

CHAPITRE PREMIER

LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'INTEGRATION

659. La refondation de la politique d'intégration au début des années 2000 a été conduite par tout un ensemble de moyens et d'institutions garantissant l'émergence d'un service public de l'intégration. La notion de service public désigne une activité exercée directement par une autorité publique, ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général. Organiquement, le service public se définit comme un ensemble d'agents et de moyens matériels rattachés directement ou indirectement à une collectivité publique. Matériellement, le service public désigne l'activité d'intérêt général en elle-même¹²⁰⁷. L'intégration des étrangers constitue incontestablement un besoin d'intérêt général. Il reste à exposer l'ensemble des moyens administratifs mis en œuvre pour atteindre cet objectif.

660. Afin d'instaurer un service public de l'intégration, la France s'est dotée d'un organisme unique ayant en charge l'exclusivité de la politique d'intégration : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il constitue l'unique interlocuteur avec les acteurs locaux et pour les étrangers, ce qui en fait le pivot de la nouvelle politique. La création de l'OFII est l'aboutissement d'un volontarisme mis en œuvre dès le début des années 2000, à tous les échelons de l'Etat, résultant de la prise de conscience que l'intégration doit devenir une préoccupation centrale pour laquelle seule une politique active et volontariste peut obtenir des résultats. Il s'agira par conséquent d'étudier les caractéristiques et les représentations de ce volontarisme (Section 1) qui ont mené à la création de l'OFII (Section 2).

¹²⁰⁷ V. M.-C. Rouault, *Droit administratif*, Gualino éditeur, 2ème édition, 2007, p. 377.

Section 1 : Une politique d'intégration volontariste

661. La France a mis au point ces dernières années une politique d'intégration plus volontariste visant un public déterminé et à l'aide de moyens adéquats. Ce volontarisme s'exprime d'une part sur le plan institutionnel à l'échelon national. L'Etat s'est en effet doté ces dernières années de structures administratives qui, sous son autorité, ont eu soit comme fonction de penser à la façon d'améliorer la politique d'intégration, soit de participer activement à la fonction intégratrice en offrant aux étrangers les outils et les moyens d'y parvenir. On ne peut que se réjouir de ce renouveau : l'intégration est désormais officiellement affichée comme un objectif, notamment lors de l'adoption d'un texte de loi concernant le statut des étrangers (Paragraphe 1).

662. D'autre part, l'attitude volontariste de la France à l'égard de l'intégration des étrangers se manifeste par le rôle récent des collectivités territoriales en la matière. Très développé chez certains voisins européens, ce rôle tend encore à se renforcer s'agissant des collectivités françaises. Par leurs attributions, les régions ou les départements constituent des échelons préférentiels pour intégrer l'immigré récemment arrivé en France (Paragraphe 2).

§ 1 : L'intégration, une préoccupation devenue centrale

663. Malgré son émergence dans les années 80, la politique d'intégration en tant que telle ne demeure pas longtemps au centre des préoccupations. Les lois relatives aux étrangers concernent principalement certains aspects précis de leur statut mais il n'existe pas une véritable pensée globale sur ce que doit être l'intégration et sur la façon d'y parvenir. Il faut attendre le second mandat de Jacques Chirac à la présidence de la République pour voir se dessiner un renouveau de la politique d'intégration. Celle-ci se veut plus volontariste dans la mesure où le thème de l'intégration devient l'un des principaux centres d'intérêt des discussions relatives à l'immigration. La gestion des flux migratoires n'est plus indépendante de la nécessité d'intégrer les nouveaux arrivants sur le territoire (A). Par conséquent, l'Etat procède à une refonte d'envergure des

administrations liées à l'immigration et procède au développement d'institutions spécifiquement destinées à agir en faveur de l'intégration des immigrés (B).

A) D'une politique par défaut à une véritable politique publique de l'intégration

664. Le discours prononcé par le Président de la République à Troyes le 14 octobre 2002, quelques mois après sa réélection, soulève la nécessité de s'orienter vers une véritable politique publique d'intégration, et de « donner une nouvelle vigueur à notre modèle d'intégration ». La politique d'intégration en France est « trop longtemps demeurée écrasée entre le marteau d'une politique d'immigration sommaire et l'enclume d'une lutte contre les discriminations éparses »¹²⁰⁸. Or, sans un véritable pilotage renforcé et doté d'outils spécifiques, sans des principes d'action et une organisation propres à assurer son efficacité, une politique d'intégration n'a aucune chance d'aboutir. L'objectif d'une nouvelle politique volontariste consiste dès lors à munir la France de cette organisation et de ces principes, et surtout de sortir d'une vision traditionnellement bipolaire de l'intégration.

665. L'évolution des intitulés des lois relatives aux droits des étrangers. Il est en effet couramment admis, depuis que l'intégration est au cœur des débats publics, que la question doit être résolue sur deux fronts : d'une part, en assurant un contrôle des flux migratoires propre à maintenir en France un nombre raisonnable d'immigrés, d'autre part en luttant activement contre toute forme de discrimination et de racisme. La concentration des politiques publiques autour de ces deux moyens aboutit alors à une « bipolarisation » du débat qui « se retrouve dans le bilan législatif de l'ensemble des gouvernements se succédant depuis les années soixante-dix, toutes tendances confondues »¹²⁰⁹. Les titres des différents textes adoptés concernant les étrangers jusque dans les années 2000 démontrent cette tendance à agir exclusivement sur l'immigration, sur le séjour, sur l'accès à la nationalité ou encore sur la lutte contre les discriminations et contre le racisme : loi du 17 juillet 1984 relative aux étrangers séjournant en France et aux

¹²⁰⁸ Haut Conseil à l'Intégration, « Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005 », La Documentation française, Mars 2006..

¹²⁰⁹ *Ibid.*

titre uniques de séjour et de travail, loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers, loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité, loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

666. Au contraire, sous l'impulsion de la nouvelle politique d'intégration, les lois adoptées en matière d'immigration affichent, dans leur intitulé et dans leurs motifs, la volonté de poursuivre un objectif d'intégration pleine et entière des immigrés et de leurs descendants. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration « et à l'intégration » introduit la nouvelle orientation d'une politique destinée à assurer aux immigrés, dont l'intégration à la société française est jugée « insuffisante », un cadre permettant d'y parvenir¹²¹⁰. Dans le rapport fait par le député Thierry Mariani sur ce projet de loi¹²¹¹, son auteur exprime la nécessité d'un « certain volontarisme » en la matière qui doit tracer un parcours d'intégration adapté à tous les primo-arrivants.

667. Le désir d'en finir avec une politique d'intégration « par défaut » et de lui substituer une politique d'intégration volontariste se poursuit avec la loi Hortefeux du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile qui souhaite faciliter « l'accomplissement du parcours d'intégration républicaine »¹²¹² et « la mise en place d'une politique d'intégration des populations immigrées ». Cette traduction d'une politique active se retrouve dans l'intitulé d'une nouvelle loi adoptée sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la loi « Besson-Guéant » du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité¹²¹³. L'intitulé de la loi est révélateur du parcours d'intégration si cher à la

¹²¹⁰ Exposé des motifs du Projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration en date du 29 mars 2006, n° 2986.

¹²¹¹ Rapport n° 3058 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration en date du 29 mars 2006 (n° 2986) par Thierry Mariani, Député, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 26 avril 2006. L'auteur y affirme que : « il n'est plus possible de se contenter d'offrir des outils d'intégration qui peuvent être ou non utilisés ». Il même jusqu'à estimer qu'une politique d'intégration « digne de ce nom » doit être enfin menée, ce qui revient à avouer que cela n'était pas le cas jusqu'en 2006 : « l'intégration ne doit plus se présumer, en fonction de liens familiaux par exemple, mais elle doit être strictement évaluée et répondre à des critères précis ».

¹²¹² Exposé des motifs du Projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2007.

¹²¹³ Sur ce texte, cf. O. Lecucq, « L'éloignement des étrangers sous l'empire de la loi du 16 juin 2011 », *AJDA* 2011, p.1936 ; D. Turpin, « La loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : de

nouvelle politique : l'étranger est un immigré lorsqu'il est accueilli en France, puis il s'intègre avant de pouvoir accéder à la nationalité française. L'exposé des motifs constitue un indice supplémentaire de ce volontarisme : la France est présentée comme une « terre d'intégration ». Le renforcement de l'intégration des immigrés qui entrent et séjournent sur le territoire national est à ce propos présenté comme « le premier objet » du projet de loi¹²¹⁴, conformément aux orientations du séminaire gouvernemental présidé par le Premier ministre le 8 février 2010 sur l'identité nationale¹²¹⁵. Le rapport fait en commission considère que l'ambition de cette loi est d'aboutir à une politique d'intégration « encore plus efficace »¹²¹⁶ en mettant l'accent sur cette problématique, en inscrivant l'intégration « au cœur des objectifs de la politique menée à l'égard des étrangers en situation régulière », dont l'assise juridique est justement confortée par la loi de 2011. Enfin, bien que ne figurant pas dans l'intitulé du texte adopté le 7 mars 2016, l'intégration ne disparaît pas des politiques publiques en vigueur. En effet, l'exposé des motifs de la loi en question annonce que son premier objectif « est de sécuriser le parcours d'intégration des ressortissants étrangers par l'adoption d'une législation mieux adaptée et une plus grande clarté des procédures applicables ».

668. Les nouveaux piliers de la politiques d'intégration. Durant la dernière décennie, les lois relatives aux immigrés suffisent à convaincre du virage entrepris par les politiques publiques en France. La politique d'intégration « par défaut » ou « par inaction » laisse place à un volontarisme déterminé. Le seul objectif de limitation, qui prévalait pendant longtemps - limitation des flux migratoires et limitation des discriminations -, n'est plus suffisant pour intégrer l'étranger, on assiste désormais à une action publique

l'art de profiter de la transposition des directives pour durcir les prescriptions nationales », *Revue critique de droit international privé* 2011, p.499 ; H. Labayle, « La loi relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité du 16 juin 2011 réformant le droit des étrangers : Le fruit de l'arbre empoisonné », *RFDA* 2011, p.934 ; V. Tchen, « Etrangers : regards critiques sur la réforme du 16 juin 2011 », *Dr. Adm.*, 2° 11, étude n° 17.

¹²¹⁴ Exposé des motifs du Projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, délivré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2010.

¹²¹⁵ Le séminaire gouvernemental du 8 février 2010 constitue la conclusion de la première étape du "Grand débat sur l'identité nationale", lancé au mois de novembre 2009 par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Ce débat était présenté comme une réponse aux "préoccupations soulevées par la résurgence de certains communautarismes" et avait notamment pour objectif de "faire émerger des actions permettant de conforter notre identité nationale, et de réaffirmer les valeurs républicaines et la fierté d'être Français".

¹²¹⁶ Rapport n° 2814 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité en date du 31 mars 2010 par Thierry Mariani, Député, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 septembre 2010.

positive afin de mieux assurer la promotion sociale, professionnelle ou encore la représentation des personnes immigrées. Ainsi, ce début du XXI^{ème} siècle contribue, par une politique volontariste, à réinventer et préciser les éléments fondateurs de l'intégration qui repose sur cinq piliers principaux distincts mais complémentaires : « les politiques compensatoires des inégalités, pour combler les écarts de niveaux économiques, d'instruction, de qualification professionnelle, de conditions de vie ; les politiques incitatives en direction des plus défavorisés, des plus vulnérables, des personnes en situation de précarité ; les politiques de lutte contre les discriminations, les seules à prendre en compte les origines et les appartenances, réelles ou supposées, celles-ci constituant un objet «préconstruit» portant atteinte à la dignité des personnes ; les politiques participatives à la vie de la Cité encourageant le mouvement associatif, les modes d'intervention dans les différentes instances locales, dans l'institution scolaire, dans les organismes sociaux professionnels, le logement, les loisirs, etc. ; l'accès à la citoyenneté/nationalité, consacrant l'intégration par l'égalité totale des droits et la représentation dans les diverses instances de la vie locale ou nationale»¹²¹⁷.

669. L'analyse de ces cinq piliers révèle que la nouvelle politique d'intégration se construit sur un équilibre entre l'inclusion économique et sociale de tous les membres de la société, quitte à faire droit à une certaine diversité, et l'insertion au sein du système démocratique français, de la Cité à la citoyenneté. Lutter contre les inégalités sociales ne suffit plus pour intégrer les étrangers. L'objectif est au contraire de former une communauté de citoyens, avec leur diversité culturelle et religieuse, participant tous à l'avenir du pays au moyens d'instances locales ou de mouvements associatifs. Cette vision implique une politique globale de l'intégration. Pour ce faire, l'Etat s'est appuyé sur des institutions de plus en plus orientées vers un volontarisme politique en la matière.

B) Le volontarisme de la politique d'intégration par son institutionnalisation

670. L'institutionnalisation de l'intégration est apparue assez tôt et sous diverses formes. De tous temps, l'Etat a chargé certains offices publics de contribuer à l'insertion des

¹²¹⁷ J. Costa-Lascoux, « L'intégration « à la française » : une philosophie à l'épreuve des réalités », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006.

immigrés au sein de la société française. Cependant, conformément à l'idée que l'on se fait du mille-feuille administratif français, ces organismes agissaient chacun de leur côté, avec des moyens limités, sans idée directrice générale, et dans des secteurs déterminés. La particularité de la nouvelle politique d'intégration réside dans le fait que, sous l'impulsion d'une institution chargée de réfléchir à la façon d'intégrer les étrangers (1), les pouvoirs publics ont instauré les prémices d'un service public de l'intégration par le biais d'un véritable accueil des primo-arrivants (2).

1) Le rôle du Haut conseil à l'intégration dans l'émergence d'une nouvelle politique volontariste

Si le Haut conseil à l'intégration a joué un rôle important au sein de la refondation de la politique d'intégration des étrangers (a), son œuvre a toutefois fait l'objet de très nombreuses critiques, contribuant progressivement à sa disparition (b).

a) L'évolution des politiques d'intégration sous l'impulsion du HCI

671. Malgré son antériorité au renouveau évoqué de la politique d'intégration des étrangers, le Haut Conseil à l'intégration a pris part à la refondation de cette politique. Créé par le décret du 19 décembre 1989¹²¹⁸, suite à l'affaire du « foulard islamique », le Haut Conseil a eu pour mission de donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande du Premier ministre, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère. Chargé notamment d'élaborer annuellement un rapport public sur les questions liées à l'intégration, le rôle du Haut Conseil ne s'est pas limité à un simple lieu de réflexion. En effet, il a eu pour intérêt, par la diversité des thèmes étudiés, de concevoir une nouvelle façon d'agir pour l'intégration des étrangers en fixant ses principes directeurs, en présentant ses divers acteurs et son organisation. De plus, son rôle s'est accru depuis un décret du 30 mars 2006¹²¹⁹. En plus d'animer des échanges publics sur les questions d'intégration, il s'est vu confier la tâche de contribuer à la préparation et au suivi du comité interministériel à l'intégration, dont la mission est de

¹²¹⁸ Décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration.

¹²¹⁹ Décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 modifiant le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration.

définir, d'animer et de coordonner la politique du gouvernement en matière d'intégration des personnes immigrées.

672. La conception traditionnelle d'une politique d'intégration en 1991. Dans l'un de ses premiers rapports consacrés en 1991 au modèle français, le HCI a présenté ce qui constitue, à ses yeux, les principes d'une politique d'intégration¹²²⁰. A cette époque, le rapport du HCI est fidèle à la vision traditionnelle de l'intégration à la française. L'acquisition de la nationalité y est décrite comme constituant un moyen de contribuer au « processus séculaire de l'intégration ». Par ailleurs, le rapport démontre que l'intégration est, au début des années 90, envisagée comme une sorte de défense du patrimoine juridique et culturel français auquel l'immigré doit s'adapter pour pouvoir s'intégrer.

673. Le rapport rappelle que la France est « une République une et indivisible », « une République laïque », et « un Etat-nation ». Par conséquent, premièrement, l'intégration comporte la participation à la communauté nationale d'éléments variés et différents, et non de communautés identifiées. Deuxièmement, le fait religieux ne doit pas porter atteinte à la stricte neutralité de l'Etat. Enfin, troisièmement, la nationalité française étant un facteur de l'identité nationale, elle constitue un socle important de l'intégration. En outre, le Haut Conseil préconise que l'intégration soit un processus lent, et rappelle que des populations supposées être plus « intégrables », car plus proches de l'identité française, ont connu de sérieuses difficultés, ce qui indique que « pour certains des immigrants récemment arrivés en France, le temps de l'intégration sociale et culturelle pourra être plus long »¹²²¹. Cette remarque sous entend que l'effort d'intégration doit exclusivement provenir de l'immigré lui-même, qu'il doit s'adapter culturellement à la société française, sans remettre en cause ses caractéristiques essentielles.

674. Dans le rapport de 1991, cette vision unilatérale se mêle pourtant à la volonté de moderniser et d'apporter des changements profonds de méthode et d'organisation. Le Haut Conseil estime en effet qu'il apparaît nécessaire d'entreprendre une véritable politique active pour l'intégration des étrangers, supposant une nouvelle approche,

¹²²⁰ Haut Conseil à l'intégration, « Pour un modèle français d'intégration : premier rapport annuel au Premier ministre du Haut conseil à l'intégration », La documentation française, Janvier 1991.

¹²²¹ *Ibid*, p. 53.

réalisée de façon conjointe entre plusieurs ministères mais, surtout, avec les partenaires locaux et associatifs. Ce vœu, formulé au début des années 90, sera suivi à partir du début des années 2000. Le virage entrepris par la politique d'intégration provient en quelque sorte du constat opéré par le HCI en 1991. Le rapport de 2005¹²²² est l'occasion pour le Haut Conseil de faire un premier « bilan de la politique publique d'intégration » conduite par le Gouvernement depuis 2002, ainsi que de faire de nouvelles propositions en la matière.

675. La conception moderne d'une politique d'intégration en 2005. La politique d'intégration conceptualisée dans ce premier bilan se distingue considérablement du modèle d'intégration à la française décrit en 1991. En premier lieu, la politique publique est volontariste parce qu'elle dresse des finalités à atteindre pour pouvoir intégrer l'immigré : construire des parcours d'intégration pour les nouveaux arrivants, l'accueil de ceux-ci constituant un enjeu primordial ; assurer la promotion sociale, professionnelle et culturelle en rapprochant les immigrants des membres de la société d'accueil dans le but de fonder une culture commune ; et, enfin, agir contre les intolérances et les discriminations¹²²³.

676. Le rapport de 2005 sur le bilan de la politique d'intégration entre 2002 et 2005 est remarquable pour un point en particulier : il constitue une rupture entre l'assimilation et l'intégration. Alors que le modèle français a longtemps privilégié l'abandon de sa culture d'origine par l'étranger au profit de la culture française, le Haut Conseil témoigne d'une certaine inflexion. En effet, toute politique publique d'intégration doit en principe choisir entre assimilation et intégration. De fait, le HCI rejette la notion d'assimilation, pourtant fondatrice dans le modèle d'intégration en France, car cette notion suppose pour l'étranger de renoncer à sa propre culture pour adopter la culture majoritaire nationale, ce qui constitue une première violence à son encontre, car cela peut produire des troubles identitaires graves, sources de révolte. Entre la tradition assimilationniste de la France, et

¹²²² Haut Conseil à l'intégration, « Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005 », Mars 2005, ladoc.fr.

¹²²³ Not. Haut Conseil à l'intégration, « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité », La Documentation française, 1998 ; J.-M. Bélorgey, « Lutter contre les discriminations », La Documentation française, 1999 ; B.Stasi, « Rapport de la mission de préfiguration d'une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité », La Documentation française, 2004 ; R. Fouroux, « La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi », La Documentation française, 2005.

la tentation communautariste de certains de ses voisins européens, le Haut Conseil à l'Intégration décide d'innover et propose d'engager la politique d'intégration dans une troisième voie, « une autre philosophie républicaine de l'intégration »¹²²⁴.

677. Une autre philosophie républicaine de l'intégration. L'orientation d'une politique d'intégration sur ce plan culturel et identitaire permet de répondre à l'une des problématiques les plus délicates en la matière. Incontestablement, les immigrés qui arrivent en France depuis une trentaine d'années sont plus éloignés culturellement de ceux qui constituaient les premières vagues de migration. Par ce fait, il est impossible d'exiger de l'étranger primo-arrivant qu'il renonce définitivement à sa culture d'origine, comme il a été demandé aux italiens, aux espagnols ou aux polonais de se fondre entièrement dans le mode de vie français, non sans une certaine violence. En somme, une politique d'intégration qui ignore cette réalité, ou qui feint de penser que le modèle d'unité et d'indivisibilité républicaine va permettre de résoudre ce problème sur le long terme, a toutes les chances d'aboutir sur un échec.

678. C'est la raison pour laquelle le HCI propose de distinguer, comme le fait Jürgen Habermas¹²²⁵, entre l'intégration éthique (à savoir l'intégration culturelle) et l'intégration politique. Habermas considère en effet qu'intégrer « ne signifie pas enfermer dans une identité ». Selon le philosophe allemand, « le problème surgit [...] lorsqu'une culture majoritaire politiquement dominante impose sa forme de vie aux minorités, refusant par là l'égalité de droits effective aux citoyens dont la provenance culturelle est différente »¹²²⁶. Il prône alors la reconnaissance et la coexistence de différentes traditions culturelles dans un Etat de droit, dont la culture politique ne doit pas fusionner avec la culture majoritaire : « la culture majoritaire doit renoncer à fusionner avec la culture politique générale, également partagée par tous les citoyens, afin d'éviter que les paramètres des discussions sur l'identité collective soient imposés par elle sous forme de diktat »¹²²⁷. Ainsi, selon

¹²²⁴ HCI, *op. cit.*, p. 24.

¹²²⁵ J. Habermas, *L'intégration républicaine. Essai de théorie politique*, Paris, Fayard 1998, 1ère édition 1996. Cet ouvrage reprend et prolonge les thèses de l'auteur défendues dans : J. Habermas, *Droit et démocratie*, Gallimard 1997, 1ère édition 1992. La traduction française de *L'intégration républicaine* est d'ailleurs incorrecte et trompeuse, là où le titre allemand signifie littéralement : « L'intégration de l'autre », titre plus adéquat au message libéral et ouvert sur l'autre que renvoie l'ouvrage.

¹²²⁶ *Ibid*, p. 138.

¹²²⁷ *Ibid*, p. 140.

Habermas, « la seule assimilation requise, c'est l'intégration politique et le respect d'un universalisme des principes juridiques »¹²²⁸.

679. Dès lors, le Haut Conseil estime qu'il n'est pas possible d'exiger de l'immigré une intégration éthique, c'est-à-dire qu'il renonce à toutes les composantes de sa culture¹²²⁹. L'intégration suppose en effet que l'étranger puisse demeurer ce qu'il est. La société française doit attendre de lui une « simple » intégration politique, à savoir l'adhésion à une culture politique commune définie par la Constitution et le droit en vigueur. Cependant, le Haut Conseil à l'intégration tient à préciser que reconnaître le droit à conserver sa culture d'origine ne signifie pas que la politique d'intégration devienne une forme de communautarisme ou de différentialisme. En effet, « si les traditions culturelles jouent un rôle fondamental dans la promotion de l'identité individuelle, toute tradition culturelle ne se justifie pas en tant que telle »¹²³⁰. S'il advient que la culture d'un immigré s'oppose à la culture politique fondée sur le droit, c'est la culture d'origine de l'immigré qui doit se mettre en retrait et se soumettre à la culture politique de l'Etat d'accueil, qui devient aussi celle du primo-arrivant : la coexistence de plusieurs cultures dans un même Etat « requiert aussi l'existence d'une culture commune, [...] un langage politique commun et des conventions relatives à leur conduite »¹²³¹.

680. Pour résumer, la politique d'intégration dont les contours sont dessinés dans le rapport du Haut Conseil à l'Intégration de 2005 consiste à définir l'intégration comme la nécessité pour l'étranger de se transformer, de s'adapter à la société dans laquelle il aspire à résider, tout en demeurant lui-même sur un plan culturel et identitaire. Il s'agit d'un bouleversement réel avec le passé. Pour faciliter ce processus, le HCI préconise la mise en place d'une sorte de « service public de l'intégration » pour les étrangers.

¹²²⁸ *Ibid.* En cela, Habermas s'oppose au théoricien de l'Etat Carl Schmitt qui fait de l'homogénéité nationale des citoyens la condition préalable de la démocratie. Ce dernier combat une vision atomiste de l'individu, sans attache, et il défend l'assimilation forcée des éléments étrangers par l'Etat-Nation, v. C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Presses Universitaires de France, 2013, 2ème édition.

¹²²⁹ Le Haut Conseil avait déjà effectué cette proposition dans un rapport précédant, en 2004 : Haut Conseil à l'intégration, « Le contrat et l'intégration : rapport à Monsieur le Premier Ministre », La Documentation française, Janvier 2004, 163 pages.

¹²³⁰ Haut Conseil à l'intégration, « Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005 », La Documentation française, Mars 2005, p. 25.

¹²³¹ J. Raz, « Multiculturalism : a liberal Perspective », *Dissent*, New York, hiver 1994, p. 67-79.

681. La participation du HCI à la refondation de la politique d'intégration ne s'est pas seulement matérialisée par ses avis et rapports dans lesquels il a beaucoup proposé ou recommandé, mais surtout par une participation active, notamment en développant des liens avec les acteurs de terrain et avec le public de cette politique. Le Haut Conseil n'est cependant plus en activité depuis 2012, suite à la notification de cette nouvelle sur le site de ladite instance le 3 septembre 2013 : « Depuis le 24 décembre 2012, le Président et les membres du collège du Haut Conseil à l'intégration ne sont plus en fonction. A compter de cette date et en l'absence de collège, le HCI n'est donc plus en situation d'émettre des avis, ni de publier des rapports ».

b) La remise en cause du rôle « intégrateur » du Haut conseil à l'intégration

682. L'ultime projet d'avis de la mission laïcité du Haut Conseil à l'intégration, consacré à la neutralité religieuse dans l'enseignement supérieur, serait à l'origine de cette mise en sommeil prolongée. En effet, dans ce projet d'avis¹²³², qui ne sera finalement pas publié sur le site du Haut Conseil, les membres de l'institution recommandent que tous les établissements publics d'enseignement supérieur inscrivent dans leur règlement intérieur les obligations de l'étudiant au regard du principe de laïcité. De même, la mission laïcité provoque la polémique¹²³³ en recommandant « qu'une mesure législative établisse que dans les salles de cours, lieux et situations d'enseignement et de recherche des établissements publics d'enseignement supérieur, les signes et tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse soient interdits ». De manière générale, l'ensemble du projet d'avis va dans le sens d'une application plus intensive du principe de laïcité pour toute activité ayant lieu dans un établissement d'enseignement supérieur, y compris un examen¹²³⁴ ou l'occupation d'un local par une association étudiante¹²³⁵. Le

¹²³² Haut Conseil à l'Intégration, Mission de réflexion et de propositions sur la laïcité, Projet d'avis « Expression religieuse et laïcité dans les établissements publics de l'enseignement supérieur en France », La Documentation française, Août 2013.

¹²³³ La proposition a en effet été relayée par de nombreux journalistes qui ont pu se procurer le projet d'avis alors qu'il devait demeurer confidentiel. V. not. par exemple, S. Le Bars, « Le port du voile à l'université remis en question », *lemonde.fr*, 5 août 2013 ; C. Beyer « Un rapport officiel préconise l'interdiction du voile à l'université », *lefigaro.fr*, 5 août 2013 ; « Vers l'interdiction du port du voile à l'université ? », *lexpress.fr*, 5 août 2013.

¹²³⁴ Haut Conseil à l'Intégration, Mission de réflexion et de propositions sur la laïcité, Projet d'avis « Expression religieuse et laïcité dans les établissements publics de l'enseignement supérieur en France », La Documentation française, Août 2013, Recommandation n° 5 : « La mission Laïcité du HCI recommande que soient rappelées les

projet d'avis est transmis au Premier ministre le 5 août 2013, soit un mois avant l'annonce sur le site du Haut Conseil de l'arrêt de ses fonctions... « depuis le 24 décembre 2012 » !

683. Il faut dire que la laïcité a effectivement fait partie des préoccupations majeures du Haut Conseil à l'intégration, suscitant de vives critiques. En effet, depuis l'adoption d'une « Charte de la laïcité dans les services publics »¹²³⁶ en 2007, cinq avis ont été consacrés au principe de laïcité, sur les douze avis publiés sur le site de l'institution. Le Haut Conseil se justifie en précisant que le principe de laïcité est un « bien commun », dont le sens doit faire partie « de la culture intellectuelle de chacun », car la laïcité est une « condition de possibilité du bien-vivre ensemble par la coexistence harmonieuse de la liberté de conscience de tous »¹²³⁷. Or, selon le HCI, ce principe de laïcité est « mis en danger par des manifestations extrêmes, intégristes, d'appartenances religieuses ou par l'exacerbation des opinions qui leur sont liées ».

684. Cette focalisation des débats relatifs à l'intégration des immigrés sur la fragilisation du principe de laïcité a sonné le glas d'une institution vieille de presque un quart de siècle, à une époque où le Gouvernement se voulait plutôt apaisant sur les questions religieuses. La décision gouvernementale s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement doctrinal très critique à l'égard de l'œuvre du Haut Conseil à l'Intégration. Ainsi, il lui est reproché par certains d'avoir contribué à la construction idéologique et à l'universalisation d'un « problème musulman », dans plusieurs espaces sociaux, étendant par là-même le champ de la

obligations des étudiants lors des examens, notamment l'exigence d'identification (en conformité avec la recommandation n°3) l'interdiction de tout objet ou manifestation susceptible de gêner les autres candidats dans le traitement même de l'épreuve ou d'en perturber le déroulement en contrevenant à la nécessaire neutralité des conditions d'examen. Elle préconise de faire figurer ces obligations dans la partie réglementaire du Code de l'Éducation ».

¹²³⁵ Haut Conseil à l'Intégration, Mission de réflexion et de propositions sur la laïcité, Projet d'avis « Expression religieuse et laïcité dans les établissements publics de l'enseignement supérieur en France », La Documentation française, Août 2013, Recommandation n° 8 : « La mission Laïcité du HCI recommande que toute occupation d'un local, au sein d'un établissement d'enseignement supérieur par une association étudiante, fasse l'objet d'une convention d'affectation des locaux. Ces locaux ne peuvent en aucun cas être affectés aux cultes. Des critères d'attribution, en particulier la non-discrimination et l'égalité hommes-femmes doivent être retenus. Hors les aumôneries, l'objet et les activités de ces associations ne sauraient être culturels ». Le Haut Conseil propose à ce titre d'appliquer aux associations étudiantes les « critères retenus pour les associations "jeunesse et éducation populaire", tels que fixés par l'article 8 de la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 "portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel" (JO du 18 juillet) : l'existence et le respect de dispositions statutaires garantissant la liberté de conscience, le respect du principe de non-discrimination, un fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion, l'égal accès des hommes et des femmes ».

¹²³⁶ Haut Conseil à l'Intégration, « Charte de la laïcité dans les services publics », La Documentation française, Mai 2007.

¹²³⁷ Haut Conseil à l'Intégration, « La pédagogie de la laïcité à l'école », La Documentation française, Janvier 2013.

laïcité¹²³⁸. En se concentrant presque uniquement sur les questions relatives à la religion, le Haut conseil a perdu de son importance dans le cadre du renouveau de la politique d'intégration. Qualifié par la doctrine de « Haut conseil à la désintégration »¹²³⁹, son impact dans l'intégration des étrangers s'est réduit au fur et à mesure de ses avis consistant uniquement, pour les derniers, à alarmer les pouvoirs publics sur le danger du communautarisme pour la défense du modèle républicain français.

685. Si toutes ces critiques ne sont pas infondées, il faut toutefois les nuancer en rappelant que le Haut Conseil à l'intégration a eu le mérite de s'interroger sur certaines problématiques essentielles en lien avec l'intégration des immigrés. Malgré l'audace, voire la faiblesse, de plusieurs de ses propositions, qui ne vont pas toujours dans le sens des intérêts de l'étranger, il convient de souligner l'apport du Haut Conseil à l'intégration dans l'évolution volontariste des politiques publiques, notamment en associant de nouveaux acteurs ou de nouveaux moyens. Il a ainsi été l'un des premiers à réclamer l'instauration d'un véritable « service public de l'accueil ».

2) L'instauration d'un véritable accueil des primo-arrivants

686. La refondation d'une politique volontariste de l'intégration a été façonnée par un service public de l'accueil, facteur essentiel pour les primo-arrivants qui ne connaissent pas forcément la culture, la langue et l'administration de l'Etat dans lequel ils arrivent. L'accueil d'un étranger est le premier visage que renvoie une société¹²⁴⁰. S'il est réussi et

¹²³⁸ J. Beaugé, A. Hajjat, « Elites françaises et construction du "problème musulman". Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) ». *Sociologie*, Presses Universitaires de France, 2014, 5 (1), pp.31-59 ; V. aussi sur ce sujet, M. Mohammed et A. Hajjat, *Islamophobie - Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman*, La Découverte, 2013.

¹²³⁹ D. Lochak, « Le Haut Conseil à la (dés)intégration », *Plein droit*, n° 91, décembre 2011. Le professeur Lochak explique que la composition volontairement éclectique du HCI est en partie responsable de son idéologie en défaveur des droits des étrangers. Composé originellement de deux parlementaires et de personnalités issues de l'administration ayant une certaine expérience des questions d'immigration, en plus du vice-président du Conseil d'Etat, le Haut Conseil s'est ensuite étendu à des membres provenant de tous horizons : des chercheurs, des universitaires, des responsables d'associations, des journalistes, des essayistes, des élus locaux, des chefs d'entreprise, un commissaire de police, un général d'armée, un proviseur de lycée, un professeur de philosophie, un inspecteur de l'éducation nationale, des sportifs ou artistes dont le parcours prouve une intégration réussie... D'autre part, le Professeur Lochak démontre que la présidence du HCI se caractérise par sa politisation croissante : Marceau Long, Simone Veil, René Fauroux, Blandine Kriegel (chargée de mission de Jacques Chirac à l'Elysée (à)), et enfin Patrick Gaubert (ancien membre du cabinet de Charles Pasqua puis élu député européen sur une liste UMP).

¹²⁴⁰ Haut Conseil à l'intégration, « Les parcours d'intégration », La documentation française, Paris, 2001, p. 35.

positivement perçu, il facilite l'ensemble du processus d'intégration¹²⁴¹. Pourtant, malgré une tradition hospitalière, entretenant « l'inclusion de l'autre chez soi »¹²⁴², la France a longtemps délaissé cette étape primordiale du parcours. Dès lors, la rénovation de l'intégration souhaitée par les pouvoirs publics a nécessité une grande réforme de l'accueil, s'inscrivant dans « un vaste mouvement de recomposition institutionnelle »¹²⁴³.

687. Le rôle de l'ANAEM pour l'accueil des étrangers. La loi de programmation du 18 janvier 2005¹²⁴⁴ introduit cette édification d'une nouvelle politique de l'accueil en créant l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), opérateur exclusivement dévolu à cette mission d'accueil, et fruit d'une fusion entre deux organismes préexistants. La création de l'ANAEM faisait d'ailleurs partie des 17 décisions prises par le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 pour construire des parcours d'intégration en direction des nouveaux arrivants¹²⁴⁵.

688. Face à un dispositif français pour l'accueil des étrangers « apparu avec le temps trop éclaté et morcelé pour garantir un accueil systématique et efficace »¹²⁴⁶, la loi de 2005 a répondu à l'écho de nombreuses critiques soulevées par les différents acteurs de l'intégration en France en fusionnant un établissement public et une association dont l'enchevêtrement des compétences nuisait à l'accueil effectif des étrangers : l'Office des migrations internationales (OMI)¹²⁴⁷ et le service social d'aide aux émigrants (SSAE)¹²⁴⁸.

¹²⁴¹ M. Fournier, « L'accueil, outil d'intégration », *Ecarts d'identité*, n° 84-85, mars-juin 1998, p. 10-12.

¹²⁴² S. Laacher, « L'hospitalité entre raison d'Etat et principe universel », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n° 125 juin 2001, p. 15.

¹²⁴³ Cour des Comptes, « Rapport au Président de la République, L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration », La documentation française, Paris, Novembre 2004, p. 501.

¹²⁴⁴ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, parution au JORF n° 15 du 19 janvier 2005 (rectificatif paru au JORF n° 22 du 27 janvier 2005) ; G. Arathon, A. Delvaux, K. Depince et R. Yade, « La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », *Regards sur l'actualité*, n° 311, mai 2005, p. 15-17 ; K. Michelet, « L'apport de la loi de cohésion sociale à l'accueil et à l'intégration des personnes immigrées », *Revue de droit sanitaire et social*, 2006, p. 660.

¹²⁴⁵ Voir compte rendu du relevé de décision du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 in Cour des Comptes, « Rapport au Président de la République, L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration », La documentation française, Paris, Novembre 2004, p. 413-416.

¹²⁴⁶ K. Michelet, « L'apport de la loi de cohésion sociale à l'accueil et à l'intégration des personnes immigrées », *Revue de droit sanitaire et social*, 2006, p. 660.

¹²⁴⁷ Créé par les articles 29 et 30 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'Office des Migrations Internationales avait pour mission prioritaire le recrutement et l'introduction des travailleurs immigrés en France. Mais la décision prise par le gouvernement français de suspendre l'immigration de travail constitue un tournant dans le rôle de l'OMI qui s'oriente de plus en plus vers l'accueil des migrants, mais sans une refonte totale de ses structures et de ses financements. De plus, l'accès au travail ne passe plus systématiquement par l'OMI puisque les nouvelles procédures d'entrée ouvrent droit au travail de manière presque automatique : regroupement familial, mariage avec un français

La décision de fusionner une administration vieille de plus de soixante ans et une association dotée d'une réputation remarquable dans le domaine¹²⁴⁹ se justifiait par la nécessité de disposer, pour l'accueil des étrangers, d'une structure unique chargée de coordonner les moyens existants. De plus, la fusion de ces deux structures pour gérer l'accueil des primo-arrivants n'avait pas pour seul fondement la volonté de rationaliser et de clarifier le paysage institutionnel. Elle avait dans le même temps pour plus-value non négligeable celle d'additionner les « savoir faire » des deux organismes : la capacité de gestion d'une procédure administrative et d'accueil d'une situation complexe par l'OMI s'ajoute à la qualité du travail social réalisé par le SSAE. Malheureusement, pour des raisons qui seront exposées ultérieurement, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations n'a pas pu réellement jouer le rôle d'un véritable service public de l'accueil et elle sera remplacée ultérieurement par l'Office français de l'immigration et de l'intégration qui, reprenant une partie des attributions de l'ANAEM, constitue désormais l'organisme public en charge du service public de l'intégration..

689. La volonté de fonder les bases d'une culture commune. Afin de ne pas exclure l'étranger, il s'avère indispensable de rappeler la place de l'immigration dans l'histoire de France et d'en exposer les apports dans le développement du patrimoine culturel français. L'immigration étant une donnée constitutive de l'histoire de France et du patrimoine national, l'idée, consiste à édifier un lieu consacré à l'histoire et aux cultures de l'immigration.

ou encore acquisition du statut de réfugié. Son rôle s'est ainsi recentré sur l'accueil des nouveaux arrivants et la visite médicale pour les étrangers qui ont obtenu l'autorisation d'entrer sur le territoire en vue de l'exercice d'une profession salariée.

¹²⁴⁸ Le Service Social d'Aide aux Emigrants, créé en 1926, reconnu d'utilité publique en 1934, est chargé de « venir en aide aux émigrants, immigrants et transmigrants au cours de leur adaptation ou de leur établissement, de s'employer au regroupement des familles, à la protection de familles et enfants migrant isolément, servir de lien entre l'émigrants et les instances d'assistance spirituelle ou matérielle dont il peut avoir besoin, tout en respectant les convictions religieuses de chacun » (Article 1er des statuts du SSAE). Ayant fait ses preuves dans le domaine de l'accueil et de l'aide aux migrants, l'association s'était vu confier une mission de service public : l'organisation et la gestion, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration définie par le gouvernement, d'un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France.

¹²⁴⁹ V. D. Verdet, « Les vingt premières années du SSAE », in *Accueillir numéro spécial « Les origines du SSAE*, octobre 1994, p. 6-13 ; L. Chibrac, « L'héritage du travail social dans l'accueil des migrants », *Hommes et migrations*, mai-juin 2006, n° 1231, p. 68-69 ; S. Roux (dir.), *Action sociale et migration, Expériences et méthodes d'un service social spécialisé*, Paris, L'Harmattan, 2005.

690. Dès 2001, le Premier ministre en exercice, Lionel Jospin, confie à Driss El Yazami, délégué général de l'association Génériques, et à Rémi Schwartz, membre du Conseil d'État, la tâche de réfléchir à la mise en forme d'un tel projet. Leur rapport délivré en 2001 propose la création d'un Centre national de l'histoire et des cultures de l'immigration¹²⁵⁰ dont l'ambition serait de délivrer des messages simples à ses visiteurs, tels que : « le phénomène de la migration est universel, permanent, facteur de progrès et d'enrichissement des sociétés » ; « la France a toujours attiré les étrangers et demeure une terre d'immigration » ; « les immigrés ont, de tout temps, contribué à la culture, à l'économie, à la défense du pays » ; « l'immigration est une composante de l'histoire nationale »¹²⁵¹. Le rapport publié en 2001 souhaite en terminer avec l'idée d'un roman national assimilationniste et excluant tout apport de l'immigration au développement de la culture française.

691. Le projet, finalement abandonné, figure parmi les propositions de campagne de Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle de 2002. C'est à l'occasion du Comité interministériel d'intégration du 10 avril 2003 que l'idée de la création d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration est relancée. Souvent réclamée par le Haut Conseil à l'intégration, ce projet s'inscrit dans une politique d'intégration volontariste et positive dans la mesure où il modifie la représentation que l'on peut avoir de l'immigration : « suite au constat selon lequel les représentations de l'immigration et des immigrés, trop souvent négatives, sont porteuses d'attitudes discriminatoires, conscientes ou non, qui constituent des freins d'autant plus forts à l'intégration qu'elles peuvent parfois également être intériorisées par les immigrés eux-mêmes et leurs descendants, la modification en profondeur des attitudes individuelles et collectives et des comportements qu'elles génèrent est apparue dès lors comme une nécessité »¹²⁵². Pour modifier ce regard négatif sur l'immigration, le Comité interministériel propose d'agir sur la représentation, d'une

¹²⁵⁰ *Rapport pour la création d'un Centre national de l'histoire et des cultures de l'immigration* fait par Driss El Yazami et Rémi Schwartz, Remis au Premier ministre le 22 novembre 2001, Mission de réflexion sur la création d'un lieu culturel dédié à l'histoire et au rôle de l'immigration en France, La Documentation française.

¹²⁵¹ *ibid*

¹²⁵² V. compte rendu du relevé de décision du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 *in* Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République, L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration*, La Documentation française, Paris, Novembre 2004, pp. 413-416.

part en présentant les apports positifs de l'immigration notamment sur le plan culturel¹²⁵³, d'autre part en encourageant la visibilité de la réussite de l'intégration dans les médias.

692. La Cité nationale de l'histoire de l'immigration, suite à un travail de réflexion mené par Jacques Toubon¹²⁵⁴, est officiellement inaugurée le 8 juillet 2004 par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin qui déclare que la France n'a pas « le droit de réduire l'immigration à un apport de force de travail » et doit « reconnaître l'apport de l'immigration à la construction de la France, son peuple et sa nation ». L'endroit, qui « ne saurait être réduit à sa fonction muséale »¹²⁵⁵, est prévu pour devenir un lieu multifonctionnel¹²⁵⁶ et pédagogique¹²⁵⁷. La Cité nationale poursuit par ailleurs un but très clair, et s'inscrit dans la refondation de la politique d'intégration : elle favorise « l'intégration dans la nation qui inclut plutôt que la différenciation identitaire qui exclut »¹²⁵⁸. Le décret du 16 novembre 2006¹²⁵⁹ fait de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration un Etablissement public national à caractère administratif et l'inscrit définitivement dans la philosophie volontariste de la politique d'intégration puisque la Cité est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'intégration, de la culture, de l'Education nationale et de la recherche. Sa mission est de « contribuer à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et de faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France ».

693. Suite à de nombreuses difficultés, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration fusionne avec un autre établissement pour donner naissance à un nouvel établissement

¹²⁵³ La proposition n° 44 du Comité consiste ainsi à reconnaître les apports des musiques étrangères dans la constitution du patrimoine de la musique française. V. compte rendu du relevé de décision du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 in Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République, L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration*, La Documentation française, Paris, Novembre 2004, pp. 413-416.

¹²⁵⁴ Mission de préfiguration du centre de ressources et de mémoire de l'immigration, présidée par Jacques Toubon, Rapport remis au Premier ministre, La Documentation française, 2004.

¹²⁵⁵ Marie-Claude Blanc-Chaléard, « Une Cité nationale pour l'histoire de l'immigration. Genèse, enjeux, obstacles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2006/4 (n° 92), p. 131-140.

¹²⁵⁶ En 2006, le but de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration est d'abriter des expositions, une médiathèque, des salles de conférences, d'ateliers et de spectacles.

¹²⁵⁷ Un partenariat avec l'Education Nationale est envisagé, incluant des stages de formation et une contribution à animer la recherche par des bourses pour jeunes chercheurs, un prix de la meilleure thèse et un soutien de programme en partenariat avec les laboratoires universitaires et scientifiques.

¹²⁵⁸ Discours du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin pour l'inauguration de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration le 8/07/2004. Source : <http://www.histoire-immigration.fr/missions/le-projet-scientifique-et-culturel/historique-du-musee-national-de-l-histoire-de-l>.

¹²⁵⁹ Ministère de la culture et de la communication, Décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006 portant création de l'Etablissement public de la porte Dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration, NOR : MCCX0600172D.

culturel public de l'Etat¹²⁶⁰. L'institution est finalement inaugurée le 16 décembre par le Président François Hollande¹²⁶¹ sous le nom de Musée national de l'histoire de l'immigration. La vocation de ce musée est « de montrer le processus continu par lequel la Nation a intégré les populations d'origine étrangère et a su préserver son unité tout en reconnaissant la diversité des origines et des cultures. En transmettant l'idée selon laquelle les populations étrangères ont depuis longtemps participé à l'évolution de la culture française¹²⁶², aux grandes heures de l'histoire de France ou au développement de son identité, le Musée national participe à la politique d'intégration puisqu'il fait prendre conscience à l'étranger qu'il ne doit pas se sentir indésirable en France, qu'il n'est pas seulement un « apport économique » ou « un coût pour la société ».

694. Sous l'égide d'un volontarisme novateur, le renouveau de la politique d'intégration en France a contribué à mieux connaître les besoins des immigrés dès leur arrivée, ou à développer de nouveaux moyens d'intégration comme l'émergence d'une culture commune. L'institutionnalisation de l'intégration à l'échelon national a ainsi posé les bases d'un service public de l'intégration. Elle est par ailleurs complétée par la participation de plus en plus active de l'échelon local au processus d'intégration des étrangers.

¹²⁶⁰ Ministère de la culture et de la communication, Décret n° 2011-2008 du 28 décembre 2011 modifiant le décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006 portant création de l'Établissement public de la Porte Dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration. Par ce Décret, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration et l'Aquarium de la Porte Dorée, qui était jusqu'alors géré par un SCN de la Direction des Musées de France dans le cadre d'une concession du domaine public, ont été réunis dans un nouvel établissement culturel public de l'État, chargé de développer chacun les deux projets scientifiques et culturels qui le composent et de mettre en valeur l'ensemble patrimonial du Palais de la Porte Dorée.

¹²⁶¹ Le Président de la République François Hollande d'alors annonce dans son discours en date du 15 décembre 2014 que le but de ce musée est de « rendre aux immigrés la place qui leur revient dans le récit national et se donner ainsi les moyens d'aborder de façon sereine la question toujours posée de l'immigration ». Source : <http://www.histoire-immigration.fr/le-projet-scientifique-et-culturel/historique-du-musee/inauguration-du-musee-national-de-l-histoire>.

¹²⁶² Ainsi, en 2017, le Musée national organise une exposition, *Ciao Italia!* qui, comme son nom l'indique, rend compte de l'histoire de l'immigration italienne en France. Elle met notamment en lumière l'apport des italiens à la culture et à la société française, sans cacher toutefois que leur intégration ne se fit pas sans heurts, en explorant tous les domaines dans lesquels les italiens ont pu influencer la culture française : la religion, la presse, l'éducation, les arts, la musique et le cinéma, les jeux et le sport, ou encore la gastronomie...

§ 2 : Le rôle des collectivités territoriales dans la politique d'intégration

695. Consacrer aux collectivités territoriales des développements conséquents de cette étude sur la politique d'intégration en France peut sembler de prime abord une idée étonnante. En effet, l'histoire de France est celle du centralisme monarchique, du jacobinisme révolutionnaire puis napoléonien, et enfin de la nation inclusive républicaine. Puisque la dynamique d'intégration repose en premier lieu sur des relations mettant des individus aux prises avec des groupes sociaux, il n'est pas étonnant de voir émerger des « modèles nationaux », tant l'Etat-Nation demeure « le cadre où se construisent les configurations sociales et où se définissent les normes comportementales individuelles et collectives »¹²⁶³. Puisqu'il incombe à l'Etat de promouvoir l'unification culturelle et juridique de ses citoyens, ce dernier dispose en principe, au nom d'une logique de souveraineté, d'une compétence pleine et entière pour fixer le régime juridique des non-nationaux et pour mettre en œuvre une politique publique d'intégration. Les collectivités territoriales, malgré un accroissement de leur autonomie, ne possèdent pas de compétences législatives propres, ni même de compétences directes en matière d'intégration des personnes immigrées (A).

696. Mais, ainsi que le souligne Hubert Alcaraz, « il n'est pas rare de lire ou d'entendre que l'Etat [...] n'assure plus désormais ce travail d'unification de la société »¹²⁶⁴. Selon l'auteur, « l'évolution de l'Etat unitaire, désormais marqué par le pluralisme statutaire, signe d'une recherche d'adéquation à la diversité des territoires, invite à ne pas ignorer les risques d'affaiblissement que cette évolution est susceptible de faire courir à l'intégration »¹²⁶⁵. Il faut à présent se demander si les collectivités territoriales sont susceptibles de prendre le relais de l'Etat en matière d'intégration. L'association des collectivités infra-étatiques à la mise en œuvre des dispositifs juridiques qui intéressent directement l'intégration des étrangers tend indubitablement à s'accroître. En effet, il serait erroné de croire que l'intégration des individus se fait exclusivement dans le cadre

¹²⁶³ T. Berthet et C. Poirier, « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », *Judiciarisation et pouvoir politique*, Volume 19, numéro 2-3, 2000, p. 181.

¹²⁶⁴ H. Alcaraz, « Propos introductifs » in H. Alcaraz et O. Lecucq (dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 20.

¹²⁶⁵ *Ibid.*

d'une relation étranger-Etat d'accueil : « si les États et les modalités d'insertion qu'ils définissent ou supportent constituent la toile de fond des mécanismes d'intégration des étrangers, ces derniers sont en relations avec différents types de communautés que la sociologie des migrations a bien cernés »¹²⁶⁶ (B).

A) Une faible compétence des collectivités territoriales en matière d'intégration des étrangers

L'ordre juridique français est frappé par un quasi-monopole de l'Etat sur les questions qui relèvent de l'immigration ou du statut juridique des étrangers, et sur leur intégration (1). A l'inverse, les collectivités territoriales ne disposent pas de compétence spécifique en relation avec le droit des étrangers, en dehors du champ spécifique de la prise en charge des mineurs non-accompagnés (2).

1) Le monopole du législateur

697. Malgré le silence de l'article 34 de la Constitution qui ne classe pas le droit des étrangers parmi les compétences du législateur, « il n'est pas permis de douter de la compétence du législateur » en matière de statut des étrangers, en conformité « à une exigence démocratique qui impose de confier au Parlement le soin de fixer les lignes directrices d'un droit marqué par la contrainte »¹²⁶⁷. Le professeur Vincent Tchen explique que cette compétence se justifie car le droit des étrangers met en cause « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »¹²⁶⁸ ainsi que « la liberté individuelle »¹²⁶⁹. Sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs opposé « à ce que les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et ainsi puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »¹²⁷⁰. De surcroît, le Conseil

¹²⁶⁶ T. Berthet et C. Poirier, « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », op. cit.

¹²⁶⁷ V. Tchen, *Droit des étrangers*, Ellipses, 2011, 2ème éd., p. 10.

¹²⁶⁸ Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹²⁶⁹ Article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹²⁷⁰ En ce sens, v. : Cons. const., décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, Rec. p. 70 ; Cons. const., décision 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant*

constitutionnel considère que le droit des étrangers renvoie à des prérogatives « incombant par nature à l'Etat »¹²⁷¹.

698. Dans ces conditions, la répartition constitutionnelle des compétences en matière de droit des étrangers exclut en théorie les collectivités territoriales décentralisées d'agir sur la politique d'intégration. D'ailleurs, l'incompétence de principe des collectivités locales en matière de droit des étrangers ne constitue pas une exception française. On retrouve ce même phénomène dans des Etats qui se caractérisent pourtant par une autonomie élevée de leurs autorités infra-étatiques. En Italie, l'article 117-a) et b) du texte constitutionnel précise que l'Etat a le pouvoir exclusif de légiférer, d'une part, en qui concerne le droit d'asile et le statut juridique des ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne, d'autre part, dans le domaine de l'immigration. En outre, en Espagne, l'Etat, aux termes de l'article 149-1.2) de la Constitution, jouit d'une compétence exclusive en matière de « nationalité, immigration, émigration, condition des étrangers et droit d'asile ». Enfin, en Allemagne, dans une organisation dite « fédérale », l'article 73 de la loi fondamentale dispose que « la Fédération a la compétence législative exclusive » en matière de : « liberté de circulation et d'établissement, régime des passeports, déclarations de domicile et cartes d'identité, immigration et émigration, et extradition ».

699. L'analyse des différents textes constitutionnels pousse au constat selon lequel, en dépit des mouvements de décentralisation et de régionalisation, les autorités locales demeurent incompétentes en matière de statut des étrangers. Souvent, l'argument invoqué pour défendre le traitement des étrangers au niveau national consiste à dire qu'il s'agit de se prémunir contre un risque de rupture de l'égalité de traitement des étrangers. Or, la préservation de toute discrimination locale par le maintien du monopole étatique ne fait pas l'unanimité. Ainsi que le souligne le professeur Vincent Tchen, « l'unité du droit des étrangers ne constitue [...] pas une garantie d'égalité de traitement, sauf à soutenir contre l'évidence que les étrangers sont soumis de manière inconditionnelle aux mêmes règles de droit. À elles seules, les facilités reconnues aux citoyens européens et aux membres de leur

dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, Rec. p. 32. ; Cons. const., décision 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, Rec. p. 43.

¹²⁷¹ Cons. const., décision 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, Rec. p. 48.

famille suffisent à se convaincre des limites de cet argument »¹²⁷². En revanche, Dimitri Löhner ajoute à cela qu'on ne saurait « nier que les inégalités territoriales en termes de moyens économiques et financiers susceptibles de résulter des mouvements de décentralisation et de régionalisation laissent craindre à une telle différence de traitement »¹²⁷³. Ainsi, si le monopole étatique en matière d'intégration des étrangers ne garantit pas nécessairement l'égalité de traitement entre tous les étrangers, la prise en charge par les collectivités territoriales des conditions de l'immigré pourrait avoir pour conséquence un accroissement des inégalités entre catégories d'étrangers ainsi que l'apparition de nouvelles inégalités entre étrangers selon les territoires dans lesquels ils sont pris en charge.

Le maintien du monopole étatique se doit toutefois d'être tempéré par l'apparition progressive de compétences explicites en matière de droits des étrangers.

2) L'exceptionnelle compétence des collectivités territoriales par le biais d'attributions spécifiques

700. Bien que très mesurée, l'attribution aux collectivités territoriales de compétences explicites en matière d'intégration des étrangers n'en est pas moins réelle puisqu'elle concerne la prise en charge des mineurs étrangers « isolés » par les départements. Or, le réengagement progressif de l'Etat destiné à pallier de grandes inégalités entre les différents départements démontre le risque qu'il y aurait à transférer intégralement des compétences importantes concernant l'accueil et la prise en charge des étrangers aux collectivités territoriales. La problématique, dont l'ampleur croît de façon remarquable dans un contexte d'intensification des flux migratoires¹²⁷⁴, relève de la compétence des conseils

¹²⁷² V. Tchen, « Police des étrangers », *Jurisclasseur collectivités territoriales*, fasc. 715, 24 mai 2013.

¹²⁷³ D. Löhner, « La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de droit(s) des étrangers, Rapport de synthèse sur les corpus normatifs français, italiens et espagnols », *Projet de recherche COLEFIE (Collectivités publiques et droit des étrangers France - Italie - Espagne)*, sous la direction scientifique de Monsieur le Professeur Olivier Lecucq, 2013.

¹²⁷⁴ Le nombre de MNA parmi les demandeurs d'asile a ainsi explosé à partir de 2014 suivant la même dynamique que le nombre de demandeurs d'asile ou le nombre de passages irréguliers détectés par Frontex. Selon Eurostat, 23,1 % des demandeurs d'asile mineurs étaient non accompagnés en 2015. En France, leur nombre n'a cessé d'augmenter. En 2005, on en comptait 2500 dans les services départementaux d'aide à l'enfance. Au 31 décembre 2016, le nombre de mineurs pris en charge par les conseils départementaux était de 13 008 au 31 décembre 2016, contre environ 10 194 au 31 décembre 2015. Selon l'Assemblée des départements de France, il y en aurait 18000 en juin 2017. Source : « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs

départementaux. En effet, la notion de « mineur étranger isolé », ou plutôt « mineur non-accompagné » désormais, ne correspond à aucune catégorie juridique précise. Dès lors, les mineurs étrangers entrent dans le champ des missions de la protection de l'enfance définies à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF)¹²⁷⁵, qui ne fait aucune distinction de nationalité.

701. Ceci étant rappelé, la protection de l'enfance constitue, depuis l'acte I de la décentralisation dans les années 80, une compétence exclusive des départements qui l'exercent au travers de leur service d'aide sociale à l'enfance (ASE). Une fois le mineur isolé identifié, il peut être placé par les services départementaux dans des structures identifiées¹²⁷⁶. Cependant, de nombreuses disparités locales, ainsi que des menaces faites par certains départements d'interrompre toute action sociale en faveur de l'accueil des mineurs étrangers isolés¹²⁷⁷, ont poussé le Gouvernement à établir un nouveau dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs qui arrivent sans représentant légal sur le territoire. L'État reconnaît sa responsabilité en la matière puisqu'il finance désormais la phase de mise à l'abri et d'évaluation, dont la durée a été fixée à 5 jours. Plus concrètement, la loi du 14 mars 2016, dont l'objectif est de conférer une base législative au dispositif issu de la circulaire et du protocole de mai 2013, impose aux

non accompagnés » par E. Doineau et J.-P. Godefroy, Sénateurs, Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017, n° 598, Session ordinaire 2016-2017, p. 23.

¹²⁷⁵ Issu de la loi du 5 mars 2007, l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose notamment que « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge » ; v. Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. La prise en charge des mineurs isolés s'inscrit par conséquent dans le cadre général de la protection de l'enfance. L'article L. 223-2 du CASF dispose alors que : « En cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République ».

¹²⁷⁶ Un Foyer de l'Enfance, une MECS (Maisons d'Enfants à Caractère Social) ou une famille d'accueil, v. J. Darracq, « L'éducation, les mineurs étrangers et les collectivités territoriales françaises », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 90.

¹²⁷⁷ E. Aubin, *Droit des étrangers*, op. cit., p. 464. Le président du Conseil général de Mayenne Jean Arthuis a signé le 24 juillet 2013 un arrêté mettant fin « à tout nouvel accueil de jeunes étrangers isolés par le service de l'aide sociale à l'enfance » de Mayenne. Cette mesure, jugée illégale par la ministre de la Justice Christiane Taubira et par le Ministre de l'Intérieur Manuel Valls, a suscité de vives polémiques et un conflit important entre le Président du Conseil Général et le Préfet de la Mayenne. Après avoir été reçu à la Chancellerie par Madame Taubira, le Président du Conseil Général a retiré son arrêté, le qualifiant de « signal d'alarme », et promettant de s'opposer systématiquement à toutes les décisions de placement de mineurs isolés. Entre temps, le Préfet de la Mayenne a formé un recours devant la justice administrative pour faire annuler l'arrêté en question. Mais, selon une ordonnance du Conseil d'Etat en date du 23 août 2013, « par un arrêté du même jour, le président du conseil général de la Mayenne a retiré son arrêté du 24 juillet 2013 », et que « que ce retrait interdit au service départemental de l'aide sociale à l'enfance de se fonder sur la position exprimée par l'arrêté du 24 juillet 2013 pour continuer de refuser de prendre en charge les mineurs étrangers isolés qui lui sont confiés en application du 3° de l'article 375-3 et de l'article 375-5 du code civil ». Dès lors, il n'y a plus lieu de statuer sur l'arrêté du 24 juillet, v. CE, ord. Réf., 23 août 2013, *Préfet de la Mayenne*, n° 371432.

présidents de conseils départementaux de transmettre au ministre de la justice les informations dont ils disposent sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans leur département. Le ministre de la justice est quant à lui chargé de fixer les objectifs de « répartition proportionnée » des accueils de ces mineurs entre les départements « en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique »¹²⁷⁸.

702. La loi du 14 mars 2016 promet de remédier à la disparité des situations face à laquelle pouvait se trouver le mineur étranger selon le département où il se trouvait. En effet, il s'est avéré que certains départements, souvent ceux les plus concernés par la problématique des mineurs étrangers, ont pratiqué une législation dérogatoire au droit commun, prenant la forme de protocoles d'accord liant les différents partenaires¹²⁷⁹. Ainsi, en l'absence d'harmonisation et d'évaluation nationale des pratiques, le risque était de voir des étrangers écartés du dispositif de l'aide sociale à l'enfance en raison de politiques locales discriminatoires¹²⁸⁰, la plupart du temps guidées par la ligne politique du département, et fondées, souvent à tort, sur une image d'enfants délinquants et d'immigration non-maîtrisée¹²⁸¹. Ce souci d'harmonisation au niveau de l'Etat et de clarification du dispositif d'accueil des mineurs s'est accompagné de la création d'un référentiel national pour l'évaluation de la situation dans tous les départements¹²⁸². Le droit français ne semble donc pas se diriger vers un accroissement de la décentralisation s'agissant de la prise en charge des étrangers, d'autant plus qu'un rapport récent a conclu à un coût financier encore trop important et à une couverture par l'Etat insuffisante¹²⁸³.

¹²⁷⁸ Article L221-2-2 du CASF.

¹²⁷⁹ V. par exemple dans les Bouches du Rhône le « Protocole d'accord pour le repérage, l'accueil, l'accompagnement, l'orientation et la protection des mineurs étrangers isolés » du jeudi 29 avril 2010, signé par le Conseil Général des Bouches-du-Rhône, la région PACA, le TGI de Marseille, la PJJ, l'ASSSEA13 et l'ADDAP13. Cité par C. Ruiz, *Accueil, orientation et prise en charge des mineurs isolés à Marseille, Regard sur le circuit institutionnel, judiciaire et associatif de protection*, Rapport disponible sur <http://www.infomie.net/>.

¹²⁸⁰ J.-L. Rongé, « Une absence volontaire de protection: les mineurs isolés étrangers victimes de maltraitance institutionnelle », *JDJ* N°311, Janvier 2012, p.19.

¹²⁸¹ A. Étiemble, « Les mineurs isolés étrangers en France: évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance, les termes de l'accueil et de la prise en charge. Étude réalisée pour la Direction de la Population et des Migrations », Etude typologique, 2002, disponible sur <http://www.infomie.net/spip.php?article12>.

¹²⁸² Arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, *JORF* n°0269 du 19 novembre 2016.

¹²⁸³ La participation de l'Etat couvrirait 10,6 % des 155 millions d'euros engagés par les départements au titre de la phase d'évaluation et de mise à l'abri ; v. en ce sens « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés » par E. Doineau et J.-P. Godefroy, Sénateurs, Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017, n° 598, Session ordinaire 2016-2017.

703. L'exemple des mineurs étrangers non-accompagnés conduit à une certaine prudence quant à l'octroi en faveur des collectivités territoriales d'attributions spécifiques concernant la prise en charge et l'intégration des étrangers. La décentralisation s'étant accompagnée d'une politisation de la gestion locale, le risque d'exposer les étrangers à des sorts différents selon l'orientation politique de la collectivité est grand. L'harmonisation nationale a de plus une qualité essentielle qui est celle d'une vision globale, ce qui permet d'équilibrer les coûts engendrés par la prise en charge des étrangers entre les différentes entités infra-étatiques. C'est la raison pour laquelle la solution consistant à transférer « tous les crédits, tous les personnels, tous les pouvoirs nécessaires à l'action d'intégration », tel que le propose le rapport du Conseiller d'État Thierry Tuot¹²⁸⁴ sur la refondation de la politique d'intégration ne semble pas la plus souhaitable pour rendre cette politique plus pertinente. Associer les pouvoirs publics locaux au processus d'intégration relève évidemment du bon sens dans la mesure où ils possèdent tous les outils adaptés pour le faire, mais le fait de « créer expérimentalement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intégrateurs au sein desquels l'ensemble des services pertinents serait délégué » présenterait des inconvénients majeurs. Outre les inégalités évidentes entre territoires, ainsi qu'entre communes composant l'EPCI, la superposition d'autorités déconcentrées de l'Etat et d'autorités décentralisées entraînerait une confusion préjudiciable pour tous les acteurs de l'intégration, là où au contraire une collaboration accrue et mieux organisée serait nécessaire.

704. Au vu de ces arguments, en lieu et place d'un transfert intégral de la politique d'intégration vers les collectivités territoriales, il convient plutôt d'encourager la poursuite d'un pilotage au niveau de l'Etat, afin de ne pas voir s'aggraver la catégorisation des étrangers d'ores et déjà établie par le droit national et le droit communautaire. Toutefois,

¹²⁸⁴ T. Tuot, « La grande Nation : pour une société inclusive - Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration », La documentation française, Février 2013. Le rapport justifie la nécessité d'une politique d'intégration décentralisée dans les termes suivants : « Il faut rechercher comment tirer les meilleures conséquences d'une évolution qui pour avoir été chaotique n'en est pas moins désormais à la fois massive et irréversible. Presque tout ce qui peut être mobilisé pour l'intégration, en dehors des services de souveraineté et de ce que l'on appelle les services publics constitutionnels, comme l'éducation, est dans les mains des élus locaux. Ils sont empêchés d'agir au mieux – car la plupart, quel que soit leur bord, en a la volonté, au regard du péril électoral où la carence les placerait – parce que chacun n'a qu'une fraction des moyens nécessaires, et qu'aucun n'a été expressément désigné pour conduire ces actions sur son territoire », p. 47.

un pilotage national ne doit pas empêcher, bien au contraire, l'intervention des collectivités territoriales dans l'intégration des étrangers par le biais de leurs compétences de droit commun. En effet, à l'instar du droit espagnol, la nature ouverte de l'immigration en tant que matière, « l'absence de définition positive des compétences étatiques et l'exercice, dans ce domaine, de compétences sociales par les communautés autonomes [ou des collectivités territoriales] en font un espace de concurrence politique qui ne peut aboutir [...] qu'à une coopération »¹²⁸⁵.

B) L'intervention des collectivités territoriales dans l'intégration des étrangers

705. Si la politique d'intégration doit continuer à relever d'une compétence nationale, la reconnaissance des droits fondamentaux à l'étranger implique que les collectivités territoriales interviennent indirectement, par le biais de leurs compétences de droit commun, dans la prise en charge sociale des étrangers, notamment dans les domaines du logement, de la culture, de l'éducation ou de l'aide sociale. De ce point de vue, les collectivités territoriales participent indéniablement à l'intégration sociale des étrangers. Afin d'envisager les possibilités d'amélioration de leur intervention, il convient en premier lieu de se pencher sur divers exemples étrangers (1), avant d'analyser le cas français (2).

1) L'intervention des entités locales dans le processus d'intégration des étrangers en droit comparé

Avant toute chose, une remarque préliminaire s'impose. Les exemples pris pour modèle dans ces développements n'ont pas vocation à être transposés tels quels en droit français, dans la mesure où ils s'inscrivent dans une organisation territoriale impliquant une autonomie plus élevée des autorités infra-étatiques.

¹²⁸⁵ F. Álvarez-Ossorio Micheo, « Etrangers et éducation en Espagne », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 103.

706. Le cas britannique. Aussi, en Grande-Bretagne, « l'heure libérale » des années 60¹²⁸⁶ a décentralisé la gestion de l'intégration des minorités ethniques aux autorités locales afin de « mieux dépolitiser les débats nationaux sur la race et l'immigration »¹²⁸⁷. Le système britannique envisage l'échelon local comme le cadre de la gestion de l'Etat-providence, au plus près des enjeux socio-économiques concrets. Le local constitue par conséquent « le lieu de la résolution du dilemme de l'intégration »¹²⁸⁸. Fidèle à cette tradition, l'évolution de la politique d'intégration en Grande-Bretagne maintient l'importance du local. Dans le but de créer les conditions d'une intégration réussie, le Gouvernement a publié un document en 2012 dans lequel il reconnaît que « l'intégration est une problématique locale, nécessite une réponse locale » et « encourage les différents partenaires locaux à travailler ensemble » et les autorités locales à jouer un « rôle de meneur » dans plusieurs domaines en vue de protéger les plus vulnérables par exemple¹²⁸⁹.

707. L'exemple espagnol. Le rôle des entités locales pour l'intégration des étrangers s'avère particulièrement frappant en Espagne. En effet, malgré le monopole étatique en matière d'immigration, la Constitution espagnole attribue de nombreuses compétences aux communautés autonomes dans les domaines du logement, de la culture, de l'éducation, ou encore de la santé et de la protection sociale qui forment une sorte de compétence générale implicite en matière d'intégration des populations immigrées¹²⁹⁰. C'est ainsi que, depuis 2006, les statuts autonomiques des Communautés locales se réservent des compétences en matière d'intégration des immigrés¹²⁹¹, non sans difficultés

¹²⁸⁶ La section 11 du *Government Act* de 1966 accorde aux autorités locales des fonds pour financer leurs actions en direction des minorités ethniques. De même, un amendement au *Race Relations Act 1976* charge les autorités locales d'éliminer la discrimination raciale et de promouvoir l'égalité des chances.

¹²⁸⁷ C. Bertossi, « Les Modèles d'intégration en France et en Grande-Bretagne - Philosophies, politiques et institutions publiques », 15 mars 2007, Document en ligne sur le site du « Portail européen sur l'intégration, Information et bonnes pratiques relatives à l'intégration des migrants », <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/les-modeles-dintegration-en-france-et-en-grande-bretagne---philosophies-politiques-et-institutions-publiques?lang=fr>.

¹²⁸⁸ R. Garbaye, *Getting into Local power : the politics of ethnic minorities in British and French cities*, Oxford, 2005, Blackwell Publishing.

¹²⁸⁹ Communities and Local Government, « Creating the conditions for integration », Londres, Février 2012, pp. 7-8 ; v. aussi S. Sagar et W. Somerville, « Building a british model of integration in a era of Immigration : Policy lessons for Government », Université de Sussex et Institut des politiques migratoires, Mai 2012.

¹²⁹⁰ D. Löhner, *op. cit.*, p. 19.

¹²⁹¹ Pour un aperçu complet de la question, v. J. Iglesias de Ussel, *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*, Fundación BBVA, 2010 ; Précurseur en la matière, le Statut de Catalogne en 2006 affirme dans son article 138 qu'il se déclare compétent pour « l'accueil des personnes immigrées, qui comprend les activités socio sanitaires et d'orientation ; le développement de la politique d'intégration des personnes immigrées, dans le cadre de sa compétence ; l'établissement et la réglementation des mesures nécessaires à l'intégration sociale et

s'agissant de la constitutionnalité d'un tel ajout¹²⁹². Le statut d'autonomie de l'Andalousie se reconnaît par exemple compétent pour « l'intégration sociale, économique, culturelle des immigrés en Andalousie (art. 10. 17) »¹²⁹³. En outre, le statut d'autonomie de la Communauté de Valence signale les immigrés comme étant un public préférentiel de son action sociale puisque la Communauté détient une compétence exclusive en matière d'aide aux immigrés, en collaboration avec l'Etat¹²⁹⁴.

708. Prenant appui sur cette compétence générale, toutes les communautés autonomes ont procédé à la mise en œuvre de Plans d'Intégration des immigrés, sous l'impulsion du Plan national pour l'Intégration social des immigrés (PISI) approuvé le 2 décembre 1994 en Conseil des ministres. Ces plans, établis pour une durée de 3 ou 4 années selon les communautés, sont des « instruments adéquats et valables pour la gestion et la coordination des politiques d'intégration des immigrés »¹²⁹⁵. Ils prévoient plusieurs objectifs à atteindre pour la fin de validité du plan, et les moyens mis en place pour y parvenir, de même qu'un bilan de la politique d'intégration réalisée sous l'égide du Plan précédent. De façon générale, ils abordent toutes les matières qui présentent de près ou de loin un lien avec l'intégration de l'étranger, à savoir l'accueil, l'éducation, l'emploi, les services sociaux, la santé, la participation à la société, le logement et l'égalité de traitement. L'analyse du contenu de ces plans démontre que, bien que présentée comme étant une compétence de la communauté autonome, l'intégration se fait en collaboration, non seulement avec l'Etat, mais aussi avec d'autres entités locales ou associatives.

économique des personnes immigrées et à leur participation sociale ; l'établissement par une loi d'un cadre de référence pour l'accueil et l'intégration des personnes immigrées ; la promotion et l'intégration des personnes qui sont retournées en Catalogne et l'aide à ces personnes, ainsi que l'incitation à mettre en œuvre des politiques et des mesures pertinentes visant à faciliter leur retour ».

¹²⁹² Saisi de la constitutionnalité du Statut de la Catalogne, le Tribunal constitutionnel espagnol a conclu à sa conformité à la Constitution. Pour les juges, cette compétence régionale a pour objet, non pas de faire intervenir la communauté autonome dans le domaine de compétence que la Constitution réserve exclusivement à l'Etat en matière d'immigration mais, au contraire, de permettre à la Catalogne d'exercer ses compétences à caractère sociale, telles que prévues par le texte constitutionnel, en rapport avec les populations immigrées, STC 31/2010 du 28 juin 2010, *B.O.E.* du 16 juillet 2010.

¹²⁹³ N. Pérez Sola, « Respuestas y déficits en las políticas de acogida e integración a la inmigración en Andalucía : crónica de una década », in E. Alvarez Conde et Ana María Salazar de la Guerra (dir.), A. López de Los Mozos Díaz-Madroñero (Coord.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Madrid 2010, p. 281 et s.

¹²⁹⁴ Art. 10.3, 49.1.27 et 59.5 du Statut, v. en ce sens A. Catalá I Bas, « La Integración de la inmigración en la comunicat valenciana », in E. Alvarez Conde et Ana María Salazar de la Guerra (dir.), A. López de Los Mozos Díaz-Madroñero (Coord.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, *op. cit.*, p. 181 et s.

¹²⁹⁵ J. Iglesias de Ussel, *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*, Fundación BBVA, 2010, p. 205.

709. L'exemple italien. Le cas italien se rapproche, dans ce domaine, de l'Espagne. En effet, à l'instar des communautés autonomes espagnoles, les régions italiennes disposent de compétences qui découlent directement de l'octroi de droits fondamentaux pour les non-nationaux¹²⁹⁶. A ce titre, plusieurs statuts de régions fixent comme objectif celui d'accueillir les étrangers et de promouvoir leur insertion au sein de la société italienne. Par exemple, le nouveau Statut de la Région du Latium exprime clairement l'idée selon laquelle elle « favorise l'intégration des étrangers régulièrement installés, dans le respect de leur culture d'origine »¹²⁹⁷. La Cour constitutionnelle italienne ne s'y est d'ailleurs pas opposée dans la mesure où, par deux sentences, elle a admis dans un premier temps que la Constitution réserve à l'Etat dans le domaine de l'immigration les « aspects qui ont trait à la politique de planification des flux d'entrée et de séjour sur le territoire national »¹²⁹⁸, puis dans un second temps que l'éducation et la santé des personnes immigrées sont des matières dans lesquelles les régions sont habilitées à légiférer¹²⁹⁹. Les régions italiennes, fortement exposées aux flux migratoires, déterminent par conséquent une politique active d'intégration. Le portail en ligne *Integrazione Migranti* regroupe notamment l'ensemble des plans pluriannuels régionaux en faveur de l'intégration des étrangers élaborés en 2014 et en vigueur jusqu'en 2020, qui fixent des objectifs en la matière et fournissent des informations essentielles sur les données migratoires¹³⁰⁰. Caterina Severino explique que « plusieurs collectivités ont entrepris, dans les dernières années, de mettre en place des organes consultatifs voués à traiter des problématiques touchant l'immigration et l'intégration des étrangers résidents », impliquant « les régions, les communes, les provinces ou même les circonscriptions », afin de « de permettre un dialogue entre les institutions et les personnes résidentes dépourvues de la nationalité italienne »¹³⁰¹.

¹²⁹⁶ Article 117 de la Constitution italienne : « Les matières suivantes font l'objet de législation concurrente : [...] ; la protection et la sécurité du travail ; l'éducation scolaire, sans préjudice pour l'autonomie des établissements scolaires et à l'exclusion de l'éducation et de la formation professionnelle ; les métiers ; [...] ; la protection de la santé ; l'alimentation ; [...] ; l'aménagement du territoire ; [...] ; la mise en valeur des biens culturels et environnementaux et la promotion et l'organisation d'activités culturelles ; [...]. Dans les matières faisant l'objet de législation concurrente le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État ».

¹²⁹⁷ Article 7.2.c) du Nouveau Statut de la Région du Latium en date du 11 novembre 2004.

¹²⁹⁸ Sent. n° 134 du 12 avril 2010, *Gazzetta Ufficiale* du 21 avril 2010.

¹²⁹⁹ Sent. n° 10 du 11 janvier 2010, *Gazzetta Ufficiale* du 20 janvier 2010.

¹³⁰⁰ V. par exemple le plan de la Région du « Latium » qui détermine comme objectifs la lutte contre l'exclusion et la pauvreté des immigrés, l'aide à leur participation dans la société italienne, ou encore la promotion d'une intégration des secondes générations : « Piano integrato degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale dei migranti », Région du Latium, 2014-2020.

¹³⁰¹ C. Severino, « Le droit de vote des étrangers en Italie : entre tradition et modernité », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 188.

Les exemples italiens et espagnols doivent permettre à la France, sans les imiter, de s'en inspirer pour poursuivre et accentuer l'intervention des collectivités territoriales françaises dans une politique active d'intégration des étrangers.

2) L'intervention des entités locales dans le processus d'intégration des étrangers en France

710. En raison des organisations territoriales propres aux trois Etats, l'intervention des entités locales françaises ne peut être que plus mesurée par rapport à celle observée chez leurs « consœurs » italiennes et espagnoles. Il est très difficile, ou presque impossible, de faire émerger une politique locale de l'intégration. Au mille-feuille administratif français s'ajoute l'absence d'autonomie politique et de compétences législatives propres de nature à prendre de réelles décisions. Le professeur François Julien-Lafferrière souligne que, s'agissant de l'intégration, « leurs attributions sont très peu importantes et les rares moyens d'actions qu'elles possèdent en ce domaine sont partagées entre les divers niveaux d'administration locale, ce qui complique leurs interventions et mériterait de donner lieu à réflexion et aménagements afin d'effectuer un partage des tâches plus rationnel »¹³⁰². La difficulté pour les collectivités territoriales d'intervenir en matière d'intégration s'explique en outre par l'absence de débat politique local sur la question. Catherine Gorgeon constate que le positionnement des entités infra-étatiques au sujet de la question de l'intégration est « le plus souvent construit en référence à un débat national sur la question de l'immigration, et non sur celle de l'intégration des populations immigrées »¹³⁰³.

711. Cependant, malgré de tels obstacles, les collectivités territoriales françaises participent de plus en plus activement à la politique d'intégration, dont il est inexact d'affirmer, comme le fait le rapport de Thierry Tuot, qu'elle se réalise dans « un cadre napoléonien à la fois obsolète et émietté »¹³⁰⁴. Un rapport d'information consacré à l'accueil des migrants révèle que les collectivités territoriales sont très impliquées dans ce

¹³⁰² F. Julien-Lafferrière, « Rapport de synthèse », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, *op. cit.*, p. 211.

¹³⁰³ C. Gorgeon, « Les élus locaux et l'intégration des populations immigrées », *V.E.I. Enjeux*, 2001, n° 125, p. 64.

¹³⁰⁴ Rapport de Thierry Tuot, *op. cit.*, p. 47.

domaine mais selon des modalités très diverses voire hétérogènes. Ainsi peut-on citer le conseil régional de la région Rhône-Alpes qui fait bénéficier les demandeurs d'asile de la presque gratuité des transports régionaux, la commune du Vigan dans les Cévennes qui a voté en juin 2015 la mise à disposition de trois logements communaux pour des familles réfugiées, ou encore le département de la Gironde qui a mis en ligne une plateforme collaborative « solidarités-Réfugiés » permettant aux différents acteurs – associations, entreprises, citoyens, collectivités territoriales – de coordonner leurs actions de solidarité autour de l'arrivée de migrants¹³⁰⁵.

712. Au travers de leurs multiples compétences¹³⁰⁶ économiques, sociales et culturelles, les collectivités territoriales ont la possibilité d'influer considérablement sur l'intégration des immigrés. A titre d'exemple, le développement de recours à des agents contractuels par les collectivités territoriales a permis de contourner la condition de nationalité inhérente à la fonction publique. En effet, cette condition n'étant pas exigée en l'espèce, « le contrat va permettre de recruter sur des postes de catégorie A des personnes de nationalité étrangère au regard des compétences qu'elles peuvent apporter et de l'expérience acquise »¹³⁰⁷. Dans le même ordre d'idée, les étrangers peuvent accéder au dispositif des contrats aidés, lesquels « ciblent en priorité les personnes éloignées de l'emploi ou qui ont des difficultés à accéder à l'emploi, notamment les jeunes issus des quartiers sensibles »¹³⁰⁸ et concourent de cette manière à l'intégration des jeunes intéressés. La participation des collectivités territoriales vaut également pour le système d'aides sociales. Leur accès aux étrangers peut s'avérer complexe en raison de certaines démarches ou de la barrière de la langue. Pour y remédier, « les collectivités territoriales assurent un accompagnement social », sous « la forme d'interventions d'assistants de service social et des techniciens en intervention sociale et familiale (TISF) »¹³⁰⁹. Enfin, les

¹³⁰⁵ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants, par le Sénateur J.-M. Bockel, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2015, Session 2015-2016, n° 40.

¹³⁰⁶ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences>.

¹³⁰⁷ M. Long, « L'emploi des étrangers par les collectivités territoriales en France », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 36.

¹³⁰⁸ *Ibid*, p. 38.

¹³⁰⁹ Sur l'ensemble de ces questions, v. N. Catalayud, « Les conditions d'accès des étrangers aux aides sociales locales en France », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 60. Cette mesure à la charge des collectivités territoriales s'inscrit dans le plan départemental d'accueil qui doit être mis en place à l'initiative du préfet.

collectivités jouent un rôle important par le biais de leur gestion de la diversité culturelle. Le professeur Jean Gourdou constate que les entités infra-étatiques françaises ont « tendance à favoriser aujourd'hui la promotion de « l'interculturalité » par l'organisation ou le soutien d'actions mettant en lumière « des éléments d'universalité, de valeurs communes d'humanité dans différentes formes d'expression, puis d'encourager ce qui est partageable, universalisable »¹³¹⁰. Les pouvoirs publics locaux encouragent la diversité culturelle, en valorisant l'appropriation du patrimoine par les populations récemment arrivées, soit par le biais de l'organisation d'événements¹³¹¹ culturels, soit par le subventionnement d'associations favorisant l'« interculturalité » dans un cadre républicain.

713. En définitive, il conviendrait de relancer la coordination de programmes régionaux d'intégration des populations immigrées qui permettent aux collectivités territoriales, sous l'impulsion des autorités déconcentrées de l'Etat, de mener des actions en matière d'intégration. Les PRIPI constituent à la fois une analyse de la situation et un programme d'action. Ils permettent de mettre en œuvre au niveau régional la politique d'intégration nationale. La tenue pluriannuelle de tels programmes¹³¹² pourrait s'inspirer des plans d'intégration italiens et espagnols. En effet, les collectivités territoriales ne doivent pas seulement être « mobilisées » mais au contraire « associées » à la détermination des objectifs et des moyens mis en œuvre, en conformité avec les besoins dans la région et les capacités financières de chacune des entités impliquées. L'idée serait de renforcer le rôle des collectivités territoriales en les faisant participer à la traduction des débats nationaux sur l'intégration à l'échelon local. De cette manière, pourrait émerger une forme de politique locale de l'intégration, sans qu'il soit nécessaire d'attribuer aux collectivités des compétences explicites en droit des étrangers, au vu des risques qu'un tel transfert comporterait pour les étrangers eux-mêmes.

¹³¹⁰ J. Gourdou, « La gestion de la diversité culturelle par les collectivités locales françaises », », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé, op. cit.*, p. 120.

¹³¹¹ *Ibid*, p. 124. ; A titre d'exemples, les bals à Fives mis en place par la Ville de Lille dans le cadre de l'agenda 21 de la culture, l'expérimentation de nouvelles rencontres et médiations entre les artistes et les habitants par la ville de Quimper afin de reconnaître les droits culturels de chacun et la plus grande implication de tous dans la vie culturelle de la cité.

¹³¹² Les derniers PRIPI datent de la période 2010-2012, en atteste celui d'Aquitaine, *Programme régional d'intégration des populations immigrées de la Région Aquitaine (PRIPI) 2010/2012*, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale d'Aquitaine, 2ème version 2011.

714. Cependant, pour que cela puisse fonctionner, il est nécessaire de supprimer au moins un échelon administratif. Ce vieux serpent de mer permettrait de simplifier la carte administrative, préalable indispensable pour envisager une politique locale de l'intégration. Comme le souligne le professeur François Julien-Lafferrière, « l'échelon le moins bien adapté aux impératifs d'une bonne administration est le département, devenu trop petit pour jouer un rôle dans la gestion des affaires locales dépassant le niveau municipal, tandis que l'échelon régional – assez comparable à celui des communautés autonomes espagnoles – correspond davantage à la réalité administrative »¹³¹³.

715. Le volontarisme au niveau national et, dans une moindre mesure, au niveau local, a contribué à développer un ensemble de moyens et d'organismes travaillant activement pour favoriser le bon déroulé de l'accueil et du séjour des étrangers. Un pas nouveau est franchi en 2009 lorsque naît l'Office français de l'immigration et pour l'intégration, structure unique remplissant, sur l'ensemble du territoire national, les fonctions d'accueil et d'intégration de l'étranger. L'étude de cette institution récente s'impose afin de comprendre que l'intégration est passée d'une préoccupation centrale à une gestion centralisée.

¹³¹³ F. Julien-Lafferrière, « Rapport de synthèse », in O. Lecucq et H. Alcaraz (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 211.

Section 2 : La création d'une structure unique chargée de l'intégration des étrangers

716. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est le seul organe de l'Etat en charge de l'immigration légale. Doté d'une antenne nationale et de plusieurs dizaines de directions territoriales, il caractérise assez bien la volonté de l'Etat d'appliquer une véritable politique d'intégration, par des moyens qu'il met à la disposition des étrangers. L'OFII succède à l'ANAEM, créée dans des conditions difficiles, et présente l'avantage de concentrer en son sein tout un ensemble de compétences propres destinées à accueillir l'immigré et à l'accompagner dans son parcours d'intégration (Paragraphe 1). Les dispositifs d'accueil et d'intégration qu'il regroupe sont toutefois perfectibles (Paragraphe 2).

§ 1 : La centralisation de la politique d'intégration au sein de l'OFII

Après avoir expliqué l'historique de sa création (A), il s'agira de montrer en quoi l'OFFI est un acteur central de la politique d'intégration des étrangers (B).

A) Un office créé pour répondre aux insuffisances du dispositif institutionnel antérieur

717. La création de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en 2009 constitue une suite logique à la succession d'organes publics nationaux ayant eu en charge l'accompagnement de l'immigré en France depuis le début du XXème siècle. Malgré la fusion entre une association et un établissement public disposant tous deux de compétences en matière d'intégration des primo-arrivants¹³¹⁴, d'importants doublons ont perduré. En effet, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dont l'objectif était de rendre plus efficaces les politiques publiques en réduisant notamment le

¹³¹⁴ Pour rappel, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale proclame la fusion de l'office national de l'immigration, devenu office des migrations internationales, avec le service social d'aide aux émigrants, pour fonder l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants.

nombre d'opérateurs de l'Etat ou en modernisant leur gestion, un rapport de février 2008¹³¹⁵ a relevé que, s'agissant de l'intégration des étrangers, plusieurs organismes publics intervenaient simultanément – la HALDE, l'ACSE (l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) – ainsi que d'autres structures nationales ou des structures locales, par exemple pour l'organisation de formations linguistiques ou d'emploi (1). Par ailleurs, le remplacement de l'ANAEM par l'OFII s'est justifié par la volonté de rapprocher l'accueil de l'intégration au sein une seule structure (2).

1) L'existence de « doublons » autour de l'intégration

718. L'éclatement des compétences liées à l'intégration a généré un problème de lisibilité, de pilotage, mais surtout de cohérence dans la gestion d'une politique aussi essentielle. La difficulté est pour la première fois constatée en 2005 lorsque la loi de cohésion sociale, qui crée l'ANAEM, maintient l'organisation et les missions du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Ce dernier est un établissement public créé en 1958, dont les dénominations ainsi que les orientations ont été transformées en fonction de l'évolution de l'immigration. A l'origine, le Fonds d'action sociale est chargé de veiller à la prise en charge sociale et au logement des travailleurs migrants algériens, puis étrangers. Il devient le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles en 1983, avec pour mission de concourir à l'insertion sociale des travailleurs immigrés. Enfin, la loi du 16 novembre 2001¹³¹⁶ lui donne son appellation définitive, ce qui coïncide parfaitement avec le volontarisme du XXI^e siècle.

719. Des doublons problématiques entre le Fasild et l'ANAEM. L'article 143 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 dispose que l'ANAEM est « chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la

¹³¹⁵ Rapport dirigé par Philippe Melchior, Inspecteur général des finances, à la suite d'une mission d'audit sur la politique d'immigration, Février 2008, cité par R. Karoutchi, *L'office français de l'immigration et de l'intégration: pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse*, Rapport d'information n° 47 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances, Sénat, déposé le 16 octobre 2012.

¹³¹⁶ Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, *JORF* n°267 du 17 novembre 2001 p. 18311.

première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France »¹³¹⁷. L'article 148 de la même loi prévoit que « le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France et concourt à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes ». L'article ajoute que, « à ce titre, il participe au service public de l'accueil assuré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ». L'organisation est ambiguë car elle « répartit les compétences juridiques de ces acteurs spécialisés de l'intégration sur un double critère »¹³¹⁸. Sur le plan du domaine d'activité, l'ANAEM est en charge de l'accueil tandis que le Fasild, détenant une compétence transversale sur la politique d'intégration dans son ensemble, agit à titre secondaire sur l'accueil. Sur le plan des moyens, l'ANAEM organise surtout des structures d'accueil par l'action de divers intervenants, alors que le Fasild agit principalement en utilisant ses moyens financiers. Or, la logique veut que les deux types de moyens, structurel et financier, s'enchevêtrent nécessairement au sein de la même activité. L'articulation entre les deux structures pose donc de nombreuses difficultés.

720. La résolution imparfaite des difficultés par la création de l'ACSE. En créant, par ses articles 38 et 39, une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), la loi du 31 mars 2006¹³¹⁹ semble avoir résorbé cette ambiguïté d'un « doublon » au niveau de la compétence « accueil ». En effet, l'article 39 de la loi dispose que « l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est substituée, à la date d'installation de son conseil d'administration, au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations pour l'ensemble des actions engagées par cet établissement public administratif au titre de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles dans sa rédaction antérieure à la présente loi, à l'exception des actions de participation à l'accueil des populations immigrées qui sont transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ». La loi décharge l'ACSE

¹³¹⁷ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, parution au *JORF* n° 15 du 19 janvier 2005 (rectificatif paru au *JORF* n° 22 du 27 janvier 2005) ; G. Arathon, A. Delvaux, K. Depince et R. Yade, « La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », *Regards sur l'actualité*, n° 311, mai 2005, p. 15-17 ; K. Michelet, « L'apport de la loi de cohésion sociale à l'accueil et à l'intégration des personnes immigrées », *Revue de droit sanitaire et social*, 2006, p. 660.

¹³¹⁸ S. Chevron, *La réforme des structures en charge de l'immigration, de l'ANAEM à l'OFII*, L'Harmattan, 2009, p. 235.

¹³¹⁹ Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

du domaine de l'accueil, rendant plus cohérente l'ensemble de la politique d'intégration. Concrètement, cette nouvelle organisation entraîne « le transfert à l'ANAEM des crédits finançant l'ensemble des formations linguistiques et civiques dispensées dans le cadre du service public de l'accueil »¹³²⁰.

721. Mais ce transfert a posé problème en pratique, la formation linguistique faisant partie d'une des missions historiques du Fasild. Surtout, au sein du Fonds, cette compétence n'est pas uniquement destinée aux immigrés qui viennent d'entrer sur le territoire, mais à tous les étrangers en France qui souhaitent en bénéficier. Elle n'est pas rattachée à la direction de l'accueil mais à celle de la formation et de l'emploi. Dès lors, la situation semble ubuesque : par la loi du 31 mars 2006, l'Etat a fractionné en deux l'activité fondamentale consistant à délivrer des formations linguistiques, un dispositif qui pouvait accueillir jusqu'à 40 000 personnes par an. D'après la nouvelle organisation issue de cette loi, l'ANAEM s'occupe de la formation linguistique des étrangers primo-arrivants, tandis que l'ACSE se charge de celle des étrangers déjà installés sur le territoire. Ces « activités désordonnées » ont eu des conséquences néfastes pour l'intégration des étrangers. Par exemple, Sylvie Roger, responsable de la formation linguistique à l'ACSE, raconte que dans certaines zones rurales concentrant la présence de peu d'immigrés, il aurait été possible d'ouvrir une formation en réunissant les publics de l'ANAEM et de l'ACSE. Mais, les deux opérateurs ayant des prestataires différents, et chaque prestataire ne recevant pas assez de demande, aucune formation n'a été ouverte dans ces zones¹³²¹.

722. La création d'un opérateur unique se justifie pleinement du fait de ces « doublons » organisationnels, d'abord en matière d'accueil, puis pour l'activité spécifique de délivrance des formations linguistiques. Mais ces difficultés structurelles ne constituent pas le seul motif. Il s'agissait également, dans un souci de cohérence, de rapprocher le service public de l'accueil de la compétence « intégration », afin de créer un opérateur unique en charge du service public de l'intégration.

¹³²⁰ *Ibid*, pp. 236-327.

¹³²¹ Entretien avec Sylvie Roger, source S. Chevron, *La réforme des structures en charge de l'immigration, de l'ANAEM à l'OFII*, L'Harmattan, 2009, p. 239.

2) La réunion des compétences « accueil » et « intégration » au sein d'un opérateur unique

723. Jusqu'en 2009, les politiques publiques sont marquées par une distinction nette entre, d'une part, le dispositif d'accueil des primo-arrivants et, d'autre part, le processus d'intégration de tous les étrangers installés en France. La distinction apparaît au niveau du contenu de ces deux missions. L'accueil a pour but d'« organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France et à se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation »¹³²². L'intégration quant à elle vise à accompagner l'étranger tout au long de son parcours d'intégration en lui fournissant des formations linguistiques, d'emploi, en l'aidant à nouer des relations et à s'adapter à la nouvelle société dans laquelle il réside. Cette distinction se retrouve également dans les organismes en charge de chacune de ces missions, avec les difficultés que l'on connaît.

724. Et pourtant, si en apparence les publics visés sont différents, il y a un risque à dissocier les fonctions d'accueil et d'intégration. D'abord, l'intégration est en quelque sorte la continuité naturelle de l'accueil, à tel point qu'il semble complexe de définir une frontière entre l'accueil et l'intégration. Certes, théoriquement, la distinction est séduisante, mais en pratique, où placer le curseur qui détermine que l'étranger est suffisamment accueilli et qu'il doit désormais être accompagné dans la suite de son parcours d'intégration ? D'ailleurs, l'accueil fait partie intégrante du processus d'intégration, il en est le préalable indispensable. Les partenaires en charge de l'accueil et de l'intégration sur le terrain sont, très souvent, les mêmes. Leur travail n'en serait que plus aisé s'ils avaient face à eux un interlocuteur unique.

725. Dans son rapport public sur l'intégration des populations immigrées en 2004, la Cour des Comptes ne s'exprime pas différemment. Face à l'enchevêtrement d'organismes et de partenaires chargés de l'accueil et de l'intégration, dont elle juge les conséquences « dommageables », la Cour estime qu'il ne faut privilégier aucun des partenaires, mais plutôt les rassembler au sein d'un seul établissement. Soulignant l'urgence de la situation,

¹³²² Circulaire du Ministère de l'emploi et de la solidarité du 21 octobre 1998, citée par S. Chevron, *La réforme des structures en charge de l'immigration, de l'ANAEM à l'OFII*, L'Harmattan, 2009.

elle diagnostique que : « non seulement la pérennité des organismes ne paraîtrait pas assurée dans le nouveau contexte mais, de surcroît, le maintien de tout ou partie de leurs compétences et leur exercice autonome compromettraient l'efficacité du nouveau dispositif souhaité par les pouvoirs publics »¹³²³.

726. L'idée de créer une agence de l'intégration, centralisée et pouvant fonctionner de manière déconcentrée au niveau local, s'imposait par conséquent de toutes parts, eu égard aux changements survenus dans la nature de l'immigration, afin de rendre cohérent le paysage institutionnel de l'intégration avec la priorité accordée à cette politique publique. Face à ce constat, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008¹³²⁴ a adopté la création d'un nouvel opérateur national, placé sous la tutelle unique du nouveau ministre chargé de l'immigration, dont il convient à présent de faire l'analyse.

B) Un office organisé pour faciliter l'intégration des étrangers

727. Le rapport du conseil de modernisation des politiques publiques est marqué par une volonté de rationalisation et de modernisation appliquées à l'ensemble des acteurs publics, y compris les établissements publics¹³²⁵. L'idée est d'aboutir à une gestion de l'Etat et de ses structures plus simple, plus moderne, et plus efficace. La création d'un Ministère unique de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire répond à cette triple exigence dans la mesure où elle permet de résoudre certains dysfonctionnements dus à l'intervention de nombreux acteurs et de nombreux ministères dans la politique d'intégration¹³²⁶.

728. Dans la continuité de cette logique, et pour les raisons précédemment exposées, est créé, afin de se substituer à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations,

¹³²³ Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République, L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration*, La Documentation française, Paris, Novembre 2004, p. 376.

¹³²⁴ *Conseil de modernisation des politiques publiques, Rapport présenté par Eric Woerth ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP*, La Documentation française, 4 avril 2008.

¹³²⁵ *ibid*, p. 4 du Préambule.

¹³²⁶ Le rapport présenté par le ministre du Budget en date d'avril 2008 rappelle que l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) est placée sous la double tutelle du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé de l'Immigration, ce qui constitue, outre les doublons constatés avec l'ANAEM, une source de sous-performance. *Rapport précité*, p. 3 du chapitre consacré dans la Partie I à la réforme du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

un nouvel opérateur national permettant de « fournir un interlocuteur unique aux étrangers dans les démarches liées à leur migration », « financé sur ressources propres », et « développant une politique individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille »¹³²⁷ : l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ainsi dénommé suite à l'adoption du décret du 25 mars 2009¹³²⁸. Cette nouvelle institution reprend une partie des compétences de l'ACSE mais perd une partie de celles exercées par l'ANAEM (2). Il est toutefois structuré de façon à pouvoir favoriser au mieux l'intégration des étrangers (1).

1) La structure de l'OFII

729. L'organisation générale de l'Office français de l'immigration, arrêtée par la décision du 31 décembre 2013¹³²⁹, puis modifiée par celle du 15 mars 2017¹³³⁰, permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'OFII constitue une structure à même de pouvoir mener une politique publique d'intégration efficace. L'intérêt de l'OFII est qu'il dispose d'une administration centrale et d'un réseau territorial, ce qui lui permet d'occuper un maillage géographique particulièrement important. Avec plus de 900 agents, l'administration centrale parisienne, placée sous l'autorité d'un Directeur général¹³³¹, « exerce la fonction d'animation, de pilotage, de contrôle et d'évaluation du réseau territorial ». En outre, la liste des membres titulaires du conseil d'administration de l'OFII, présidé depuis Janvier 2013 par M. Rémy Schwartz¹³³², révèle la présence de représentants de plusieurs ministères dont les secteurs apparaissent essentiels pour favoriser l'intégration des étrangers : les Ministères de l'Intérieur, du travail, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, des Affaires étrangères et du développement international, des

¹³²⁷ *Ibid.*

¹³²⁸ Décret n° 2009-331 du 25 mars 2009 substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations », *JORF* n°0073 du 27 mars 2009 p. 5480.

¹³²⁹ OFII, Décision du 31 décembre 2013 portant organisation générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

¹³³⁰ OFII, Décision du 15 mars 2007 modifiant la décision du 31 décembre 2013 portant organisation générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

¹³³¹ M. Didier Leshi est actuellement Directeur général de l'OFII depuis un Décret du 17 décembre 2015 : Ministère de l'Intérieur, « Décret du 17 décembre 2015 portant nomination du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration - M. LESHY (Didier) », NOR : INTA1530742D, *JORF* du 19 décembre 2015.

¹³³² Ministère de l'Intérieur, « Décret du 14 janvier 2013 portant nomination du président du conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration - M. Schwartz », NOR : INTV1243349D, *JORF* du 15 janvier 2013.

Affaires Sociales, de la Santé, ou encore le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Cette composition centrée sur les représentants de l'Etat comporte comme avantage d'assurer « une certaine coordination interministérielle » entre les administrations liées au statut des étrangers et à leur insertion économique et sociale¹³³³.

730. Parallèlement à son administration centrale, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est doté d'un réseau territorial composé de directions territoriales et de représentations à l'étranger. Toutes ont une certaine autonomie dans la mesure où elles sont chargées de la gestion des moyens matériels, budgétaires et financiers. Les directions territoriales ont pour objectif de mettre en œuvre les missions de l'OFII sur leur territoire de compétence. Ces directions sont, au niveau local, le seul échelon pertinent. La présence de plusieurs échelons régionaux et départementaux, comme c'était le cas pour les anciennes structures¹³³⁴, ne peut avoir qu'une conséquence négative en termes de cohérence et de lisibilité pour les partenaires publics comme pour les étrangers.

731. La mise en place d'un réseau territorial. La définition d'un réseau territorial, prenant en compte la réalité de l'immigration en France, est d'autant plus remarquable qu'elle permet à la politique d'intégration de s'exercer dans des structures opérationnelles et que ces structures territoriales constituent le lieu où se réalise concrètement de la meilleure des manières le service de l'OFII. Pourtant, la déconcentration de l'intégration des étrangers n'a pas toujours été évidente en France. Ce changement de paradigme dans la façon de mener la politique d'intégration a eu lieu à l'époque où l'OFFI portait encore le nom de l'ANAEM. En effet, les débuts de l'Agence se caractérisent avant tout par une centralisation excessive, dans la continuité du mode de fonctionnement en vigueur sous l'OMI¹³³⁵. Le siège national gère presque tout, et les services territoriaux doivent obtenir son consentement pour toutes les tâches, les plus importantes comme les plus

¹³³³ Y. Carcenac, M.-A. Lallemand, J.-F. Nouaille Degorge, *Rapport de la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers*, Conseil d'Etat, Inspection Générale des Affaires sociales, Inspection Générale de l'Administration, 1997, p. 201.

¹³³⁴ V. sur ce sujet, S. Chevron, *ibid*, p. 135 et s.

¹³³⁵ Ceci s'explique par le fait que le premier directeur général de l'Agence est André Nutte, ancien directeur de l'OMI, qui refuse de remettre en cause le modèle d'organisation de l'ex Office des migrations internationales.

courantes¹³³⁶. Le fonctionnement de l'Agence se fonde sur une vision descendante, une forte hiérarchie, qui l'empêche d'être réactive, une concentration des pouvoirs qui lui confère une certaine rigidité. Nommé directeur général de l'Office par décret du 4 septembre 2006, Jean Godfroid décide de transformer le mode de fonctionnement très centralisé et de s'appuyer davantage sur le réseau territorial qu'il considère comme un atout remarquable. Aujourd'hui, on compte 31 directions territoriales réparties sur tout le territoire national et surtout tenant compte de la réalité de la présence migratoire en France selon les régions et les départements, et des délégations peuvent leur être rattachées pour exercer les mêmes compétences sur un territoire donné¹³³⁷.

732. L'existence de représentations à l'étranger. Elles sont au nombre de sept, mais se distinguent en deux catégories. Trois d'entre elles (Maroc, Tunisie et Turquie) sont à compétence géographique unique tandis que les quatre autres sont implantées dans un pays mais disposent d'une compétence géographique régionale : en Arménie¹³³⁸, au Cameroun¹³³⁹, au Mali¹³⁴⁰ et au Sénégal¹³⁴¹. Toutes ces représentations ont vocation à exercer l'ensemble des activités de la compétence de l'Office dans les pays dans lesquels elles sont implantées. Malgré cette compétence générale en commun, l'activité de chaque représentation présente des particularités propres en fonction des spécificités de la zone géographique et de la nature de la migration entre la France et cette zone.

733. Par exemple, au Mali, la Représentation de l'OFII a été créée en 1988 dans le cadre des programmes de réinstallation des migrants originaires du bassin du fleuve Sénégal.

¹³³⁶ Yolande Muller, ancienne directrice adjointe de l'OFII, explique dans un entretien qu'il n'est « guère possible de décider au local », que les services territoriaux sont résignés à travailler « sur de l'opérationnel » et que, sur des problèmes majeures, ils ne peuvent pas intervenir de manière décisionnelle, ni même donner leur avis ». Entretien retranscrit dans S. Chevron, *ibid*, pp. 114-115.

¹³³⁷ La décision du 31 décembre 2013 portant organisation générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration dresse la liste de toutes les directions territoriales et des délégations qui leur sont rattachées : Amiens, Besançon, Bordeaux, Bobigny, Caen, Cayenne, Cergy, Clermont-Ferrand, Créteil (délégation à Evry), Dijon, Grenoble (Délégation à Annecy), Limoges, Lyon, Lille (délégation à Calais), Marseille (délégation à Ajaccio), Melun, Metz (délégation à Nancy), Montpellier (délégation à Perpignan), Montrouge, Nantes, Nice, Orléans, Paris, Pointe-à-Pitre, Poitiers, Reims, Rennes, Saint-Denis (Délégation à Mamoudzou), Rouen, Strasbourg, Toulouse. Source : Ministère de l'Intérieur, Décision du 31 décembre 2013 portant organisation générale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, *BOMI* n° 2014-3, p. 37.

¹³³⁸ Compétente aussi pour la Géorgie, l'Ukraine, la Bosnie, la Moldavie. Cette représentation dispose d'une délégation en Roumanie.

¹³³⁹ Compétente sur la République du Congo, la République démocratique du Congo, le Gabon et le Nigeria.

¹³⁴⁰ Compétente pour le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Conakry et le Togo.

¹³⁴¹ Compétent pour le Cap-Vert et la Mauritanie.

Elle œuvre surtout à diriger le programme de réinsertion pour des migrants rentrés volontairement dans leur pays d'origine. De même, la Représentation au Sénégal affiche comme objectif prioritaire l'aide à la réinstallation des migrants, en conformité avec le programme « d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement - PAISD » mis en œuvre par la France et le Sénégal. En ce qui concerne la représentation de l'OFII en Roumanie, la mission prioritaire consiste à mettre en place des programmes d'aide à la réinsertion de migrants ayant séjourné en France et ayant décidé de rentrer volontairement en Roumanie. A l'inverse, en vertu d'accords bilatéraux signés avec la Tunisie, le Maroc, le Cameroun ou la Turquie, la mission principale de la Représentation de l'OFII dans ces différents Etats est de gérer la procédure administrative en vue de la future installation de travailleurs immigrés, qu'ils soient permanents, temporaires ou saisonniers.

734. Si les représentations de l'OFII ont principalement un intérêt dans la gestion des relations migratoires entre la France et des pays d'émigration historiques, notamment par des programmes d'aide au retour volontaire des étrangers dans leur pays d'origine, leur structure actuelle offre à la France la possibilité de mener une politique publique d'intégration dès l'étape du pays d'origine. Les antennes de l'OFII à l'étranger entament le parcours d'intégration des immigrés en amont de leur départ, en les informant sur le pays d'accueil et en préparant leur future installation.

735. En somme, l'OFII est désormais structuré de façon à pouvoir assumer pleinement son rôle en matière d'accueil et d'intégration : une collaboration interministérielle, un opérateur unique, une organisation déconcentrée sur tout le territoire national et une présence dans les pays d'origine. Tous ces éléments tendent à renforcer la cohérence et l'efficacité de cette politique publique. Mais la structure seule ne suffit pas pour succéder avec succès à la mission de l'ANAEM et de l'ACSE. Un transfert de compétences réussi constitue l'autre condition *sine qua non* pour pouvoir y parvenir.

2) La délicate question du transfert de compétences

736. La décision de substituer l'OFII à l'ANAEM est actée, sur le plan du transfert de compétences, par l'adoption de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion¹³⁴². L'article 67 de cette loi a confié à l'OFII une compétence générale en matière d'intégration des étrangers durant les cinq premières années suivant la délivrance d'un premier titre de séjour. La mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française revient dès lors à l'OFII, et non plus à l'ACSE. Plus généralement, l'OFII constitue, encore aujourd'hui, le seul interlocuteur des étrangers dans leur démarche d'intégration. Il se trouve placé à la tête d'un service public de l'intégration : il détient le monopole de cette politique publique et il met à la disposition des étrangers des moyens pour s'intégrer. Mais ce transfert de compétences ne s'est pas réalisé sans difficultés.

737. En dehors des difficultés budgétaires, financières et de ressources humaines, le désinvestissement de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances des politiques d'intégration est regrettable. L'Agence avait notamment en charge d'assurer la cohérence entre les territoires par une politique de la ville, ce qui liait naturellement son activité à l'intégration des étrangers. Cet objectif faisait en effet partie des attributions de l'ACSE, notamment par la formation linguistique. En déchargeant l'ACSE de cette compétence, l'inquiétude légitime était, d'une part, que les étrangers se retrouvent « noyés » au cœur de la politique de la ville sans une véritable politique d'intégration à leur égard et, d'autre part, que de nombreux étrangers ne puissent pas bénéficier des moyens nouveaux dont disposait l'OFII.

738. En effet, la compétence de l'OFII ne couvre que les étrangers dans les cinq premières années de leur arrivée en France, ce qui implique l'exclusion de nombreuses personnes installées en France depuis plus de cinq ans mais qui nécessitent un apprentissage linguistique au même titre que les nouveaux arrivants. Cette inquiétude peut s'appliquer à tous les moyens par lesquels l'OFII participe à la politique d'intégration et

¹³⁴² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

permet d'introduire une réflexion sur l'adéquation des instruments utilisés par l'Office avec l'objectif d'intégration des immigrés.

§ 2 : Les dispositifs d'intégration des étrangers mis en œuvre par l'OFII

739. Le pilotage des actions d'accueil et d'intégration des étrangers dans les cinq premières années de leur présence en France constitue le cœur de l'action de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Il correspond à la majeure partie de ses dépenses d'interventions. Ces prestations sont, pour la plupart, prescrites dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, désormais appelé contrat d'intégration républicaine : apprentissage de la langue française, journée de formation sur les valeurs de la République, ou sur la vie en France, ainsi qu'un bilan de compétences professionnelles. Cette tendance à la contractualisation de l'intégration sera l'occasion, dans un autre chapitre, d'analyser dans le détail les dispositifs d'accueil et d'intégration employés dans le cadre de ce contrat¹³⁴³.

740. En dehors des activités soumises à la conclusion d'un contrat d'intégration républicaine, l'OFII agrège un ensemble de missions qui s'adressent à des migrants non-signataires ou qui ne dépendent pas directement de sa signature, en vue d'aboutir à l'intégration réussie de ces migrants. Il convient dès lors d'évoquer le cas des formations linguistiques prescrites en dehors du cadre du contrat d'intégration républicaine (A) et le cas du rôle croissant de l'Office dans l'accueil des demandeurs d'asile (B).

A) La nécessaire universalisation des formations linguistiques

741. L'importance de l'apprentissage du français pour la réussite de l'étranger est incontestable et irréfutable, non seulement pour celui qui en bénéficie, mais aussi pour l'intégration de la deuxième génération. En cela, la maîtrise de la langue est essentielle pour le suivi de la scolarité des enfants d'immigrés. Elle l'est également pour l'intégration sociale et professionnelle. Parler la langue d'un pays est un préalable indispensable pour

¹³⁴³ Cf. Chapitre 2 de ce titre 2.

nouer des relations avec ses habitants, pour occuper un emploi ou encore pour le suivi et la compréhension de démarches administratives. L'apprentissage de la langue française constitue d'ailleurs la prestation majoritaire à destination des signataires des contrats d'intégration républicaine. Or, si l'on ne peut que s'en réjouir, il ne faut pas s'en contenter, dans la mesure où des milliers d'étrangers présents sur le territoire français présentent le besoin de bénéficier de telles formations linguistiques prises en charge par l'OFII et hors le cadre du contrat d'intégration.

742. Le contrat d'accueil et d'intégration ayant effectivement été généralisé et rendu obligatoire à partir de 2006, un certain nombre d'étrangers présents sur le territoire national antérieurement à cette date n'ont jamais pu bénéficier de l'apprentissage du français. C'est la raison pour laquelle l'OFII organise des formations linguistiques en faveur des étrangers durablement installés sur le territoire et qui souhaitent accéder à une connaissance suffisante de la langue française pour accéder soit à l'autonomie, soit à un emploi, soit à la nationalité française. Toutefois, tout étranger n'y a pas accès, tandis que d'autres sont prioritaires. L'objectif n'est pas d'offrir des formations linguistiques à toute personne résidant sur le territoire, mais d'encourager une volonté d'intégration et d'y contribuer.

743. Par conséquent, le candidat à la naturalisation est un public prioritaire pour ce type de formations, soit pour le candidat dont le dossier de naturalisation vient d'être déposé, soit pour lequel une décision a été ajournée ou en sursis en raison d'une assimilation linguistique insuffisante. Par ailleurs, sont candidats à une formation linguistique des étrangers communautaires détenteurs de la carte « UE –séjour permanent » ou extracommunautaires de plus de 26 ans en recherche d'emploi, des femmes de plus de 26 ans connaissant des difficultés dans la vie quotidienne et qui sont en recherche d'autonomie, ou encore des étrangers de plus de 26 ans qui émettent le souhait de poursuivre ces formations linguistiques en aval du contrat d'intégration républicaine¹³⁴⁴.

¹³⁴⁴ Source : OFII, « Dispositif de formation linguistique hors contrat d'accueil et d'intégration 2014 », Document en ligne, <http://www.savoie.gouv.fr/content/download/11916/85237/file/Dispositif>; Site du CREFOR (Centre Ressources Emploi Formation), « Dispositif formation linguistique OFII hors Contrat d'Accueil et d'Intégration », in *La formation linguistique des migrants*, Document en ligne, http://www.cdri-idf.ac-versailles.fr/IMG/pdf/dispositif_ofii_recapitulatif.pdf.

744. Le développement de ces formations linguistiques en dehors du cadre du contrat d'intégration démontre le volontarisme de l'OFII en matière d'intégration dans la mesure où il cherche à favoriser l'apprentissage de la langue française pour des personnes qui en ressentent réellement le besoin. L'accueil des demandeurs d'asile constitue un autre domaine dans lequel l'OFII contribue à l'intégration de certains immigrés en dehors du cadre préétabli du parcours d'intégration républicaine.

B) Le rôle accru de l'OFII dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile

745. Les premières étapes de la procédure constituent un enjeu majeur pour les demandeurs d'asile. En effet, elles déterminent les conditions dans lesquelles l'étranger peut avoir accès aux conditions matérielles d'accueil. Il ne va pas sans dire que la situation matérielle d'un étranger, lorsqu'il présente une demande d'asile, est précaire. Pour reprendre les mots de la Cour européenne des droits de l'homme, le demandeur appartient « à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »¹³⁴⁵. Sensibles à l'intérêt majeur porté par cette question, les autorités publiques ont dès les années 70 mis en place un dispositif d'accueil des demandeurs d'asile.

746. L'Office français de l'immigration et de l'intégration intervient à deux titres pour l'accueil des demandeurs d'asile. Il est responsable depuis le 1er janvier 2010 du premier accueil des demandeurs d'asile (1) et il pilote le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (2). L'ensemble de ces dispositifs, sous l'influence du droit européen,

¹³⁴⁵ CEDH, gr. ch., 21 janv. 2011, *M. S. S. c/ Belgique et Grèce*, n° 30696/09, § 251 : *JCP G* 2011, note É. Dubout, p. 466.

et sur la base de nombreux rapports¹³⁴⁶, a connu des modifications importantes suite à l'adoption de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile¹³⁴⁷.

1) Le premier accueil des demandeurs d'asile placé sous la responsabilité de l'OFII

747. Le dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile, coordonné par l'OFII depuis 2010, a été profondément remanié dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 2015 qui a confié à l'OFII un ensemble de compétences clés en matière de prise en charge des demandeurs d'asile. Le nouveau dispositif issu de la loi de 2015 permet de définir, le plus tôt possible, les besoins du demandeur d'asile, d'obtenir des renseignements sur lui et de mieux préparer son accueil. En effet, la loi a créé une procédure de pré-accueil, avant le passage des étrangers devant les guichets uniques. Le pré-accueil est assuré par un opérateur conventionné par l'OFII dont le rôle est consacré dans l'article L. 744-1 du CESEDA : « l'office peut déléguer à des personnes morales, par convention, la possibilité d'assurer certaines prestations d'accueil, d'information et d'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande ».

748. Ces missions, confiées généralement à des associations, permettent d'aider le demandeur d'accéder aux 39 guichets uniques installés sur tout le territoire national dans

¹³⁴⁶ V. Létard et J.-L. Touraine, « Rapport sur la réforme de l'asile, remis au ministre de l'intérieur », La Documentation française, 28 nov. 2013 ; V. aussi, R. Karoutchi, « Rapport d'information sur l'allocation temporaire d'attente fait au nom de la commission des finances du Sénat », 30 oct. 2013 ; J. Dubié et A. Richard, « Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile présenté, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale », La Documentation française, 10 avr. 2014 ; « Rapport de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales consacrée à l'hébergement et à la prise en charge financière des demandeurs d'asile », La Documentation française, avr. 2013.

¹³⁴⁷ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, *JORF* n°0174 du 30 juillet 2015 p. 12977 ; J. Petit, T. Fleury Graff, G. Le Strat et M. Alexis, « La réforme du droit d'asile : Regards croisés sur le transposition des directives "Procédures" et "Accueil" », *Revue trimestrielle de droit européen* 2016, p. 7-20 ; S. Corneloup, « La réforme du droit d'asile », *Recueil Dalloz Sirey*, 2015, p. 1964-1969 ; N. Guimezanes, « Réforme du droit d'asile. A propos de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 », *JCP G Semaine Juridique (édition générale)* 2015, pp. 1498-1502 ; N. Guimezanes, « Les décrets d'application de la loi relative à la réforme du droit d'asile », *JCP G Semaine Juridique (édition générale)* 2015, pp. 2081-2082 ; C.-A. Chassin, « La réforme de l'asile : une loi tant attendue et déjà inadaptée ? », *AJDA* 2015, pp. 1857-1864 ; M. Hoffmann, « Loi du 29 juillet 2015 sur le droit d'asile et nouveautés procédurales », *JCP A (Administrations et collectivités territoriales)*, 2016, p. 51-58 ; V. Tchen, « La réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015, un séisme procédural comme remède à la crise d'asile », *Droit administratif*, 2015, pp. 37-40.

le prolongement de la loi de 2015¹³⁴⁸. En effet, conformément au mouvement de simplification qui irrigue l'ensemble des politiques publiques, la mise en œuvre des guichets uniques constitue une réforme administrative d'ampleur qui vise à simplifier le « processus d'enregistrement de la demande d'asile en regroupant dans un même rendez-vous trois démarches administratives autrefois successives et effectuées auprès d'administrations différentes »¹³⁴⁹ : l'enregistrement de la demande et la détermination de la procédure adéquate, l'évaluation de la vulnérabilité du demandeur et la formulation d'une offre de prise en charge, enfin l'ouverture des droits à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

749. La mise en œuvre de cette rationalisation de la procédure de l'asile « a constitué un défi technique, organisationnel et culturel majeur »¹³⁵⁰, non seulement pour l'OFII, mais aussi pour les préfetures, ces intervenants devant désormais fonctionner ensemble dans le même lieu pour améliorer la fluidité des procédures¹³⁵¹. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'intégration des étrangers, l'attente étant difficile à subir pour l'étranger qui veut se sortir d'une situation dramatique ou inhumaine. Mais la rationalisation de la procédure d'asile reflète également l'esprit général de la loi « fortement marquée par le contexte d'austérité budgétaire dans lequel elle s'inscrit »¹³⁵². Il est effectivement regrettable que la politique de l'asile s'analyse de plus en plus en des termes budgétaires et d'économies potentielles pour l'Etat¹³⁵³. Le risque de vouloir réduire les coûts provoqués par les traitements des demandes d'asile est de faire peser ces coûts sur les garanties accordées à tout demandeur, avant même que la protection ne soit accordée ou refusée.

¹³⁴⁸ Les opérateurs conventionnés par l'OFII interviennent également en aval de leur passage devant le Guichet unique car ils ont pour mission d'accompagner ceux qui ne sont pas hébergés par le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : « Le demandeur d'asile qui ne dispose ni d'un hébergement, au sens du 1° de l'article L. 744-3, ni d'un domicile stable bénéficie du droit d'élire domicile auprès d'une personne morale conventionnée à cet effet pour chaque département, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat » (Alinéa 3 de l'art. L. 744-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

¹³⁴⁹ Ministère de l'Intérieur, « Les étrangers en France, Année 2015, Treizième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile », p. 114.

¹³⁵⁰ Office français de l'immigration et de l'intégration, « Rapport d'activité 2016 », p. 34. Source : <http://www.ofii.fr/>.

¹³⁵¹ Dans leur première année d'existence les GU ont enregistré 77 400 demandeurs d'asile adultes (soit environ 97 300 personnes, mineurs accompagnants compris) répartis entre 17 900 placés sous procédure Dublin, 18 700 dont la demande d'asile est traitée en procédure accélérée et 40 800 en procédure normale. Source : OFII, « Rapport d'activité 2016 ». Source : <http://www.ofii.fr/>.

¹³⁵² S. Corneloup, « La réforme du droit d'asile », *Recueil Dalloz Sirey*, 2015, p. 1964-1969.

¹³⁵³ Les rapports de la Cour des Comptes et des commissions de finance du Parlement se multiplient afin d'évaluer les coûts engendrés par le traitement des demandes d'asile, V. notamment J.-M. Leclerc, « Droit d'asile : le rapport explosif de la Cour des comptes », *lefigaro.fr*, 13 avr. 2015.

Par conséquent, il faut dès à présent examiner les conditions matérielles dans lesquelles sont placés les étrangers suite à la réforme de 2015 et le pilotage de ce dispositif national d'accueil par l'OFII.

2) Le rôle de l'OFII en matière de pilotage du dispositif national des demandeurs d'asile

750. Les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile ont été définies par une directive communautaire du 27 janvier 2003, modifiée par la directive « accueil » du 26 juin 2013¹³⁵⁴, ayant entraîné l'adoption de la loi du 29 juillet 2015. La priorité doit être accordée aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs afin de leur garantir un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale¹³⁵⁵. A cet égard, la jurisprudence administrative est assez riche en ce qui concerne ces conditions d'accueil et s'impose à l'OFII lors du pilotage de leur mise en œuvre. Le juge administratif a en effet progressivement renforcé¹³⁵⁶ la justiciabilité du droit à des

¹³⁵⁴ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *Journal officiel de l'Union européenne* du 29 juin 2013, L. 190/96.

¹³⁵⁵ Article 17 de la Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

¹³⁵⁶ Il a d'abord été précisé que le droit de se maintenir en France pendant la procédure impliquait un droit d'accès aux mesures prévues par la loi afin de garantir des conditions matérielles d'accueil décentes, et que cette prérogative constituait une liberté fondamentale (CE, 16 juin 2008, *Association La Cimade*, n° 300636, Lebon ; *AJDA* 2008, p. 1232 ; *JCP Adm.* 2008. Actu., p. 580 ; CE, ord., 23 mars 2009, *Gaghiev*, n° 325884 ; Rec. CE 2009, tables, p. 788 ; *JCP A* 2009, act. p. 478). Sur cette base, le juge n'hésite pas, ainsi, à user de son pouvoir d'injonction afin de sanctionner une administration manquant à son obligation d'assurer de telles prestations d'accueil (CE, ord., 17 sept. 2009, *MlleSalab*, n° 331950, Rec. CE, 2009, p. 355 ; *JCP A* 2009, p. 2262, note L. Fermaud ; CE, 5 août 2011, n° 351083, *M. Wali A*). Le juge du référé « liberté » contribue de même à sa manière à la garantie de conditions matérielles d'accueil décentes pour l'étranger, d'autant plus que son rôle paraît essentiel dans la mesure où l'intéressé est souvent dans une situation matérielle caractérisée par l'urgence. Par un considérant de principe, le juge des référés affirme régulièrement que, si « la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande, est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile, le caractère grave et manifestement illégal d'une telle atteinte s'apprécie en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et de la situation du demandeur. Ainsi, le juge des référés, qui apprécie si les conditions prévues par l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont remplies à la date à laquelle il se prononce, ne peut faire usage des pouvoirs qu'il tient de cet article en adressant une injonction à l'administration que dans le cas où, d'une part, le comportement de celle-ci fait apparaître une méconnaissance manifeste des exigences qui découlent du droit d'asile et où, d'autre part, il résulte de ce comportement des conséquences graves pour le demandeur d'asile, compte tenu notamment de son âge, de son état de santé ou de sa situation de famille » (CE, 2 mai 2017, *M. A c/ Office français de l'immigration et de l'intégration*, Req. n° 410082 ; v. aussi CE, 22 décembre 2016, *M. A c/ Office français de l'immigration et de l'intégration*, Req. n° 406155).

conditions matérielles d'accueil décentes et « n'hésite pas à rappeler à l'ordre les pouvoirs publics tentés d'adopter une lecture restrictive des garanties générales offertes »¹³⁵⁷.

751. Le droit à l'allocation pour demandeurs d'asiles. Le dispositif public de prise en charge des demandeurs d'asile bénéficie aux étrangers qui ont enregistré une demande d'asile et qui, pendant le traitement de cette demande, sont autorisés à séjourner ou à demeurer sur le territoire national. Il se présente principalement sous deux formes de catégories de droit : le droit à une allocation de subsistance et le droit à un hébergement. D'abord, l'étranger ayant fait la demande d'asile peut recevoir une allocation lui permettant de subvenir à ses besoins pendant la durée du traitement de sa demande : l'allocation pour demandeurs d'asiles. Ce dispositif, créé par la loi du 29 juillet 2015, s'est substitué à l'allocation temporaire d'attente et à l'allocation mensuelle de subsistance. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation pour demandeurs d'asiles (ADA), l'étranger doit accepter l'offre de prise en charge que lui présente l'Office français de l'immigration et de l'intégration lors de son passage devant le guichet unique¹³⁵⁸, et doit satisfaire à des conditions d'âge et de ressources.

752. En effet, en vertu du régime applicable depuis 2015, l'OFII remplace Pôle Emploi¹³⁵⁹ dans la gestion de l'ADA. Selon le nouvel article L. 744-1 du CESEDA, il doit proposer à l'étranger qui vient d'effectuer sa demande des conditions matérielles d'accueil en fonction de sa situation, notamment s'il présente une certaine vulnérabilité qui nécessite des besoins particuliers en matière d'accueil¹³⁶⁰. L'examen de vulnérabilité est

¹³⁵⁷ C. Boyer-Capelle, « Le juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile - Entre protection et pragmatisme », *La semaine juridique - Edition générale*, n° 17, avril 2013, p. 829.

¹³⁵⁸ Selon Catherine-Amélie Chassin, « il faut y voir ici une manifestation de l'obligation générale de coopérer, insérée par la loi à l'article L. 723-4 (al. 3) du CESEDA », v. C.-A. Chassin, « La réforme de l'asile : une loi tant attendue et déjà inadaptée ? », *AJDA* 2015, pp. 1857-1864.

¹³⁵⁹ Pôle Emploi continue toutefois de verser l'allocation temporaire d'attente aux protégés subsidiaires et aux apatrides en vertu de l'article L. 5423-8 du Code du travail.

¹³⁶⁰ Art. L 744-6 du CESEDA : « A la suite de la présentation d'une demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de procéder, dans un délai raisonnable et après un entretien personnel avec le demandeur d'asile, à une évaluation de la vulnérabilité de ce dernier afin de déterminer, le cas échéant, ses besoins particuliers en matière d'accueil. Ces besoins particuliers sont également pris en compte s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile ». Le deuxième alinéa de l'article L. 744-6 décrit les situations qui caractérisent une vulnérabilité de l'étranger : « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines ».

directement assuré par l'OFII, lequel détermine par ailleurs le montant de l'allocation selon un barème individualisé. En effet, l'article L. 744-9 lui impose de tenir compte des ressources de l'intéressé, de son mode d'hébergement et, le cas échéant, des prestations offertes par son lieu d'hébergement. L'OFII doit aussi prendre en considération la situation familiale de l'étranger demandeur d'asile, plus précisément « le nombre d'adultes et d'enfants composant la famille du demandeur d'asile et accompagnant celui-ci ».

753. Malgré une apparente amélioration de la protection des étrangers, en permettant notamment à l'ensemble des demandeurs d'asile d'être éligibles à l'allocation créée par la loi¹³⁶¹, la mise en œuvre de son attribution par le droit français révèle une certaine forme de recul vis-à-vis du droit de l'Union européenne dont l'objectif, en adoptant la directive du 26 juin 2013, était notamment de rendre les conditions de vie des demandeurs d'asile plus dignes. La dignité, condition indispensable à l'intégration de l'étranger, est fragilisée dans le dispositif de l'ADA à plusieurs égards. Le décret du 21 octobre 2015¹³⁶² relatif à l'allocation pour demandeur d'asile révèle les conditions de son attribution et précise le rôle actif de l'OFII dans la délivrance, le calcul et le retrait ou la suspension de l'ADA. L'article 1er du décret exclut les mineurs du dispositif¹³⁶³, condition surprenante dans la mesure où l'allocation permettrait de compenser des défaillances éventuelles de leur prise en charge. Le décret impose également des ressources inférieures au revenu de solidarité

¹³⁶¹ L'ensemble des demandeurs d'asile est en effet éligible à l'ADA, quelle que soit la procédure (normale, accélérée ou Dublin). Toutefois, comme le souligne Vincent Tchen dans son commentaire de la loi, le bénéfice de l'allocation aux personnes en situation de réadmission ne constitue pas une nouveauté issue de la loi de 2015 puisqu'il avait été précédemment reconnu par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 27 sept. 2012, *CIMADE et Groupe de soutien des immigrés c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, aff. C-179/11, AJDA 2012, p. 1821 ; *ibid*, p. 2267, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère ; D. 2013, p. 324 ; obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *RDS* 2013, p. 73, note C. Boutayeb), confirmé par un arrêt du Conseil d'Etat, saisi par la Cimade et le Gisti, qui tire les conséquences de la décision de 2012 en précisant que le demandeur d'asile dont la demande relève d'un autre Etat Membre doit pouvoir bénéficier des conditions minimales d'accueil (CE, 17 avr. 2013, *Cimade et Gisti*, n° 335924, AJDA 2013, p. 821 et 2451, note E. Aubin ; v. aussi CE, 30 déc. 2013, n° 350193, *CIMADE* : JurisData n° 2013-030901) et enfin retranscrit par une loi de 2014 (Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, JORF n°0183 du 9 août 2014 p. 13328), V. Tchen, « La réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015, un séisme procédural comme remède à la crise d'asile », *Droit administratif*, 2015, pp. 37-40.

¹³⁶² Décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile, JORF n°0246 du 23 octobre 2015 p. 19717.

¹³⁶³ Art. D. 744-18 du CESEDA : « Pour bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile, les personnes mentionnées aux 1° et 2° de l'article D. 744-17 doivent être âgées de dix-huit ans révolus ».

active pour pouvoir bénéficier de l'ADA, la condition de ressources faisant l'objet d'un contrôle ultérieur par l'OFII¹³⁶⁴.

754. Le montant journalier de l'ADA est déterminé par l'Office en fonction de la composition familiale du demandeur, de ses ressources et des modalités de son hébergement. Le décret du 26 juin 2013 fixe le barème en fonction du nombre de personnes incluses dans le « foyer ». Ainsi, pour une personne, l'allocation s'élève à 6.80 euros par jour. Un rapide calcul permet de faire correspondre cette somme journalière à un montant mensuel de 204 euros environs. Sans qu'il soit besoin de rentrer dans les détails du coût de la vie, cette somme a de quoi surprendre. Si l'on combine l'analyse de ce montant avec celle des conditions exigées, il en résulte que l'allocation, pour un étranger, est assez éloignée du montant du revenu de solidarité active (RSA)¹³⁶⁵, en deçà duquel le droit à l'allocation n'est pas ouvert. Si, pour les auteurs du décret, le curseur de la « dignité des conditions de vie » pour un demandeur d'asile se place effectivement au niveau du montant du RSA, pourquoi établir une telle différence entre ce montant et celui de l'indemnité allouée ? L'écart est d'autant plus surprenant que le décret précise que les ressources perçues par le bénéficiaire, en dehors de celles qui ne sont pas prises en compte¹³⁶⁶, viennent en déduction du montant de l'allocation, et non en complément, ce qui aurait pu expliquer une différence aussi conséquente.

755. En ce qui concerne le retrait ou la suspension de l'allocation, l'OFII joue un rôle important dans la mesure où il est seul compétent pour prendre ces deux types de décision. Sans remettre en cause la gravité des faits, la nature et l'immédiateté de la sanction ont de quoi étonner. Il ne faudrait pas que la nature pécuniaire de ces sanctions

¹³⁶⁴ Art. D. 744-22 du CESEDA : « La condition relative aux ressources peut faire l'objet d'un contrôle ultérieur par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ».

¹³⁶⁵ D'après le site officiel de l'administration française, le montant forfaitaire mensuel du RSA pour un allocataire est de 536,78 € depuis le 1^{er} avril 2017. Mais il sera revalorisé de 1,62 % à partir du 1^{er} septembre 2017. C'est ce que précise un décret publié au Journal officiel du 5 mai 2017 (Décret n° 2017-739 du 4 mai 2017 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active, *JORF* n°0106 du 5 mai 2017). Le montant forfaitaire mensuel du RSA pour un allocataire passera donc de 536,78 € à 545,48 €. Ce nouveau montant sera appliqué aux allocations dues au titre de septembre 2017 et des mois suivants.

¹³⁶⁶ Art. D. 744-23 du CESEDA : « Ne sont pas prises en compte pour la détermination du droit à l'allocation pour demandeur d'asile les ressources suivantes : « 1° Les prestations familiales ; « 2° Les allocations d'assurance ou de solidarité, les rémunérations de stage ou des revenus d'activité perçus pendant la période de référence lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de manière certaine à la date de la demande et que le bénéficiaire de ces ressources ne peut prétendre à un revenu de substitution. « La pension alimentaire ou la prestation compensatoire fixée par une décision de justice devenue exécutoire est déduite des ressources de celui qui la verse ».

ait en réalité comme justification la volonté de réaliser des économies budgétaires supplémentaires au détriment des demandeurs d'asile. Par conséquent, le jugement de l'OFII est déterminant, par exemple lorsqu'il doit évaluer la légitimité du motif qui a poussé le migrant à ne pas se présenter aux autorités, à ne pas répondre aux demandes d'information, à abandonner son lieu d'hébergement ou à ne pas se rendre aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile. De même, l'OFII peut suspendre l'allocation s'il estime que l'étranger ne présente aucune raison valable permettant de justifier une absence de son lieu d'hébergement pendant plus de cinq jours. L'appréciation faite par l'OFII est encore plus cruciale quand elle peut avoir pour conséquence un retrait de l'ADA. Ainsi, le retrait est possible si le demandeur d'asile a dissimulé une partie ou la totalité de ses ressources, ou s'il a fourni des informations erronées quant à sa situation familiale. Il advient dès lors aux agents de l'OFII en charge de cette fonction, ainsi qu'aux juges susceptibles de répondre à des recours en contestation, de déterminer à partir de quel seuil un mensonge sur ces deux types d'informations peut justifier une mesure aussi lourde que le retrait de l'allocation. Le juge veille par ailleurs à ce qu'une décision de suspension ou de retrait par l'OFII ne dissimule pas en réalité un refus d'attribution des conditions matérielles¹³⁶⁷.

756. L'hébergement des demandeurs d'asile. Il n'est plus contestable que l'Office chargé de l'intégration des étrangers en France joue un rôle central en matière d'accueil décent des demandeurs d'asile en attente de la décision les concernant, en leur garantissant une allocation destinée à subvenir à leurs besoins. Il est un autre domaine où l'OFII remplit cette mission d'accueil, accentuée depuis la loi de 2015, à savoir l'hébergement des demandeurs d'asile. La question relève aujourd'hui d'une importance déterminante pour leur intégration future car, même si elle a toujours constitué un problème épineux pour les gouvernements successifs, c'est sans équivalence avec les

¹³⁶⁷ Dans une ordonnance du 28 octobre 2016, le Tribunal administratif de Paris suspend une décision du directeur de l'OFII dans laquelle ce dernier suspend le bénéfice des conditions matérielles par un étranger alors même qu'aucun motif de nature à justifier cette sanction n'est avancé par l'OFII. Le juge en conclut que la décision constitue en réalité une décision de refus du bénéfice des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, v. TA Paris, 28 octobre 2016, n° 1618442/9. L'ordonnance du juge est par ailleurs particulièrement intéressante quant à la prise en compte du contexte et des conséquences concrètes de ses décisions. Il estime en effet que l'urgence est en l'espèce justifiée, alors que l'intéressé vit depuis qu'il est en France dans un square près de la gare de l'Est, par la « nécessité, alors qu'il est actuellement procédé au démantèlement de la « jungle de Calais », d'éviter dès à présent que ne se reconstituent à Paris, comme sur l'ensemble du territoire, de nouveaux camps illégaux de migrants ».

débats actuels qui mettent en lumière une véritable urgence et une nécessité de trouver une solution en vue d'héberger un nombre accru de candidats au statut de réfugié.

757. Déjà très présente depuis de nombreuses années dans les réflexions doctrinales, le contexte international¹³⁶⁸ explique que le débat autour de l'hébergement des demandeurs d'asile trouve écho dans l'opinion publique et dans la presse, non sans émotion ni une certaine exagération. Nul doute alors que le travail de l'OFII en la matière est capital et complexe : il est complexe en raison d'une capacité limitée des dispositifs d'hébergement mêlée à une volonté des pouvoirs publics de limiter les dépenses dans ce domaine et à une forte pression médiatique et populaire ; il est par ailleurs capital pour l'intégration et la réussite du « vivre-ensemble », car si l'accompagnement des demandeurs d'asile est insuffisant, le risque est que l'étranger soit forcé de vivre dans des camps illégaux de migrants, très souvent mal perçus par la population, et indignes au regard des conditions de vie.

758. La prise en charge du logement des demandeurs d'asile n'est pas nouvelle puisque, bien avant l'adoption de la directive européenne de 2003¹³⁶⁹ et de la loi du 24 juillet 2006¹³⁷⁰ qui font de l'hébergement en CADA (centres d'accueil pour demandeurs d'asile) « le pivot central » du dispositif d'hébergement¹³⁷¹, les autorités françaises ont mis en place, à partir des années 70, des premiers centres provisoires d'hébergement (CPH) pour accueillir les réfugiés chiliens. L'interdiction du droit au travail en 1991 pour les demandeurs d'asile a entraîné la création des CADA¹³⁷², mais ils n'ont pas suffi pour faire

¹³⁶⁸ Le rapport annuel de l'OFII pour l'année 2016 rapporte un enregistrement de 85244 demandes d'asiles auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : « Au niveau de la métropole, l'augmentation des premières demandes d'asile est constatée sur l'ensemble du territoire à l'exception de 2 régions, dont l'Île-de-France. Toutefois, la baisse de 17% du flux francilien est plus que compensée par la progression rapide du nombre de ressortissants étrangers placés sous convocation Dublin, soit parce qu'ils sont entrés dans l'espace Schengen par un autre État membre, soit qu'ils ont déposé une demande d'asile dans un autre État membre de l'Union européenne. Cette croissance du flux prolonge celle de 25% constatée en 2015. Elle s'est accompagnée d'une profonde modification des besoins d'hébergement des demandeurs d'asile ». Source : <http://www.ofii.fr/>.

¹³⁶⁹ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, *Journal Officiel* du 6 février 2003 - Numéro L 31 - P. 18.

¹³⁷⁰ La loi du 24 juillet 2006 a fait des centres d'accueil pour demandeurs d'asile des établissements dotés d'une personnalité morale propre, à vocation sociale au sens de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles ; Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

¹³⁷¹ C. Boyer-Capelle, « Le juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile - Entre protection et pragmatisme », *La semaine juridique - Edition générale*, n° 17, avril 2013, p. 829.

¹³⁷² Les CADA sont créés sous l'égide de la « circulaire n° 91-22 DPM du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil », qui les identifie en tant que structures d'accueil adaptées aux besoins des demandeurs d'asile et réserve les centres provisoires d'hébergement aux réfugiés.

face à l'augmentation du nombre de demandes d'asile¹³⁷³. Or, le placement d'un étranger en CADA est déterminant pour la suite de son parcours d'intégration : d'une part, les demandeurs hébergés dans des CADA obtiennent proportionnellement plus le statut de réfugié que ceux qui ne bénéficient pas de telles conditions, dans la mesure où le placement en CADA permet aux demandeurs d'asile, une fois en sécurité, de s'informer des exigences attendues par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile. D'autre part, les centres fournissent des prestations autres que le simple suivi administratif, social et sanitaire. Les CADA contribuent également à la scolarisation des enfants et à la mise en œuvre d'actions socioculturelles à destination des adultes et des enfants. Par sa gestion globale de la situation du demandeur, le CADA constitue l'outil le plus efficace et le plus adapté pour accompagner l'étranger au début de son parcours d'intégration.

759. La réforme du dispositif des CADA. Eu égard à cet état de fait, la loi de l'été 2015 a inscrit pour la première fois le cadre juridique de l'offre de logement dans le Code des étrangers¹³⁷⁴. L'article L744-2 dispose désormais qu'un « schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixe la répartition des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile sur le territoire national ». Arrêté par le Ministère chargé de l'asile, le schéma en question est piloté par l'OFII. L'objectif de ce schéma est d'offrir 60.864 places d'hébergement dédiées aux étrangers concernés au 31 décembre 2017 dont 40.352 en centre d'accueil pour demandeurs d'asile¹³⁷⁵. Le rapport de l'OFII réalisé pour le bilan de l'année 2016 conclut que le réseau des CADA se compose de 326 centres cumulant une capacité d'accueil autorisée de 37.296 places contre 257 centres et 24.418 places à la même date en 2015. On observe une augmentation de 33% de la capacité d'accueil et un espoir légitime d'aboutir aux résultats attendus à la fin de l'année 2017.

¹³⁷³ Ainsi, en 2015, la capacité des 270 CADA en France était de 28104 places, ce qui est loin d'être suffisant pour pouvoir accueillir les 85244 demandes d'asiles formulées en 2016 par exemples, auxquelles doivent s'ajouter celles de l'année précédente, dans la mesure où la durée moyenne du séjour en CADA dépasse le délai d'un an : 528 jours en 2015, 484 en 2016 ; v. Office français de l'immigration et de l'intégration, « Rapport d'activité 2016 », p. 35 et Ministère de l'Intérieur, « Les étrangers en France, Année 2015, Treizième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile », p. 115.

¹³⁷⁴ V. Tchen, « La réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015 : un séisme procédural comme remède à la crise de l'asile », *Droit Administratif* n° 8-9, Août 2015, comm. p. 53.

¹³⁷⁵ Arrêté du 21 décembre 2015 du code de l'entrée pris en application de l'article L. 744-2 et du séjour des étrangers et du droit d'asile, *JORF* n°0298 du 24 décembre 2015 p. 23931.

760. Par ailleurs, en conformité avec l'objectif d'améliorer la répartition des hébergements, un décret du 29 avril 2017 du Premier ministre et du Ministre de l'Intérieur a autorisé « la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé DNA »¹³⁷⁶. Parmi ses nombreuses finalités, le traitement va notamment permettre à l'OFII de « coordonner la gestion des lieux d'hébergement dédiés aux demandeurs d'asile et de recenser les offres d'hébergement existantes et disponibles » ou encore « d'assurer l'orientation des demandeurs d'asile et leur répartition dans les centres d'hébergement dédiés, conformément aux schémas nationaux et régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et en fonction des caractéristiques de l'offre et du profil des demandeurs ».

761. Cet effort de rationalisation est louable car une politique aussi ambitieuse et complexe ne peut réussir que si elle est gérée par un opérateur public unique et avec des moyens exorbitants du droit commun lui permettant de coordonner plus aisément le pilotage du dispositif. Cependant, l'existence d'un traitement avec des données personnelles semble toujours délicate à admettre en droit français. Surtout, pour un demandeur d'asile, la divulgation de ces informations auprès de certains services pourrait avoir des conséquences particulièrement graves. Il ne faudrait pas par exemple que les services préfectoraux y aient accès et qu'ils en usent implicitement pour fonder leur décision de refuser le statut de réfugié¹³⁷⁷. Dans ce souci de protection des données personnelles, le décret du 29 avril 2017 a posé des garanties importantes, notamment les personnes habilitées à accéder¹³⁷⁸ à ces données et celles habilitées à les recevoir¹³⁷⁹, ou encore l'assurance de supprimer ces données dans un délai de deux ans à compter de la décision définitive concernant la demande d'asile¹³⁸⁰.

¹³⁷⁶ Décret n° 2017-665 du 27 avril 2017 relatif au traitement de données à caractère personnel de gestion des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, dénommé DNA, *JORF* n°0101 du 29 avril 2017.

¹³⁷⁷ La liste des données à caractère personnel et des informations susceptibles d'être enregistrées révèle en effet de nombreuses données susceptibles de provoquer des conséquences plus ou moins positives pour l'étranger comme par exemple le nombre de langues parlées ou la situation familiale exacte (Annexe 7-2 mentionnée à l'article R. 744-46 du CESEDA).

¹³⁷⁸ Les agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration chargés de la gestion du dispositif national d'accueil et les agents chargés de l'accueil des demandeurs d'asile relevant des services centraux et déconcentrés des ministères de l'intérieur et des affaires sociales peuvent par exemple accéder à ces données (Art. R. 744-47 du CESEDA).

¹³⁷⁹ Art. R. 744-48 du CESEDA : « Peuvent être destinataires des données à caractère personnel certains agents habilités à payer l'ADA, les personnels de santé, ou encore certains agents habilités à réaliser des entretiens pour évaluer la vulnérabilité de l'intéressé ».

¹³⁸⁰ Art. R. 744-49 du CESEDA.

762. Les alternatives aux CADA. En cas de saturation du réseau des CADA, l'étranger peut être dirigé vers des prestations similaires, des AT-SA (Accueil Temporaire - Service de l'Asile) ou des HUDA (Hébergement d'Urgence des Demandeurs d'Asile). Le dispositif d'accueil d'urgence est géré par les autorités déconcentrées de l'Etat tandis que les AT-SA sont prises en charge par des opérateurs associatifs placés sous la coordination de l'OFII, « en vue de désengorger les régions les plus soumises à la pression des flux »¹³⁸¹. Récemment, le Conseil d'Etat a jugé qu'« il appartient [...] aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale » et qu'une « carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée »¹³⁸².

763. En outre, les textes comme la jurisprudence obligent l'OFII à accomplir toutes les diligences afin de trouver un logement, à défaut un dispositif d'urgence, en tenant compte de l'âge ou de l'état de santé de l'étranger. C'est une obligation de moyen, et non de résultat, puisque le Conseil d'Etat précise que l'administration est naturellement soumise aux limites des capacités d'accueil. Dans ce cas, si aucun hébergement n'est disponible, il incombe à l'OFII d'allouer une somme journalière supplémentaire au demandeur d'asile dans le cadre de l'ADA afin de l'aider à trouver un logement adéquat à des conditions de vie dignes. Le décret du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeurs d'asile insère une annexe 7-1 dans le Code des étrangers qui fixe le montant journalier additionnel à 4,20 euros, ce qui revient à un montant journalier de 11 euros pour un étranger seul.

764. Saisi par les associations GISTI et la Cimade sur la légalité du décret du 21 octobre 2015, le Conseil d'Etat, dans un arrêt en date du 23 décembre 2016, a donné droit à ce recours sur un point. Il a jugé que « le montant additionnel de 4,20 euros prévu par le

¹³⁸¹ Ministère de l'Intérieur, « Les étrangers en France, Année 2015, Treizième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile », p. 115.

¹³⁸² CE, 2 mai 2017, *M. A c/ Office français de l'immigration et de l'intégration*, Req. n° 410082.

décret attaqué est manifestement insuffisant pour permettre à un demandeur d'asile de disposer d'un logement sur le marché privé de la location »¹³⁸³ et a enjoint au Premier ministre de fixer, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, un montant additionnel suffisant. Pour rendre sa décision, le Conseil s'est appuyé sur l'article 17 de la directive 2013/33/UE qui dispose que : « les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »¹³⁸⁴. Avec un mois de retard, le décret du 29 mars 2017¹³⁸⁵ exécute la décision du Conseil d'Etat et fixe le montant journalier additionnel à 5.40 euros, ce qui revient à un total de 12.20 euros par jour.

765. L'Office français de l'immigration et de l'intégration symbolise la partie centrale du service public de l'intégration. En pilotant de manière active les dispositifs d'accueil et d'intégration, l'OFII, par son antenne parisienne ainsi que par ses antennes déconcentrées, est au cœur du volontarisme des politiques publiques en matière d'intégration depuis le début de ce siècle.

766. De manière générale, le renouveau de la politique d'intégration en France s'est démarqué par un net volontarisme en la matière. La création de structures nationales spécialement chargées d'œuvrer activement à l'accueil puis à la poursuite du parcours d'intégration de l'étranger démontre que les pouvoirs publics ont pleinement pris conscience de la nécessité d'intégrer des populations dont la volonté de demeurer en France ne fait désormais plus aucun doute. Cependant, il serait bienvenu, à l'instar de ses voisins latins, que la France s'inscrive dans une approche plus coopérative avec ses entités locales, sans remettre en cause l'unité et l'harmonisation qui caractérisent ses politiques publiques et qui permettent de s'opposer à l'accroissement de fortes disparités entre les territoires. L'analyse des instruments juridiques qui symbolisent la refondation de la politique d'intégration révèle cependant une forme d'instrumentalisation de l'intégration.

¹³⁸³ CE, 23 décembre 2016, *Association la Cimade et autres*, n° 394819.

¹³⁸⁴ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, *JOUE* du 29 juin 2013, L. 180/96.

¹³⁸⁵ Décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile, *JORF* n°0076 du 30 mars 2017.

CHAPITRE SECOND

L'INSTRUMENTALISATION DE L'INTEGRATION

767. La refondation de la politique d'intégration est indissociable d'une contractualisation de l'intégration. Par l'image qu'il renvoie ainsi que par sa signification, le contrat se présente comme la forme la mieux adaptée pour donner l'apparence d'un consentement de l'étranger au dispositif d'accueil et d'intégration qui lui est proposé, et pour répondre aux objectifs de bi-directionnalité, de multi-dimensionnalité auxquels aspire la définition nouvelle de l'intégration¹³⁸⁶. La diffusion progressive d'un contrat autour de l'intégration depuis 2003 se veut la solution à l'échec d'une politique d'intégration trop asymétrique et unilatérale (Section 1).

768. Paradoxalement, la multiplication des recours à la terminologie de l'intégration nuit à la qualité du statut des étrangers en France. Cette multiplication s'accompagne dans les droits européens d'une augmentation de mesures d'intégration qui conduisent à un abus de termes apparemment synonymes : contrats, engagements, accords ou efforts d'intégration. Ces mesures cachent en réalité des obligations d'intégration dans la mesure où elles conditionnent l'accès au séjour des étrangers dans des circonstances multiples. On peut d'ailleurs souligner que cet aspect est presque l'unique cas dans lequel la politique d'intégration dans l'Union européenne est devenue univoque et consensuelle. Par conséquent, la contractualisation de l'intégration, dont la nature contractuelle peut être logiquement remise en question, constitue dans les faits l'instrumentalisation d'un objectif pourtant très louable, celui de parvenir à faire de l'étranger un membre de la société d'accueil comme les autres, dans le but de servir d'autres intérêts. D'ailleurs, la forme du

¹³⁸⁶ Le Haut Conseil à l'intégration estime que l'intégration « demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi, une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune », *in* Haut Conseil à l'intégration, « Le bilan de la politique d'intégration 2002-2006 », La Documentation française, Mars 2006, p. 22 ; L'Union européenne considère l'intégration comme un processus dans lequel s'engagent à la fois la société d'accueil et le migrant, « Cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers ».

contrat tend à responsabiliser l'étranger de la réussite ou de l'échec de son intégration, et à alléger en quelque sorte l'Etat du poids de cette responsabilité (Section 2).

Section 1 : L'apparente contractualisation progressive de l'intégration

769. L'intitulé d'une « contractualisation de l'intégration » semble aller à l'encontre de la philosophie généralement admise en droit des étrangers, branche du droit public marquée par une prédominance de la police administrative. En effet, le droit administratif est fondé sur une « tradition autoritaire »¹³⁸⁷, impliquant un rapport inégalitaire grâce à la technique de l'acte unilatéral qui impose sa volonté. Il y a donc de quoi susciter un certain étonnement dans la promesse d'une intégration réussie par le contrat. Pourtant l'administration est assurément, et largement, devenue « une institution contractante »¹³⁸⁸. L'intrusion des contrats dans un droit aussi profondément marqué par la contrainte que le droit des étrangers s'inscrit dans un mouvement de contractualisation de l'action publique, certes constaté depuis longtemps¹³⁸⁹, mais qui tend à s'intensifier ces dernières années et à se diffuser parmi toutes les branches du droit public. Dorénavant, le droit de l'administration connaît aussi bien sa conception historique qu'une conception non-autoritaire, égalitaire et qui s'appuie sur le consentement des personnes privées. Le professeur Paul Amselek nomme cela le passage de la « direction autoritaire des conduites » à la « direction non-autoritaire des conduites »¹³⁹⁰.

770. Les premiers contrats destinés à favoriser l'intégration des étrangers apparaissent à l'échelon local. Par deux circulaires du 22 janvier 1999¹³⁹¹ et du 12 avril 2000¹³⁹², les

¹³⁸⁷ J. Rivero, « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, n° spécial, « Le droit administratif », 20 juin 1995, p. 147.

¹³⁸⁸ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 499 ; L'auteur constate qu'il convient de ne pas « sous-estimer l'importance du procédé contractuel », l'administration n'étant pas uniquement « une institution commandante, imposant sa volonté, c'est à dire agissant unilatéralement ».

¹³⁸⁹ J. C. Douence, « Les conventions entre personnes publiques », *Mélanges Stassinopoulos* (LGDJ, 1974), p. 113 ; A. Holleaux, « Vers un ordre conventionnel », *Bulletin IIAP* 1974, p. 667 ; A. de Laubadère, « Administration et contrat », *Mélanges Brethe de La Gressaye* (Bière, 1967), p. 453.

¹³⁹⁰ P. Amselek, « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1982, n° 2, p. 275.

¹³⁹¹ Circ. DPM/C11/99 n° 35 du 22 janvier 1999, non publiée, « Contrats locaux pour l'accueil et l'intégration », *Revue de droit sanitaire et social* 1999, p. 661, note M. Badel, I. Daugareilh, R. Lafore, C. Willmann. La circulaire prévoit

pouvoirs publics ont mis à la disposition des collectivités territoriales particulièrement concernées par l'immigration des contrats locaux pour l'accueil et l'intégration afin de lutter contre l'exclusion des familles récemment arrivées en France. Ces contrats, fondés sur un diagnostic préalable sur les actions à mettre en œuvre, contribuent à favoriser l'accueil des familles, la réussite scolaire des enfants, ou la lutte contre les discriminations. L'ambition est toute autre avec la création du contrat d'accueil et d'intégration qui dépasse la simple aide contre l'exclusion de certaines populations ou un support pour l'insertion sociale d'étrangers extra-communautaires. Doté de ce nouveau dispositif, l'Etat affiche la volonté de généraliser, sur tout le territoire et en amont de l'arrivée en France, la signature de contrats destinés à consolider le parcours de tout étranger primo-arrivant. Cependant, les prestations assurées dans le cadre du CAI se sont avérées insuffisantes pour répondre au besoin des nouveaux migrants, en raison d'une standardisation trop élevée et d'une multiplication inappropriée des types de contrats (Paragraphe 1). C'est la raison pour laquelle le gouvernement a réformé le paysage contractuel de l'intégration afin de répondre à ces dysfonctionnements (Paragraphe 2).

§ 1 : La généralisation excessive des contrats liés à l'intégration des étrangers

771. Selon le professeur Jean-Marie Pontier, la contractualisation « évoque non seulement un acte, ou ce qui en découle, mais toute une activité ou un mode de relation entre les personnes »¹³⁹³. Comme le souligne le professeur Vincent Tchen, « en souhaitant renouveler la relation administration-étranger, le législateur a opté pour une démarche en apparence inédite si on la confronte aux principes qui sous-tendent le droit des étrangers »¹³⁹⁴. Le droit français se méfie de la technique contractuelle qui offrirait la possibilité à l'étranger de s'octroyer conventionnellement un droit acquis au détriment de l'ordre public. D'ailleurs, dans le silence de la loi, l'administration est tenue de procéder unilatéralement, et non par voie contractuelle, dans le cas où il s'agit d'une matière liée à

qu'une dizaine de contrats nouveaux pourront être conclus pour l'année 1999 et indique que doivent être prioritairement retenues les communes caractérisées par la présence d'une population étrangère d'immigration extra-communautaire présentant des difficultés d'intégration sociale.

¹³⁹² Circ. DPM/C11 n° 2000-212 du 17 avr. 2000, non parue au JO, « Accueil et intégration des étrangers », *Revue de droit sanitaire et social* 2000, p. 646, note M. Badel, I. Daugareilh, R. Lafore, C. Willmann.

¹³⁹³ J.-M. Pontier, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1993, n° 3, p. 641.

¹³⁹⁴ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », op. cit., pp. 130-131.

l'ordre public, à savoir lorsqu'il faut prendre des mesures de police administrative¹³⁹⁵. Le droit des étrangers étant, par nature, un droit qui intéresse l'ordre public, il a fallu user de la voie législative pour introduire le procédé contractuel.

772. Dès lors, la contractualisation de l'intégration s'est déroulée en trois temps. Elle a d'abord pris la forme d'une expérimentation avant d'être rendue obligatoire à travers le contrat d'accueil et d'intégration à l'égard d'un individu primo-arrivant (A). Puis, elle a intégré le dispositif du regroupement familial avec la création du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (B). Enfin, la technique contractuelle a même été jusqu'à s'externaliser dans le pays d'origine afin de contribuer, avant l'arrivée en France, à la réussite du parcours d'intégration (C). En réalité, l'évolution de l'emploi abusif de l'outil contractuel montre à quel point l'intention du législateur est d'affaiblir ou de ralentir de façon accrue la venue en France de certains immigrants.

A) La signature d'un contrat d'accueil et d'intégration individuel rendue obligatoire

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) s'est rapidement imposé dans le droit français dans la mesure où son expérimentation (1) s'est transformée en une obligation pour les primo-arrivants en moins de trois ans (2).

1) L'expérimentation des premiers contrats d'accueil et d'intégration

773. La création du dispositif contractuel est à replacer dans le contexte d'une politique d'accueil repensée comme une étape clef du parcours d'intégration. Son objectif est de « permettre aux bénéficiaires de cet accueil d'inscrire leur démarche individuelle dans une perspective de découverte de la société française et d'engagement en son sein »¹³⁹⁶, afin d'acter ce processus volontariste engagé tant par l'État que par l'étranger. La création d'un

¹³⁹⁵ CE, 8 mars 1985, *Assoc. Les amis de la Terre*, p. 73, *AJ* 1985, p. 382, obs. J. Moreau, *RFDA* 1985, p. 363, concl. P.-A. Jeanneney ; v. de plus, J. Moreau, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police administrative et contrat », *AJ* 1965, p. 3.

¹³⁹⁶ Circulaire DPM/ACII n° 2003- 537 du 24 novembre 2003 relative à l'extension et à la généralisation du service public de l'accueil et des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants, préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées.

contrat d'intégration individuel est préconisée dès 2001 par le Haut Conseil à l'intégration qui la conçoit comme le symbole de la première étape du processus d'intégration¹³⁹⁷. D'après les termes du Haut Conseil, l'outil contractuel proposé répond à trois objectifs : individualiser le service rendu grâce à une identification des besoins concrets du primo-arrivant, formaliser l'ensemble des services et des prestations offertes dans le domaine de l'accueil, et marquer la volonté de l'immigré de s'insérer dans la société d'accueil.

774. Les fondements de la création des CAI. En vérité, la création de contrats d'intégration permet de résoudre des failles dans le dispositif d'accueil des immigrés qui, pour être un véritable service public de l'accueil, implique de prendre en compte l'ensemble des primo-arrivants, et de développer une approche globale de la question de l'accueil et de l'intégration. S'agissant de la première faille, le dispositif d'accueil ne touchait que trois catégories d'étrangers arrivant sur le territoire : les individus dont la présence en France est due au regroupement familial, les membres de familles de Français et les membres de familles de réfugiés, ce qui prive un bon nombre d'étrangers pourtant non exemptés de difficultés liées à l'arriver dans un nouveau cadre de vie¹³⁹⁸. S'agissant de l'approche globale de l'accueil, malgré la mise en place de plate-forme au sein de l'OMI pour accueillir le primo-arrivant durant une demi-journée, afin de lui présenter les contours de la société française et de procéder éventuellement à un bilan linguistique et à un entretien avec une assistante sociale, le dispositif d'accueil existant à la fin des années 90 demeure encore trop ponctuel. Une demi-journée n'est pas suffisante pour accompagner l'étranger dans les premiers pas de son processus d'intégration. Elle est d'autant plus insuffisante qu'à la suite de son passage en plate-forme, l'immigré ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique.

775. Les membres du Haut Conseil à l'intégration proposent de mettre en place un contrat d'accueil et d'intégration, qui concernerait l'ensemble des étrangers primo-arrivants, et qui se fonderait sur une approche globale de la question. En introduisant la

¹³⁹⁷ Haut Conseil à l'intégration, « Les parcours d'intégration, rapport à Monsieur le Premier Ministre », La documentation française, 2002.

¹³⁹⁸ Selon le HCI, ces étrangers sont les primo-arrivants sans attache préalable sur le territoire français, notamment les étrangers titulaires d'une carte de séjour travailleur (7 300 en 2000), les titulaires de la carte de séjour « vie privée et familiale » de l'article 12 bis 7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (8 000 en 2000) ou encore les réfugiés (5 200 en 2000), *ibid.*

logique du contrat dans une matière dominée par des rapports unilatéraux et contraignants, les penseurs de la nouvelle politique d'intégration souhaitent se référer au fondement d'une communauté des citoyens, à savoir le consentement de tous autour d'un contrat social. En effet, le contrat peut se définir comme une convention faisant naître une ou plusieurs obligations entre ses signataires¹³⁹⁹. Il permet d'associer l'ensemble des membres d'un groupe aux mêmes intérêts puisqu'ils ont consenti à leur détermination.

776. Le recours à l'outil contractuel dans la politique d'intégration est donc une idée tout à fait astucieuse car, ce faisant, les pouvoirs publics associent l'étranger au consentement d'un pacte républicain déjà établi, qui lui confère des droits, mais aussi des obligations. En apparence, le contrat implique un partage des responsabilités sur la réussite du parcours d'intégration, dans la mesure où l'Etat s'engage à fournir les instruments nécessaires pour que l'étranger puisse s'intégrer, à condition qu'il fasse de son côté les efforts suffisants en ce sens, notamment en respectant les lois de l'Etat qui l'accueille. Là encore, le contrat présente un certain avantage, car en acceptant de le signer, l'étranger montre son accord sur les règles de la société d'accueil, qu'il s'engage à respecter à l'instar des autres membres. Ainsi, les deux parties trouvent dans l'idéal un intérêt commun puisque l'intégration est facilitée par la conjonction des efforts réunis de la société et du primo-arrivant. En passant « d'une situation d'anonymat réciproque à une situation d'obligations respectives »¹⁴⁰⁰, l'engagement entre la France et le nouvel arrivant est plus fermement formalisé. L'un s'engage à fournir des prestations de qualité permettant d'accéder rapidement à des informations sur la société d'accueil, l'autre promet de suivre avec assiduité les formations proposées et de respecter les lois et valeurs fondamentales de cette même société.

777. Les cas québécois et hollandais. Le Haut Conseil à l'intégration, en proposant d'associer « contrat » et « intégration », a notamment pris appui sur les exemples hollandais et québécois qui ont développé une prise en charge de l'immigré tout à fait

¹³⁹⁹ *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 14^{ème} édition, 2003.

¹⁴⁰⁰ Haut Conseil à l'intégration, « Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, Avis à Monsieur le Premier Ministre », La documentation française, Septembre 2006, p. 3.

spécifique¹⁴⁰¹. Aussi, la loi hollandaise sur l'intégration des primo-arrivants du 30 septembre 1998 fait-elle peser sur les communes l'obligation d'appliquer des programmes spécialisés, obligatoires pour l'étranger, et composés d'une enquête d'intégration¹⁴⁰², d'un programme d'intégration¹⁴⁰³ prenant la forme d'un contrat entre la commune et l'immigré, et d'un suivi professionnel et social.

778. Par ailleurs, le nouveau contrat d'intégration doit être, selon le rapport du HCI, conforme à une approche « multi-dimensionnelle » de l'intégration telle qu'elle se conçoit au Québec. A la différence des Pays-Bas, le « contrat moral » passé entre la société québécoise et le primo-arrivant souffre d'une absence de caractère contraignant. Les membres du HCI proposent de mêler l'approche « multi-dimensionnelle » du Québec et la nature contraignante du dispositif développé aux Pays-Bas pour fabriquer un outil qui permettrait aux primo-arrivants de devenir rapidement autonomes.

779. Une volonté politique. L'adoption d'un document spécifique contractualisant cette nouvelle approche de l'intégration n'a pas de suite été intégrée en droit français. Les propositions faites par le Haut Conseil à l'Intégration trouvent un premier écho au sein de la classe politique. Dans une note intitulée « Pour une nouvelle politique d'intégration » en octobre 2002¹⁴⁰⁴, le député UMP de Seine-et-Marne Yves Jégo propose une nouvelle logique de contractualisation entre le nouvel arrivant et la République sous la forme d'un « contrat d'arrivée » d'une durée de trois ou quatre ans qui impliquerait de nombreuses obligations à l'égard de l'étranger. Cette mesure serait suivie le cas échéant d'un nouveau contrat, dit « d'enracinement », portant sur une période de quinze ans, et conférant des droits nouveaux, par exemple le droit de vote aux élections locales. Cette dernière proposition a suscité de nombreux remous au sein de la majorité de l'époque ainsi qu'un

¹⁴⁰¹ Haut Conseil à l'intégration, « Les parcours d'intégration, rapport à Monsieur le Premier Ministre », La documentation française, 2002, pp. 47-49.

¹⁴⁰² L'enquête d'intégration se déroule sur plusieurs semaines et consiste en une série d'entretiens et de tests de connaissances avec l'individu afin de mieux connaître ses besoins et d'établir un programme d'intégration qui lui correspond.

¹⁴⁰³ Le programme d'intégration apparaît assez lourd puisqu'il se compose notamment de 500 heures obligatoires d'apprentissage de la langue.

¹⁴⁰⁴ Note citée par D. Lochak, « Devoir d'intégration et immigration », *Revue de droit sanitaire et sociale*, 2009, p. 18 ; v. aussi « L'intégration à rebours », *Plein droit*, vol. 76, no. 1, 2008, pp. 7-10 ; v. aussi « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n°64 (2006) pp. 131-147 ; B. Perreau, J. W. Scott, *Les défis de la République : Genre, territoires, citoyenneté*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2017.

intérêt médiatique important, contrairement à la proposition relative au contrat, qui pourtant sera la seule à être suivie d'effet. L'idée est reprise par Jacques Chirac dans son discours à Troyes le 14 octobre 2002, souhaitant que « chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration »¹⁴⁰⁵.

780. Il n'est par conséquent guère surprenant de découvrir le contrat d'accueil et d'intégration parmi les principales propositions du programme de 55 mesures présenté par le comité interministériel à l'intégration en janvier 2003. De plus, dans le projet de la future loi « Sarkozy I » du 26 novembre 2003, figure la volonté affichée par le Gouvernement de « concilier fermeté à l'encontre des étrangers en situation irrégulière et incitation à l'intégration des étrangers séjournant régulièrement sur le territoire français »¹⁴⁰⁶. La Cour des comptes souhaite aller dans le même sens en préconisant que ce nouveau contrat permette de « mettre en place un dispositif administratif intégrant l'accueil et les politiques sectorielles d'intégration qui, par des actions spécifiques ou de droit commun, soit susceptible de satisfaire les besoins identifiés »¹⁴⁰⁷. L'expérience du contrat d'accueil et d'intégration a débuté par une phase d'expérimentation dans douze départements en 2003¹⁴⁰⁸, avant de s'étendre à 14 départements supplémentaires¹⁴⁰⁹, ce qui a permis, entre le 1er juillet 2003 et le 31 juillet 2004, à plus de 23.000 personnes d'être en mesure de le signer¹⁴¹⁰, sur un total de 27.000 primo-arrivants sur la même période accueillis sur les plate-forme mises en place. Au demeurant, le succès de l'expérimentation - près de 90% des primo-arrivants auxquels est proposé un contrat acceptent de le signer - encourage les pouvoirs publics à généraliser ce dispositif sur l'ensemble du territoire, d'abord de façon facultative, puis en le rendant obligatoire.

¹⁴⁰⁵ Cité par D. Lochak, « Devoir d'intégration et immigration », op. cit. Le Premier Ministre s'engage dans la même voie lorsqu'il prononce un discours d'installation du Haut Conseil à l'Intégration en 2002.

¹⁴⁰⁶ *La lettre du gouvernement* n° 124, 22 mai 2003.

¹⁴⁰⁷ Cour des comptes, « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », Rapport au Président de la République, novembre 2004, p. 317.

¹⁴⁰⁸ Les 12 départements pilotes pour le CAI en 2003 sont les Bouches-du-Rhône, la Haute Garonne, la Gironde, les Hauts-de-Seine, l'Hérault, le Jura, le Nord, le Bas-Rhin, le Rhône, la Sarthe, le Val d'Oise et la Vienne.

¹⁴⁰⁹ Loire, Moselle, Seine-Saint-Denis, Essonne, Alpes - Maritimes, Loire Atlantique, Isère, Ain, Pas-de-Calais, Aude, Vendée, Ille-et-Vilaine, Tarn.

¹⁴¹⁰ Sur ces 23.000 personnes, plus de 20.000 ont effectivement signé le contrat d'accueil et d'intégration, v. M. Moreau, « Les interrogations du contrat d'accueil et d'intégration », *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, France terre d'asile, Lettre n° 6, octobre 2004, p. 1.

2) La généralisation du dispositif contractuel pour l'intégration des étrangers primo-arrivants dans l'ensemble du territoire

781. D'abord prévue pour l'année 2004, la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration est rendue possible par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale¹⁴¹¹. En plus de développer le volet institutionnel du service public de l'accueil, la loi de 2005 officialise ce dernier en lui conférant un instrument à sa hauteur, le contrat d'accueil et d'intégration. Sans que l'idée soit tout à fait novatrice, elle lui donne une base législative nécessaire, lui conférant ainsi une véritable assise de même qu'un corpus de règles plus clair. A partir du 1er janvier 2006, le contrat a désormais vocation à s'appliquer à « tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable »¹⁴¹². La loi indique que le contrat a pour objet « de préciser les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions, tenant compte de sa situation et de son parcours personnel et destinées à favoriser son intégration dans le respect des lois et des valeurs fondamentales de la République française ».

782. En outre, la loi de 2005 rend cette signature individuelle et facultative : l'étranger n'est pas obligé d'accepter de contracter avec l'Etat, le contrat lui étant seulement « proposé ». La loi n'apportant aucune précision sur les catégories d'étrangers bénéficiaires, ainsi que sur la durée et les conditions de renouvellement, ces données demeurent identiques que lors de la phase d'expérimentation. Le contrat est conclu pour une durée d'un an et renouvelable une fois. La circulaire du 24 novembre 2003 ajoute qu'il s'adresse aux bénéficiaires du regroupement familial, aux membres étrangers de familles de Français, aux réfugiés et à leurs familles ainsi qu'aux titulaires d'un droit au travail et au séjour d'une durée minimale d'un an renouvelable¹⁴¹³.

¹⁴¹¹ K. Michelet, « L'apport de la loi de cohésion sociale à l'accueil et à l'intégration des personnes immigrées », *Revue de droit sanitaire et social* 2005, p. 660.

¹⁴¹² Art. L. 117-1 du Code de l'action sociale et des familles (version en vigueur au 1er janvier 2006). Depuis le 25 janvier 2006, l'article renvoie les conditions d'application du contrat relatif à l'intégration à l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁴¹³ Circ. DPM/ACI1 n° 2003-357 du 24 nov. 2003 relative à l'extension et à la généralisation du service public de l'accueil et des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants, préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées, *BO* n° 2003-51.

783. Indubitablement, la crise des banlieues, en montrant à quel point « le modèle d'intégration à la française des immigrés est inefficace »¹⁴¹⁴, a fini de convaincre le Gouvernement qu'il ne s'agit plus désormais de « laisser l'intégration se faire d'elle-même »¹⁴¹⁵, mais au contraire de poursuivre le volontarisme en matière d'intégration en incitant les immigrés à le faire. Ainsi, d'une simple faculté proposée aux étrangers, le contrat d'accueil et d'intégration devient une véritable obligation à l'égard de tout primo-arrivant à partir de la loi du 24 juillet 2006¹⁴¹⁶. En signant ce contrat, « traduit dans une langue qu'il comprend », l'étranger « s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique ». La disposition rendant obligatoire la signature du contrat d'accueil et d'intégration constitue à cet égard « l'une des pièces maîtresse de la loi » et le professeur Nicole Guimezanes affiche un certain optimisme à son égard en écrivant qu'elle « favorisera certainement l'intégration des étrangers dans notre société »¹⁴¹⁷.

784. L'article L. 311-9 du CESEDA en vigueur au 25 juillet 2006 précise qu'il s'adresse à l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement. Par conséquent, le contrat s'applique aussi aux étrangers en situation irrégulière en passe d'obtenir un premier titre de séjour. En sont cependant dispensés les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse¹⁴¹⁸. Si la dispense faite à

¹⁴¹⁴ Cité par D. Turpin, « La loi numéro 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *Revue critique de droit international privé*, 2007, p. 1 ; *Le Monde*, 24 novembre 2004 : Éditorial « Intégration en panne ». Voir également sur cette question D. Turpin, « Citoyenneté et nationalité », *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2007 ; D. Schnapper, « L'échec du "modèle républicain" ? Réflexion d'une sociologue », *Annales HSS*, juillet-août 2006, n° 4, pp. 759-776, ainsi que le rapport Mariani au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, n° 3502, *Regards croisés sur l'intégration. Pour une immigration réussie*, déc. 2006.

¹⁴¹⁵ Cour des comptes, « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », Rapport au Président de la République, novembre 2004.

¹⁴¹⁶ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, *JORF* n°170 du 25 juillet 2006 p. 11047.

¹⁴¹⁷ N. Guimezanes, « La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration », étude parue dans *La Semaine juridique Edition Générale* n° 37, 13 septembre 2006, p. 167. L'auteur appuie sa prédiction en constatant que la mesure est largement approuvée par l'opinion publique, un sondage paru dans *Le Figaro* du 10 mai 2006 ayant indiqué que 76% des Français y étaient favorables.

¹⁴¹⁸ En sont également exclus, suite à l'adoption du décret n°2006-1791 du 23 décembre 2006, « les étudiants, les travailleurs saisonniers ou les salariés temporaires ou en mission » (R. Déchaux, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Revue française de droit constitutionnel*, 2007 p. 577, note sous Cons. Const., décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, JO du 25 juillet 2006, p. 11066) ainsi que les étrangers malades titulaires d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » ; de même, sont dispensés de la signature du

l'égard des membres cités peut s'expliquer par les efforts d'intégration européenne menés depuis l'après guerre, elle n'en est pas moins critiquable, au même titre que celle appliquée aux étrangers ayant effectué des études supérieures. Elle renvoie en effet l'idée que les problèmes liés à l'intégration concernent uniquement les étrangers provenant d'une certaine zone géographique et peu qualifiés.

785. Ce régime est d'autant plus critiquable que, dans le même temps, la majorité parlementaire généralise le CAI à la quasi-totalité des autres primo-arrivants, sans ambitionner « de mesurer les spécificités de chaque parcours et, finalement, le degré d'intégration qui peut découler d'une expérience passée et, surtout, d'un lien familial »¹⁴¹⁹. Dès lors, que ce soit par une standardisation abusive du dispositif contractuel, ou par une « présomption irréfragable d'intégration »¹⁴²⁰ pour certains étrangers uniquement en raison de leur nationalité, le régime des personnes concernées par le contrat d'accueil et d'intégration en 2006 crée un risque important de disparités de traitement. Ce champ d'application est complété en 2007 par la « Loi Hortefeux » qui décide de créer un dispositif contractuel d'accueil et d'intégration pour la famille.

B) La création d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille

786. Pour reprendre les termes du professeur Olivier Lecucq, « l'immigration familiale est de longue date dans le collimateur de la politique d'immigration choisie »¹⁴²¹. La loi Hortefeux¹⁴²² s'inscrit dans cette lignée en faisant peser sur les familles dont l'enfant bénéficie du droit au regroupement familial de nouvelles obligations très sévèrement

contrat les étrangers ayant suivi des études supérieures en France ou une scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger. V. Décret n°2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le contrat engage par ailleurs les parties pour une période d'un an renouvelable.

¹⁴¹⁹ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », op. cit., L'auteur prend l'exemple très marquant du conjoint du ressortissant français qui, « par excès d'égalitarisme », se voit traité de la même manière qu'un étranger ne présentant aucun lien avec la France, ceci en raison de la suspicion croissante de mariages « blancs ».

¹⁴²⁰ *Ibid.*

¹⁴²¹ O. Lecucq, « La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sa constitutionnalité », *AJDA* 2008, p. 141.

¹⁴²² Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, *JORF* du 21 novembre 2007, p. 18993.

sanctionnées en cas de non-respect. Cette position est très largement partagée dans la doctrine. Aussi peut-on citer le commentaire de Fabienne Jault Seseka selon laquelle « la diversité de ces différentes dispositions consacrées au regroupement familial est caractéristique de la quête par le législateur d'un mécanisme qui permettrait de limiter l'immigration familiale »¹⁴²³. De même, le professeur Dominique Turpin perçoit dans cette réforme du régime entourant le regroupement familial une forme de cristallisation des manœuvres gouvernementales destinées à « freiner l'immigration familiale »¹⁴²⁴.

787. Un contrat destiné à assister l'intégration de la famille. Concrètement, l'article 6 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 20 novembre 2007 complète l'article L. 311-9 du Code des étrangers concernant le contrat d'intégration individuel par un article L. 311-9-1. Cet article dispose que, afin de préparer l'intégration républicaine de la famille dans la société française, l'étranger admis au séjour en France et, le cas échéant, son conjoint, lorsqu'un ou plusieurs enfants ont bénéficié de la procédure de regroupement familial, concluent conjointement avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille par lequel ils s'obligent à suivre une formation sur les droits et les devoirs des parents en France, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire.

788. La logique déployée par l'article 6 de la loi Hortefeux consistant « à proposer un engagement entre deux parties sur la base d'un accord contractuel fondé sur l'adhésion mutuelle »¹⁴²⁵ est séduisante en apparence. Le contrat consenti par les familles est présenté comme une manière d'aider l'étranger à s'intégrer au sein de la société française en étant mieux informé des principes régissant en France la famille et l'éducation des enfants. Finalement, le raisonnement perçu pour le contrat d'accueil et d'intégration se transpose au domaine familial : « au lieu de prendre en considérations les institutions et les valeurs de la République française, le législateur part du principe que la vie familiale en France relève de règles propres, élaborées progressivement, dont le non-respect constitue un

¹⁴²³ F. Jault-Seseka, « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : Vers une nouvelle conception de l'intégration », *Revue critique de droit international privé*, 2008, p. 5.

¹⁴²⁴ D. Turpin, « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : précisions techniques et symboles républicains », *Recueil Dalloz* 2008, p. 930.

¹⁴²⁵ C. Cournil et Y. Depigny, « Contractualisation et externalisation de la politique migratoire : analyse et critique de la loi Hortefeux », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, juillet 2018, n° 4, p. 1045.

frein à une intégration réussie »¹⁴²⁶. C'est la raison pour laquelle, afin de limiter ce risque de frein, la formation qui est prescrite dans le cadre du CAI pour la famille traite principalement du thème de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'exercice de l'autorité parentale, ou encore du droit des enfants et de leur scolarité¹⁴²⁷. Bien qu'assez courte et modeste, cette formation a pour objectif de « faire prendre conscience d'un projet commun d'intégration englobant l'ensemble des membres de la famille »¹⁴²⁸.

789. Les actes préparatoires à l'adoption de la loi « Hortefeux » abondent dans le même sens et constituent une source précieuse sur la philosophie de ce nouveau type de contrat. Lors des débats parlementaires, le Ministre en charge du projet de loi, Brice Hortefeux, présente le CAI pour les familles comme un « nouvel outil au service de l'intégration » dont l'ambition est « d'augmenter les chances des enfants entrés en France dans le cadre du regroupement familial de réussir leur vie dans notre pays »¹⁴²⁹. Thierry Mariani le justifie en expliquant que la méconnaissance des règles de fonctionnement de la cellule familiale en France « est un profond handicap pour pouvoir s'insérer au sein de la société française tant pour les parents que pour leurs enfants »¹⁴³⁰. Dès lors, le contrat d'intégration n'a plus vocation à s'adresser aux parents à titre individuel mais à toute la famille, et notamment pour les enfants afin de les aider à faire face à des difficultés d'intégration, « nécessairement désorientés par leur nouvel environnement éducatif, social, urbain »¹⁴³¹.

790. Cependant, malgré la volonté affichée d'aider l'ensemble de la famille à s'intégrer dans une nouvelle société, et notamment des être vulnérables comme les enfants, le

¹⁴²⁶ J. Duvignau, « Le droit fondamental au séjour des étrangers », thèse précitée, p. 425.

¹⁴²⁷ V. pour le détail des obligations qui pèsent sur les deux parties au contrat, le décret d'application n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement (*JORF* n° 0256 du 1er novembre 2008 p. 16689), la circulaire NOR : IMIG0900055C du 30 janvier 2009 (dispositifs de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile), article R. 311-30-12 du CESEDA.

¹⁴²⁸ M. François-Noël Buffet, Rapport n° 470 (2006-2007) fait au nom de la commission des lois de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, déposé le 26 septembre 2007 au Président du Sénat, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, p. 17.

¹⁴²⁹ B. Hortefeux, discussions parlementaires, séance du 2 octobre 2007, *JO Sénat C R*, *JORF* du 3 octobre 2007, p. 3485.

¹⁴³⁰ Rapport sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile n° 160 précité de Thierry Mariani, p. 34.

¹⁴³¹ *Ibid.*

dispositif introduit par la loi de 2007 n'en suscite pas moins de vives interrogations critiques. En premier lieu, l'obligation de signer un contrat d'accueil et d'intégration ne concerne que les familles étrangères ayant bénéficié du regroupement familial. Les autres familles étrangères déjà présentes en France en sont exclues, alors même que, au vu de l'objet du contrat, elles seraient tout à fait en mesure d'en bénéficier, d'autant plus lorsqu'il s'agit de familles arrivées peu avant la loi de 2007. Pourtant, ce n'est pas l'avis de Thierry Mariani selon lequel l'exclusivité du contrat à l'égard des familles qui font l'objet d'un regroupement familial est légitime puisque ces familles doivent répondre « à des difficultés spécifiques d'adaptation auxquelles ne sont pas confrontées les familles déjà installées sur le territoire, qu'elles soient françaises ou étrangères »¹⁴³². L'argument est peu convaincant eu égard à la situation d'exclusion que peuvent connaître certaines familles étrangères déjà installées. Surtout, les propos de M. Mariani ne permettent pas de justifier pourquoi le nouveau contrat s'applique seulement aux familles concernées par le regroupement familial, et non pas, par exemple, aux familles bénéficiant du statut de réfugié.

791. Un contrat assorti de lourdes sanctions. L'extension du champ des relations contractuelles mises en place entre l'Etat et les étrangers s'observe davantage à la lecture des conséquences prévues en cas de non-respect des obligations par les parents. Le non-respect en question suppose, aux yeux du législateur, une « carence de l'autorité parentale, déduite en particulier de l'absentéisme scolaire de leur enfant ou du trouble porté par lui au fonctionnement d'un établissement scolaire »¹⁴³³. La première conséquence se produit lors du renouvellement de la carte de séjour des parents signataires. L'article L. 311-9-1 du CESEDA dispose que l'autorité préfectorale tient compte du non-respect des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, mais ce non-respect doit être « manifesté par une volonté caractérisée ». L'article prévoit par ailleurs la possibilité pour le préfet de « saisir le président du conseil général en vue de la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale prévue à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles ».

¹⁴³² *Ibid.*

¹⁴³³ O. Lecucq, « Condition d'intégration et regroupement familial », *AJ Famille* 2009, p. 283.

792. Ce contrat rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporte toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation. Les conséquences pour l'étranger peuvent être très préjudiciables car, lorsqu'il constate que les obligations incombant aux parents ou au représentant légal du mineur n'ont pas été respectées ou lorsque, sans motif légitime, le contrat n'a pu être signé de leur fait, le président du conseil général a le choix entre trois possibilités : demander la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant¹⁴³⁴, saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale, ou saisir le juge des enfants afin qu'il ordonne que ces prestations familiales soient versées à une personne physique ou morale qualifiée¹⁴³⁵.

793. La suppression par la loi du 31 janvier 2013¹⁴³⁶ de ce contrat de responsabilité parentale est bienvenue, « puisque le non suivi de la formation imposée ne préjuge pas nécessairement de la qualité de bon parents des étrangers concernés »¹⁴³⁷. Cependant, malgré son abrogation, son étude se justifie car elle illustre l'émergence excessive de la contractualisation dans le droit des étrangers. Ainsi, « l'étranger se caractérise davantage comme partie à des actes juridiques contractuels que comme étranger soumis à la réglementation générale »¹⁴³⁸. En réalité, ne fallait-il pas voir dans cet enchevêtrement de contrats la mise en lumière de la « chasse au dahu » du Gouvernement contre l'immigration familiale ? Comme le souligne Fabienne Jault-Seseke, « faute de pouvoir limiter sensiblement l'immigration familiale, il cherche à détecter les comportements frauduleux »¹⁴³⁹.

¹⁴³⁴ Article L. 552-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁴³⁵ Article 375-9-1 du code civil.

¹⁴³⁶ Loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 tendant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire, *JORF* n°0027 du 1 février 2013 p. 1961 ;

¹⁴³⁷ O. Lecucq, « La loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sa constitutionnalité », article préc.

¹⁴³⁸ C. Cournil et Y. Depigny, « Contractualisation et externalisation de la politique migratoire : analyse et critique de la loi Hortefeux », article précit.

¹⁴³⁹ F. Jault-Seseke, « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : Vers une nouvelle conception de l'intégration », art. préc.

794. La volonté d'étendre et de généraliser le champ contractuel s'est manifestée avant même l'ouverture du parcours d'intégration par le biais d'une évaluation des capacités de l'intégration de l'étranger au moment de sa candidature pour émigrer vers la France.

C) L'externalisation de l'intégration par le pré-CAI

795. L'externalisation est un terme traditionnellement relié aux sciences économiques et qui renvoie au fait de sous-traiter une partie des activités d'une entreprise dans un pays étranger¹⁴⁴⁰. Appliquée à la politique d'intégration des immigrés, une telle définition fait forcément penser au dispositif « pré contractuel » établi par la loi Hortefeux de 2007 de façon à évaluer la capacité d'intégration de l'étranger dès son pays d'origine. En plus des multiples formations dispensées dans le cadre du CAI, la loi transfère vers le pays d'origine le procédé d'évaluation des connaissances linguistiques et des valeurs républicaines, dans le but de faciliter l'accomplissement du parcours d'intégration des migrants avant leur arrivée dans le pays d'accueil. Le dispositif prévu à l'art. L. 411-8 du CESEDA par la loi de 2007 bénéficie au ressortissant étranger âgé de plus de seize ans et de moins de soixante-cinq ans pour lequel le regroupement familial est sollicité. Si l'évaluation débouche sur des résultats insuffisants, l'OFII a la charge d'assurer des formations adéquates au terme desquelles une nouvelle évaluation est organisée.

796. Sous couvert d'aider à la préparation de l'intégration républicaine, la réforme de 2007 a en réalité contribué à affaiblir l'immigration familiale. L'effectivité du droit au regroupement familial semble compromise par l'allongement de la procédure, dans la mesure où les formations dispensées peuvent durer jusqu'à deux mois. Si les résultats aux évaluations ne peuvent pas constituer un obstacle au regroupement familial, la liste des contraintes rajoutées par la loi Hortefeux n'en constitue pas moins un instrument au service d'une politique migratoire qui souhaite affaiblir le motif familial dans la venue d'étrangers sur le territoire. Sur ce point, la réforme a fait l'objet de très nombreuses critiques. Il lui a été reproché d'opérer une « collision entre intégration et maîtrise des flux

¹⁴⁴⁰ Externaliser renvoie au transfert de tout ou partie d'une fonction ou d'infrastructure d'une entreprise vers un partenaire externe, v. E. Blanchard, « Qu'est-ce que l'externalisation ? » in Journée d'études du GISTI, *L'externalisation de l'asile et de l'immigration, après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne*, juin 2006 ; v. aussi, J.-B. Auby, « Problématique de l'externalisation », *DA* juin 2008, pp. 1-2.

migratoires »¹⁴⁴¹, ou encore de contribuer à « réduire, voire à nier, le droit au regroupement familial »¹⁴⁴². Le contrôle en amont de la capacité d'intégration du candidat au regroupement familial révèle une incohérence profonde avec l'essence de ce droit, traditionnellement perçu comme un facteur d'intégration de l'étranger résidant en France, mais demeure dans la lignée de la volonté du Gouvernement de mieux maîtriser l'immigration familiale.

797. La contractualisation progressive de l'intégration a rendu le procédé contractuel de plus en plus confus. L'exposé du dispositif contractuel en vigueur jusqu'à la loi du 7 mars 2016 a permis de démontrer son incohérence, ses incertitudes et son rapprochement avec l'objectif moins vertueux de maîtrise du flux migratoire. En outre, la multiplicité des contrats, et parfois l'absence de continuité ou de relations entre eux, rend le parcours d'intégration peu linéaire et illisible pour l'étranger, en plus d'être coûteux pour l'administration. Par conséquent, pour combler ces lacunes, mais aussi pour lutter contre des prestations trop standardisées et établir un parcours plus individualisé, la loi du 7 mars 2016 a profondément remanié le parcours d'intégration et le procédé contractuel qui l'accompagne.

§ 2 : La rationalisation du paysage contractuel par la loi du 7 mars 2016

798. La loi du 7 mars 2016 a rationalisé la contractualisation de l'intégration de deux manières. D'une part, elle met fin à la prolifération peu opportune des types de contrats en créant un contrat unique : le contrat d'intégration républicaine (A). D'autre part, elle a souhaité résoudre les difficultés liées à la standardisation des prestations assurées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (B).

¹⁴⁴¹ O. Lecucq, « Condition d'intégration et regroupement familial », art. préc.

¹⁴⁴² F. Jault-Seseke, « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : vers une nouvelle approche de l'intégration », art. préc.

A) L'unification du paysage contractuel par la création du contrat d'intégration républicaine

799. La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France¹⁴⁴³ a une nouvelle fois modifié le dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers par ce que certains ont qualifié de « changements cosmétiques »¹⁴⁴⁴. Pourtant, la loi a transformé de façon profonde les outils juridiques qui encadrent l'accueil et l'intégration des étrangers. En effet, le texte « vise à mettre en œuvre un parcours individualisé mieux adapté aux besoins des primo-arrivants en renforçant l'exigence de connaissance de la langue française, en favorisant une transmission plus concrète des droits et devoirs dans la République ainsi qu'en orientant et accompagnant les intéressés vers les services de droit commun en fonction de l'orientation personnalisée préalablement définie »¹⁴⁴⁵. Le nouvel article poursuit la « judiciarisation » de l'intégration en inscrivant le concept de « parcours d'intégration » dans le code des étrangers : « l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus et qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine visant à favoriser son autonomie et son insertion dans la société française »¹⁴⁴⁶.

800. Bien qu'il soit trop tôt pour en juger les effets, l'inscription du « parcours d'intégration » dans le droit n'est pas anodine car elle permettra de saisir la signification juridique de cette notion qui se trouve au cœur de la refondation de la politique d'intégration¹⁴⁴⁷. Le professeur Emmanuel Aubin estime que, sans aller « jusqu'à exiger une loyauté de l'étranger », la loi « s'inscrit cependant dans une démarche axiologique » en exigeant de l'étranger désireux de s'installer durablement en France de suivre un parcours personnalisé d'intégration. La transcription juridique du « parcours d'intégration » signifie

¹⁴⁴³ Loi n° 2016-714 du 7 mars 2016, préc.

¹⁴⁴⁴ K. Parrot, « Aperçu critique de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France », *Recueil Dalloz* 2017, p. 231.

¹⁴⁴⁵ D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France : mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », art. préc.

¹⁴⁴⁶ Article L. 311-9 du CESEDA. L'article R. 311-20 dresse la liste des étrangers dispensés de la signature du contrat d'accueil et d'intégration républicaine, quasiment identique que pour le régime précédent.

¹⁴⁴⁷ La notion de « parcours d'intégration » figure en effet dans tous les discours politiques, rapports du Haut Conseil à l'Intégration, rapports parlementaires ou exposés des motifs de lois en lien avec la nouvelle politique d'intégration des étrangers marquée par le volontarisme.

la disparition de tous les contrats d'accueil et d'intégration en vigueur et leur remplacement par un contrat d'intégration républicaine. Le code des étrangers énonce que « l'étranger qui s'engage dans le parcours mentionné au deuxième alinéa conclut avec l'Etat un contrat d'intégration républicaine par lequel il s'engage à suivre ces formations » : la formation civique prescrite par l'Etat, relative aux principes, aux valeurs et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française, la formation linguistique prescrite par l'Etat, visant à l'acquisition de la langue française, et un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration.

801. Ce nouveau contrat remplace directement l'ancien contrat d'accueil et d'intégration¹⁴⁴⁸ et « absorbe » en quelque sorte le CAI pour la famille. En effet, ce dernier a perdu une grande partie de son intérêt en tant que contrat autonome suite à la suppression de la possibilité de conclure un contrat de responsabilité parentale. Cette sanction constituait la seule originalité du contrat d'intégration pour la famille, établie pour affaiblir une fois de plus l'immigration familiale, et sa disparition fait perdre au CAI pour la famille la légitimité de son existence. En outre, au vu du nombre assez faible de personnes concernées par le CAI pour la famille et du nombre de contrats signés, il est beaucoup plus souhaitable, notamment pour des motifs budgétaires¹⁴⁴⁹, d'intégrer dans le nouveau dispositif d'intégration les formations relatives aux obligations parentales et à la conception de la famille. L'intégration du CAI pour la famille parmi les prestations du nouveau CIR présente par ailleurs l'avantage de ne pas concerner uniquement les familles dont l'enfant fait l'objet d'un regroupement familial, ce qui marque un changement nettement plus égalitaire en comparaison avec les législations précédentes.

802. La loi établit par conséquent un lien direct entre le suivi d'un parcours d'intégration républicaine et la signature du contrat d'intégration républicaine. On

¹⁴⁴⁸ Selon le rapport d'activité pour l'année 2015 fait par l'Office français pour l'immigration et l'intégration, le nombre de signataires de CAI en 2015 a été de 110.106, contre 102.259, soit une augmentation de 7.7%.

¹⁴⁴⁹ En 2015, ce sont 1 652 contrats (1 889 en 2014) qui ont été signés et qui ont concerné 4 959 personnes (1 652 demandeurs, 925 conjoints et 2 382 enfants en âge scolaire). D'autre part, en 2015, 204 sessions de formations sur les droits et devoirs des parents ont été programmées contre 250 en 2014, pour un coût total de 160.000 euros (contre 200.000 euros en 2014). Source : « Les missions de l'Office français de l'immigration et pour l'intégration », *Rapport d'activité 2015*, p. 14.

remarquera que la notion d'accueil a disparu, mettant l'accent sur le fait que le nouveau contrat ne constitue pas seulement le point de départ de l'intégration de l'étranger, mais, dans l'idéal, un accompagnement plus complet. En effet, le choix qui a été fait, par la création du CAI, de mettre en avant le moment de l'arrivée en France et les quelques mois qui le suivent, a eu pour conséquence d'établir une articulation insuffisante de la politique d'accueil, portée par le ministère de l'intérieur, avec les autres politiques publiques qui concourent à l'intégration des migrants.

803. Enfin, en lieu et place du précédent « pré-contrat » d'accueil et d'intégration, la loi du 7 mars 2016 instaure une information sur la vie en France ainsi que sur les droits et devoirs qui y sont liés¹⁴⁵⁰, sous la forme d'un livret dématérialisé disponible en plusieurs langues depuis septembre 2016 sur le site de l'OFII¹⁴⁵¹. L'initiative mérite d'être saluée, dans la mesure où le pré-CAI ne présentait aucune utilité pour le parcours d'intégration de l'étranger, d'autant plus qu'une simple assiduité aux formations délivrées suffisait pour obtenir le visa. En premier lieu, les trois heures de formation aux valeurs de la Républiques paraissent à la fois insuffisantes et redondantes avec le dispositif prévu à l'arrivée de l'étranger en France. En second lieu, les 40 heures de formation linguistique ne paraissent pas avoir bouleversé le nombre de prescriptions de formation linguistique à l'arrivée en France¹⁴⁵².

804. Pour reprendre l'expression du professeur Emmanuel Aubin, le nouveau contrat d'intégration républicaine se distingue du contrat d'accueil et d'intégration parce qu'il matérialise les étapes du parcours d'intégration¹⁴⁵³, que l'on peut retrouver aux articles R. 311-19 et suivants du CESEDA. L'objectif recherché est de faire basculer les étrangers

¹⁴⁵⁰ Art. L. 311-9, al. 1er du CESEDA : « L'Etat met, dans le pays d'origine, à la disposition de l'étranger qui souhaite s'installer durablement sur le territoire français une information, dans une langue qu'il comprend, sur la vie en France ainsi que sur les droits et devoirs qui y sont liés ».

¹⁴⁵¹ Art. R. 311-19 du CESEDA.

¹⁴⁵² Ainsi, sur la période 2010-2012, soit quelques temps après l'instauration du pré-CAI, un réel impact aurait dû faire apparaître une réduction du nombre de bénéficiaires de formations linguistiques dans le cadre du CAI. Pourtant, la statistique en question ne varie quasiment pas : 24.068 en 2010, contre 24.365 en 2012. A cela, il faut ajouter l'évolution du taux de prescription sur cette période : 23.7% en 2010, 24% en 2012 (Source : « Rapport IGA/IGAS d'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants », octobre 2013, tome II, Les Annexes, p. 21). Les chiffres de l'année 2015 confirment l'inutilité des formations pré-CAI dans le domaine linguistique : 27.233 bénéficiaires, pour un taux de prescription de 24.7% (Source : « Les chiffres de l'Office français de l'immigration et pour l'intégration », *Rapport d'activité 2015*, p. 12).

¹⁴⁵³ E. Aubin, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *AJDA* 2017, p. 677.

« le plus rapidement possible dans une logique de droit commun comme tout citoyen français »¹⁴⁵⁴. Pour cela, le nouveau contrat se propose d'individualiser davantage le parcours d'intégration afin de ne pas appliquer à tous le même dispositif, sans prendre en considération les spécificités de chacun. En ce sens, la loi du 7 mars 2016 tire les conséquences d'une mission conduite par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) qui avait procédé à une évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants en France¹⁴⁵⁵. L'étude constate un coût très élevé du dispositif d'accueil et d'intégration¹⁴⁵⁶, mais il est surtout apparu que les prestations proposées étaient trop standardisées et le dispositif pas assez sanctionné.

805. Cependant, instaurer un dispositif d'intégration plus individualisé, mieux adapté aux besoins de l'étranger et l'accompagnant durant les premiers pas de son séjour en France ne relève pas en soi d'une grande originalité. Toute modification du service public de l'accueil et d'intégration, soit d'une institution, soit d'un instrument, se fonde par principe sur la nécessité d'adapter le parcours de l'intégration au primo-arrivant. L'ambition est certes louable et se doit d'être saluée, mais elle s'avère très complexe. Christel Cournil et Yves Depigny expliquent, pour aller dans le même sens, que la contractualisation en droit des étrangers conduit « à passer d'un droit simple, car général et abstrait, à un droit complexe, car particulier et concret, visant à répondre à la complexité du réel »¹⁴⁵⁷. Aussi, rien n'indique que cette énième réforme intervenant dans le cadre de la refondation de la politique aboutisse à de meilleurs résultats dans cette quête du « cas par cas ». Afin de pouvoir mieux répondre à cette interrogation, l'examen des obligations imposées à l'Etat et à l'étranger parties s'impose.

¹⁴⁵⁴ Rapport n° 2923 fait par M. Erwann Binet au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2183) relatif au droit des étrangers en France, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2015, p. 50.

¹⁴⁵⁵ E. Aubin, art. préc.

¹⁴⁵⁶ « Rapport IGA/IGAS d'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants », octobre 2013. La charge financière de la politique d'accueil repose depuis 2009 exclusivement sur le ministère de l'Intérieur et sur son opérateur, l'OFII. Le coût des prestations du CAI s'élève annuellement à un peu plus de 45 millions d'euros. En 2015, le coût engendré par l'ensemble des prestations est de 52 millions d'euros, « Les missions de l'Office français de l'immigration et pour l'intégration », op. cit.

¹⁴⁵⁷ C. Cournil et Y. Depigny, « Contractualisation et externalisation de la politique migratoire : analyse et critique de la loi Hortefeux », art. préc.

B) La volonté de limiter la standardisation des obligations du contrat d'intégration républicaines

806. Parmi les critiques adressées au contrat d'accueil et d'intégration qui ont justifié sa disparition au profit du contrat d'intégration républicaine, outre son coût considéré comme excessif, la plus frappante est celle concernant la standardisation des prestations fournies par l'organisme en charge d'appliquer le contrat. S'inscrivant en contresens de l'esprit contractuel, le contrat d'accueil et d'intégration fournissait un cadre identique de prestations qui ne pouvaient pas, faute d'ambition et de moyens suffisants, « permettre d'estimer le degré d'intégration réelle d'une personne ni même faciliter leur insertion dans la société française dès lors qu'elles [étaient] mises en œuvre dans les mêmes termes pour tous les étrangers »¹⁴⁵⁸. Le reproche adressé à l'outil contractuel sur son manque d'individualisation illustre un dysfonctionnement dans la mise en œuvre d'un contrat lui-même créé pour pallier les défauts de standardisation observés lors des demies-journées organisées par les plates-formes de l'OMI.

807. Pour les raisons qui viennent d'être invoquées, le contrat d'intégration républicaine est soumis à la nécessité de réussir là où tous ses « ancêtres » ont échoué, en proposant un ensemble de prestations adaptées pour chaque situation. Pour ce faire, l'OFFI, qui a la charge de piloter la mise en œuvre du CIR, présente le contrat à l'étranger au cours « d'un entretien personnalisé ». Cet entretien vise à « informer l'étranger, au regard de son projet d'installation, de l'offre territoriale de services de nature à faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration en application du cinquième alinéa de l'article L. 311-9 et à évaluer ses compétences linguistiques en français »¹⁴⁵⁹. A son issue, le contrat d'intégration républicaine est signé et prescrit la formation civique obligatoire et, le cas échéant, la formation linguistique visant à l'acquisition de la langue française.

808. L'usage délibérément répété du terme « personnalisé » démontre la volonté de se démarquer du droit antérieur, signifiant que le nouveau contrat prescrit des formations mieux adaptées à chacun des immigrés. Pourtant, s'il faut saluer une telle ambition, dans

¹⁴⁵⁸ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitements », op. cit., p. 139.

¹⁴⁵⁹ Article R. 311-21 du CESEDA.

le contenu, l'objectif n'est que partiellement atteint. En effet, si la formation linguistique évolue vers davantage d'individualisation (2), la formation civique conserve en revanche une forme de standardisation (1).

1) La standardisation maintenue des formations civiques prescrites dans le cadre du contrat d'intégration républicaine

809. La mission d'évaluation conduite en 2013 a conclu que la formation civique obligatoire ne permet pas de transmettre efficacement les messages essentiels sur les valeurs républicaines du fait d'un contenu trop dense et d'objectifs trop nombreux¹⁴⁶⁰. En effet, l'ancien article R. 319-22 du CESEDA¹⁴⁶¹ prévoyait que cette formation civique, qui devait durer six heures¹⁴⁶², comportait la présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, l'état de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens ainsi que l'exercice de la citoyenneté que permet notamment l'accès obligatoire et gratuit à l'éducation. En plus de cette modeste présentation du système juridique et institutionnel français, le « parcours d'intégration » jusqu'à la loi de 2016 reposait sur une « session d'information sur la vie en France » d'une durée allant de une à six heures selon les besoins de l'étranger¹⁴⁶³. Pour les deux sessions, une simple attestation d'assiduité était transmise à l'intéressé par l'organisme qui en assurait la direction, « aucun test de compréhension n'étant prévu pour valider cette formation »¹⁴⁶⁴.

¹⁴⁶⁰ Mission IGA/IGAS d'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants », octobre 2013.

¹⁴⁶¹ Issu du Décret n°2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁴⁶² Arrêté du 19 janvier 2007 relatif aux formations prescrites aux étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration et à l'appréciation du niveau de connaissances en français prévues aux articles R. 311-22 à R. 311-25 du décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant s'installer durablement en France et modifiant le code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile, *JORF* n°25 du 30 janvier 2007 p. 1835.

¹⁴⁶³ Art. R. 311-25 : « L'étranger bénéficie de la session d'information sur la vie en France [...] modulée en fonction de ses besoins. Cette session doit apporter au signataire des connaissances concernant la vie pratique en France et l'accès aux services publics, notamment la formation et l'emploi, le logement, la santé, la petite enfance et ses modes de garde, l'école et l'orientation scolaire, ainsi que la vie associative ».

¹⁴⁶⁴ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », op. cit., p. 139.

810. Le nouveau dispositif des formations civiques. La loi du 7 mars 2016 et son décret d'application¹⁴⁶⁵ ont finalement assez peu modifié le contenu de la formation civique délivrée aux étrangers signataires. Elle est désormais unifiée dans un seul article, l'article R. 311-23 du Code des étrangers, et comporte deux modules autonomes : l'un est quasiment identique à la formation civique précédente, auquel il faut rajouter un apprentissage de l'histoire de France et de la construction européenne, l'autre reprend mot pour mot le contenu de la session d'information sur la vie en France qui se détachait auparavant de la formation civique. La durée de ces deux modules demeure pratiquement inchangée, puisque l'arrêté du 1er juillet 2016¹⁴⁶⁶ la fixe à six heures pour chacun des modules. Ainsi, alors que le second module pouvait durer plus ou moins longtemps selon les besoins de l'immigré, il est désormais fixé de façon immuable à six heures. De plus, la simple présence de l'étranger à la formation ne suffit plus. L'assiduité et le sérieux de sa présence sont désormais contrôlés par l'OFII qui se prononce « au vu des informations transmises par les organismes ayant assuré les formations et, le cas échéant, des éléments fournis par l'étranger »¹⁴⁶⁷. Ces éléments constituent les conditions du respect du contrat qui peut se clore au bout d'un an¹⁴⁶⁸. Il faut se réjouir d'un tel suivi de la formation civique introduit par la loi de mars 2016, matérialisé par des tests intermédiaires et finals dont les résultats sont transmis à l'OFII sous la forme d'une attestation normative de présence¹⁴⁶⁹.

811. Le dispositif instauré par la réforme de 2016 est malgré tout considérablement éloigné de l'objectif d'individualisation annoncé. En effet, sans en fournir une liste exhaustive, il est difficile d'imaginer qu'une journée de six heures soit suffisante pour présenter, parfois à des individus éprouvant quelques difficultés avec la langue française, les éléments suivants¹⁴⁷⁰ : la nature de la République française démocratique, laïque,

¹⁴⁶⁵ Décret n° 2016-900 du 1er juillet 2016 pris pour l'application de l'article 1er de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et relatif au parcours personnalisé d'intégration républicaine.

¹⁴⁶⁶ Arrêté du 1er juillet 2016 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. NOR : INTV1612241A.

¹⁴⁶⁷ Art. R. 311-25 du CESEDA.

¹⁴⁶⁸ Sous réserve que l'étranger n'a pas manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République » (art. R. 311-26).

¹⁴⁶⁹ Art. 5 de l'arrêté du 1er juillet 2016 préc.

¹⁴⁷⁰ Pour un tableau plus complet du détail des informations présentées dans le cadre de la formation civique, voir « Le cahier des charges de la formation civique, contribution du Haut conseil à l'intégration et de la Direction de la Population et des Migrations », fourni en 2004 par le Haut Conseil à l'intégration, « Le contrat et l'intégration :

sociale et décentralisée, la reconnaissance du caractère universel des droits de l'homme et du citoyen, étendus à la femme, comprenant la description des différentes catégories de droit, l'organisation de la vie politique de la République en trois pouvoirs distincts et indépendants, et enfin les attributs de la citoyenneté grâce à l'acquisition de la nationalité. A cela il faut désormais ajouter l'histoire de France et de la construction européenne, qui à elle seule nécessiterait plus d'une journée.

812. Par ailleurs, la sanction par un test de connaissances constitue certes un effort louable, mais son intérêt est ponctuel, et il n'est pas certain que la présentation des institutions de la République et de l'histoire de la construction européenne soit un élément forcément indispensable à l'étranger pour pouvoir réussir son intégration. Par conséquent, à la lecture des informations enseignées, on constate l'omniprésence d'une « dimension axiologique »¹⁴⁷¹ dont le succès aurait uniquement pour effet de « priver d'arguments les tenants de l'assimilation »¹⁴⁷². L'amalgame opéré entre les « institutions et les valeurs de la République » révèle un certain discours moralisateur à l'égard d'étrangers présumés avoir un comportement non-conforme à la République, notamment en matière de laïcité et d'égalité entre l'homme et la femme, deux concepts sur lesquels le contrat d'intégration républicaine insiste particulièrement. On ne peut que souscrire à la détermination de la loi à vouloir favoriser davantage l'intégration des femmes immigrées, notamment lorsque l'article L. 311-9 dispose que le CIR vise à assurer « l'autonomie » des immigrés dans la société française. En revanche, l'emploi abusif de « parole moralisante » et la confusion « entre les registres du droit et de la morale » s'éloigne de l'objectif souhaité par le Haut Conseil à l'Intégration : « l'Etat n'a pas vocation à imposer des valeurs car il laisse aux citoyens la liberté de les choisir, de croire ou de ne pas croire, de décider de leurs manières vestimentaires et de leurs mœurs privées »¹⁴⁷³.

rapport à Monsieur le Premier ministre », La Documentation française, Janvier 2004, p. 87 et s. Ce cahier « est destiné à être remis aux associations et formateurs qui répondent aux appels d'offres lancés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration » et « devra être respecté dans toutes les prestations relatives à la formation civique ». Il comporte quatre parties qui illustrent le parcours d'intégration idéal que doivent suivre les étrangers à leur arrivée en France : le respect des « lois communes de la République », l'acquisition des « Droits de l'homme et du citoyen et droits sociaux », le fonctionnement des « Institutions de la République », et enfin la « Citoyenneté et l'accès à la nationalité ».

¹⁴⁷¹ E. Aubin, « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *op. cit.*

¹⁴⁷² D. Turpin, « La loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France : mieux accueillir les uns / mieux éloigner les autres », art. préc.

¹⁴⁷³ HCI, « Le contrat et l'intégration », *op. cit.*, p. 84.

813. L'entretien individuel, pilier de la phase d'accueil. Ainsi, la loi du 7 mars 2016 n'a pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour mieux individualiser l'accueil des étrangers dans le cadre de sa « formation civique ». Il est pourtant nécessaire de supprimer cet accueil collectif par groupe de 30 à 40 étrangers qui n'apporte aucune réponse à leurs besoins individuels. L'urgence n'est pas dans l'apprentissage de l'histoire de France ou de son organisation institutionnelle. Le discours moralisateur ne peut en outre avoir aucun impact positif, bien au contraire. A ce titre, les termes de « valeurs » ou de « devoirs » ne sont pas adaptés car ils sont propres à ce qu'il y a de plus privé, de plus subjectif. La sphère privée dépasse les compétences des politiques publiques, il faut leur préférer les termes de « lois » ou d'« obligations ». Ceci étant dit, s'il apparaît au cours de l'entretien individuel qu'un immigré affiche ouvertement son hostilité aux grands principes du droit constitutionnel français, un rappel de ces principes peut lui être fait dès le moment de l'entretien, suivi d'une mesure adaptée à sa situation. Par exemple, un étranger qui semble peu convaincu par le principe d'égalité entre les hommes et les femmes pourrait se voir imposé le suivi d'un stage au sein d'une association, agréée par l'Etat, qui lutte en faveur des droits des femmes.

814. En définitive, l'entretien individuel doit devenir le véritable pilier du parcours d'intégration de l'étranger, et non un simple monologue l'informant des prestations qui composent le CIR. Il doit avoir vocation à tracer le projet personnel du migrant, entraînant la mise à sa disposition d'informations utiles à la réalisation de son projet, et des droits et libertés constitutionnelles dont il bénéficie afin d'y parvenir. Ainsi, si son projet est de fonder une famille, l'informer de la conception de la famille en France et des obligations à l'égard de son/sa conjoint(e) et de ses enfants. Si sa priorité est d'occuper un emploi, il convient de l'orienter plus efficacement vers les organismes compétents. Si le dialogue avec l'étranger le montre comme un être vulnérable, l'urgence réside dans son accompagnement rapide plutôt que dans l'apprentissage des « valeurs républicaines ». L'idéal serait d'accorder une dimension sociale à l'entretien individuel, tout en n'omettant pas l'importance du respect des lois républicaines. L'individualisation souhaitée se constate par ailleurs de plus en plus en ce qui concerne la formation linguistique.

2) L'individualisation recherchée de la formation linguistique des primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine

815. Contrairement au premier volet des formations prescrites dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, la formation linguistique a fait l'objet de diverses modifications permettant d'éviter une standardisation trop néfaste à l'apprentissage du français. Sur un plan professionnel et social, l'enjeu que représente la maîtrise de la langue pour l'intégration de l'étranger est incontestable¹⁴⁷⁴. Dans la mesure où « ne pas pouvoir communiquer, c'est symboliquement ne pas exister »¹⁴⁷⁵, le gouvernement s'efforce depuis de nombreuses années, et surtout depuis la contractualisation de l'intégration, d'organiser des formations linguistiques de nature à permettre à l'étranger « d'accéder à un degré et de compréhension convenable pour effectuer, en toute autonomie, des actes de la vie courante »¹⁴⁷⁶. L'importance de la maîtrise de la langue ne doit évidemment pas être surestimée. En effet, certaines personnalités politiques « ont eu tendance à expliquer des situations de précarité, en pointant les problèmes d'expression et de connaissance d'une langue »¹⁴⁷⁷, faisant de l'absence de maîtrise de la langue l'unique explication de situations de marginalisation.

816. La maîtrise de la langue, un outil indispensable pour s'intégrer. En réalité, s'il est excessif d'affirmer que la maîtrise de la langue française constitue le moyen de régler tous les problèmes liés à l'intégration des populations immigrées, force est de constater que la non-maîtrise de la langue constitue l'une des causes d'exclusion de ces populations, voire de dépendance dans certains cas. Ce facteur est par exemple fondamental pour certaines femmes immigrées afin de leur permettre d'accéder à une forme d'autonomie au sein de la société d'accueil. L'obligation de suivre ces formations linguistiques est, pour toutes ces raisons, légitime, de même que l'obligation de résultat par un test de connaissances à l'issue de la formation. Le consensus qui existe s'agissant

¹⁴⁷⁴ V. A. Fornerod, « La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers », *R.F.D.A.* 2008, p. 1097.

¹⁴⁷⁵ HCI, « Le contrat et l'intégration », op. cit., p. 83.

¹⁴⁷⁶ J. Duvignau, « Le droit fondamental au séjour des étrangers », thèse préc., pp. 422-423.

¹⁴⁷⁷ C. Saas, « Français correct exigé ! », *Plein droit*, n° 69, juillet 2006, p. 13.

de l'importance d'une bonne maîtrise de la langue disparaît lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est cette bonne maîtrise de la langue.

817. Afin de fournir une formation linguistique en parfaite adéquation avec les besoins individuels de l'immigré, l'OFII procède, lors de l'entretien personnalisé, à une évaluation des besoins de l'étranger en utilisant un test de connaissances orales et écrites en langue française¹⁴⁷⁸. L'étranger peut se voir délivrer une dispense de formation linguistique s'il obtient à ce test des résultats égaux ou supérieurs au niveau exigé. Ce dernier est équivalent, suite à l'arrêté du 1er juillet 2016, à un niveau de français au moins équivalent au niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe tel qu'adopté par le comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation CM/Rec(2008)7 du 2 juillet 2008. Le niveau A1 « se caractérise par la capacité, pour l'apprenant, à interagir simplement, comprendre et exprimer, à l'écrit comme à l'oral, des messages peu complexes, dans des domaines qui le concernent ou lui sont familiers »¹⁴⁷⁹. La formation linguistique comporte en outre une durée maximale de 200 heures, et son cadre a été entièrement revu en termes d'ingénierie pédagogique. En effet, le rapport d'activité de l'OFII pour l'année 2016 annonce que le nouveau dispositif de formation linguistique propose des parcours personnalisés, intensifs, semi-intensifs ou extensifs. Afin de rendre la formation linguistique plus adéquate à l'objectif d'intégration dans la société, l'accent est désormais mis sur le français de la vie pratique, de la vie publique et de la vie professionnelle, ainsi que sur l'interactivité et l'utilisation des nouvelles technologies.

818. L'évolution du niveau linguistique exigé. La nouvelle réglementation relative au CIR prévoit l'atteinte d'un niveau linguistique plus élevé que dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. L'arrêté du 19 janvier 2007¹⁴⁸⁰ avait fixé le seuil de maîtrise de la langue française requis, soit pour être dispensé de la formation, soit pour se voir délivrer un diplôme initial de langue française, au niveau A1.I, qui est une subdivision du niveau

¹⁴⁷⁸ Art. R. 311-24 du CESEDA.

¹⁴⁷⁹ Art. 2 de l'arrêté du 1er juillet 2016 préc.

¹⁴⁸⁰ Arrêté du 19 janvier 2007 relatif aux formations prescrites aux étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration et à l'appréciation du niveau de connaissances en français, préc. Plus précisément, l'arrêté se réfère au niveau de langue exigé pour le diplôme initial de langue française prévu à l'article D. 338-23 du code de l'éducation., c'est à dire le « niveau A1.I ».

A1 du Cadre européen commun de référence¹⁴⁸¹. Le niveau de langue prévu par le dispositif du CAI a fait l'objet de très vives critiques de la part des formateurs mais aussi des bénéficiaires de la formation qui la jugent insuffisante pour apprendre à parler et écrire¹⁴⁸². Il en ressort que la formation linguistique prescrite par le CAI ne constitue pas « l'effet le plus déterminant sur l'aisance en français en 2011 pour l'ensemble de la population »¹⁴⁸³.

819. Le manque d'ambition de la formation linguistique de 2007 à 2016 a par ailleurs été reproché par la mission IGA/IGAS qui juge le niveau A.I.I « notoirement insuffisant pour permettre une intégration dans la société française et pour y mener une vie autonome »¹⁴⁸⁴. Malgré des efforts effectués par l'OFII destinés à proposer aux migrants qui remplissent les conditions un parcours de formation linguistique vers le niveau A1, sanctionné par le diplôme d'études en langue française (DEL F), la marge de progression était encore trop importante puisque de trop nombreux étrangers disposaient uniquement du niveau A.1.1¹⁴⁸⁵. Il faut par conséquent féliciter l'initiative du gouvernement qui a généralisé le niveau A1 en tant que seuil minimal nécessaire pour s'intégrer, provoquant une nette augmentation du nombre d'orientations en formations linguistiques¹⁴⁸⁶. Pour autant, à l'instar de certains exemples européens, il aurait été préférable que la loi du 7

¹⁴⁸¹ « Rapport IGA/IGAS d'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants », octobre 2013 ». Le cadre européen ne décrit pas ce niveau A1.1 mais en mentionne simplement la possibilité, afin de rendre visibles les progrès au niveau les plus faibles, par exemple dans les cours du soir pour adultes ou pour des populations ayant été peu scolarisées. D'après le rapport, « le niveau A1.1 a été créé en liaison avec le ministère de l'Éducation nationale pour répondre au besoin de fixer un objectif de niveau linguistique dans le cadre du CAI ».

¹⁴⁸² Selon une enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants, qui a permis d'interroger 6 107 d'entre eux (sur 97 736 signataires) en 2010, puis 4 756 en 2011, bénéficiaires eux-mêmes semblent mesurés à l'égard de cette formation. 70 % des bénéficiaires jugent la formation insuffisante pour apprendre à écrire quand 62 % la jugent insuffisante pour apprendre à parler. De plus, ils sont plus des deux tiers à souhaiter davantage d'heures de formation, ou un niveau supérieur. V. G Le Quentrec-Creven, « L'impact des cours de français pour les nouveaux migrants, Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants », *Infos migrations*, numéro 55, avril 2013, p. 4.

¹⁴⁸³ *ibid*

¹⁴⁸⁴ Une personne ayant acquis le niveau A.I.I peut : comprendre quelques expressions familières et quotidiennes utilisées dans des situations de communication de la vie quotidienne et en utiliser certaines ; s'identifier et répondre à des questions concernant, par exemple, sa nationalité, son âge, son état civil, sa profession, son lieu d'habitation et, éventuellement, poser des questions très simples dans des situations de la vie quotidienne ; communiquer, de façon très simple, en ayant aussi recours à sa langue maternelle ou à d'autres langues acquises, si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif et bienveillant.

¹⁴⁸⁵ En 2013, seuls 50% des bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du CAI sont orientés vers le DELF A1.

¹⁴⁸⁶ Le taux moyen de prescription a doublé parce qu'il est passé de 28,2% dans le cadre du CAI à 57,3% dans le cadre du CIR, v. « Rapport d'activité 2016 de l'OFII », op. cit., p. 32.

mars 2016 favorise le niveau A2, mieux adapté à l'intégration dans la vie courante et professionnelle¹⁴⁸⁷.

820. Par son caractère volontariste et individualisé, l'apparente contractualisation de l'intégration sert de vitrine pour la nouvelle politique d'intégration. En effet, le contrat propose davantage de souplesse et améliore la relation de l'étranger avec l'administration. Sur ce point, l'outil créé en droit français ne répond pas aux attentes dans la mesure où le procédé contractuel, tant dans son contenant que dans son contenu, ne permet pas à l'OFII d'adapter son offre en fonction du parcours personnel et des projets du primo-arrivant. En réalité, l'introduction de la technique contractuelle peut être perçue comme un faux semblant destiné à servir la véritable intention du législateur : tout en exprimant le désir de favoriser l'intégration des étrangers par des nouveaux outils juridiques et institutionnels, le droit de la politique d'intégration comporte parallèlement un nombre croissant d'indices qui permettent de conclure à une véritable injonction de s'intégrer adressée à l'immigré.

¹⁴⁸⁷ Le niveau A2 correspond à une personne qui peut comprendre des phrases isolées ou des expressions couramment utilisées en relation avec des domaines immédiats et familiers tels que le travail, les achats, les informations personnelles ou l'environnement proche. Les pays qui délivrent des formations pour un niveau au moins équivalent au niveau A2 sont les suivants : Italie, Autriche, Allemagne, et Suède.

Section 2 : L'injonction de l'intégration

821. Le professeur Vincent Tchen perçoit les origines des premières exigences d'intégration en droit des étrangers dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui impose au candidat au séjour de longue durée de rapporter les faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France (Art. 14, alinéa 2)¹⁴⁸⁸. De même, les étrangers sont depuis toujours soumis à un contrôle de leur assimilation à la communauté nationale lorsqu'ils sont candidats à l'obtention de la nationalité française. Exiger de l'étranger qu'il soit assimilé pour accéder à la nationalité française peut se concevoir, l'accès à la nationalité représentant le dernier acte du parcours d'intégration. Il en est tout autrement lorsqu'il s'agit de conditionner l'accès au séjour de l'étranger au fait qu'il soit déjà intégré.

822. La refondation de la politique d'intégration a eu pour effet d'inscrire dans le droit des étrangers une configuration juridique de l'intégration. L'accès à certains droits, en particulier le droit au séjour, est désormais suspendu au respect de la condition d'intégration républicaine. L'existence de cette condition pour le renouvellement des titres de séjour est lourde de sens pour l'étranger. Parce que l'intégration « présuppose en effet une analyse au cas par cas d'un projet personnel »¹⁴⁸⁹, sa mesure est délicate sans une forte dose de subjectivité de la part des autorités préfectorales. Sans doute pourra-t-on observer de fortes disparités de traitement entre catégories d'immigrés, en raison du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration en la matière. Puis, surtout, soumettre le droit au séjour à la vérification d'une intégration effective de l'étranger sonne le glas de la logique voulue par le législateur de 1984 en créant la carte de résident. La possibilité pour l'étranger d'accéder à un séjour long et stable a été consacrée pour faciliter l'installation à long terme de l'immigré et, ce faisant, son intégration. En inversant le lien de cause à effet entre intégration et séjour de longue durée, le droit français fait subir à l'étranger un cercle vicieux et dangereux : il lui est difficile de s'intégrer sans avoir la garantie d'un séjour long

¹⁴⁸⁸ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », in L. Saulnier-Cassia et V. Tchen (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement - variation autour des mutations d'une police administrative*, Dalloz, Paris, 2009, p. 129.

¹⁴⁸⁹ *Ibid.*

et stable, mais désormais il lui est de plus en plus difficile d'obtenir un séjour de longue durée sans apporter la preuve de son intégration.

823. Par conséquent, l'intégration est instrumentalisée comme une injonction par le droit français de deux manières. En premier lieu, en faisant du procédé contractuel le pivot central de la politique d'intégration, les pouvoirs publics font croire que l'étranger a le choix, qu'il peut refuser d'entrer dans le parcours d'intégration et de signer le contrat d'intégration républicaine. En réalité, la qualification contractuelle des CIR est trompeuse, leur signature étant imposée aux étrangers. Ces derniers sont forcés d'être associés à la réussite ou à l'échec de leur intégration, puisqu'ils s'engagent, par le contrat, à fournir tous les efforts nécessaires pour y parvenir. En usant faussement de la technique contractuelle, le gouvernement, à l'inverse, se déresponsabilise du résultat de la politique d'intégration, dans la mesure où il a, par le contrat, fourni tous les moyens nécessaires pour y parvenir (Paragraphe 1).

824. En second lieu, la mesure de l'intégration pour l'accès à certains droits s'apparente en réalité à une assignation de s'intégrer adressée à l'étranger. L'intégration devient par ce biais l'instrument d'une politique migratoire et d'une précarisation du statut de l'étranger. En faisant de l'intégration, concept originellement philosophique et sociologique, un indice juridique apprécié de façon discrétionnaire pour accorder ou refuser certains droits, le législateur français, à l'image de plusieurs de ses voisins européens, a détourné un objectif légitimement souhaitable pour en faire un instrument critiquable (Paragraphe 2).

§ 1 : Une contractualisation dévoyée

825. La qualification contractuelle des contrats d'accueil et d'intégration, puis des contrats d'intégration républicaine, n'est pas conforme à la définition traditionnellement reconnue des contrats par le droit. Le contrat fait en effet partie de la catégorie des actes conventionnels qui constituent des accords de volonté conclus entre deux ou plusieurs personnes, à la différence de l'acte unilatéral qui est l'œuvre d'une seule volonté, qui se

suffit à elle-même¹⁴⁹⁰. Rompant avec le passé¹⁴⁹¹, la nouvelle rédaction de l'article 1101 issue de l'ordonnance du 10 février 2016¹⁴⁹² définit le contrat comme « un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations ». Aussi entend-on le contrat en tant qu'acte juridique conventionnel, fondé sur la volonté et le consentement des parties à la signature, générateur d'obligations et permettant le transfert de droits réels.

826. La décomposition de la définition classique de la notion de contrat fait intervenir deux paramètres indispensables : un accord de volonté et la création d'obligations accompagnées d'un transfert de droits réels. En confrontant cette définition aux modalités de signature et au contenu du contrat d'intégration républicaine, il est difficile de lui attribuer la qualification de contrat, du fait de l'absence réelle des deux éléments de définition (A). Le CIR se classe parmi la catégorie des faux-contrats utilisés par l'administration française qui n'assume pas son fonctionnement unilatéral. L'emploi abusif de la terminologie contractuelle révèle en réalité de nombreuses ambiguïtés dans la « souplesse » introduite dans les politiques d'intégration européennes (B). En cela, l'apparente contractualisation de l'intégration constitue dans les faits une injonction.

A) L'absence des éléments indispensables à la notion de contrat

827. Deux éléments essentiels manquent pour pouvoir attribuer la qualification contractuelle aux contrats d'intégration républicaine et en font au contraire une couverture d'apparence conventionnelle destinée à voiler la volonté d'astreindre les étrangers à s'intégrer. Le premier élément renvoie à l'autonomie de la volonté, condition indispensable pour que le consentement de l'intéressé à la signature du contrat soit respecté (1). Le second élément porte sur la création d'obligations et de droits réels par le contrat, sur un pied d'égalité entre les parties (2).

¹⁴⁹⁰ P. Malinvaud, D. Fenouillet, M. Mekki, *Droit des obligations*, LexisNexis, 2014, p. 41.

¹⁴⁹¹ Classiquement, le contrat était défini depuis le code napoléonien de 1804 comme « une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose ». L'ordonnance de 2016 abandonne ainsi le terme de convention car synonyme de contrat.

¹⁴⁹² Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

1) L'absence d'autonomie de la volonté dans le contrat d'intégration républicaine

828. Le consentement constitue l'élément fondamental du contrat, à défaut duquel il ne peut pas exister. En tant qu'accord de volonté, il doit y avoir autant de consentements exprimés qu'il n'y a de parties à l'acte. Bien qu'il y ait des différences entre les deux notions¹⁴⁹³, le respect du consentement se rapproche du principe de l'autonomie de la volonté¹⁴⁹⁴ qui domine le droit des contrats et a « probablement inspiré les rédacteurs du Code civil »¹⁴⁹⁵. Ce principe s'appuie sur une idée issue de la philosophie des lumières, déclinée dans la philosophie juridique selon laquelle toute obligation doit reposer sur la volonté pour être légitime. La volonté est ainsi la source des obligations dans la mesure où l'être humain, en tant qu'être libre, ne peut être soumis à des obligations autres que celles qu'il a voulues et pour lesquelles il s'est engagé.

829. Idéal en théorie, le principe d'autonomie de la volonté n'a pas échappé à faire l'objet de quelques inquiétudes et réticences. Certains ont pu craindre que cette sacralisation de la liberté mène à certains excès, comme l'écrasement du plus faible par le plus fort. La liberté ne doit pas constituer une fin en soi, mais elle doit se trouver au service de la justice sociale. C'est le cas en droit des étrangers où l'administration, être particulièrement fort, peut profiter de sa situation de supériorité sur un être vulnérable à plusieurs égards comme l'étranger. L'évolution de l'autonomie de la volonté est marquée par le souci du législateur de protéger les plus faibles en édictant une réglementation impérative en matière de contrat, quitte à introduire un certain formalisme comme l'obligation d'insérer certaines clauses protectrices ou le tracé d'un contrat-type imposé par la loi¹⁴⁹⁶. Le législateur souhaite de plus en plus contrôler la volonté des parties, qui n'est souveraine que dans la limite des réglementations qui s'appliquent à elle en

¹⁴⁹³ M.-A. Frison-Roche, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *RTD civ.* 1995, p. 573.

¹⁴⁹⁴ E. Gounot, « Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé, étude critique de l'individualisme juridique : thèse Dijon, 1972 ; R. Savatier, « L'éclatement de la notion traditionnelle de contrat », in *Les métamorphoses de économiques et sociales du droit civil aujourd'hui, panorama des mutations*, 3ème ed., Dalloz, 1964 ; V. Ranouil, *L'autonomie de la volonté*, 1980 ; J.-P. Chazal, « L'autonomie de la volonté et la libre recherche scientifique », *RDC* 2004, p. 621 ; J.-F. Niort, « Le code civil dans la mêlée politique et sociale, Regards sur les deux siècles de lecture d'un symbole national », *RTD civ.* 2005, p. 257, v. surtout p. 273 et s. ; V. Forray, *Le consensualisme dans la théorie générale du contrat*, LGDJ, coll. « Droit privé », 2007 ; A. Rieg, *Le rôle de la volonté dans l'acte juridique en droit civil français et allemand*, 1961 ; Ph. Hebraud, « Rôle respectif de la volonté et des éléments objectifs dans les actes juridiques », in *Mélanges Maury, Droit comparé, théorie générale du droit et droit privé*, t. 2, p. 419.

¹⁴⁹⁵ P. Malinvaud, D. Fenouillet, M. Mekki, *Droit des obligations*, LexisNexis, 2014, p. 59.

¹⁴⁹⁶ M. Armand-Prévoist et D. Richard, « Le contrat déstabilisé : de l'autonomie de la volonté au dirigisme contractuel », *JCP* 1979, II, p. 2952.

considération des intérêts des deux parties. L'idée de concilier l'autonomie de la liberté avec la protection des intérêts du plus faible est ce qu'un auteur appelle le volontarisme social¹⁴⁹⁷.

830. Par conséquent, le principe d'autonomie de la volonté n'est plus absolu comme dans le passé, mais il a été aménagé pour mieux protéger les parties contractantes. C'est d'autant plus intéressant lorsqu'il s'agit d'une administration face à des personnes privées. Or, le modèle du contrat d'intégration républicaine, en plus d'être contraire à l'autonomie de la volonté, ne répond pas non plus aux aménagements opérés à ce principe. En effet, les dispositions législatives relatives au contrat d'intégration ne protègent pas l'étranger face à l'administration, mais au contraire lui nient la possibilité d'exprimer sa volonté. Alors que l'autonomie de la volonté a pour manifestation la liberté de contracter, qui a pour corollaire la liberté de ne pas contracter, le code des étrangers devrait autoriser l'étranger à ne pas s'engager avec l'administration lors de son arrivée en France, ou alors dans les limites de son choix. Si le contrat d'intégration a pour unique motif de favoriser l'intégration de l'étranger, il ne devrait pas être imposé, notamment si l'immigré s'estime suffisamment intégré.

831. Pourtant, en dehors des quelques rares dispenses et des conditions d'âge, l'article L. 311-9 dispose très clairement que la conclusion d'un contrat d'intégration est obligatoire, en atteste l'emploi du présent de l'indicatif dans la phrase suivante : « l'étranger qui s'engage dans le parcours mentionné au deuxième alinéa conclut avec l'Etat un contrat d'intégration républicaine par lequel il s'engage à suivre ces formations ». La seule possibilité pour l'étranger de refuser de signer le contrat s'inscrit dans l'hypothèse où il ne souhaiterait pas se maintenir durablement sur le territoire. Une telle hypothèse doit être rapidement écartée de cette étude car, dans ce cas, l'intégration ne constitue pas un enjeu essentiel.

832. Dès lors, pour tout étranger souhaitant fonder un projet en France, la conclusion du CIR lui est imposée, ce qui constitue une injonction de l'intégration. De fait, ce qui est présenté comme la preuve d'une « véritable réussite » du dispositif contractuel, à savoir un

¹⁴⁹⁷ J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Les obligations, 1. L'acte juridique*, 12ème édition, n° 120.

taux de signature proche de 100%, n'est que le reflet de l'obligation de signer le contrat en question, sauf à écarter le projet de demeurer longtemps en France. Dans son rapport d'activité pour l'année 2016, l'Office français de l'immigration et de l'intégration annonce que sur près de 110.000 entretiens individuels effectués avec les primo-arrivants, 106.282 contrats ont été signés. Présentée ainsi, cette statistique laisse à croire que tout primo-arrivant souhaite s'intégrer au sein de la société française, qu'il garantit de procéder à tous les efforts nécessaires, et qu'il fait en quelque sorte le gage d'une réussite de son intégration. Il serait beaucoup plus intéressant que l'administration fournisse les chiffres du nombre d'étrangers qui, arrivés avant 2006, n'ont pas conclu un contrat d'intégration républicaine lorsqu'ils ont été admis pour la première fois en France et qui, comme le prévoit l'article L 311-9, ont la possibilité de demander à signer un tel contrat.

833. La doctrine a qualifié de contrats « forcés » ou contrats « imposés » ces cas dans lesquels la loi bride la liberté de contracter. Le contrat d'intégration républicaine, au même titre que son précédent, doivent davantage être appréhendés comme de simples formalités administratives que comme de réels engagements contractuels. L'illusion contractuelle¹⁴⁹⁸ promise par le vocabulaire employé est plutôt un passage obligé pour l'étranger sans lequel son séjour sur le territoire français risquerait de prendre fin. L'imposition contractuelle fait perdre tout intérêt au contrat puisqu'elle est contraire à sa nature. La souplesse et la liberté, inhérentes à la technique contractuelle, disparaissent au profit de la contrainte. Le non-respect d'un principe aussi essentiel des canons traditionnels du droit des contrats doit être complété par une seconde entorse, celle de l'égalité entre parties.

2) L'absence d'égalité entre les parties dans le contrat d'intégration républicaine

834. L'égalité entre les parties est la seconde caractéristique essentielle sur laquelle s'est construit le droit des contrats. La rupture d'égalité entre les contractants survient dès l'étape de l'élaboration des clauses du contrat. En effet, le contrat d'intégration républicaine, fidèle au régime de formation des contrats propre au droit administratif, obéit à la règle de la fixation unilatérale des clauses de l'acte. A l'inverse du schéma classique du contrat privé dans lequel les parties élaborent en commun les conditions de

¹⁴⁹⁸ R. Sue, *Renouer le lien social*, Editions Odile Jacob, Paris, 2001.

leur accord, pour un contrat administratif, « c'est l'administration qui détermine l'ensemble des règles contractuelles »¹⁴⁹⁹. Le particulier ne peut qu'accepter ou refuser en bloc les conditions proposées. Tel qu'on l'a vu, cette liberté n'existe pas pour l'étranger signataire du CIR, mais de manière générale cette atteinte à l'égalité des contrats ne permet pas de nier la qualification contractuelle.

835. L'inégalité dans les obligations du contrat. Le non-respect de l'égalité entre les contractants est beaucoup plus grave lorsqu'il survient au moment de l'exécution du contrat. Dans sa répartition des contrats de l'administration, le professeur René Chapus établit une catégorie qui « comprend les contrats conclus par l'administration avec les usagers de certains services publics pour leur assurer diverses prestations »¹⁵⁰⁰. Si le contrat d'accueil et d'intégration appartient indubitablement à cette troisième catégorie¹⁵⁰¹, il semble pourtant difficile de percevoir l'intégration comme une « prestation » classique. Or, l'article 1128 du Code civil dispose qu'un contenu certain et licite est nécessaire à la validité d'un contrat. L'article 1163 précise que le contenu du contrat renvoie à une obligation, laquelle « a pour objet une prestation présente ou future » et « doit être possible et déterminée ou déterminable ». La notion de prestation au sens de l'article 1163 est très large et recouvre le même objet que la « chose » tel que l'entendait l'ancien article 1126 du Code civil : « tout contrat a pour objet une chose qu'une partie s'oblige à donner, ou qu'une partie s'oblige à faire ou ne pas faire ». Analysés conjointement, l'article 1128 et l'article 1163 impliquent qu'un contrat n'est valide au sens de la loi que si les parties s'engagent à fournir une prestation, qui peut être matérielle ou non.

836. En vertu de cette règle, pour qu'il puisse bénéficier de la qualification contractuelle, le contrat d'intégration républicaine doit faire naître des obligations réelles entre les deux parties. Pour autant, l'équilibre entre les obligations ne doit pas forcément être parfait, seule l'existence d'obligations réciproques est exigée. En effet, la « lésion »¹⁵⁰², qui peut se

¹⁴⁹⁹ J. Waline, *Droit administratif*, éd. Dalloz, 22ème édition, 2008, p. 431.

¹⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 500.

¹⁵⁰¹ En effet, la première catégorie de contrats auxquels fait appel l'administration distinguée par le Professeur René Chapus est faite des contrats « par lesquels une personne publique remet à son cocontractant la charge d'assurer un service public ou d'exploiter un ouvrage public » tandis que la deuxième catégorie regroupe « les contrats conclus pour les besoins des services publics ».

¹⁵⁰² V. E. Dumontès, « De la lésion dans les contrats entre majeurs », Thèse pour l'Université de Paris, 1924 ; E. Dumontès, « Observations sur la théorie de la lésion dans les contrats », in *Etudes Capitantes* ; M.-A. Perot-Morel, « De

définir comme un déséquilibre existant entre les prestations respectives des parties au moment de la conclusion du contrat, n'est pas en soi une cause de nullité¹⁵⁰³, sauf quelques cas particuliers¹⁵⁰⁴. En définitive, le droit des contrats est assez souple à l'égard des aménagements acceptables en matière d'obligations réciproques. Et pourtant, malgré cela, le contrat d'intégration républicaine n'a rien de contractuel, dans la mesure où sa signature a pour conséquence de faire peser des obligations uniquement sur l'étranger accueilli. En effet, en contractualisant des éléments permettant l'intégration dans la République française, l'Etat enferme ces éléments dans une logique de contreparties réciproques : l'étranger s'engage à s'intégrer en respectant les valeurs traditionnelles de la France, en échange de quoi l'Etat l'aide dans son parcours.

837. Mais l'on ne peut pas se contenter du contenant, qui, « en raison du suivi d'une procédure contractuelle et de l'institution, en contreparties interdépendantes, de prestations réciproques, ainsi que de leur intégration dans une logique d'échange »¹⁵⁰⁵, autorise à retenir la qualification du contrat. Si l'on s'attache à la nature des devoirs imposés, c'est-à-dire à la substance de l'accord, à son contenu, le CIR ne peut pas être qualifié de contrat, dans la mesure où il ne fait que contractualiser des devoirs de nature légale. Cette nature légale procède du caractère institutionnel traditionnel des obligations fixées par la loi. La forme contractuelle apparaît instrumentalisée, car le CIR, pour faire connaître et admettre des obligations de nature légale, « recouvre de l'habit contractuel, ainsi que des atours de l'échange et de la contrepartie, des devoirs de type institutionnel »¹⁵⁰⁶. Or, étant de nature institutionnelle, de tels devoirs ne peuvent faire l'objet d'un réel échange.

l'équilibre des prestations dans la conclusion du contrat », thèse pour l'Université de Lyon, 1961 » ; H. de Mesmay, « La nature juridique de la lésion en droit civil français », thèse pour l'Université Paris II, 1980 ; M. Abdelkader, « Contribution à l'étude critique de la notion de lésion », thèse p l'Université Paris II, 1986.

¹⁵⁰³ Article 1168 du Code civil : « Dans les contrats synallagmatiques, le défaut d'équivalence des prestations n'est pas une cause de nullité du contrat, à moins que la loi n'en dispose autrement ».

¹⁵⁰⁴ Les mineurs non-émancipés ou certains majeurs protégés constituent par exemple des personnes pour lesquelles le juge peut prendre en considération le déséquilibre du contrat.

¹⁵⁰⁵ J. Rochfeld, « D'une nouvelle manifestation du contrat pédagogique ? Le contrat d'accueil et d'intégration », *Revue des contrats*, Avril 2008, n° 2, p. 193.

¹⁵⁰⁶ *Ibid.*

838. Les auteurs réunis autour d'une table ronde sur les évolutions récentes du droit des étrangers¹⁵⁰⁷ partagent la même impression sur la qualification contractuelle abusive à l'égard de ces instruments d'intégration : « le fait que l'on ait baptisé contrat d'accueil et d'intégration une mesure unilatéralement imposée et hors de toute discussion [...] paraît être classiquement la mesure de police administrative qu'on applique ». En réalité, ce que les auteurs constatent de façon unanime, c'est que « le pouvoir unilatéral de la police administrative et de l'administration continue de s'exercer ». En effet, il suffit de se reporter au dossier de presse intitulé « Le contrat d'intégration républicaine »¹⁵⁰⁸ pour comprendre que les obligations pèsent surtout pour l'étranger. Il lui est demandé de respecter les valeurs essentielles de la société française et de la République et de suivre avec sérieux et assiduité les prestations imposées par le contrat. Le document présente par ailleurs un modèle de CIR. Il en ressort que l'étranger est soumis à des « obligations », tandis que l'Etat « s'engage », afin de favoriser l'intégration, à mettre à la disposition de l'étranger les formations nécessaires, qui en réalité constituent les obligations pour l'étranger.

839. L'inexistence de droits conférés à l'étranger. Enfin, le contrat d'intégration républicaine s'éloigne de la conception classique du contrat en ce qu'il ne confère aucun droit acquis en faveur des étrangers, parallèlement aux obligations qui lui sont enjointes. Le contrat d'intégration est en soi une bonne idée s'il est aménagé à bon escient. Il pourrait avoir pour effet de « sécuriser d'une certaine manière le séjour de l'étranger »¹⁵⁰⁹, en accordant de façon automatique un droit au séjour stable aux étrangers particulièrement sérieux lors du déroulement des prestations offertes. On peut dès lors s'étonner, comme le fait le professeur Vincent Tchen¹⁵¹⁰, que le Conseil constitutionnel ne se soit jamais emparé de la question sur la dimension contractuelle du contrat d'accueil et d'intégration puis du contrat d'intégration républicaine¹⁵¹¹. En effet, le Conseil aurait pu

¹⁵⁰⁷ « Le droit des étrangers : Table ronde avec Jean-Marie Delarue, François Julien-Lafferrière, Vincent Tchen et Celia Vérot », *Droit Administratif* n° 2, Février 2008.

¹⁵⁰⁸ Direction générale des étrangers en France, Dossier de presse « Le contrat d'intégration républicaine », Septembre 2016.

¹⁵⁰⁹ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », op. cit., p. 135.

¹⁵¹⁰ *Ibid.*

¹⁵¹¹ La qualification contractuelle du CAI et du CIR n'ont par ailleurs jamais fait l'objet de débats à l'initiative de l'opposition, soit dans le cadre des discussions parlementaires, soit dans les saisines du Conseil constitutionnel relatives aux lois de 2005, 2006, 2007 et 2016.

se fonder sur l'insécurité juridique contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi pour censurer l'imprécision des obligations auxquelles sont soumis les étrangers et de l'objectif d'intégration auquel ils sont astreints¹⁵¹².

840. Selon le professeur Vincent Tchen, deux arguments s'opposent au bénéfice de droits acquis en lien avec le respect des obligations dues au suivi du parcours d'intégration. D'abord, sur le plan pratique, ce lien est très difficilement réalisable car il impliquerait un travail en commun entre les services préfectoraux et les services de l'OFII pour apprécier le respect des obligations contractuelles avant le terme du premier titre de séjour temporaire, entraînant la mise en place de moyens administratifs importants. Malgré cet obstacle matériel, l'automatisme du lien entre le respect du contrat d'intégration et l'obtention d'une carte de résident aurait pour effet d'alléger le travail des services préfectoraux qui, sauf considérations liées à une menace pour l'ordre public, n'auraient qu'à vérifier la bonne exécution du contrat.

841. Le second argument est un obstacle plus important à l'acquisition automatique de droits par le biais du contrat puisque cet effet aurait pour conséquence de dessaisir le préfet de son pouvoir décisionnel au moment du renouvellement de la carte de séjour ou de l'octroi de la carte de résident. Or, la limitation des pouvoirs du préfet n'est pas conforme à une jurisprudence bien établie selon laquelle, outre l'interdiction d'employer la technique contractuelle dans un domaine touchant à l'exercice d'une compétence de police administrative¹⁵¹³, l'autorité de police doit toujours faire usage de ses pouvoirs en toutes circonstances et ne peut pas être liée par un texte qui lui impose des engagements vis-à-vis d'un tiers¹⁵¹⁴.

¹⁵¹² Sur la censure par une disposition législative au motif que « l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 lui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques », Cons. const., décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*.

¹⁵¹³ CE, 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary Lebon* p 595 et CE, 8 mars 1985, *Les Amis de la terre, Lebon* p. 73 ; *RFDA* 1985, p. 363, concl. P.-A. Jeanneney ; *AJDA* 1985, p. 382, note J. Moreau.

¹⁵¹⁴ CE, 5 nov. 1943, *Leneveu, Lebon* p. 243.

842. Une avancée relative par la loi du 7 mars 2016. Désormais, « au terme d'une première année de séjour régulier en France accompli, l'étranger bénéficie, à sa demande, d'une carte de séjour pluriannuelle dès lors qu'il justifie de son assiduité, sous réserve de circonstances exceptionnelles, et du sérieux de sa participation aux formations prescrites par l'Etat dans le cadre du contrat d'intégration républicaine conclu en application de l'article L. 311-9 et n'a pas manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République¹⁵¹⁵. L'initiative mérite d'être saluée, en partie parce qu'elle permet de récompenser la bonne exécution du contrat de la part des étrangers en les dispensant de procéder aux formalités administratives de façon annuelle¹⁵¹⁶. De fait, la réforme n'est pas sans intérêt car elle va « permettre à une administration qui, faute de pouvoir se livrer à une instruction approfondie lorsque le renouvellement de titres de courte durée intervient trop rapidement, n'avait pas toujours les moyens de se prononcer en toute connaissance de cause, de prendre avec un peu de recul des décisions plus pertinentes au regard de la situation des pétitionnaires »¹⁵¹⁷.

843. Mais le transfert d'un droit au titre de séjour pluriannuel par la simple exécution du contrat d'intégration républicaine n'est qu'une illusion. En effet, au vu des conditions supplémentaires apportées par le législateur, l'obtention de la carte pluriannuelle ne sera pas si aisée, d'autant plus que la réforme prévoit que cette carte peut être retirée à chaque instant, à la suite de contrôles de l'administration. L'étranger doit toujours remplir les conditions qui ont permis la délivrance du précédent titre de séjour. Au surplus, l'assiduité aux formations dépend beaucoup des situations de chacun. Il se peut que cette condition ait pour effet de créer des disparités entre primo-arrivants, notamment à l'égard des femmes qui, souvent pour des motifs d'ordre familial, ne disposent pas du temps nécessaire pour suivre les formations. Par ailleurs, la « réserve de circonstances

¹⁵¹⁵ Article L. 313-17 du CESEDA.

¹⁵¹⁶ « Cela permettra d'éviter les multiples passages en préfecture, vécus comme une contrainte et préjudiciables à l'intégration. Il est donc proposé, après un premier titre de séjour d'un an, de délivrer une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de quatre ans dès lors que l'étranger aura justifié de son assiduité et du sérieux de sa participation aux formations prescrites par l'État dans le cadre du contrat personnalisé et qu'il n'aura pas manifesté son rejet des valeurs de la République. Avec cette modification, les étrangers vont bénéficier d'un cadre administratif moins contraignant, les difficultés à obtenir le renouvellement d'un titre de séjour étant des facteurs de fragilisation économique, d'instabilité et in fine des obstacles à l'intégration », Exposé des motifs du projet de loi initial relatif aux droits des étrangers en France présenté par le ministre de l'intérieur au gouvernement (23 juillet 2014).

¹⁵¹⁷ M. Bouleau, « La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 « relative au droit des étrangers en France » ou les illusions du législateur », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 1720.

exceptionnelles » et le « rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République » constituent des paramètres très incertains, si bien que les services préfectoraux conservent une marge d'appréciation considérable.

844. En définitive, si l'annonce d'une contractualisation en droit des étrangers a suscité de nombreux étonnements en raison de la nature de ce droit, la mise en œuvre des contrats d'intégration révèle une certaine continuité dans l'unilatéralisme et la contrainte à l'égard des étrangers. La souplesse inhérente à la technique contractuelle n'est en fait qu'un moyen de faire peser sur l'étranger la responsabilité de la réussite ou de l'échec de son intégration..

B) Les ambiguïtés de la contractualisation de l'intégration

Avant de démontrer en quoi la technique contractuelle pour intégrer l'étranger comporte un caractère ambigu (2), il convient de préciser que le droit français n'est pas un cas isolé mais qu'au contraire il s'imbrique dans un mouvement européen de contractualisation visant en arrière plan à mesurer l'intégration (1).

1) Un mouvement européen de contractualisation de l'intégration

845. La France n'est pas le seul Etat à intégrer dans son droit un moyen juridique plus souple pour ordonner à l'étranger de s'intégrer. Actuellement, la tendance est à la généralisation de ce type de mesures, à tel point qu'il est permis de déduire de cette homogénéisation un déclin des « modèles nationaux d'intégration » puisque la mise en place d'indicateurs d'intégration survient quel que soit le pays, historiquement pays d'émigration ou d'immigration.

846. L'exemple espagnol. En Espagne, alors que l'arrivée de flux migratoires y est assez récente, la politique d'intégration s'oriente vers une voie contractuelle, à l'image de ce qui se fait en Europe. La loi organique 2/2009 du 12 décembre 2009¹⁵¹⁸, renforcée par

¹⁵¹⁸ Loi organique 2/2009 du 11 décembre 2009 (BOE num. 299 du 12 décembre 1999).

plusieurs sentences du Tribunal constitutionnel¹⁵¹⁹, cherche à promouvoir la défense des droits de l'homme afin de favoriser l'entière intégration des migrants, garantir le vivre-ensemble et la cohésion sociale entre population immigrée et locale. La loi prévoit le développement de formations relatives à la connaissance et au respect des valeurs constitutionnelles et étatiques de l'Espagne et de l'Union européenne¹⁵²⁰. L'Espagne, en accordant la priorité à des paramètres linguistiques ou éducatifs, octroie une dimension juridique à l'effort d'intégration¹⁵²¹, lequel incombe uniquement à l'étranger¹⁵²².

847. S'inscrivant dans une logique contemporaine de « mesure » de l'intégration, la loi organique prévoit en outre une évaluation spécifique de « l'effort d'intégration », menée par chaque Communauté autonome et prenant la forme d'un rapport dans lequel la Communauté atteste de l'assiduité du migrant aux formations. Ces rapports, eu égard à la circulaire modificative DGI/SGRJ/8/2011, ne revêtent pas un caractère obligatoire et ne semblent pas avoir d'incidence sur le renouvellement de la carte de séjour, mais l'attestation de la participation du migrant aux formations dispensées est quant à elle exigée. Le rapport sur « l'effort d'intégration », tout en s'inspirant de la voie contractuelle des politiques d'intégration, va encore plus loin car il représente un réel élément d'évaluation de la situation de l'étranger¹⁵²³.

848. L'exemple hollandais. C'est également le cas pour les Pays-Bas, dont la nouvelle politique d'intégration représente assez bien à quel point l'intégration devient une injonction en Europe¹⁵²⁴. Alors que, classiquement, le droit néerlandais considérait la

¹⁵¹⁹ BOE du 10 décembre 2007 et SSTC 259/2007 du 19 décembre 2007, STC 260/2007 ; STC 261/2007 ; STC 262/2007 ; STC 263/2007 ; STC 264/2007 et STC 265/2007 du 20 décembre 2007 (Publiées dans le BOE du 22 janvier 2008).

¹⁵²⁰ Parmi ces valeurs, figurent les droits de l'homme, les libertés publiques, la démocratie, la tolérance et l'égalité entre les hommes et les femmes.

¹⁵²¹ M.-J. Añon Roig, « Integración : una cuestión de derechos », *Arbor : Políticas migratorias y sociedad integrada*, vol. 186, n° 744, 2010, pp. 625-638 ; J. De Lucas Martín, « La Integración de los inmigrantes, la Integración política, condición del modelo de Integración » in J. De Lucas et L. Díez Bueso, *La Integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 11-43.

¹⁵²² J. De Lucas Martín, « Ciudadanía : la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes », in G. Aubarell Solduga, R. Zapata-Barrero (dir.), *Inmigración y procesos de cambio, Europa y el mediterráneo en el contexto global*, Barcelone, Icaria, 2004, pp. 215-236.

¹⁵²³ E. La Spina, « Vers le contrôle infra-droit de l'intégration effective des étrangers dans la loi espagnole sur l'immigration ? », *La revue des droits de l'homme*, 4/2013.

¹⁵²⁴ V. par exemple quelques termes employés depuis les années 2000 dans les débats néerlandais sur l'intégration des immigrés : « devoir », « obligation », « obligatoire », « personne ayant le devoir de s'intégrer », « personne devant être intégrée », « contrôle d'intégration », « garantie d'intégration », « responsabilité individuelle et forces du marché », Termes utilisés en février 2005 dans la Deuxième Chambre (Tweede Kamer : TK), Handelingen (Hand.), TK 9

résidence stable comme un facteur d'intégration, la logique s'est inversée et la résidence stable constitue désormais la récompense d'une intégration réussie. Fortement inspirée par le contexte d'attentats survenus au début du siècle¹⁵²⁵, la nouvelle politique d'intégration aux Pays-Bas se caractérise par la volonté de contrôler l'intégration. Des tests d'intégration sont imposés aux étrangers à plusieurs étapes de leur situation administrative : avant leur arrivée sur le territoire, au bout d'une certaine période de résidence, puis au moment d'accéder à la naturalisation. Les tests se fondent principalement sur la connaissance de la langue du pays¹⁵²⁶.

849. Précisément, depuis 1998¹⁵²⁷, obligation est faite aux personnes qui s'installent pour la première fois aux Pays-Bas de suivre d'abord des formations d'intégration sociale qui consistent en une initiation aux principaux usages de la société néerlandaise. La législation néerlandaise va encore plus loin en instaurant en 2007 une obligation d'intégration pour les nouveaux arrivants, comportant un examen visant à vérifier si le nouvel arrivant est suffisamment familiarisé avec la culture et les usages néerlandais, d'autant plus que le programme d'intégration est rendu payant depuis 2012 pour l'étranger¹⁵²⁸, ce qui ne semble pas très pertinent au vu de l'extrême vulnérabilité de la grande majorité des individus auxquels ces programmes s'adressent. De surcroît, de nombreux moyens sont prévus pour inciter vivement l'étranger à participer à ces formations : si au bout de six mois après son arrivée il n'a toujours pas effectué de démarche auprès des autorités pour s'inscrire à un cours de langue, le primo-arrivant reçoit une lettre lui indiquant qu'il est obligatoire d'apprendre le néerlandais et les mœurs

février 2005, p. 3123. Voir également la proposition de loi du gouvernement visant la modification de la loi sur la nationalité néerlandaise de juin 2005, TK 30166, n°1-2.

¹⁵²⁵ Une forte hostilité envers l'Islam s'est développée à la suite des attentats de New York, impliquant de très nombreux actes de violence envers les musulmans. V. J. Van Donselaar, P.-R. Rodrigues, *Monitor racisme en extreem-rechts, vijfde rapportage*, Amsterdam/Leiden, Anne Frankstichting/Universiteit Leiden, 2002, p. 24 et suivantes ; European monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Anti-Islamic Reactions in the EU after the Terrorist Acts against the USA, First report*, octobre 2001, p. 2 et p. 18 ; *Second report*, novembre 2001, p. 2.

¹⁵²⁶ K. Groenendijk, « La Nouvelle Politique d'intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures et Conflits*, n° 69, 2008, 113-129 ; Pour une description et une évaluation détaillées de cette politique, voir : C.-A. Groenendijk, « Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht », in P. Boeles, G.-G. Lodder., *Integratie en uitsluiting*, La Haye, 2005, pp. 9-31.

¹⁵²⁷ Loi du 9 avril 1998, *Staatsblad* 261. V. pour une analyse de la nouvelle politique d'intégration depuis 1998 : M.-J.-A. Penninx, « Après les assassinats de Fortuyn et de Van Gogh : le modèle d'intégration hollandais en déroute ? », *Critique internationale*, vol.33, 2006, pp. 9-26.

¹⁵²⁸ M. Hooghe, « Quelle politique pour changer les choses ? L'intégration en Belgique et aux Pays-Bas », *Septentrion*, 3e trimestre 2016, 2 septembre 2013.

locales¹⁵²⁹. Pourtant, force est de constater que les tests d'intégration n'ont pas pu répondre à toutes les attentes du gouvernement¹⁵³⁰.

850. Les exemples allemands et autrichiens. Dans ces deux pays, des formations de ce type existent depuis le milieu des années 2000¹⁵³¹. Tout nouveau migrant en Allemagne doit, depuis 2005¹⁵³², suivre un cours de langue allemande pouvant aller de 300 à 600 heures ainsi qu'une formation de 30 heures sur la connaissance de la société allemande. Ces formations sont obligatoires, de même qu'en Autriche¹⁵³³, où la signature d'un accord entre l'Etat et l'immigré permet à ce dernier de suivre une formation linguistique, ainsi qu'un cours destiné à acquérir les connaissances nécessaires pour son intégration économique, sociale et culturelle. La dernière loi relative à l'intégration en Allemagne s'inscrit dans cette logique puisqu'elle encourage les réfugiés à s'intégrer en exigeant des efforts de leur part et en rendant les « cours d'intégration » obligatoires¹⁵³⁴.

851. L'exemple italien. Enfin, on peut mentionner le cas des « accords d'intégration » italiens, largement inspirés du contrat d'intégration « à la française ». En effet, depuis leur entrée en vigueur du 10 mars 2012¹⁵³⁵, l'étranger de plus de 16 ans qui entre pour la première fois en Italie et qui sollicite un titre de séjour de plus d'un an doit conclure un « accord d'intégration » avec l'Etat. La ressemblance avec le cas français est particulièrement flagrante en raison des obligations incombant aux deux parties : l'Etat

¹⁵²⁹ Comme par exemple l'égalité des sexes ou la reconnaissance de l'homosexualité. D'autres mesures sont prévues : une amende de 1.250 euros peut être infligée à tout étranger qui n'obtient pas son certificat de citoyenneté dans les trois ans suivant son arrivée sur le territoire, les allocations peuvent également être suspendues (loi de Février 2014, Civic Integration Act).

¹⁵³⁰ Les migrants ne semblent pas résignés à venir s'installer aux Pays-Bas malgré des tests de plus en plus sévères. En 2005, environ 65 000 personnes sont venues s'installer aux Pays-Bas, et en 2013 on en dénombra 122 000 (M. Hooghe, « Quelle politique pour changer les choses ? L'intégration en Belgique et aux Pays-Bas », op. cit.) ; Par ailleurs, les personnes peu instruites sont fragilisées par ces tests. Il arrive ainsi fréquemment qu'elles ne les passent pas, ou qu'elles échouent. Pour preuve, entre 2014 et 2016, les Pays-Bas ont accueilli 53.000 immigrants. Seuls 6.000 d'entre eux ont obtenu leur certificat de citoyenneté délivré en cas de réussite aux tests d'intégration. D'une part, la grande majorité ne se présente pas à l'évaluation. Pour ceux qui s'y rendent, ils sont seulement la moitié à obtenir des résultats favorables, *L'express* du 26 avril 2016. Ainsi, depuis la dernière réforme de 2013, « les deux tiers des nouveaux immigrés ne sont toujours pas titulaires de leur certificat de citoyenneté », D. Burg, « La politique d'intégration des migrants en échec », *Les échos*, 25 avril 2016.

¹⁵³¹ K. Kallas et K. Kaldur (dir.), « Integration policies and Measures, Case Study of Good Practices in Sweden, Denmark and Great Britain », Institute of Baltic Studies, 2007.

¹⁵³² Loi sur l'immigration de 2005, *Zuwanderungsgesetz*.

¹⁵³³ Accord sur l'intégration de 2003, *Integrationsvereinbarung*.

¹⁵³⁴ D. Nerbollier, « En Allemagne, la coalition présente une loi sur l'intégration », *La Croix*, Avril 2016.

¹⁵³⁵ Par le Décret du Président de la République n° 179 du 14 septembre 2011, publié au *Journal officiel de la République italienne* n° 263 du 11 novembre 2011.

s'engage à fournir à l'étranger les instruments lui permettant d'apprendre la langue italienne, la culture du pays et les grands principes constitutionnels. De son côté, le primo-arrivant s'engage à respecter les lois de la société civile et à poursuivre un parcours d'intégration. A la différence du CIR, l'Etat doit, selon le Décret de 2011, s'assurer de la jouissance des droits fondamentaux par l'immigré.

852. En somme, longtemps attendue et annoncée par les pouvoirs publics, l'intégration est entrée dans le droit par la petite porte. La comparaison entre des systèmes juridiques différents, pour certains issus de modèles nationaux d'intégration déterminés et opposables, laisse entrevoir une sorte d'homogénéisation en Europe sur l'orientation des politiques d'intégration vers la voie contractuelle et celle de la mesure de l'intégration. Les législations européennes, promettant par ce biais de favoriser l'intégration des étrangers, lui ont donné une signification juridique plus proche de l'injonction ou de la contrainte que de la pédagogie. La souplesse contractuelle n'est finalement qu'un instrument utilisé par les pouvoirs publics européens afin de poursuivre « des objectifs peut-être moins avouables »¹⁵³⁶.

2) De l'intégration pédagogique à la contrainte assimilationniste

853. La contractualisation de l'intégration s'inscrit dans un contexte européen de refondation de la politique migratoire avec comme priorité l'intégration des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ayant vocation à s'installer de façon durable sur les territoires des Etats européens. Toutefois, par son caractère obligatoire et son contenu, on peut douter de l'efficacité du dispositif contractuel en matière d'intégration tel qu'il est appliqué en Europe. En effet, le contrat d'intégration républicaine peut s'analyser comme une volonté de la part des Etats de responsabiliser l'étranger en le contraignant à s'intégrer (a), et d'autre part comme un désir croissant d'assimiler l'immigré plutôt que de l'intégrer (b).

¹⁵³⁶ O. Lecucq, « L'évolution de la politique d'immigration en France », op cit.

a) La responsabilisation de l'étranger par la contrainte

854. Pour rappel, bien que juridiquement facultative, la signature du contrat d'intégration républicaine est dans les faits obligatoire pour tout étranger qui a vocation à demeurer durablement sur le territoire français. La contractualisation des rapports devient problématique dans la mesure où l'effort d'intégration n'incombe plus aux pouvoirs publics mais aux immigrés. Par conséquent, elle bouleverse la donne traditionnelle d'une politique d'intégration, parce que l'intégration n'est plus un « idéal » mais devient une « épée de Damoclès »¹⁵³⁷, un objectif qu'il faut rapidement atteindre, puisque l'étranger s'est engagé à cette obligation de résultat en signant le CIR. Dans le même temps, l'Etat s'en déresponsabilise, puisqu'il lui est seulement demandé de fournir les instruments nécessaires à l'intégration des immigrés. Ce faisant, le législateur a bâti un modèle tendant à ne plus pouvoir imputer l'échec de l'intégration à l'Etat, mais à l'étranger.

855. Dans le même mouvement, la contractualisation repose sur une pédagogie de l'intérêt individuel : si l'étranger n'exécute pas correctement le contrat, il se trouve privé de la contrepartie « censée être directement en lien avec celle exigée de lui, à savoir son intégration dans le groupe national »¹⁵³⁸. Or, le risque d'un tel raisonnement est que l'étranger considère l'intégration comme une contrainte. Il n'y perçoit qu'une condition nécessaire à son intérêt personnel, à savoir la consolidation future de son séjour en France. Il ne considère plus l'intégration en tant qu'intérêt collectif pour toute la société et son vivre-ensemble. Par conséquent, l'encadrement juridique de l'intégration de l'étranger a contribué à sa désacralisation. L'imbrication de l'intégration dans le dispositif d'accueil de l'immigré a nécessairement conduit à faire de l'intégration, aux yeux de l'étranger, une simple démarche administrative supplémentaire, un passage obligé contraignant, lui faisant perdre alors toute son essence. Par ce procédé contractuel, « le législateur s'est inscrit dans le droit fil d'une tendance de la police administrative qui tend à s'accommoder de procédés réputés plus souples pour inciter une personne à se conformer à une

¹⁵³⁷ J. Duvignau, thèse préc., p. 431.

¹⁵³⁸ J. Rochfeld, « D'une nouvelle manifestation du contrat pédagogique ? Le contrat d'accueil et d'intégration », *Revue des contrats*, 1er avr. 2008, n° 2, p. 193.

obligation »¹⁵³⁹. En l'occurrence, il s'agit d'une obligation peu avouable et de moins en moins assumée par les autorités : l'obligation de s'assimiler.

b) L'intégration républicaine au service de l'assimilation

856. Il ressort de tous les éléments relatifs au contenu des formations prescrites une conclusion commune à tous les procédés contraignants d'intégration en Europe : la logique d'assimilation tend à se renforcer. Trouvant racine dans le contexte actuel, la préservation des identités nationales a un impact sur le contenu de ce qui est exigé de la part de l'étranger pour « s'intégrer ». Il lui est demandé de devenir très rapidement un citoyen modèle en respectant les valeurs essentielles de l'Etat tout en affichant des connaissances considérables sur l'histoire ou la culture du pays, y compris dans une nation de tradition multiculturaliste comme la Grande-Bretagne¹⁵⁴⁰ qui, par l'introduction de tests de citoyenneté pour les immigrants candidats à la citoyenneté britannique, « s'inscrit dans un contexte de préoccupation sur le déclin de la "britannicité", déclin symbolisé par des valeurs britanniques qui perdraient de leur vigueur »¹⁵⁴¹.

857. En exigeant de l'étranger primo-arrivant qu'il se conforme aux éléments qui caractérisent la société française et la communauté des citoyens, le mouvement actuel cherche à renforcer la logique d'assimilation : « le pouvoir politique cherche davantage à imposer aux immigrés une accoutumance aux modes de vie des français et une adhésion plus franche aux valeurs défendues par la communauté nationale »¹⁵⁴². Le retour d'une conception assimilationniste autour des questions sur l'intégration semble coïncider avec l'intrusion progressive du concept d'intégration « républicaine », ce qui suppose que le

¹⁵³⁹ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », *op. cit.* ; v. aussi V. Tchen, *La notion de police administrative*, La Documentation française, 2007, p. 168.

¹⁵⁴⁰ R. Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁵⁴¹ A. Geddes, « Immigration et multiculturalisme en Grande-Bretagne : vers une nouvelle nation civique », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, 2010/2, pp. 295-308. L'auteur évoque dans cet article concept de « citoyenneté méritée », qui prévoit une accession en trois étapes au statut consacré de citoyen britannique. La succession d'attentats commis en Grande-Bretagne intensifie cette volonté assimilatrice britannique, le Premier Ministre Theresa May ayant par exemple déclaré qu'il n'est plus possible de « vivre comme des communautés fermées et séparées, mais comme un royaume réellement uni ».

¹⁵⁴² O. Lecucq, « L'évolution de la politique d'immigration en France », *op. cit.*, p. 106. Selon l'auteur, il est autorisé de « percevoir à travers la promotion de la condition d'intégration, dont les phénomènes de contractualisation et d'externalisation sont une expression, la volonté d'affirmer la domination de la culture de la société d'accueil, ou mieux son identité ».

comportement des étrangers récemment accueillis n'est *a priori* pas conforme aux valeurs traditionnelles de la République. La collusion entre « intégration » et « assimilation » est d'autant plus critiquable à partir du moment où l'intégration devient une condition de pérennisation du séjour de l'étranger. L'assimilation constitue classiquement « l'élément essentiel de la naturalisation [...] ; quand l'étranger fixé sur notre sol est devenu semblable à un français, la naturalisation peut intervenir pour donner à l'étranger la qualité de Français »¹⁵⁴³. Ce qu'il faut retenir de cette définition, c'est que l'assimilation pleine et entière de l'étranger est envisageable s'il est « fixé » sur le territoire. Partant de ce fait, la logique qui tend à exiger une forme d'assimilation, ou d'intégration « républicaine », pour fixer durablement l'étranger sur le sol français, semble antinomique à la volonté affichée par les autorités politiques. C'est pourtant l'évolution que prend le droit des étrangers en soumettant l'obtention d'une carte de résident à la condition d'intégration républicaine.

§ 2 : L'intégration, « alibi de la précarisation »¹⁵⁴⁴ du statut des étrangers

858. La carte de résident « doit être réservée à ceux qui ont prouvé une réelle volonté d'intégration, car l'on ne peut demander à la société française de vous accueillir pendant une longue période et ne pas avoir le souci de s'y intégrer »¹⁵⁴⁵. En s'exprimant en ces termes en 2003, le Ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy entérine la volonté politique de faire de l'intégration, non plus un objectif à long terme en faveur des étrangers, mais une obligation à court terme fragilisant le droit au séjour de l'étranger. Il convient dès lors d'analyser la portée (A) puis le contenu (B) de la condition d'intégration.

A) La portée de la condition d'intégration

En accord avec le droit de l'Union européenne, le législateur français introduit dans le code des étrangers l'intégration en tant que sanction pouvant fonder le refus d'un

¹⁵⁴³ R. Boulbès, *Droit français de la nationalité*, Sirey, Paris, 1956, p. 186.

¹⁵⁴⁴ Expression empruntée au professeur Danièle Lochak, « L'intégration, alibi de la précarisation », *Plein droit*, 2004/1 (n° 59-60), pp. 3-6.

¹⁵⁴⁵ N. Sarkozy, Session extraordinaire de 2002-2003 - 3^{ème} jour de séance, 8^{ème} séance, Compte rendu des débats parlementaires à propos de l'adoption de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, *JORF* n° 274 du 27 novembre 2003.

titre de séjour (1). De ce fait, le droit français tend à opposer « intégration » et « droits des étrangers » (2).

1) L'intégration constitutive d'une sanction

859. Le rôle que fait jouer le législateur français à l'intégration s'agissant du séjour des étrangers s'explique par une faculté offerte en des termes très généraux par la directive européenne de 2003 relative au statut des résidents de longue durée¹⁵⁴⁶ : « les États membres peuvent exiger que les ressortissants des pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration conformément à leur droit national » afin d'accéder au statut de résident dans le pays où ils sont établis. Sans attendre l'entrée en vigueur de la directive, la France s'en inspire pour inclure dans l'article 8 de sa loi du 26 novembre 2003¹⁵⁴⁷ que « la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française »¹⁵⁴⁸. Cette condition est appréciée par le préfet, qui peut à cet égard saisir le maire de la commune de résidence pour avis.

860. Ainsi que le souligne le professeur Danièle Lochak, il s'agit d'un durcissement sans précédent du régime de délivrance de la carte de résident, dont le résultat ne peut aboutir qu'à une précarisation de la condition des étrangers¹⁵⁴⁹. Pour faire obstacle à cette réforme, les parlementaires se sont appuyés sur deux arguments tirés de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁵⁵⁰. D'une part, le rajout d'une condition réservée jusqu'à présent à l'acquisition de la nationalité française, à savoir l'intégration républicaine, pour la délivrance de la carte de résident, rend, selon les requérants, le régime des critères d'octroi trop contraignant. D'autre part, la possibilité pour le préfet de saisir l'avis du maire de la commune dans laquelle résidait l'étranger fait naître à leurs yeux un risque trop élevé de politisation dans l'appréciation de l'intégration. Pourtant, malgré

¹⁵⁴⁶ Dir. n° 2003/109/CE du Conseil du 25 nov. 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

¹⁵⁴⁷ Article 8 de la Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, *JORF* n° 274 du 27 novembre 2003.

¹⁵⁴⁸ La circulaire prise en application de cette loi précise que l'obtention de la carte de résident doit « s'accompagner d'une manifestation de volonté de la part de l'étranger de s'inscrire dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle en France », Circulaire n° INT/D/04/00006/C du 20 janvier 2004 relative à l'application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003.

¹⁵⁴⁹ D. Lochak, « L'intégration, alibi de la précarisation », *Plein droit*, 2004/1 (n° 59-60), pp. 3-6.

¹⁵⁵⁰ Cons. Const., Décision n° 93-325 DC, 12 et 13 août 1993, Rec. p. 224, *RJC* I-539.

des arguments encore soutenables aujourd'hui, le Conseil constitutionnel les rejette très rapidement¹⁵⁵¹. Pour ce qui est du danger potentiel d'une décentralisation de l'intégration, le Conseil n'y perçoit pas une délégation à un élu local d'une prérogative incombant par nature à l'Etat dans la mesure où l'avis du maire est facultatif et consultatif.

861. La motivation d'un tel rejet paraît logique, mais elle laisse entendre, *a contrario*, que si l'une de ces deux caractéristiques disparaît, cela poserait problème au vu des conséquences tirées de l'avis du maire. Or, la loi du 24 juillet 2006 rend cet avis obligatoire¹⁵⁵² et réputé favorable au bout de deux mois de silence de la part du maire. Pourtant, la suppression du caractère facultatif de l'avis, oubliée par les parlementaires ayant saisi le Conseil constitutionnel, n'a pas davantage été soulevée d'office par ce dernier dans sa décision du 20 juillet 2006¹⁵⁵³. Aussi doit-on s'interroger sur la réelle utilité de cet avis pour lequel les maires ne pourront conduire aucune mission d'investigation ou de contrôle. Ils devront faire « part des éléments illustrant ou non la volonté de l'étranger de s'intégrer dans la société française »¹⁵⁵⁴, mettant à profit leur connaissance « de l'environnement local de leurs administrés et des réalités sociales et humaines dans leur collectivités ». De tels critères sont par nature subjectifs et conduisent à une politisation certaine de l'avis du maire qui, bien que consultatif, possède nécessairement une influence sur la décision du préfet.

¹⁵⁵¹ Cons. const., décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* ; V. pour un commentaire de la décision, L. Domingo, chronique sur la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *R.F.D.C.* 2004, p. 96 ; N. Ferran, « La politique de maîtrise des flux migratoires et le respect des droits et libertés constitutionnelles », *R.D.P.* 2004, p. 276 ; O. Lecucq, « L'examen par le Conseil constitutionnel de la nouvelle législation sur l'immigration », *A.J.D.A.* 2004, p. 599 ; J.-E. Schoettl, « La nouvelle loi sur l'immigration devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.* 20 janvier 2004, n° 14, p. 10 et 21 janvier 2004, n° 15, p. 10 ; J.-C. Zarka, « Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité : Le Conseil constitutionnel a prononcé trois censures et émis deux réserves d'interprétation », *J.C.P. G.*, 2003, II, 10199, p. 2249.

¹⁵⁵² Art. L. 314-2 : « Pour l'appréciation de la condition d'intégration, l'autorité administrative saisit pour avis le maire de la commune dans laquelle il réside. Cet avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la saisine du maire par l'autorité administrative ».

¹⁵⁵³ Cons. const., décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* ; v. sur cette loi et sa constitutionnalité, R. Déchaux, « L'immigration choisie, la Constitution et le Conseil constitutionnel », *R.F.D.C.* 2005, p. 565 ; M.-C. de Montecler, « La loi immigration déclarée conforme à la Constitution », *A.J.D.A.* 2006, p. 1474 ; J.-E. Schoettl, « La loi relative à l'immigration et à l'intégration est-elle constitutionnelle », *L.P.A.*, 3 août 2006, p. 3.

¹⁵⁵⁴ Circulaire n° INT/D/04/00006/C du 20 janvier 2004 relative à l'application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003.

862. La position du juge est encore plus surprenante s'agissant du premier argument. Après avoir rappelé « qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national », le Conseil estime « qu'eu égard à l'objectif d'intérêt général qu'il s'est assigné, tendant à instituer un statut de résident de longue durée, le législateur a pu exiger que l'obtention de la carte de résident délivrée en vertu de l'article 14 de l'ordonnance soit soumise à la double condition d'une durée de résidence ininterrompue de deux ou cinq ans sur le territoire français et d'une intégration dans la société française »¹⁵⁵⁵. La position du Conseil semble moins convaincante que pour le précédent argument dans la mesure où elle souffre d'un manque de cohérence avec sa jurisprudence antérieure.

863. En effet, le raisonnement employé dans la décision de 2003 n'est pas sans rappeler celui fait à propos de la décision *Maîtrise de l'immigration* dix ans plus tôt. Dans cette décision, le Conseil a jugé que subordonner la délivrance d'une carte de résident à la double condition de l'absence de menace à l'ordre public et de la régularité de séjour préalable ne constitue pas une atteinte excessive notamment à la liberté individuelle et au principe d'égalité (cons. 25), ce qui laisse penser qu'une condition supplémentaire apparaîtrait trop contraignante et constitutive d'une atteinte à ces deux principes. Pourtant, comme le dit le professeur Olivier Lecucq dans son commentaire de la décision de 2003, « la condition de l'intégration républicaine dépasse de très loin ce qui était exigé par la loi de 1993 »¹⁵⁵⁶. La validation de cette nouvelle condition par le Conseil constitutionnel, sans en expliquer précisément les motifs, est très critiquable puisqu'elle semble signifier que toute nouvelle entrave au droit à un séjour long et stable de l'étranger peut être acceptée constitutionnellement sur le seul motif que cette entrave est automatiquement couverte par le principe de l'absence de droit d'entrée et de séjour des étrangers sur le sol français.

¹⁵⁵⁵ Considérant 28.

¹⁵⁵⁶ O. Lecucq, « L'examen par le Conseil constitutionnel de la nouvelle législation sur l'immigration », *A.J.D.A.* 2004, p. 599.

864. Pour rappel, ce principe est constamment réaffirmé par le juge constitutionnel puisqu'il ne souffre aucune exception, ni en droit interne, ni en droit international public. Prenant appui sur le caractère souverain des décisions de l'Etat dans le domaine du contrôle de ses frontières, il justifie la liberté du Gouvernement de pouvoir décider dans quelles conditions certains individus peuvent séjourner sur son territoire. Ceci étant dit, rien ne s'oppose juridiquement à ce que les autorités rallongent le délai de séjour avant de pouvoir obtenir une carte de résident, ou à ce qu'elles posent une condition de régularité ou d'absence de trouble à l'ordre public. A l'inverse, parce qu'elle s'éloigne de la logique introduite en droit des étrangers dans les années 80, la condition d'intégration pour acquérir un droit au séjour stable n'est pas acceptable.

2) L'intégration instrumentalisée pour s'opposer au droit de séjour de l'étranger

865. La condition d'intégration, de par le caractère aléatoire de sa mise en œuvre, favorise le placement de l'étranger dans une situation précaire. On imagine difficilement comment contrôler le respect de la condition d'intégration. Il s'agit d'un concept particulièrement flou et qui laisse une marge d'appréciation aux autorités préfectorales des plus dangereuses pour l'étranger. En effet, même si l'article L. 314-2 établit ce qui peut ressembler à une grille de lecture, il y est spécifiquement inscrit que la condition d'intégration doit être appréciée « en particulier » au regard des éléments cités. De ce fait, le contenu de la condition d'intégration est trop indéterminé pour permettre à l'étranger de connaître à l'avance et avec certitude les facteurs nécessaires pour prouver son intégration. Or, dans le contexte actuel, comment ne pas craindre que les autorités usent de cette condition pour s'opposer au séjour à longue durée d'étrangers provenant d'une certaine zone géographique ou se caractérisant par l'exercice d'un culte en particulier ?

866. L'obscurité de cette disposition s'inscrit dans un contexte, discerné par la plupart des auteurs¹⁵⁵⁷, de déliquescence de la loi. Le Conseil d'Etat va même jusqu'à percevoir dans la complexité croissante des normes une menace pour l'Etat de droit¹⁵⁵⁸. Dès lors, en

¹⁵⁵⁷ V. en ce sens, A. Fluckiger, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 21 Dossier : La normativité) - janvier 2007.

¹⁵⁵⁸ Conseil d'Etat, « Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit », Paris, La Documentation française, p. 233 et s.

raison de la disproportion entre la complexité de l'article L. 314-2 du CESEDA et les conséquences importantes sur le statut de l'étranger, le Conseil constitutionnel aurait pu censurer la nouvelle disposition en raison du principe de clarté de la loi qu'il a fait découler de l'article 34 de la Constitution dans plusieurs décisions antérieures¹⁵⁵⁹. Il aurait même été envisageable que le Conseil déclare la condition d'intégration contraire à la Constitution dans la mesure où « le principe de clarté de la loi [...] et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi [...] imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »¹⁵⁶⁰.

867. Pourtant, aussi indéterminée soit-elle, on peut s'étonner que le Conseil constitutionnel n'ait pas songé à préciser sa signification par le biais d'une réserve d'interprétation. Mieux encore, il explique que la condition d'intégration répond à l'objectif d'intérêt général que le législateur s'est assigné, tendant à instituer un statut de résident de longue durée. Il est difficilement compréhensible qu'une telle condition soit utile pour assurer un séjour de longue durée aux étrangers. Bien au contraire, de l'avis général de la doctrine, l'exigence d'intégration républicaine pour l'obtention de la carte de résident ne peut avoir pour effet que de renforcer le statut précaire de l'étranger. Le professeur François Julien-Laferrière démontre que cette précarisation provient du fait que, « si l'étranger n'est pas considéré comme suffisamment intégré, il restera sous le régime de la carte de séjour temporaire sur le territoire français »¹⁵⁶¹. Dans le même temps, la France ne peut pas l'expulser dans la mesure où « une mesure d'éloignement serait contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, compte tenu des liens familiaux [...] de l'intéressé en France ou de l'ancienneté de sa présence sur le territoire »¹⁵⁶².

¹⁵⁵⁹ Cons. const., décision n° 2001-455 DC du 12 janv. 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 9 ; Cons. const., décision n° 2001-451 DC du 27 nov. 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 13 ; Cons. const., décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 10.

¹⁵⁶⁰ Comme il le fera dans décision n° 2005-514 DC, 28 avr. 2005, *Loi relative à la création du registre international français* (cons. 14). L'« objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », qu'il fonde sur les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, a pour but de « prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ».

¹⁵⁶¹ F.-J. Laferrière, « Une modification d'ampleur de l'ordonnance du 2 novembre 1945, Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité », *A.J.D.A.* 2004, p. 260.

¹⁵⁶² *Ibid.*

868. Par conséquent, l'étranger considéré comme insuffisamment intégré est condamné à séjourner en France au moyen de titres temporaires, ce qui rend son intégration d'autant plus difficile, sans que ni le législateur, ni le Conseil constitutionnel, n'aient pris la peine de justifier une telle mesure par un réel impératif d'ordre public. On peut supposer que la France utilise cette condition d'intégration pour limiter le séjour de certains étrangers qui s'impose à elle par l'effet du bénéfice de certains droits fondamentaux. Ainsi, à défaut de pouvoir les éloigner hors du territoire par le biais d'une politique migratoire traditionnelle, les autorités maintiennent ces individus dans une situation précaire. En tout état de cause, cette disposition ne peut avoir pour fondement l'objectif d'une résidence de longue durée ou d'une intégration favorisée pour les étrangers. En effet, dans la mesure où la carte de résident constitue un moyen de permettre à l'étranger de s'intégrer dans la société française, « il peut, dès lors, paraître paradoxal d'exiger une intégration dans la société française avant [qu'elle] ait pu se réaliser »¹⁵⁶³.

869. En définitive, depuis 2003, en faisant de l'intégration républicaine un préalable indispensable à l'obtention d'un titre de séjour de longue durée, le législateur français a inversé la logique à l'origine de l'adoption de la loi de 1984. Le professeur Danièle Lochak a démontré dans de nombreux articles que l'évolution récente de la politique d'intégration traduit une forme de régression puisqu'elle s'apparente à une « intégration à rebours »¹⁵⁶⁴ qui prend le contre-pied de l'esprit des législations antérieures. En effet, en généralisant la délivrance de la carte de résident, l'objectif était de garantir la stabilité du séjour des étrangers, élément considéré comme un facteur favorisant leur intégration. Désormais, il faut prouver que l'on est suffisamment intégré pour obtenir un droit au séjour stable, et aussi longtemps qu'on n'a pas donné des gages suffisants d'intégration, on est maintenu dans une situation précaire. L'intégration est mise en avant, non pas pour faire une place à la population immigrée dans la société française, mais pour « l'enfermer un peu plus dans une situation de précarité et de vulnérabilité qui, à coup sûr, fera obstacle à toute véritable

¹⁵⁶³ O. Lecucq, « L'examen par le Conseil constitutionnel de la nouvelle législation sur l'immigration », *A.J.D.A.* 2004, p. 599.

¹⁵⁶⁴ D. Lochak, « L'intégration à rebours », *Plein droit* n° 76, « Hortefeux, acte I », mars 2008.

intégration »¹⁵⁶⁵. L'intégration fonctionne aujourd'hui dans le droit français davantage comme un prétexte que comme une préoccupation majeure.

870. En faisant l'objet d'une injonction paradoxale, l'intégration, dont personne ne peut contester la nécessité, devient un « alibi » pour justifier le maintien de certains étrangers dans une certaine précarité¹⁵⁶⁶, dans un contexte marqué par la thématique de l'opposition entre l'immigration subie et l'immigration choisie, ainsi que par la crainte du « spectre du communautarisme ». La condition d'intégration est promue « au rang de pierre angulaire du droit au séjour de longue durée »¹⁵⁶⁷, contrairement à l'idée classiquement retenue selon laquelle l'intégration se réalise progressivement « par le biais du statut offert au résident qui permet à l'intéressé de nouer des liens multiples avec le pays d'accueil »¹⁵⁶⁸. Dès lors, la résidence est concurrencée en tant que facteur d'intégration par d'autres pré-requis.

B) Les critères d'appréciation de la condition d'intégration

Depuis la loi du 26 novembre 2003, les pré-requis nécessaires pour remplir la condition d'intégration visée à l'article L. 314-2 du CESEDA tendent à évoluer et à se renforcer, soit par l'action du législateur (1), soit par celle du juge (2).

1) Le renforcement textuel de la condition d'intégration

871. Le contrôle de cette condition relève d'une grande importance dans la mesure où les autorités préfectorales doivent l'apprécier dans tous les cas où elle doit décider de la délivrance d'une carte de résident. Dans sa première rédaction, l'article L. 314-2 dispose

¹⁵⁶⁵ D. Lochak, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures et Conflits* n° 64, 2006, pp. 131-147 ; v. aussi D. Lochak, « L'intégration, alibi de la précarisation », *Plein droit*, 2004/1 (n° 59-60), pp. 3-6.

¹⁵⁶⁶ Le mouvement de précarisation s'intensifie dès lors que les lois successives sur le séjour des étrangers aboutissent à l'inversion de la hiérarchie des titres instaurée en 1984, la carte de séjour temporaire ayant vocation à devenir le titre de droit commun, tandis que l'accès à la carte de résident est de plus en plus étroitement contrôlé et soumis à l'appréciation discrétionnaire du préfet. V. Lochak, « L'intégration à rebours », *Plein droit* n° 76, « Hortefeux, acte I », mars 2008.

¹⁵⁶⁷ V. Tchen, « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », op. cit.

¹⁵⁶⁸ O. Lecucq, « L'examen par le Conseil constitutionnel de la nouvelle législation sur l'immigration », *A.J.D.A.* 2004, p. 599.

que la condition d'intégration doit être appréciée « en particulier au regard de sa connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française ». La loi du 24 juillet 2006 rajoute à ces deux critères celui de l'engagement personnel de l'étranger à respecter les principes qui régissent la République française¹⁵⁶⁹. De plus, le législateur rajoute que le préfet tiendra compte de la souscription et du respect du contrat d'accueil et d'intégration¹⁵⁷⁰, accordant à ce dernier une vertu punitive supplémentaire¹⁵⁷¹. Enfin, depuis la loi du 7 mars 2016, l'autorité administrative ne doit plus tenir compte du respect du contrat d'intégration républicaine par l'étranger. Cependant, bien que l'on ne soit pas en mesure de le vérifier eu égard à la date très récente de ce changement, il est difficile d'imaginer que le préfet ne tienne à aucun moment compte de l'exécution dudit contrat. Cette réforme s'explique par la volonté de vouloir rendre, en apparence, la signature du contrat moins contraignante et plus intéressante pour l'immigré. Cependant, en suivant cette logique, il aurait également fallu supprimer la prise en compte du CIR pour l'acquisition de la carte biannuelle, ou encore supprimer la condition d'intégration républicaine de l'article L. 314-2.

872. Dans une circulaire du 20 janvier 2004, le gouvernement a souhaité donner plus de substance à la condition d'intégration en énonçant les critères qui sont constitutifs d'un faisceau d'indices : la connaissance de la langue française, la scolarisation des enfants, le suivi d'une formation professionnelle, la participation à la vie sociale locale¹⁵⁷². Toutefois, ces critères ne sont pas destinés à encadrer l'autorité préfectorale, ils sont seulement destinés à guider son appréciation, le préfet étant le seul ayant la compétence de « déterminer dans quelle mesure cette condition d'intégration est effectivement remplie ou

¹⁵⁶⁹ D. Turpin, « La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *Revue critique de droit international privé* 2007, p. 1. La loi rajoute également que les étrangers âgés de plus de 65 ans ne sont pas soumis à l'exigence de connaissance de la langue française.

¹⁵⁷⁰ On peut imaginer que la prise en compte du respect du contrat d'intégration est liée à la vérification de l'engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République, bien que ce dernier critère relève davantage du comportement de l'étranger dans la vie courante.

¹⁵⁷¹ Le respect du CAI est en effet déjà pris en compte lors du renouvellement du titre de séjour temporaire dont bénéficie l'étranger. En effet, s'apercevant qu'un cinquième des signataires ne respectaient pas leur engagement, le législateur a réécrit en 2011 l'article L. 311-9 en décidant que l'autorité administrative tiendrait compte du non-respect « manifesté par une volonté caractérisée » par l'étranger des stipulations du contrat, Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JORF* n° 139, 17 juin 2011, v. sur cet aspect note H. Labayle, « Le fruit de l'arbre empoisonné », *R.F.D.A.*, 2011 p. 934.

¹⁵⁷² Circ. du 20 janv. 2004 préc.

non par l'étranger »¹⁵⁷³. Malgré ces quelques énumérations, la condition d'intégration demeure difficilement appréhendable. La jurisprudence peut apporter une précision supplémentaire sur les éléments permettant d'affirmer que l'étranger est suffisamment intégré.

2) Les précisions jurisprudentielles de la condition d'intégration

873. En dépit d'une jurisprudence pour l'instant peu fournie, deux séries de critères apportent un éclaircissement intéressant quant à l'appréciation des autorités préfectorales et du juge administratif. Avant toute chose, même si la juridiction administrative exerce habituellement un contrôle normal sur l'appréciation portée par l'autorité administrative sur l'atteinte à l'ordre public¹⁵⁷⁴, et qu'au nombre des principes républicains cités à l'article L. 314-2 du CESEDA figure le respect de l'ordre public, le degré de contrôle de la condition d'intégration se limite à celui de l'erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où « d'autres principes, tels que, par exemple, celui de la laïcité, impliquent une appréciation pour laquelle l'autorité administrative dispose nécessairement d'un plus grand pouvoir d'appréciation »¹⁵⁷⁵.

874. En premier lieu, il semble que le fait de commettre des infractions particulièrement graves soit de nature à s'opposer à la délivrance d'une carte de résident. Tout dépend si l'infraction, de par sa nature et son ancienneté, est incompatible avec les principes républicains de la France, et si l'étranger commet de façon répétée de tels actes. Ainsi, pour des actes de proxénétisme aggravé, le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant la carte de résident à un étranger alors même que ce dernier n'a commis aucune infraction pénalement répréhensible depuis 8 ans et qu'il est parfaitement intégré au sein du village dans lequel il réside¹⁵⁷⁶. Dans un autre cas, un étranger

¹⁵⁷³ Circulaire NOR : IMIM0900069C du 11 juin 2009 relative au lien entre l'intégration dans la société française et la délivrance de titres de séjour ou le regroupement familial – pratiques actuelles des préfectures en la matière.

¹⁵⁷⁴ v. CE, 17 oct. 2003, *Bouhsane*, n° 249183, Lebon ; *A.J.D.A.* 2003 p. 2025, chron. F. Donnat et D. Casas.

¹⁵⁷⁵ N. Normand, « Contrôle de l'intégration républicaine d'un étranger sollicitant une carte de résident », *A.J.D.A.* 2013, p. 2169 ; v. CAA Nantes, 8 févr. 2013, *M^{me} Champiaux*, n° 11NT02170 ; CAA Versailles, 9 nov. 2010, *M. Oluc*, n° 10VE00161.

¹⁵⁷⁶ CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, n° 12BX03218, *Préfet de la Haute-Vienne* : « en ne prenant en compte, dans les circonstances particulières de l'espèce, ni le droit à l'oubli, composante de la tradition républicaine, ni les efforts d'intégration républicaine de M^{me} M., le préfet a effectivement commis une erreur manifeste d'appréciation » ; v. aussi

condamné pour des faits de viol en réunion ne satisfait pas à la condition d'intégration républicaine aux yeux de la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹⁵⁷⁷ dans la mesure où il a, après sa première condamnation, continué de manifester un comportement violent et contraire aux principes républicains¹⁵⁷⁸. Il est par ailleurs intéressant de noter dans cette affaire que l'oubli par le préfet de demander l'avis au maire de la commune n'a pas entaché d'illégalité la procédure de refus de la carte de résident, en raison notamment de la gravité des faits invoqués¹⁵⁷⁹.

875. En second lieu, par une délibération en date du 15 septembre 2008¹⁵⁸⁰, la HALDE s'est exprimée sur la solubilité du principe de laïcité dans la condition d'intégration républicaine. Selon la Haute autorité, sur le point de savoir si l'obligation faite aux personnes suivant une formation linguistique de retirer le niqab ou la burqa est conforme aux exigences des articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « la burqa porte une signification de soumission de la femme qui dépasse sa portée religieuse et pourrait être considérée comme portant atteinte aux valeurs républicaines présidant la démarche d'intégration et d'organisation de ses enseignements obligatoires pour les étrangers admis pour la première fois au séjour en France ». Pour rendre cette décision, la Halde s'est inspirée d'un arrêt du Conseil d'Etat refusant l'obtention par une étrangère de la nationalité française au motif d'une « pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la Communauté Française, et notamment avec le principe d'égalité des

dans le cas d'une condamnation pour aide au séjour irrégulier datant de plus de 5 ans, CAA Bordeaux, 7 mai 2014, n° 13BX03062.

¹⁵⁷⁷ CAA Bordeaux, 3 mai 2016, n° 15BX03989, *Préfet de la Dordogne*.

¹⁵⁷⁸ « Ce dernier a été condamné non seulement le 19 avril 2008 par le tribunal correctionnel de Carpentras pour des faits de viol en réunion mais encore le 10 décembre 2012 par le tribunal correctionnel de Périgueux, pour des faits commis les 10 et 17 janvier 2010 de dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui, dégradation ou détérioration du bien d'autrui commise en réunion, violation de domicile à l'aide de manœuvres, menace, voies de fait ou contrainte, violence aggravée par trois circonstances suivie d'incapacité supérieure à huit jours, violence commise en réunion sans incapacité et violence avec usage ou menace d'une arme suivie d'incapacité n'excédant pas huit jours ».

¹⁵⁷⁹ « Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier, compte tenu notamment du caractère réitéré et de la gravité des infractions commises par M.B..., que l'irrégularité qu'il invoque, à la supposer établie, serait de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le préfet et qu'elle aurait ainsi été susceptible d'exercer une influence sur le sens de sa décision et l'aurait privé d'une garantie ».

¹⁵⁸⁰ Délibération de la HALDE, 15 septembre 2008, n° 2008-193.

sexes »¹⁵⁸¹. Il serait dès lors intéressant de s'interroger sur l'attitude du juge administratif dans un litige né suite au refus d'un préfet d'accorder la carte de résident justifié par une « pratique radicale de la religion ». Il semble que l'on atteigne ici les limites de la frontière entre « intégration républicaine » et « assimilation à la communauté française »¹⁵⁸².

876. En fin de compte, le volontarisme caractérisant la politique d'intégration depuis le début des années 2000 se manifeste par une rationalisation des facteurs institutionnels liés à la gestion de l'immigration en vue d'obtenir la création d'un opérateur unique dédié à l'intégration des étrangers. En revanche, ce volontarisme a simultanément conduit le législateur à introduire la notion d'intégration en droit des étrangers, en affichant l'ambition de développer de nouveaux outils juridiques destinés à améliorer l'installation et le devenir des non-nationaux. Mais la traduction juridique de cette politique d'intégration a eu pour effet de précariser le statut des étrangers en imposant une condition d'intégration républicaine pour pouvoir accéder à une longévité et une stabilité du séjour.

¹⁵⁸¹ CE, 27 juin 2008, n° 286798, *Madame M* : « Considérant que le décret attaqué du 16 mai 2005 n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la liberté religieuse de l'intéressée ; que, par suite, il ne méconnaît ni le principe constitutionnel de liberté et expression religieuse, ni les stipulations de l'article 9 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales ».

¹⁵⁸² V. en ce sens la jurisprudence en droit de la nationalité sur l'assimilation à la société française qui apporte quelques éclairages sur l'interprétation de la notion d'intégration républicaine, les deux notions présentant « d'incontestables affinités », B. Leplat, « Intégration républicaine et assimilation à la communauté française : quels enseignements peut-on tirer de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes en matière de naturalisations ? », *L.P.A.* 12 août 2004, n° 161, p. 11.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

877. S'imposant à la politique migratoire des autorités nationales, la logique des droits fondamentaux appliquée au droit des étrangers a permis à de nombreuses populations étrangères de s'installer et de se fixer durablement en France. Si dans un premier temps le gouvernement a semblé favoriser cette logique en créant la carte de résident, outil juridique garantissant un séjour d'au moins dix ans, il a par la suite montré ses réticences en opposant de plus en plus d'obstacles à l'obtention d'une carte de séjour de longue durée.

878. Le nombre important d'étrangers installés en France et l'accroissement de l'ampleur des débats politiques sur l'immigration ont poussé les autorités publiques à mener une véritable politique d'intégration volontariste, ce qui a donné naissance à de nouvelles structures en charge de l'intégration comme l'OFII ou de nouveaux facteurs juridiques dédiés à l'intégration des étrangers. Cependant, la recherche de l'intégration a également permis au législateur de soumettre le séjour de certains étrangers à une condition d'intégration républicaine. Cette condition, relativement vague et forcément empreinte de subjectivité, constitue avant tout un moyen pour les autorités, en dépit de la logique des droits fondamentaux, d'éloigner du territoire certains étrangers non désirés et considérés comme étant « non intégrés ».

879. Enfin, cette partie a su révéler qu'aujourd'hui, la politique d'intégration ne relève plus du monopole étatique. D'une part, l'Union européenne tend à développer des principes d'un cadre commun pour l'intégration des ressortissants d'Etats tiers. D'autre part, les collectivités territoriales, bien que dans une moindre mesure en comparaison avec d'autres exemples européens, participent à l'intégration des populations étrangères, notamment par le biais de leurs compétences en matière sociale ou culturelle.

CONCLUSION GENERALE

880. Tel Janus, l'évolution du droit des étrangers depuis une trentaine d'années présente deux visages opposés. En effet, l'examen de la législation applicable aux étrangers et des principes issus de la jurisprudence constitutionnelle ou européenne démontre qu'une face du droit des étrangers a tendance à durcir les contours de la politique migratoire, en acceptant l'arrivée d'un nombre limité d'étrangers et en luttant plus activement contre l'immigration irrégulière. Dans le même temps, l'autre face du droit des étrangers, plus récente, affiche la volonté de favoriser l'intégration sociologique et économique des étrangers, notamment en leur reconnaissant un bénéfice de droits fondamentaux quasi équivalent à celui des nationaux.

881. Il y a tout lieu à penser qu'une politique publique menée en faveur de l'intégration des populations étrangères doit s'appuyer sur la seconde tendance du droit des étrangers, à savoir sur la reconnaissance de droits destinés à améliorer la condition de ces individus et à leur accorder une véritable place au sein de la société. Or, dans une société occidentale moderne comme la France où la citoyenneté occupe une place prépondérante, l'étranger forme une catégorie particulière dans la mesure où il est un non-citoyen. Selon le professeur Emmanuel Aubin, l'étranger est perçu comme « un impossible citoyen qui doit se fondre dans la communauté nationale »¹⁵⁸³. Le caractère d'extranéité explique que l'étranger se trouve dans une situation plus ou moins précaire. Par définition, l'étranger n'est pas assuré de pouvoir demeurer en France de manière définitive. Ce qui le distingue intrinsèquement du national, c'est son statut d'hôte permanent vis-à-vis de l'Etat qui l'accueille. Des changements de législation ou de circonstances de fait propres à l'individu sont susceptibles de bouleverser cette situation et d'obliger l'étranger à quitter le territoire.

¹⁵⁸³ E. Aubin, *Droit des étrangers*, op. cit., p. 26.

882. Le non-national ne disposant pas d'un droit absolu à pouvoir séjourner en France, cette dichotomie entre étrangers et nationaux explique que les premiers se trouvent toujours dans une situation d'infériorité vis-à-vis des seconds. Tout l'enjeu d'une politique d'intégration consiste à suffisamment protéger l'étranger de façon à nuancer les conséquences de cette distinction avec le national. Le but de l'intégration n'est dès lors pas de rendre le statut des étrangers identique à celui des membres de la communauté nationale. Cela est impossible, le Français conservant toujours des droits propres, en ce qui concerne tout ce qui touche à la souveraineté nationale ou à la liberté de circulation.

883. Pourtant, la protection spécifique de la condition des étrangers a longtemps été absente du droit français. La logique de la souveraineté permet à l'Etat de décider unilatéralement, de façon très relativement limitée, quels étrangers sont autorisés à entrer sur le territoire et surtout dans quelles conditions. La protection des non-nationaux ne figure pas parmi les préoccupations des autorités, qui soumettent l'étranger davantage à un régime de police administrative qu'à un régime de droits. L'absence de considération pour le statut de l'étranger se vérifie dans la nature des textes juridiques régissant cette matière. Le droit des étrangers est en effet longtemps resté soumis à un régime d'ordonnances ou de circulaires, faisant affirmer au professeur Danièle Lochak qu'il est un « infra-droit »¹⁵⁸⁴. En effet, il échappe au cadre législatif et demeure appliqué par des pratiques administratives. Le droit est facteur d'exclusion et non d'inclusion à l'égard de l'étranger qui forme une « catégorie juridique discriminante »¹⁵⁸⁵.

884. Dans ce contexte, il n'existe pas de véritable politique destinée à rechercher l'intégration des étrangers. La politique d'intégration se traduit par des facteurs juridiques traditionnels qui entourent cette intégration, soit en la présument, soit en la favorisant. Ainsi, la nationalité garantit à tous les Français de jouir des mêmes droits constitutionnellement consacrés, tel que le bénéfice de droits politiques par le biais du statut de citoyen. Conformément au principe de l'unité républicaine, il n'existe qu'une seule citoyenneté, la citoyenneté nationale. La France ne reconnaît aucun statut

¹⁵⁸⁴ V. sur ce point, D. Lochak, « Observations sur un infra-droit », *Droit social*, mai 1976.

¹⁵⁸⁵ F. Julien-Laferrière, cité par E. Aubin, *Droit des étrangers*, op. cit., p. 32.

intermédiaire entre le citoyen national et l'étranger non-citoyen. L'Etat, face à une immigration qu'il croit provisoire, ne développe aucune politique spécifique d'intégration mais instaure un droit de la nationalité ouvert, mettant en œuvre des procédures qui reposent sur une présomption d'intégration de l'étranger à la communauté nationale. Le mariage avec un individu possédant la nationalité française, la naissance ou la résidence pendant une certaine durée en France sont autant d'indices qui *a priori* supposent une socialisation progressive de l'individu qui, intégré de fait, devient Français de droit. Le droit de la nationalité s'appuie sur une présomption d'intégration et consacre cette intégration en offrant à l'étranger le statut de national.

885. Outre l'existence de liens objectifs avec l'Etat, l'ouverture du droit de la nationalité en France s'explique par une conception inclusive de la nation. Par conséquent, la nationalité est accordée à ceux qui en manifestent la volonté, indépendamment de pré-requis ethniques ou culturels. Toutefois, l'évolution des règles relatives à la nationalité révèle une certaine hostilité quant à l'accueil de nouveaux membres au sein de la catégorie des nationaux, en particulier au vu du durcissement du régime déclaratif à la suite d'un mariage ou de la procédure de la naturalisation. Si d'aucuns estiment préférable de supprimer les procédures d'acquisition automatique de la nationalité, afin de respecter le choix de l'étranger mais aussi de la nation, ces moyens juridiques reflètent au contraire une volonté commune d'intégrer dans la communauté nationale des individus qui y sont rattachés dans les faits. Ces derniers ont d'ailleurs la possibilité de rejeter la nationalité française. Il convient dès lors de conserver, voire de privilégier ces modes automatiques ou déclaratifs d'obtention de la nationalité, par exemple en supprimant certains obstacles ou en raccourcissant les délais à la suite d'un mariage.

886. Malgré l'absence de reconnaissance de droits pour l'étranger et une précarité de son séjour, d'autres facteurs juridiques traditionnels, applicables à tout individu résidant régulièrement en France, bénéficient indirectement aux non-nationaux et favorisent leur intégration. En premier lieu, le principe d'égalité républicaine proclamé dans la Constitution interdit toute forme de discrimination fondée sur la race ou l'origine. La lutte active contre les discriminations a contribué à une meilleure protection de certaines populations étrangères. En second lieu, la France a choisi d'inscrire dans la Constitution le

principe de la laïcité, ce qui permet à tout individu vivant sur son sol de pratiquer la religion de son choix. Cette liberté religieuse bénéficie à de nombreux étrangers qui pratiquent une religion différente de celle exercée depuis des siècles en France.

887. Mais le tournant le plus remarquable en droit des étrangers en faveur de leur intégration intervient avec la reconnaissance des non-nationaux en tant que bénéficiaires des droits fondamentaux. Ce bouleversement a transformé le droit des étrangers. Il n'est plus seulement une branche de la police administrative, il est désormais impacté par les garanties de l'Etat de droit et régi par des normes législatives, constitutionnelles et internationales. L'Etat, qui s'est engagé depuis 1981 pour l'idée d'un séjour long et stable de l'étranger, est désormais forcé par la logique des droits fondamentaux d'accueillir et de conserver sur son territoire plusieurs catégories d'individus non-nationaux. Dans le même temps, la consécration par médiation d'un droit au séjour fait naître une nouvelle forme de citoyenneté : la « citoyenneté-résidence ». L'étranger, quasiment assuré de pouvoir rester en France pour une durée longue, se rapproche du statut du national, d'autant plus que cette résidence habituelle et régulière lui octroie de nouveaux droits. Cependant, cette nouvelle forme de citoyenneté est fragilisée en raison des trop nombreuses interventions du législateur tendant à restreindre voire raréfier les possibilités d'accession à un séjour long et stable.

888. Cette évolution conduit les autorités à mettre en place une véritable politique volontariste d'intégration des étrangers, qui se traduit par des facteurs juridiques désormais spécifiquement dédiés à l'intégration. Des institutions sont créées spécialement pour garantir l'intégration des étrangers. Le droit développe par ailleurs des outils destinés à favoriser l'accueil des primo-arrivants : des formations linguistiques individualisées, la mise à disposition de conditions de vie suffisamment dignes pour certaines populations vulnérables, ou encore le dispositif d'accueil pour les réfugiés.

889. Toutefois, par l'instauration d'un contrat d'intégration, et par l'introduction d'une condition d'intégration républicaine dans le code des étrangers, l'Etat instrumentalise un objectif incontestablement nécessaire, l'intégration, pour servir sa politique migratoire. Par ce procédé, le gouvernement oppose à la logique des droits fondamentaux celle de la

logique impérative de l'intégration des immigrés dans un contexte de forte tension afin de pouvoir refuser la présence sur son territoire d'individus qu'il estime insuffisamment intégrés, ou qui ne fournissent pas les efforts d'intégration nécessaires. On assiste à une collusion des intérêts entre les deux faces du droit des étrangers décrites dans les premières lignes de cette conclusion générale. En effet, la politique d'intégration est imbriquée avec la politique de maîtrise des flux migratoire, la première servant la seconde. De plus, l'intégration est instrumentalisée pour précariser le statut de l'étranger. En soumettant l'obtention d'un titre de séjour de longue durée à une condition d'intégration, le législateur renverse la logique qui veut que l'intégration soit favorisée par la résidence longue et stable sur le territoire du pays hôte.

890. L'analyse de la réussite du processus d'intégration des étrangers impliquerait l'apport d'autres sciences sociales et économiques pour être complète. L'intégration dépend bien évidemment du contexte économique, du taux de chômage dans la société, de la bonne santé des instances de socialisation, ou encore de l'intensité des liens d'interaction entre les individus. En ce qui le concerne, le droit doit redoubler de vigilance, plus particulièrement dans les prochaines années, pour conserver, voire renforcer, les mécanismes juridiques qui protègent l'étranger de ce qui le distingue fondamentalement du national : son extranéité.

BIBLIOGRAPHIE

La présente bibliographie ne prétend pas à être exhaustive. Par ailleurs, elle ne reprend pas l'ensemble des références citées dans les notes de bas de page de cette étude.

OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES

Alcaraz H. et Lecucq O., *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, éditions L'Harmattan, 2013.

Alland D. et Teitgen-Colly C., *Traité du droit de l'asile*, Puf, 2002.

Alvarez Conde E. et Salazar de la Guerra A. M. (dir.), López Los Mozos Días-Madroñero de A. (Coord.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Madrid 2010.

Ardant P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7ème édition, LGDJ, Paris, 1995.

Aristote, *Les politiques*, Flammarion, 2ème édition revue et corrigée, 1993.

Aron R.,

- *L'opium des intellectuels*, Paris, Hachette, « Pluriel », 2002 (1955).
- *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962.

Arkoun M.,

- *Ouvertures sur l'islam*, Paris, 1989, 2^e édition revue et augmentée, Paris, 1992.
- *Histoire de l'islam et des musulmans en France du Moyen Age à nos jours*, Editions Albin Michel, 2006.

Aubarell Solduga G., Zapata-Barrero R. (dir.), *Inmigración y procesos de cambio, Europa y el mediterráneo en el contexto global*, Barcelone, Icaria, 2004.

Aubin E.,

- *Droit des étrangers*, Lextenso, 2ème édition, 2011.

- *Droit des étrangers*, Lextenso, 3ème édition, 2014.

Badie B., Sadoun M. (dir.), *L'autre : études réunies pour Alfred Grosser*, Paris, PFNSP, 1996.

Badinter R., *Un Antisémitisme ordinaire, Vichy et les avocats juifs (1940-1944)*, Paris, Fayard, 1997.

Bastid P., *Siècles et sa pensée*, Nouvelle édition revue et argumentée, Hachette, Paris, 1970.

Baubérot J., Milot M. et Portier P., *Laïcité, laïcités. Reconfiguration et nouveaux défis*, Ed de la maison des sciences de l'homme, 2014.

Beaud O., *La puissance de l'Etat*, PUF, 1994.

Bedouelle G. et Costa J.-P., *Les laïcités à la française*, PUF, 1998.

Belorgey J.-M., *Le droit d'asile*, LGDJ, Systèmes, 2013.

Bertrand C. (dir.) : *L'immigration dans l'Union Européenne, Aspects actuels de droit interne et de droit européen*, L'Harmattan, 2008.

Besnard P., *L'Anomie. Ses usages et ses fonctions dans la discipline sociologique depuis Durkheim*, Paris, PUF, « Sociologies », 1987.

Blanc-Chaléard M.-C., *Histoire de l'immigration*, La Découverte, 2001.

Bodin J., *Les six livres de la République*, 10e éd., Gabriel Cartier, Lyon, 1593, réimpression Fayard, Paris, 1986.

Bonnet J.-C., *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux guerres*, Ed. de l'Université de Lyon II, Lyon, 1976.

Borlandi M., Boudon R., Cherkaoui M., Valade B. (dir.), *Dictionnaire de la pensée sociologique*, Paris, PUF, « Quadrige », 2005.

Bost H. (dir.), *Genèse et enjeux de la laïcité*, Genève, Labor et Fides, 1990.

Bouamama Saïd V., Cordeiro A. et Roux M., *La citoyenneté dans tous ses états*, Paris, Ciemi L'Harmattan, 1992.

Boucher M., *Les théories de l'intégration : entre universalisme et différentialisme*, L'Harmattan, 2000.

Boulbès R.,

- *Commentaire du Code de la nationalité française (ordonnance du 19 octobre 1945)*, Paris, Sirey, 1946.

- *Droit français de la nationalité*, Sirey, Paris, 1956.

Braudel F., *L'identité de la France*, Arthaud Flammarion, 1986, t. 1.

- Bruycker de P. (dir.),** *L'émergence d'une politique européenne d'immigration*, Bruylant, Bruxelles, 2004.
- Burke E.,** *Réflexions sur la Révolution française*, rééd. Genève, Slatkine, 1980.
- Calvès G.,** *La discrimination positive*, Que sais-je ?, 2016.
- Carcassonne G.,** *La Constitution*, Editions du Seuil, Neuvième édition, 2009.
- Carens H.,** *Culture, Citizenship and Community. A contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Carré de malberg,** *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz, 2003.
- Carreau D.,** *Droit international*, Pedone, 10e éd., 2009, n° 884.
- Chantebout B.,** *Droit constitutionnel et science politique*, 12ème édition, Armand Colin, Paris, 1995.
- Chapus R.,** *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 15ème édition, 2001.
- Chevallier J. (dir.),** *L'identité politique*, coll. « Publications du CURAPP », 1994.
- Chevallier J.-J.,** *Les grandes œuvres politiques, de Machiavel à nos jours*, 2ème éd., Armand Colin, Paris, 1990.
- Clairis C., Costaouec D. et Coyos J.-B. (coord.),** *Langues et cultures régionales de France, Etat des lieux, enseignement, politiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques sociales, 1999.
- Chevron S.,** *La réforme des structures en charge de l'immigration, de l'ANAEM à l'OFII*, L'Harmattan, 2009.
- Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.),** *Citoyenneté et nationalité*, PUF, Paris, 1991.
- Constant F.,** *La citoyenneté*, Paris, Montchrestien, Collection « Clefs », 2ème édition, 2000.
- Debray R.,** *L'enseignement du fait religieux dans l'école laïque*, Coédition Odile Jacob-CNDP, 2002.
- Delpérée F.,** *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1995.
- Dreyfus H. et Rabinow P.,** *Michel Foucault un parcours philosophique*, Gallimard, 1984.
- Dubois J.,** *Vocabulaire politique et social en France, 1869-1872*, Paris, Larousse, 1963.
- Dumont L.,** *Homo Æqualis II: L'Idéologie Allemande, France-Allemagne et retour*, Paris, Gallimard, 1991.
- Dupaquier J.,** *Histoire de la population française, 1789-1914*, PUF, 1988, t. 3.
- Durand-Prinborgne C.-A.,** *La laïcité*, Connaissances du droit public, Paris, Dalloz, 1996.
- Durkheim E.,**
- *Le suicide. Etude de sociologie*, Paris, PUF, « Quadrige », 1999.

- *De la division du travail social*, PUF, Paris, 2013.
- Fassin E. (dir.)**, *Les nouvelles frontières de la société française*, éd. La Découverte, Paris, 2012.
- Favoreu L, Philip L.**, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 17ème édition, 2013.
- Favoreu L. (et autres)**, *Droit des libertés fondamentales*, éd. Dalloz, 5ème édition, 2009.
- Favoreu L.**, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis, Droit public, 1998.
- Feller E., Türck V. et Nicholson F. (dir.)**, *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, 2008.
- Finkelkraut A.**, *La défaite de la pensée*, Gallimard, 1987.
- Flour J., Aubert J.-L. et Savaux E.**, *Les obligations, 1. L'acte juridique*, 12ème édition, Armand Collin, 2004.
- Fourteau H.**, *L'application de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit interne des Etats membres*, LGDJ, 1996.
- Furet F.**, *Penser la Révolution française*, Gallimard, 1979.
- Garcia San José D.**, *La protection de l'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, édition du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005.
- Goyard-Fabre S.**, *Jean Bodin et le droit de la République*, Coll. Leviathan, PUF, 1989.
- Habermas J.**,
 - *Droit et démocratie*, Gallimard 1997, 1ère édition 1992.
 - *L'intégration républicaine. Essai de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, 1ère édition 1996.
- Hansen R.**, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain : The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Hauriou M.**,
 - *La science sociale traditionnelle*, Larose, Paris, 1896.
 - *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 2015.
- Hechter M.**, *Internal Colonialism, the Celtic fringe in British national development 1536-1966*, Londres, Routhledge and Kegan Paul, 1975.
- Héran F.**, *Avec l'immigration : mesurer, débattre, agir*, Editions La Découverte, Paris, 2017.
- Iglesias de Ussel J.**, *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*, Fundación BBVA, 2010.

- Jault-Seseke F., Corneloup S., Barbon des Places S.,** *Droit de la nationalité et des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2015.
- Jaurès J.,** *Pour la laïque*, Librairie Générale Française, 2015, Nouvelle édition.
- Julien-Laferrière F.,** *Droit des étrangers*, PUF, 2000.
- Julien-Laferrière F., Labayle H. et Edström O. (dir.),** *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2005.
- Kastoryano R.,** *La France, l'Allemagne et leurs immigrés : négocier l'identité*, Paris, Armand Colin, 1996.
- Koubi G. (dir.),** *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995.
- Le Cour Grandmaison O. et Wihtol de Wenden C. (dir.),** *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.
- Lagarde P.,** *La Nationalité française*, Dalloz, 4e édition, 2011.
- Lambert H.,** *La situation de l'étranger au regard de la CEDH*, Conseil de l'Europe, Coll. Migration, 2001.
- Lanfranchi M.-P., Lecucq O., Nazet-Allouche D. (dir.),** *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012.
- Lantero C.,** *Le droit des réfugiés, entre droits de l'homme et gestion de l'immigration*, Bruylant, 2010.
- Le Bras H.,** *L'invention de l'immigré*, Editions de l'Aube, 2012.
- Lecucq O. (dir.),**
- *Etat, Collectivités territoriales et droits sociaux, Etude de droit comparé*, L'Harmattan, 2015.
 - *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, Institut Universitaire Varenne, Pau, 2017.
- Lecucq O. et Alcaraz H. (Dir.),** *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013.
- Lecucq O. et Maljean-Dubois S. (Dir.),** *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruylant, A la croisée des droits, Bruxelles, 2008.
- Légier G.,** *Histoire du droit de la nationalité française : des origines à la veille de la réforme de 1889*, PUAM, 2 vol., 2014.
- Le Pors A.,**
- *Le juge d'asile*, Michel Houdiard Editeur, 2010.

- *La citoyenneté*, PUF, 2011.
- *Le droit d'asile*, Puf, Que sais-je ?, 2011, n° 3733.

Le Pourhiet A.-M. (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix Marseille, Coll. DPP, 2004.

Lequin Y.,

- *Histoire des Français XIX^e-XX^e siècles, vol. 1, Un Peuple et son pays*, Paris, A. Colin, 1984.
- *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 1992.

Lewis B., *Le retour de l'Islam*, Gallimard, Paris, 1985.

Lochak D., *Etrangers : de quel droit ?*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, 1985.

Locke J., *Essai sur le gouvernement civil*, Flammarion, 2^e éd., 1999.

Louis-Lucas P., *La Nationalité française, droits positifs et conflits de lois*, Librairie du Recueil Sirey, 1929.

Lucas De J. et Díez Bueso L., *La Integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

Maistre de J., *Considérations sur la France*, rééd. Garnier, 1980.

Malinvaud P., Fenouillet D., Mekki M., *Droit des obligations*, LexisNexis, 2014.

Manent P., *Situation de la France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2015.

Manno di T. et Elie M.-P. (dir.), *L'étranger : sujet du droit et sujet de droits*, Bruylant, Bruxelles, 2008.

Masclat J. C., *Droit électoral*, PUF, 1989.

Mauss M., *Œuvres*, t. III : *Cohésion sociale et divisions de la sociologie*, Minuit, coll. Le Sens commun, 1969.

Mélin-Soucramanien F., *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, coll. « Droit public positif », Paris, 1997.

Michaud G. (éd.), *Identités collectives et relations culturelles*, Bruxelles, Complexe, 1978.

Michelet J., *Histoire de la révolution française*, Tome 1, Editions Robert Laffont, Paris, 1979.

Michelet K., *Les droits sociaux des étrangers*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2002.

Milza P., *Français et Italiens à la fin du XIX^e siècle*, Ecole Française de Rome, 1981.

Milza P. et Amar M., *L'immigration en France au XX^e siècle*, Paris, Armand Collin, 1990.

Moderne F., *Le droit constitutionnel d'asile dans les Etats de l'Union européenne*, Economica, 1998.

Mohammed M. et Hajjat A., *Islamophobie - Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman*, La Découverte, 2013.

Mommsen W., *Max Weber et la politique allemande 1890-1920*, P.U.F., coll. « Sociologies », 1985.

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Livre XI, Chapitre IV, Editions Gallimard, 1995.

Muchielli A., *L'identité*, P.U.F., Coll. Que sais-je, n° 2288, 1986.

Nicolas M., *Histoire du mouvement breton*, Syros, 1982.

Noiriel G.,

- *Le creuset français, Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècle)*, Editions du Seuil, 1988, Mise à jour en 2006.
- *Population, immigration et identité nationale en France - XIXe-XXe siècle*, Hachette, Paris, 1992.
- *Etat, nation et immigration, vers une histoire du pouvoir*, Editions Belin, 2001.
- *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Fayard, 2007.
- *Le massacre des Italiens, Aigues Mortes, 17 août 1893*, Editions Fayard, 2010.

Perreau B., Scott J.-W., *Les défis de la République : Genre, territoires, citoyenneté*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2017.

Rapport M., *Title Nationality and citizenship in revolutionary France : the treatment of foreigners 1789-1799*, Oxford, Clarendon Press, 2000.

Rea A., Tripier M., *Sociologie de l'immigration*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

Revel J.-F., *La Connaissance inutile*, Grasset, collection « Pluriel », 1988.

Rials S., *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, coll. Pluriel/Inédit, Hachette, 1988.

Rideau J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 5ème édition, 2006.

Rivero J., *Les libertés publiques*, t. II, PUF, 2003.

Robert J., Duffar J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 8ème édition, 2009.

Rouault M.-C., *Droit administratif*, Gualino éditeur, 2ème édition, 2007.

Rousseau J.-J., *Du Contrat Social*, Ed. Nathan, 1998.

Roussillon H., Bioy X., Mouton S., *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2005.

Roux S. (dir.), *Action sociale et migration, Expériences et méthodes d'un service social spécialisé*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Santolaya P., Diaz Crego M., *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho comparado*, CEPC, Madrid, 2008.

Saulnier-Cassia L. Tchen V. (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement - variation autour des mutations d'une police administrative*, Dalloz, Paris, 2009.

Schnapper D.,

- *La France de l'intégration, Sociologie de la Nation*, Gallimard, 1991.
- *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Gallimard, 2000.
- *La communauté des citoyens*, Gallimard, 2003.
- *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Gallimard, 2007.

Schor R., *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Armand Colin, 1996.

Seton-Watson H., *Nations and states : an enquiry into the origins of nations and the politics of nationalism*, Methuen, 1977.

Shmitt C., *Théorie de la Constitution*, Presses Universitaires de France, 2013, 2ème édition.

Siegfried A., *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République*, Armand Collin, 1913.

Sieyès E., *Qu'est-ce que le Tiers-état ?*, Quadrige/PUF, 1989.

Sorel-Sutter M., *Immigration-intégration. Le langage de vérité*, Editions Mille et une nuits, département de la librairie Arthème Fayard, 2011.

Spire A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

Sudre F.,

- *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Némésis Bruylant, Coll. Droit et Justice, Bruxelles, 2005.
- *Droits européen et international des droits de l'homme*, PUF, 12ème édition, 2015.

Sue R., *Renouer le lien social*, Editions Odile Jacob, Paris, 2001.

Taguieff P.-A., *La République menacée*, Paris, éd. Textuel, 1996.

Tchen V.,

- *La notion de police administrative*, La Documentation française, 2007.
- *Droit des étrangers*, Ellipses, 2011, 2ème éd.

Temime E., *France, terre d'immigration*, Gallimard, coll. « Découvertes », 1999.

Tribalat M., *Assimilation, la fin du modèle français. Pourquoi l'Islam change la donne*, Editions de l'Artilleur/Toucan, Paris, 2017.

Turpin D. (dir.), *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, Economica, 1989.

Vanel M., *Histoire de la nationalité française d'origine - Evolution historique de la notion de français d'origine du XVIème siècle au code civil*, Ancienne imprimerie de la cour d'appel, 1945.

Verneuil C., *La France et les étrangers du milieu du XIXe siècle à nos jours*, Ellipses, Le Monde : une histoire, Paris, 2010.

Wahnich S., *L'impossible Citoyen : l'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel, 1997.

Waline J., *Droit administratif*, éd. Dalloz, 22ème édition, 2008.

Weber E., *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Fayard/éditions Recherche, 1983.

Weil P.,

- *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset, 2002.
- *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Editions Gallimard, 2004, Nouvelle Edition.
- *La République et sa diversité. Immigration, intégration, discrimination*, Editions du Seuil et La République des idées, 2005.

Wihtol de Wenden C., *Citoyenneté Nationalité et Immigration*, Editions Arcanthere, Paris, 1987.

THESES

- Andres H.**, *Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques*, th. dactylographiée, 2007.
- Aubin E.**, *La France face à la construction de la citoyenneté européenne*, th. dactylographiée, Tours, 1999.
- Benton M.**, *A theory of Denizenship*, th. dactylographiée, Londres, 2010.
- Bertile V.**, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution, France, Espagne et Italie*, Bruylant, 2008.
- Boyon-Van de Kerkhove M.**, *Le statut des étrangers en droit français*, th. dactylographiée, Paris, 1972.
- Bui-Xuan O.**, *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, éd. Economica, 2004.
- Chaltiel F.**, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, LGDJ, 2000.
- Dionisi-Peyrusse A.**, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Defrénois, Lextenso éditions, 2008.
- Duvignau J.**, *Le droit fondamental au séjour des étrangers*, th. dactylographiée, Pau, 2010.
- Kissangoula J.**, *La Constitution française et les étrangers : Recherches sur les titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale*, L.G.D.J., 2001.
- Lecucq O.**, *Le statut constitutionnel des étrangers en situation irrégulière*, th. dactylographiée, Aix-en-Provence, 1999.
- Löhner D.**, *La protection non-juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé. L'exemple de l'ombudsman spécialisé portugais, espagnol et français*, Institut Universitaire Varenne, Collection des thèses, 2014.
- Maillard S.**, *L'émergence de la citoyenneté sociale européenne*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008.
- Pauvert B.**, *L'intégration des étrangers en France, étude de droit public*, Atelier national de reproduction des thèses, 1999.
- Ribes D.**, *L'Etat protecteur des droits fondamentaux. Recherche en droit comparé sur les effets des droits fondamentaux entre personnes privées*, th. dactylographiée, Aix-en-Provence, 2005.

Simac N., *La Convention européenne des droits de l'homme et la France*, th. dactylographiée, Paris, 1971.

Slama S., *Le privilège du national : étude historique de la condition civique des étrangers en France*, th. dactylographiée, Paris, 2003.

RAPPORT, ETUDES ET AVIS

Arthuis J., *rapport n° 454 au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant modification du Code du travail et de l'ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945, et relative aux étrangers séjournant en France ainsi qu'aux titres uniques de séjour et de travail.*

Barbie M., *rapport supplémentaire n° 19 fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi sur la naturalisation, session extraordinaire 1886, annexe au procès-verbal de la séance du 4 novembre 1886.*

Benbassa E., *rapport n° 142 relatif à la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non-ressortissants de l'Union européenne résidant en France, session ordinaire de 2011-2012, enregistré à la Présidence du Sénat le 30 novembre 2011.*

Bertrand M., *annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1892, n° 2402, JO Doc. Mars 1893, p. 2261.*

Binet E., *rapport n° 2923 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2183) relatif au droit des étrangers en France, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2015, Quatorzième législature, Etude d'impact du 22 juillet 2014.*

Bockel J.-M., *rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'accueil des migrants, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 octobre 2015, session 2015-2016, n° 40.*

Briand A., *rapport fait le 4 mars 1905 au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et de la dénonciation du Concordat chargée d'examiner le projet de loi et les diverses propositions de loi concernant la séparation des Églises et de l'État.*

Buffet F.-N., *rapport n° 470 (2006-2007) fait au nom de la commission des lois de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, déposé le 26 septembre 2007 au Président du Sénat.

Carcenac Y., Lallemand M.-A., Nouaille Degorge J.-F., *rapport de la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers*, Conseil d'Etat, Inspection Générale des Affaires sociales, Inspection Générale de l'Administration, 1997.

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur le régime d'asile européen commun*, Assemblée plénière, 28 novembre 2013.

Commission de la nationalité, *Etre français aujourd'hui et demain - Tomes 1 et 2 : rapport remis au Premier ministre par la Commission de la nationalité présidée par M. Marceau Long*, La Documentation Française, 1988.

Communities and Local Government, *Creating the conditions for integration*, Londres, Février 2012.

Conseil d'Etat,

- *Un siècle de laïcité - Rapport public 2004*, La documentation française, Paris, 2004, p. 245.
- *Rapport public 2006 : Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française.
- *Etude demandée par le Défenseur des droits*, 19 décembre 2013.

Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République, L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration*, La documentation française, Paris, Novembre 2004, p. 501.

Courtois J.-P., *Rapport sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France*, Sénat, n°1, 1er octobre 2003.

Cuttoli de C., *Rapport n° 360 (1982-1983) fait au nom de la commission des lois*, déposé le 2 juin 1983.

Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité* du 3 février 2016.

Depoid P., *Les naturalisations en France (1870-1940)*, ministère des Finances, service national des statistiques, direction de la statistique générale, études démographiques, n° 3, Paris, Imprimerie nationale, 1942.

Doineau E. Godefroy J.-P., *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés*, enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017, n° 598, session ordinaire 2016-2017.

Dubié J. et Richard A., *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile présenté, au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, 10 avr. 2014.

Étiemble A., *Les mineurs isolés étrangers en France : évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance, les termes de l'accueil et de la prise en charge. Étude réalisée pour la Direction de la Population et des Migrations*, Quest'us, 2002.

European monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Anti-Islamic Reactions in the EU after the Terrorist Acts against the USA*, First report, octobre 2001 ; Second report, novembre 2001.

Fauroux R., *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi*, La documentation française, 2005.

Foyer J., *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet adopté par le Sénat complétant et modifiant le Code de la nationalité française*, Doc. Parl. Assemblée nationale, première session ordinaire 1972-1973, n° 2245, annexe à la séance du 2 octobre 1972, p. 50.

Fulchiron H., Bonnet V. et Grataloup S., *L'application de l'article 21-7 du Code civil relatif à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France : bilan de deux années d'application du système de la manifestation de volonté (1994-1995)*, min. de la Justice, 1997.

GISTI, *Le droit de vote pour les résidents étrangers*, étude parue dans la revue *Après-demain*, n° 23.

Grégoire (Abbé), *Rapport sur la nécessité d'établir l'uniformité dans la langue française*, présenté à la Convention le 4 juin 1794, *Archives parlementaires*, t. 41.

Groupe de travail immigration, *Enfin sorti du "placard"... Le rapport du groupe de travail immigration : le devoir d'insertion*, *Hommes et Migrations*, 1988, volume 1115, n° 1, pp. 9-22.

HALDE, *Rapport annuel d'activité pour l'année 2010*.

Haut conseil à l'intégration,

- *Pour un modèle français d'intégration : premier rapport annuel au Premier ministre du Haut conseil à l'intégration*, La documentation française, 1991.
- *L'intégration à la française*, La Documentation Française, 1993.
- *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité, rapport au Premier ministre*, La Documentation Française, 1998.
- *Les parcours d'intégration, rapport à Monsieur le Premier Ministre*, La documentation française, 2002.
- *Le contrat et l'intégration : rapport à Monsieur le Premier Ministre*, La Documentation française, 2004.
- *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, La Documentation Française, 2005.
- *Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, Avis à Monsieur le Premier Ministre*, La documentation française, Septembre 2006.
- *Charte de la laïcité dans les services publics*, La Documentation française, 2007.
- *Les défis de l'intégration à l'école*, La Documentation française, Janvier 2011.
- *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Les élus issus de l'immigration dans les conseils régionaux (2004-2010)*, La documentation française, 2011.
- *La pédagogie de la laïcité à l'école*, La Documentation française, 2013.
- *Mission de réflexion et de propositions sur la laïcité, Projet d'avis « Expression religieuse et laïcité dans les établissements publics de l'enseignement supérieur en France »*, 2013.

Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales, Mission conjointe, Rapport consacré à l'hébergement et à la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avr. 2013.

Kallas K. et Kaldur K., *Integration policies and Measures, Case Study of Good Practices in Sweden, Denmark and Great Britain*, Institute of Baltic Studies, 2007.

Karoutchi R.,

- *Rapport général n° 164 (2015-2016) fait au nom de la commission des finances du Sénat*, déposé le 19 novembre 2015.
- *Rapport d'information sur l'allocation temporaire d'attente fait au nom de la commission des finances du Sénat*, 30 octobre 2013.

Létard V. et Touraine J.-L., *Rapport sur la réforme de l'asile, remis au ministre de l'intérieur*, 28 nov. 2013.

Löhner D., *La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de droit(s) des étrangers, Rapport de synthèse sur les corpus normatifs français, italiens et espagnols*, Projet de recherche COLEFIE (Collectivités publiques et droit des étrangers France - Italie - Espagne), sous la direction scientifique de Monsieur le Professeur Olivier Lecucq, 2013.

Long M., « Le principe d'égalité et les étrangers », *in* Conseil d'Etat, rapport public 1996, *Considérations générales sur le principe d'égalité*, EDCE, 1997.

Mariani T.,

- *Rapport n° 3058 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration en date du 29 mars 2006 (n° 2986)*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 26 avril 2006.
- *Rapport n° 2814 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 2400 relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité en date du 31 mars*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 septembre 2010.

Matteoli J., *La Persécution des Juifs de France 1940-1944 et le rétablissement de la légalité républicaine : recueil des textes officiels 1940-1999 - Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France*, La Documentation française, décembre 2000.

Migrations études, *La mise en œuvre locale du 114*, Synthèse de travaux sur l'immigration et la présence étrangère en France, n° 99, mai juin 2001, p. 1-16.

Ministère de l'Intérieur,

- *Les étrangers en France, Année 2015, Treizième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.*
- *Diffusion des informations statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française*, Document en date du 16 janvier 2017.
- « Les acquisitions de la nationalité française en 2010 », *Infos migrations*, n° 25, septembre 2011, Département des statistiques, des études et de la documentation.

Office français de l'immigration et de l'intégration,

- *Rapport d'activité pour l'année 2015.*
- *Rapport d'activité pour l'année 2016.*

Philibert J.-P. et Sauvaigo S., *Rapport au nom de la Commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour d'étrangers en France*, Doc. AN 1995-1996, n° 2699, t. 1.

Population division, United Nations Secretariat, *Replacement migrations : is it a solution to declining and ageing populations ?*, United Nations, New York, 2000.

Saggar S. et Somerville W., *Building a british model of integration in a era of Immigration : Policy lessons for Government*, Université de Sussex et Institut des politiques migratoires, Mai 2012.

Stasi B., *Rapport de la mission de préfiguration d'une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, 2004.

Tribalat M., *Cent ans d'immigration, Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui. Apports démographiques, dynamique familiale et économique de l'immigration étrangère*, INED, Travaux et Documents n° 131, PUF, 1991.

Troendle C., *Rapport n° 114 (2009-2010) fait au nom de la Commission des lois, déposé à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2009 sur la proposition de loi n° 461 tendant à renforcer les droits des personnes liées par un pacte civil de solidarité.*

Tuot T., *La grande Nation : pour une société inclusive - Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration*, La documentation française, Février 2013.

Veil S., *Redécouvrir le Préambule de la Constitution*, Rapport du comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution présidé par Simone Veil rendu au Président de la République, La documentation Française, Décembre 2008.

Weil P., *Rapports au Premier ministre sur les législations de la nationalité et de l'immigration*, Paris, La Documentation française, 1997.

Woerth E., *Conseil de modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008, Rapport présenté par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, rapporteur général de la RGPP.*

TABLES RONDES, CONFERENCES ET COLLOQUES

Arkoun M., « Quelle place pour l'Islam et les musulmans dans l'histoire de France ? », Rencontre organisée par la Bpi le 8 janvier 2007, animée par Emmanuel Laurentin, avec Mohammed Arkoun, Benjamin Stora, Gilles Veinstein.

Breillat D., « Les droits politiques des étrangers en France », *Actes du colloque de Nimègue*, 1988, p. 88.

Delarue J.-M., Julien-Laferrière F., Tchen V. et Vérot C. « Le droit des étrangers : Table ronde », *Droit Administratif* n° 2, Février 2008.

Jeammaud A., « Le concept d'effectivité du droit », in Philippe Auvergnon (dir.), *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?*, Actes du Séminaire international de droit comparé du travail, des relations professionnelles et de la sécurité sociale, COMPTRASEC, 2006, Presses universitaires de Bordeaux.

Pena-Gaïa A., France, in *Les droits et libertés des étrangers en situation régulière*, Table ronde internationale, 11-12 sept. 1998, *A.I.J.C.*, 1998, p. 227.

Rémond R., « La laïcité dans la société d'aujourd'hui et le statut de la religion en Europe », Table ronde, Sénat, 4 février 2005.

Renan E., « Qu'est-ce qu'une nation », in *Œuvres complètes*, Calmann-Lévy, 1947, t. I, pp. 897-906 (conférence prononcée le 11 mars 1882).

Rousseau D., débat organisé par l'UMR 7074 du CNRS « Centre de théorie et analyse du droit », le 16 novembre 2010, à l'Ecole normale supérieure (Ulm), et consacré à l'analyse de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*.

Rubio Llorente F., Espagne, in *Les droits et libertés des étrangers en situation régulière*, Table ronde internationale, 11-12 sept. 1998, *AIJC*, 1998, p. 167-179.

Baubérot J. in « La laïcité dans la société d'aujourd'hui et le statut de la religion en Europe », Table ronde sous la présidence de René Rémond, Sénat, 4 février 2005.

ARTICLES DE DOCTRINE

Abraham R., « Les incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur le contentieux administratif français », *R. F. D. A.*, 1990, p. 1062.

Alcaraz H.,

- « Le droit à la protection de la santé des étrangers en France : à la recherche de l'action des collectivités territoriales », in O. Lecucq, *Etat, Collectivités territoriales et droits sociaux*, Etude de droit comparé, L'Harmattan, 2015.

- « Propos introductifs », in H. Alcaraz et O. Lecucq (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 13.

Álvarez-Ossorio Micheo F., « Etrangers et éducation en Espagne », in H. Alcaraz et O. Lecucq (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 103.

Amselek P., « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1982, n° 2, p. 275.

Arkoun M., « Algeria » in Shireen Hunter (dir.), *The politics of Islamic revivalism*. Bloomington et Indianapolis, 1988.

Audit B., « Le code civil et la nationalité française », in Ouvrage collectif, *1804-2004, Le code civil, un passé, un présent, un avenir*, Université Panthéon-Assas, Dalloz, 2004, p. 731.

Andres H., « Droit de vote des étrangers, l'Arlésienne », *Plein droit*, 2012, pp.27-30.

Añon Roig M.-J., « Integración : una cuestión de derechos », *Políticas migratorias y sociedad integrada*, vol. 186, n° 744, 2010, pp. 625-638.

Armand-Prévost M. et Richard D., « Le contrat déstabilisé : de l'autonomie de la volonté au dirigisme contractuel », *JCP* 1979, II, p. 2952.

Asso B., « L'état de droit : l'individu face au droit national », in *L'identité de la France*, par le Club de l'Horloge, Albin Michel, Paris, 1985, p. 113.

Atias C., « De plein droit », *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2184.

Auby J.-B., « Problématique de l'externalisation », *DA* juin 2008, pp. 1-2.

Avril P., « Les contre-pouvoirs institutionnels », *Projet*, n° 150, 1980, p. 1190.

Basilien-Gainche M.-L. et Slama S., « Implications concrètes du droit des demandeurs d'asile aux conditions matérielles d'accueil dignes », *La Revue des droits de l'homme*, mars 2014.

Basilien-Gainche L., « Regard critique sur le régime d'asile européen commun. La persistance d'une conception restrictive de la protection », *Europe*, févr. 2014, étude 1, p. 6 et s.

Baudet V., « Une carte boudée par les retraités », *Plein droit* n° 47-48, *Loi Chevènement : Beaucoup de bruit pour rien*, Janvier 2001.

Baudry S., Weymuller L., « Le droit au logement opposable, un droit effectif ? », *Regards croisés sur l'économie*, 1/2011 (n° 9), p. 71-74.

- Beaud O.**, « Propos inactuels sur le droit d'asile : asile et théorie générale de l'Etat », *LPA*, 13 octobre 1993, n° 123, p. 16.
- Beaugé J. et Hajjat A.**, « Elites françaises et construction du "problème musulman". Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) », *Sociologie*, Presses Universitaires de France, 2014, 5 (1), pp.31-59.
- Bélangier M.**, « L'accès aux soins de santé en France des étrangers ressortissants non-communautaires », *RDSS* 1994, p. 422 et s.
- Ben-Rafaël E.**, « Intégration », in M. Borlandi, R. Boudon, M. Cherkaoui, B. Valade (dir.), *Dictionnaire de la pensée sociologique*, Paris, PUF, « Quadrige », 2005.
- Berthet T. et Poirier C.**, « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec », *Judiciarisation et pouvoir politique*, Volume 19, numéro 2-3, 2000, p. 181.
- Benetullière S.**, « Justice sociale et espace public : l'exemple de l'affirmative action », *Revue française de droit constitutionnel* 2007/1 (n° 69), pp. 57-77.
- Bertossi C.**, « Les Modèles d'intégration en France et en Grande-Bretagne - Philosophies, politiques et institutions publiques », 15 mars 2007, Document en ligne sur le site du « Portail européen sur l'intégration, Information et bonnes pratiques relatives à l'intégration des migrants », <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/les-modeles-dintegration-en-france-et-en-grande-bretagne---philosophies-politiques-et-institutions-publiques?lang=fr>.
- Bieber R. et Maiani F.**, « Sans Solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile », *RTD eur.*, 2012, p. 295.
- Blanchard E.**, « Qu'est-ce que l'externalisation ? » in Journée d'études du GISTI, *L'externalisation de l'asile et de l'immigration, après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne*, juin 2006.
- Bioy X.**, « L'environnement, un nouvel objet du droit constitutionnel ou : qu'est-ce que constitutionnaliser ? », in H. Roussillon, X. Bioy, S. Mouton, *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2005, p. 39.
- Bergounoux A.**, « La laïcité, valeur de la République », *Pouvoirs*, n° 75, 1996, p. 17.
- Blanc-Chaléard M.-C.**, « Une Cité nationale pour l'histoire de l'immigration. Genèse, enjeux, obstacles », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2006/4 (n° 92), pp. 131-140.

- Bourdieu P. et Boltanski L.**, « Le fétichisme de la langue », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, 1975, n° 4, p. 3.
- Boyer-Capelle C.**, « Le juge administratif et les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile - Entre protection et pragmatisme », *La semaine juridique - Edition générale*, n° 17, avril 2013, p. 829.
- Briard H.**, « La cour suprême des Etats-Unis et la discrimination positive », *D.* 2009, p. 2096.
- Brouant J.-P.**, « Un droit au logement... variablement opposable », *AJDA* 2008, p. 2064.
- Brun C.**, « La mesure de la superficie de la France au XVIIIe siècle : construction d'un savoir », *Historiens et Géographes*, « Histoire des sciences et des techniques », n° 409, janvier 2010, pp. 233-252.
- Bruycker de P.**, « Harmonisation législative de la politique européenne d'immigration et d'asile », in P. De Bruycker (dir.), *L'émergence d'une politique européenne d'immigration*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 48.
- Burgorgue-Larsen L.**, « Quand la CJUE prend au sérieux la Charte des droits fondamentaux, le droit de l'Union est déclaré invalide », *AJDA* 2011, p. 967.
- Camby J.-P.**, « Le principe de laïcité : l'apaisement par le droit ? », *Revue de droit public*, 01/01/2005, n° 1, p. 3.
- Capapé C. et Reynaud C.**, « Le sujet en Islam », *Éducation et socialisation*, Publication en ligne, n° 36, 2014, mis en ligne le 1er septembre 2014, URL : <http://edso.revues.org/985>.
- Caporal S.**, « Citoyenneté et nationalité en droit public interne », in G. Koubi (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, pp. 59 à 68.
- Carlier J.-Y.**, « Droit d'asile et des réfugiés : de la protection aux droits », *RCADI*, 2007, t. 332, p. 13-354.
- Carrasco Duran M.**, « Le droit de suffrage des étrangers en Espagne », in H. Alcaraz et O. Lecucq (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 161.
- Castagnos-Sen A.**, « Le demandeur d'asile et son juge », in *Mélanges François Julien-Laferrrière*, Bruylant, 2011.
- Catalayud N.**, « Les conditions d'accès des étrangers aux aides sociales locales en France », in H. Alcaraz et O. Lecucq (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 60.

Ceuster de J., « L'interprétation de la notion d'ordre public dans la réglementation sur le séjour : la pratique actuelle », *RTD eur.* 1982, p. 92.

Chapus R., « Nationalité et exercice de fonctions publiques », in *Mélanges Charlier*, édition de l'Université et de l'Enseignement moderne, 1981, p. 24.

Champcommunal J., « Une réforme législative nécessaire, la preuve de la nationalité à organiser », *RDIP*, 1919, pp. 234-261.

Champeil-Desplats V., « Plein droit, entre idéal et réalité », *Plein droit* n° 100, mars 2014, p. 27.

Chazal J.-P., « L'autonomie de la volonté et la libre recherche scientifique », *RDC* 2004, p. 621.

Chevallier J., « L'Etat-Nation », *RDP*, 1980, p. 1291.

Chibrac L., « L'héritage du travail social dans l'accueil des migrants », *Hommes et migrations*, mai-juin 2006, n° 1231, pp. 68-69.

Close G., « Definitions of Citizenship », in J. P. Gardner (dir.), *Hallmarks of Citizenship*, London, British Institute of International and Comparative Law, 1994, pp. 3 à 18.

Corneloup S., « La réforme du droit d'asile », *Recueil Dalloz Sirey*, 2015, pp. 1964-1969.

Cornu G., « De plein droit », in *Vocabulaire juridique*, PUF, 9ème éd., 2011.

Costa-Lascoux J.,

- « De l'immigré au citoyen », La Doc.fr, Paris, 1989.
- « Assimiler, insérer, intégrer », *Projet*, n° 227, automne 1991, p. 7.
- « L'intégration « à la française » : une philosophie à l'épreuve des réalités », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°2, 2006.
- « L'intégration, une philosophie à l'épreuve des faits », *Revue européenne des sciences sociales*, 2006.

Coulanges de F., « L'Alsace est-elle allemande ou française ? », réponse à M. Mommsen, *La Revue des deux mondes*, Octobre 1870.

C. Cournil et Y. Depigny, « Contractualisation et externalisation de la politique migratoire : analyse et critique de la loi Hortefeux », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, juillet 2018, n° 4, p. 1045.

Daadouch C., « Mariages blancs... de statistiques », *Plein droit*, n° 69, juillet 2006.

Daguzan J.-F., « La fin de l'Etat-Nation ? Surprise stratégique du XXIème siècle ? », *Diploweb.com*, Publication en ligne, septembre 2013.

Dainville-Barbiche de S., « Les archives du Sceau, naturalisations, mariages, changements de nom, titres », *La Gazette des archives*, 1993, n° 160-161, pp. 127-151.

Darracq J., « L'éducation, les mineurs étrangers et les collectivités territoriales françaises », in H. Alcaraz et O. Lecucq (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 90.

Debbasch R.,

- « La reconnaissance constitutionnelle de la langue française », *R.F.D.C.* 1992, p. 459.
- « La République indivisible, la langue française et la nation », in A.-M. Le Pourhiet (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix Marseille, Coll. DPP, 2004, p. 60.

Déjeant-Pons M.,

- « Le droit de l'homme à l'environnement et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *Liber amicorum Marc-André Eissen*, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 83.
- « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », *R.T.D.H.*, 2004, p. 861.

Delaporte V., « La loi relative à l'emploi de la langue française », *R.C.D.I.P.*, 1976, pp. 451-452.

Delsenne L., « De la difficile adaptation du principe républicain de laïcité à l'évolution socio-culturelle française », *RDP*, 01/03/2005, n° 2, pp. 427 et s.

Devers A., « La protection de la santé de l'étranger en situation irrégulière », *RDSS* 2001, p. 241.

Docquir P.-F., « Droit à la vie privée et familiale des ressortissants étrangers : vers la mise au point d'une protection floue du droit de séjour ? », *RTDH* 2004, n° 60, p. 921.

Dollat P., « Le droit de vivre en famille et le regroupement familial en droit international et européen », *RFDA* 2009, p. 689.

Domestici-Met M.-J., « La nation à la française. Une exception française ? Un atout au temps de la mondialisation ? », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012, p. 89.

Dord O., « Laïcité à l'école : l'obscur clarté de la circulaire "Fillon" du 18 mai 2004 », *AJDA* 2004, p. 1523.

- Dornel L.**, « Cosmopolitisme et xénophobie : les luttes entre Français et Italiens dans les ports et docks marseillais, 1870-1914 », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 67, 2003, pp. 245-267.
- Douence J. C.**, « Les conventions entre personnes publiques », *Mélanges Stassinopoulos*, LGDJ, 1974, p. 113.
- Duchesne S.**, « Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée », *Pouvoirs*, 2007/1 n° 120, p. 80.
- Duffar J.**, « Environnement et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations pratiques », *Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrestien, Paris, 2007, p. 787.
- Dupeyroux J.-J. et Prétot X.**, « Le droit de l'étranger à la protection sociale », *Dr. Soc.* 1994, pp. 69 et s.
- Ecochard B.**, « L'émergence d'un droit à des conditions de détention décentes garanti par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme », *R.F.D.A.*, 2003, p. 99.
- Favoreu L.**, « Le droit d'asile : aspects de droit constitutionnel comparé », in D. Turpin (dir.), *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales*, Economica, 1989.
- Firmin A., Slama S.**, « Les frontières incertaines du droit au logement et à l'hébergement des étrangers », *AJDI* 2010, p. 610.
- Flauss J.-F.**, « L'action de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, pp. 487-515.
- Fluckiger A.**, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, Dossier : La normativité - janvier 2007.
- Foucault M.**, « Deux essais sur le sujet et le pouvoir », in H. Dreyfus et P. Rabinow, *Michel Foucault un parcours philosophique*, Gallimard, 1984, pp. 297 et s.
- Fournier M.**, « L'accueil, outil d'intégration », *Ecarts d'identité*, n° 84-85, mars-juin 1998, pp. 10-12.
- Frison-Roche M.-A.**, « Remarques sur la distinction de la volonté et du consentement en droit des contrats », *RTD civ.* 1995, p. 573.
- Fromont M.**, « Le principe de laïcité et la liberté religieuse en France », in *Mélanges en l'honneur du professeur P. Pararas*, Bruylant, 2009, p. 229.
- Fornerod A.**, « La langue française en droit de la nationalité et en droit des étrangers », *Revue française du droit administratif* 2008, p. 1097.

Fulchiron H.,

- « A propos de la manifestation de volonté de devenir français », *JCP G* 1997, I. p. 4042.
- « Acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France », Fasc. 502-50, *Jurisclasseur Droit international*, 10 avril 2001.
- « Déchéance..Libres propos », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 15, 14 déc. 2015, p. 1378.

Fulchiron H. et Philip-Gay M., « La laïcité : un principe, des valeurs », *D.* 2015, p. 274.

Fulchiron H., Cornut E., « Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique : la naturalisation », 2011, *Jurisclasseur Droit international*, Fasc. 502-70, n° 156 et s.

Gay L., « Le principe constitutionnel de protection de la santé peut-il être au fondement d'une liberté ? », in *Le Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, p. 1577 et s.

Gaudemet Y.,

- « Le droit de suffrage », *Collectivités locales*, Dalloz, n° 19.
- « La laïcité, forme française de la liberté religieuse », *Revue de droit public*, 2015, p. 330.

Gauthier P., « La citoyenneté en Grèce et à Rome : participation et intégration », *Ktema, civilisations de l'Orient, de la Grèce et de la Rome antiques*, n° 6, 1981, pp. 176-179.

Gautier M., « Le droit communautaire, vecteur d'une segmentation du droit », in E. Saulnier-Cassia et V. Tchen (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement*, Dalloz, 2009, p. 39.

Geddes A., « Immigration et multiculturalisme en Grande-Bretagne : vers une nouvelle nation civique », *Politique étrangère*, Institut français des relations internationales, 2010/2, pp. 295-308.

Geffray E., « Loi de 1905 et aides des collectivités publiques aux cultes », *RFDA* 2011, p. 967.

Gemenne F. et Cavicchioli A., « Migrations et environnement : prévisions, enjeux, gouvernance », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 8, n° 2, 2010, pp. 84-91.

Genevois B., « Le Conseil constitutionnel et les étrangers », in *Libertés. Mélanges en l'honneur de Jacques Robert*, Montchretien, Paris, 1998.

- Ghailani D.**, « L'extension de la coordination des régimes de sécurité sociale aux ressortissants des Etats tiers : la fin d'un périple », *Revue belge de Sécurité sociale*, 2003, p. 213.
- Golub P.**, « Un monde décentré », in *Fractures de l'Etat-nation*, éditions Kimé, Paris, 1994, p. 7.
- Gorgeon C.**, « Les élus locaux et l'intégration des populations immigrées », *V.E.I. Enjeux*, 2001, n° 125, p. 64.
- Gosewinkel D.**,
- « Les historiens allemands », *Commentaire*, 1996, vol. 19, p. 320-326.
 - « Naturaliser ou exclure? La nationalité en France et en Allemagne aux XIXe et XXe siècles. Une comparaison historique », *Jus Politicum* - n°12 - 2014, p. 3.
- Gourdou J.**, « La gestion de la diversité culturelle par les collectivités locales françaises », in Alcaraz H. et Lecucq O. (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 120.
- Groenendijk K.**, « La Nouvelle Politique d'intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures et Conflits*, n° 69, 2008, pp. 113-129.
- Guiho P.**, « Chronique », *Recueil Dalloz*, 1994, p. 1.
- Guillaumé J.**, « L'autonomie de la nationalité sportive », *JDI* 2011, p. 313.
- Hajjat A.**, « Entraves invisibles à la naturalisation », in *Plein droit* n° 79, décembre 2008, *Français : appellation contrôlée*.
- Haumont F.**, « Quelques propos sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit à la protection de l'environnement », in *Itinéraires d'un constitutionnaliste : en hommage à Francis Delpérée*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 603.
- Héran F.**, « Générations sacrifiées : le bilan démographique de la Grande Guerre », *Population et Sociétés*, n° 510, avril 2014.
- Holleaux A.**, « Vers un ordre conventionnel », *Bulletin IIAP* 1974, p. 667.
- Hooghe M.**, « Quelle politique pour changer les choses ? L'intégration en Belgique et aux Pays-Bas », *Septentrion*, 3e trimestre 2016, 2 septembre 2016.
- Houard N.**, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales*, 4/2012 (n° 172), pp. 64-73.
- Jacquelot F.**, « Les garanties nationales et supranationales des étrangers en matière de droits sociaux », in T. Di Manno et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : Sujet du droit et sujet de droits*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 259.

Jault-Seseke F., « Le regroupement familial en droit comparé français et allemand », *LGDJ*, 1996.

Julien-Laferrière F.,

- « Les étrangers ont-ils droit au respect de leur vie familiale ? », *Dalloz* 1992, p. 291.
- « Le mythe de “l’immigration zéro” », *L’actualité juridique : Droit administratif*, vol.50, 1994, pp.83-95.
- « Nature des droits attachés à la nationalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008.
- « La lutte contre les mariages de complaisance », in *La liberté fondamentale du mariage*, PUAM 2009, p 141.
- « Rapport de synthèse », in Alcaraz H. et Lecucq O. (Dir.), *Collectivités territoriales et intégration des étrangers. Perspectives de droit comparé*, L’Harmattan, 2013, p. 211.

Julien-Laferrière F., Teitgen-Colly C., « Actes de terrorisme et droit des étrangers », *AJDA*, 1997, p. 86.

Karady V., « Le problème de la légitimation dans l’organisation historique de l’ethnologie française », *Revue française de sociologie*, janv. 1982.

Keller T., « Les conceptions de la nation dans l’Allemagne nouvelle », *Hérodote*, 1994, n°72-73, p. 56.

Kissangoula J., « Le droit des étrangers au RMI : entre nationaliste et universalisme », *RDSS* 2000, p. 249.

Koubi G., « La laïcité dans le texte de la Constitution », *RDP*, p. 1309.

Laacher S., « L’hospitalité entre raison d’Etat et principe universel », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n° 125 juin 2001, p. 15.

Labayle H.,

- « Le droit de l’étranger à mener une vie familiale normale, lecture nationale et exigences européennes », *RFDA* 1993, p. 511.
- « Le droit d’asile en France : normalisation ou neutralisation ? », *RFDA* 1997, p. 242.
- « Droits fondamentaux et droit européen », *AJDA*, 1998, numéro spécial, *Les droits fondamentaux*, p. 81.
- « Architecte ou spectatrice ? La Cour de justice de l’Union dans l’espace de liberté, sécurité et justice », *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 2006, pp. 1-46.
- « L’étranger dans l’Union européenne », in *Le droit à la mesure de l’homme - Mélanges en l’honneur de Philippe Léger*, Pédone, 2006, p. 431.

- « Le droit des étrangers au regroupement familial, regards croisés du droit interne et du droit européen », *RFDA* 2007, p. 101.
- « Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question ? », *RFDA* 2011, p. 273.

Lacharme B., « Droit au logement : dérouler les implications de la loi DALO », *Revue française des affaires sociales*, 2016/3, p. 302.

Lacroix B., « La vocation originelle d'Emile Durkheim », *Revue française de sociologie*, n° 2, 1976, p. 227.

Lagarde P., « Le *jus sanguinis* dans le droit de la nationalité, étude de modèles », *Mélanges Francescakis*, 1994, p. 835.

Langrod G., « La Charte du réfugié politique », *Revue politique et parlementaire*, 1955, p. 276.

Latournerie D., « Le droit de la langue française », *E.C.D.E.*, n° 36, 1984-1985, p. 90.

Laubadère de A., « Administration et contrat », *Mélanges Brethe de La Gressaye* (Bière, 1967), p. 453.

Laurent C., « Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants des bidonvilles », *R.T.D.H.*, 2003, p. 279.

Lauterpacht E. et Bethlehem D., « Avis sur la portée et le contenu du principe de non-refoulement », in E. Feller, V. Türck et F. Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, 2008, pp. 126-196.

Leben C., « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », *RDP*, 1982, p. 300.

Lecucq O.,

- « La liberté de mariage des étrangers en situation irrégulière », *Recueil Dalloz*, 20 mai 2004, n° 20, p. 1405.
- « Existe-t-il un droit fondamental au séjour des étrangers ? », *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Le renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, 2007, p. 1637.
- « La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sa constitutionnalité », *AJDA* 2008, p. 141.
- « Le rôle du juge espagnol dans le développement du droit constitutionnel à l'environnement », in O. Lecucq et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruylant, A la croisée des droits, Bruxelles, 2008, p. 88.
- « Condition d'intégration et regroupement familial », *AJ Famille* 2009, p. 283.

- « L'évolution de la politique d'immigration en France », in Alicia Lopez De Los Mozos Diaz-Madroñero, *Estudios sobre la integracion de los inmigrantes*, IDP, Madrid 2010, p. 101.
- « Réflexions autour de la singularité du national », in *Mélanges François Julien-Laferrière*, Bruylant, 2011.
- « Propos introductifs. Nationalité et citoyenneté », M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012, p. 15.
- « Point de vue en faveur du droit de vote des étrangers en France », in H. Alcaraz, O. Lecucq, *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, éditions L'Harmattan, 2013, p. 194.

Leplat B., « Intégration républicaine et assimilation à la communauté française : quels enseignement peut-on tirer de la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes en matière de naturalisations », *Les Petites affiches*, 12 août 2004, n° 161, p. 11.

Le Quentrec-Creven G., « L'impact des cours de français pour les nouveaux migrants, Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants », *Infos migrations*, numéro 55, avril 2013, p. 4.

Le Quinio A., « La liberté de mariage et les droits des étrangers », in T. Di Manno et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : Sujet du droit et sujet de droits*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 189.

Leveau R. et Withol C., « La deuxième génération », *Pouvoirs*, n° 47, p. 71.

Lefebvre-Teillard A., « Ius sanguinis : l'émergence d'un principe (éléments d'histoire de la nationalité française) », *Rev. crit. DIP* 1993, p. 223.

Le Goff J., « préface » à M. Arkoun (dir.), *Histoire de l'islam et des musulmans en France du Moyen Age à nos jours*, Editions Albin Michel, 2006.

Lobkowicz W de., « Droit de vote limité pour certains étrangers », *R.P.P.*, 1982, p. 66.

Lochak D.,

- « Observations sur un infra-droit », *Droit social*, mai 1976.
- « L'étranger et les droits de l'homme », *Service public et libertés, Mélanges Charlier*, Editions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 617.
- « Condition des étrangers en France. Libertés publiques et droits politiques ». Fasc. 525. A (1er cahier), in *Encyclopédie Dalloz, Droit international privé*, éd. Tech. Juris-classeurs, 1990, n° 9.
- « La citoyenneté : un concept juridique flou », in *Citoyenneté et nationalité*, sous la dir. De D. Colas, C. Emeri et J. Zylberberg, PUF, Paris, 1991, p. 189.

- « L'autre saisi par le droit », in B. Badie, M. Sadoun (dir.), *L'autre : études réunies pour Alfred Grosser*, Paris, PFNSP, 1996, p. 180.
- « L'intégration, alibi de la précarisation », *Plein droit*, 2004/1 (n° 59-60), pp. 3-6.
- « La double peine des épouses de polygames », *Droit social*, 2006, p. 1032.
- « Le tri des étrangers : un discours récurrent », *Plein droit*, n° 69, juillet 2006, « Immigration, paroles de trop ».
- « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures et Conflits* n° 64, 2006, pp. 131-147.
- « L'intégration à rebours », *Plein droit* n° 76, « Hortefeux, acte I », mars 2008.
- « Devoir d'intégration et immigration », *Revue de droit sanitaire et sociale*, 2009, p. 18.
- « Le Haut Conseil à la (dés)intégration », *Plein droit*, n° 91, décembre 2011.
- « Intégrer ou exclure par la langue », *Plein droit*, 2013/3, n° 98, pp. 3-6.
- « 1984 : une réforme improbable », *Plein droit*, n° 100, mars 2014, p. 5.
- « Une campagne exemplaire et oubliée », *Plein droit* n° 100, mars 2014, p. 11.

Lochak D. et Julien-Laferrière F., « Les expulsions entre la politique et le droit », *Arch. De politique criminelle*, n° 12-1990, p. 65.

Long M., « L'emploi des étrangers par les collectivités territoriales en France », in H. Alcaraz et O. Lecucq, *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, éditions L'Harmattan, 2013, p. 36.

Lucas Martín de J.,

- « Ciudadanía : la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes », in G. Aubarell Solduga, R. Zapata-Barrero (dir.), *Inmigración y procesos de cambio, Europa y el mediterráneo en el contexto global*, Barcelone, Icaria, 2004, pp. 215-236.
- « La Intégration de los inmigrantes, la Intégration política, condición del modelo de Integración » in J. De Lucas et L. Díez Bueso, *La Integración de los inmigrantes*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 11-43.

Luchaire F., « L'Union européenne et la Constitution », *RDP*, 1992, p. 963.

Maisonneuve M., « Les discriminations positives ethniques ou raciales en droit public interne : vers la fin de la discrimination positive à la française? », *RFDA* 2002, p. 561.

Malaurie P., « Le droit français et la diversité des langues », *J.D.I.*, 1965, p. 578.

Marguénaud J.-P.,

- « Reflux du droit au respect de la vie familiale des étrangers », *RTD civ.* 1996, p. 1025.
- « Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 1998, p. 1.

- « De l'identité à l'épanouissement : l'environnement sain », F. Sudre (dir.), *Le droit au respect de la vie privée au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Némésis Bruylant, Coll. Droit et Justice, Bruxelles, 2005, p. 217.
- « Le droit de demander asile à la frontière », *D.* 2007, p. 2789.

Martin J.-C., « La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme au développement du droit à l'environnement », in O. Lecucq et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruylant, A la croisée des droits, Bruxelles, 2008, p. 173.

Marzo C., « L'accès des étrangers aux droits de vote : comparaison des droits français et britannique », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012, p. 312.

Massot J., « Le Conseil d'Etat et le régime de Vichy », *Vingtième Siècle*, avril-juin 1998, p. 88.

Mathieu B., « La protection du droit à la santé par le juge constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6, 1998.

Mazeron F., « Le droit communautaire de l'immigration et de l'asile à l'épreuve du droit international », in C. Bertrand (dir.), *L'immigration dans l'Union européenne, Aspects de droit interne et de droit européen*, L'Harmattan, 2008, p. 11.

Mélin-Soucramanien F., « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 29 (Dossier : La Question Prioritaire de Constitutionnalité) - octobre 2010.

Melleray F., « Vers une extension de l'ouverture de la fonction publique française aux Européens », *AJDA* 2004, p. 2204.

Messner F., « Liberté religieuse, neutralité et coordination entre les États et les Églises. L'exemple de la république fédérale d'Allemagne », *Revue d'éthique et de théologie morale, Le supplément*, n° 175, 1990, pp. 95-117.

Michelet K., « La protection de la santé de l'étranger en situation irrégulière : un droit en perte d'effectivité », *RDSS* 2011, p. 1108.

Milza P.,

- « L'intégration des Italiens en France : "miracle" ou vertu de la longue durée ? », *Pouvoirs* n°47 - L'immigration - novembre 1988 - pp.103-113.

- « Un siècle d'immigration », in *Sciences Humaines*, n° 96, juillet 1999, p. 19.

Moderne F., « Les bénéficiaires ou titulaires des droits fondamentaux », in *A.I.J.C.*, Economica-P.U.A.M., 1991, p. 272.

Mondonico-Torri C., « Aux origines du code de la nationalité en France », *Mouvement Social*, n°171, 1995, pp. 31-46.

Moralès V., « Statut du réfugié et droit d'asile en France et en Espagne », in T. Di Manno et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : Sujet du droit et sujet de droits*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pp. 82-103.

Morange J., « Peut-on réviser la loi de 1905 ? », *RFDA*, 2005, p. 153.

Moreau M.-A., « Conclusion : Le découpage des concepts de nationalité et de citoyenneté au service de l'intégration sociale », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq, D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté, Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, ed. Bruylant, 2012, p. 361.

Mouna Viprey R., « La politique d'affirmative actions », *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 93-2005, p. 30.

Mourgeon J., « Barbares et métèques », *A. J. D. A.*, 1978, p. 246.

Moutouh H.,

- « Le bon graie et l'ivraie : Brève histoire de la préférence nationale en droit français », *Recueil Dalloz*, 1999, p. 419.
- « Vers un statut des langues régionales en droit français? », in H. Guillorel et G. Koubi (dir.), *Langues et droits - Langues du droit, droit des langues*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 222.

Nazet-Allouche D., « La condition des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne », in T. Di Manno et M.-P. Elie (dir.), *L'étranger : Sujet du droit et sujet de droits*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 47.

Neveu B., « Louis Canet et le service du conseiller technique pour les Affaires religieuses au ministère des Affaires étrangères », *Revue d'histoire diplomatique*, 1968, pp. 134-180.

Nguyën-Duy P.,

- « Premières applications de la loi DALO », *AJDA* 2009, p. 128.
- « Droit au logement opposable, acte II », *AJDA* 2009, p. 514.

Nicolet C., « Rome et les étrangers », *Philosophie politique*, 1993, n° 1, p. 14.

- Niort J.-F.**, « Le code civil dans la mêlée politique et sociale, regards sur les deux siècles de lecture d'un symbole national », *RTD civ.* 2005, p. 257.
- Nord N.**, « Mariages mixtes : l'état des textes », *AJ Famille* 2007 p. 244.
- Normand N.**, « Contrôle de l'intégration républicaine d'un étranger sollicitant une carte de résident », *A.J.D.A.* 2013, p. 2169.
- Olekhovitch G.**, « La notion d'assimilation au sens des dispositions du Code civil relatives à la nationalité française », *Revue critique du droit international privé*, 1995, p. 880.
- Oyharçabal B.**, « Droits linguistiques et langue basque : diversité des approches », in C. Clairis, D. Costaouec et J.-B. Coyos (coord.), *Langues et cultures régionales de France, Etat des lieux, enseignement, politiques*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques sociales, 1999, pp. 60-61.
- Pacteau B.**, « Les droits fondamentaux des étrangers, de l'abri constitutionnel à l'ombre internationale », *R. E. D. P.*, 1995, p. 599.
- Pauvert B.**, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », *AJDA*, 2015, p. 1000.
- Pavia M.-L.**, « Eléments de réflexion sur la notion de droit fondamental », in *L. P. A.*, 6 mai 1994, n° 54, pp. 6-13.
- Penninx M.-J.-A.**, « Après les assassinats de Fortuyn et de Van Gogh : le modèle d'intégration hollandais en déroute ? », *Critique internationale*, vol.33, 2006, pp. 9-26.
- Pérez Sola N.**, « Respuestas y déficits en las políticas de acogida e integración a la inmigración en Andalucía : crónica de una década », in E. Alvarez Conde et Ana María Salazar de la Guerra (dir.), A. López de Los Mozos Días-Madroñero (Coord.), *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, Madrid 2010, p. 281.
- Peuchot E.**, « Droit de vote et condition de nationalité », *RDP* 1991, p. 499.
- Pontier J.-M.**, « Contractualisation et planification », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1993, n° 3, p. 641.
- Poulat É.**, « En 1990, la laïcité pour une confession majoritaire : le catholicisme », in H. Bost (dir.), *Genèse et enjeux de la laïcité*, Genève, Labor et Fides, 1990, pp. 108-109.
- PreLOT P.-H.**, « Les religions et l'égalité en droit français », *RDP* 2001, pp. 737-775.
- Reale E.**, « Le droit d'asile », *RCADI*, t. 63, vol. 1-1938.
- Rivero J.**, « L'administré face au droit administratif », *AJDA*, n° spécial, « Le droit administratif », 20 juin 1995, p. 147.
- Robert J.**, « Propos sur le sauvetage d'une liberté », in *R.D.P.*, 1971, p. 1193.

Robineau Y., « De l'arrêt *Rutili* à l'arrêt *Olazabal* », in *Mélanges en l'honneur de B. Genevois*, Dalloz, 2008, p. 903.

Rochfeld J., « D'une nouvelle manifestation du contrat pédagogique ? Le contrat d'accueil et d'intégration », *Revue des contrats*, Avril 2008, n° 2, p. 193.

Roger F., « Europe : droits nouveaux pour les ressortissants d'Etats tiers », *Bulletin social Francis-Fefèvre* 2003, n° 11, p. 541.

Roman D., « Les droits sociaux, entre injusticiabilité et conditionnalité : éléments pour une comparaison », *R.I.D.C.*, 2009, n° 2, p. 314.

Rongé J.-L., « Une absence volontaire de protection: les mineurs isolés étrangers victimes de maltraitance institutionnelle », *JDJ* N°311, Janvier 2012, p.19.

Rouland N., « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *R.F.D.C.*, 1998, p. 525.

Ruf W., « La conception de la nation en France et en Allemagne », *Regards croisés France-Allemagne*, n° 1223 - Janvier-février 2000.

Saas C., « Français correct exigé ! », *Plein droit*, n° 69, juillet 2006, p. 13.

Sarter F., « Intégrer l'islam à l'Europe ? », *Études*, vol. Tome 416, n° 1, 2012, pp. 45-56.

Savatier R., « L'éclatement de la notion traditionnelle de contrat », in *Les métamorphoses de économiques et sociales du droit civil aujourd'hui, panorama des mutations*, 3ème ed., Dalloz, 1964.

Scheek L., « La justice européenne face aux phénomènes migratoires : entre communautarisme de l'immigré et mise à distance de l'immigrant », in C. Bertrand, *L'immigration dans l'Union Européenne, Aspects actuels de droit interne et de droit européen*, L'Harmattan, 2008, p. 71.

Schnapper D.,

- « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe » in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, n°1, 1989, p. 22.
- « L'échec du "modèle républicain" ? Réflexion d'une sociologue », *Annales HSS*, juillet-août 2006, n° 4, pp. 759-776.

Schuck P., « Affirmative Action : Past, Present and Future », *Yale Law and Policy review*, Vol. 20 : I, 2002, p. 68.

Severino C., « Le droit de vote des étrangers en Italie : entre tradition et modernité », in H. Alcaraz et O. Lecucq, *Collectivités territoriales et intégration des étrangers, Perspectives de droit comparé*, L'Harmattan, 2013, p. 178.

Silva de I., « Référé liberté et droit à une vie familiale normale », *RFDA*, 2002, p. 324.

Siroën J.-M., « L'Etat-nation survivra-t-il à la mondialisation ? », in P. Berthaud et G. Kebabdjian (dir.), *La question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, 2006.

Slama A.-G., « L'égalité au risque de l'égalitarisme », in « De l'égalité », *La lettre de la rue Saint-Guillaume*, n° 135, juin 2004, pp. 20-21.

Slama S.,

- « L'autre révision constitutionnelle - La constitutionnalisation des quotas ethniques », en ligne sur Le blog droit administratif, <http://blogdroitadministratif.net/2007/11/27/lautre-revision-constitutionnelle-premiere-partie/#rev-pnote-181-4>.
- « Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ? », *RDSS*, 2010, p. 858.
- « Prendre au sérieux la Charte des droits fondamentaux en droit des étrangers », *La Revue des droits de l'homme*, 5/2014.

La Spina E., « Vers le contrôle infra-droit de l'intégration effective des étrangers dans la loi espagnole sur l'immigration ? », *La revue des droits de l'homme*, 4/2013.

Sudre F.,

- « A propos du dynamisme interprétatif de la Cour européenne des droits de l'homme », *J.C.P. G.*, n° 28, 11 juillet 2001, I, 335, p. 1368.
- « L'article 3 bis de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine », in *Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, Bruxelles, 2004, t. II, p. 1499.

Suter J.-Fr., « Tradition et évolution chez Edmund Burke », *Revue suisse d'histoire*, VIII, 4, 1958, pp. 450-469.

Tchen V.,

- « Contractualisation du droit des étrangers et disparité de traitement », in L. Saulnier-Cassia et V. Tchen (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement - variation autour des mutations d'une police administrative*, Dalloz, Paris, 2009, p. 129.
- « Police des étrangers », *Juriscasseur collectivités territoriales*, fasc. 715, 24 mai 2013.

Taguieff P.-A., « L'identité française », *Regards sur l'actualité*, n° 209-210, mars-avril 1995, p. 17 ;

Tibon-Cornillot M., « Le défi de l'immigration maghrébine », *Politique aujourd'hui*, fév.-mars 1984.

Tribalat M., « Jeunes d'origine étrangère en France », in *Futuribles*, n° 215, décembre 1996, p. 56.

Turpin D.,

- « Le nouveau régime juridique des étrangers en France : changement et continuité », *R. G. D. I. P.*, 1982, p. 58.
- « Le statut constitutionnel de l'étranger », in *L. P. A.* du 15 mars 1991, n° 32, p. 14.
- « Citoyenneté et nationalité », *Dictionnaire des droits de l'homme*, PUF, 2007.
- « La protection de la santé des étrangers en France », *Mélanges D. Breillat*, Université de Limoges, juin 2011, p. 125.

Urbano De Sousa C., « Le regroupement familial au regard des standards internationaux », in F. Julien-Lafferrière, H. Labayle et O. Edström (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2005.

Valentin V., « Remarques sur les mutations de la laïcité, mythes et dérives de la séparation », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chronique n° 14, 2016.

Vanel M., « La notion de nationalité », *Revue critique DIP*, 1951, p. 12.

Verdet D., « Les vingt premières années du SSAE », in *Accueillir numéro spécial « Les origines du SSAE*, octobre 1994, pp. 6-13.

Verpeaux M., « La souveraineté nationale et les élections locales », *LPA*, 28 août 1996, n° 104, p. 4.

Vimbert C., « L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *R. D. P.* 1994, pp. 693-745.

Viprey M., « Immigration choisie, immigration subie : du discours à la réalité », *La Revue de l'IRES*, 2010/I, n° 64, p. 171.

Weil P., « Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995 », *Vingtième Siècle*, Juil.-Sept. 1995, pp. 74-99.

Willaime J.-P., « La prédominance européenne d'une laïcité de reconnaissance », in J. Baubérot, M. Milot et P. Portier, *Laïcité, laïcités. Reconfiguration et nouveaux défis*, Ed de la maison des sciences de l'homme, 2014.

Zoller E., « Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d'étude et de recherche de l'académie », in Académie du droit international de la Haye, *Le droit d'asile*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 16.

NOTES, COMMENTAIRES, CONCLUSIONS ET CHRONIQUES

Arathon G., Delvaux A., Depince K. et Yade R., « La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale », *Regards sur l'actualité*, n° 311, mai 2005, pp. 15-17.

Aubert M., Broussy E. et Cassagnabère H., chron. sous CJUE, 27 sept. 2012, aff. C-179/11, *CIMADE et Groupe de soutien des immigrés c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, *AJDA* 2012, p. 2267.

Aubert M., Broussy E. et Donnat F. chron. sous CJUE, GC, 6 décembre 2011, *Achughbajian c/ Préfet du Val de Marne*, aff. C-329/11, *AJDA* 2012 p. 306.

Aubin E.,

- note sous CE, 17 avr. 2013, *Cimade et Gisti*, *AJDA* 2013, p. 2451.
- « La loi du 7 mars 2016 : le changement en droit des étrangers, c'est maintenant ? », *AJDA* 2017, p. 677.

Badel M., Daugareilh I., Lafore R., Willmann C.,

- Circ. DPM/C11/99 n° 35 du 22 janvier 1990, non publiée, « Contrats locaux pour l'accueil et l'intégration », *Revue de droit sanitaire et social* 1999, p. 661.
- Circ. DPM/C11 n° 2000-212 du 17 avr. 2000, non parue au JO, « Accueil et intégration des étrangers », *Revue de droit sanitaire et social* 2000, p. 646.

Bellivier F., Rochfeld J., « Chroniques de législation française », *RTD civ.* 2004.

Bouleau M., « La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France » ou les illusions du législateur », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 1720.

Boskovic O., Corneloup S., Jault-Seseke F., Joubert N., Parrot K.,

- Note sous CE, 7 avr. 2010, *Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, *D.* 2010, p.2868.
- « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2009-décembre 2010 », *Recueil Dalloz* 2010, p. 2868.
- « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2010-décembre 2011 », *Recueil Dalloz* 2012, p. 390.
- « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2011-décembre 2012 », *Recueil Dalloz* 2013, p. 324.
- Obs. sous CJUE, 27 sept. 2012, aff. C-179/11, *CIMADE et Groupe de soutien des immigrés c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, *D.* 2013, p. 324.

- « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2012-décembre 2013 », *Recueil Dalloz* 2014, p. 445.
- « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2013-décembre 2014 », *Recueil Dalloz* 2015, p. 450.
- « Droit des étrangers et de la nationalité, décembre 2014-décembre 2015 », *Recueil Dalloz* 2016, p. 336.

Boutayeb C., note sous CJUE, 27 sept. 2012, aff. C-179/11, *CIMADE et Groupe de soutien des immigrés c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, *RDSS* 2013, p. 73.

Cayla O., « Dissimulation du visage dans l'espace public : l'hypocrisie du juge constitutionnel trahie par la sincérité des circulaires ? », *D.* 2011, p. 1166.

Chassin C.-A., « La réforme de l'asile : une loi tant attendue et déjà inadaptée ? », *AJDA* 2015, pp. 1857-1864.

Chénéde F.,

- Obs. sous Cons. const., décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *AJ fam.* 2012, p. 350.
- Obs. sous Cons. const., décision n° 2012-264 QPC du 13 juillet 2012, *AJ fam.* 2012, p. 561.

Corneloup S., « La réforme du droit d'asile », *Recueil Dalloz Sirey*, 2015, pp. 1964-1969.

Déchaux R.,

- « L'immigration choisie, la Constitution et le Conseil constitutionnel », *R.F.D.C.* 2005, p. 565.
- « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007 p. 577, note sous Cons. Const., décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, *JO* du 25 juillet 2006, p. 11066.

Delvolvé P., note sous CE, Ass., 8 déc. 1978, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, *D.* 1979, IR p. 94.

Dieu F., « La loi du 14 novembre 2006 et le renforcement du contrôle des mariages », *Revue Lamy Droit civil*, 2007.

Domingo L., chron. sur la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *R.F.D.C.* 2004, p. 96.

Domino X. et Bretonneau A., CE, 19 juill. 2011, *Trélazé (Cne)*, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône*, *Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole*, *Montpellier (Cne)* et *Vayssière (M^{me})*, *AJDA* 2011, p. 1667.

Donnat F. et Casas D., chron. sous CE, 17 oct. 2003, *Boubsane*, *A.J.D.A.* 2003 p. 2025.

Dubarry J., obs. sous TGI Tarbes, ord. réf., 23 déc. 2014, n° 14/00278. *JCP* 2014, Act. 25.

Dubout É., note sous CEDH, gr. ch., 21 janv. 2011, n° 30696/09, *M. S. S. c/ Belgique et Grèce*, *JCP G* 2011.

Durand-Prinborgne C.,

- « La circulaire Jospin du 12 décembre 1989 », comm. de la circulaire ministérielle du 12 décembre 1989, JO 15 décembre 1989, p. 15577, *RFDA* 1990, p. 10 et s.
- « Puisqu'il y faut revenir... », comm. de la circulaire n° 1469 du 20 septembre 1994, BOEN 29 septembre 1994, n° 35, *Savoir* 1994, p. 705 et s.
- « La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société », *AJDA* 2004, p. 704.

Duteillet de Lamothe O. et Robineau Y., chron. sous CE, Ass., 8 déc. 1978, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, *AJDA* 1979, p. 38.

Favoreu L.,

- Note sous Cons. Const., décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *RDP* 1979 p. 1689.
- Note sous Cons. const., décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, *RDP* 1980, p. 1631.
- « Chronique », *R. F. D. C.*, 1990, p. 330.
- « Chronique », *in R. F. D. C.*, 1994, pp. 587-588.

Fernaud L., note sous CE, réf., 17 sept. 2009, *Ministre de l'Immigration c/ Salah*, *JCP A* 2009, p. 2262.

Ferran N., « La politique de maîtrise des flux migratoires et le respect des droits et libertés constitutionnelles », comm. de la décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *R.D.P.* 2004, p. 276.

Fontbressin de P., « De l'effectivité du droit à l'environnement sain à l'effectivité du droit à un logement décent ? (en marge de l'arrêt *Önerlydiz c/ Turquie* du 30 novembre 2004) », *R.T.D.H.*, 2006, p. 87.

Fulchiron H.,

- « La réforme du droit de la nationalité », *JCP G* 1993, I, p. 3708.
- « Rétablissement du droit du sol et réforme du droit de la nationalité », comm. de la loi n° 98-170 du 16 mars 1998 », *JDI* 1998, p. 343.

Gaïa P., « Droit d'asile et Constitution (A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993) », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994, 1-2, p. 222.

Gay L., « L'affirmation d'un droit aux soins du mineur étranger ou l'inconventionnalité partielle d'une loi jugée conforme à la Constitution », note sous CE, 7 juin 2006, *Aides, Gisti et a.*, *RDSS* 2006, p. 1052.

Genevois B.,

- « La compétence constitutionnelle du juge administratif et la police des étrangers (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 89-261 DC du 28 juillet 1989) », *in RFDA* 1989, p. 693.
- « Du dédoublement de la convention nationale des médecins aux droits des étrangers » (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 89-269 DC du 22 janvier 1990), *R. F. D. A.*, 1990, p. 406.
- « Un statut constitutionnel pour les étrangers (A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993) », *in R. F. D. A.*, sept.-oct. 1993, p. 871.

Guimezanes N.,

- « La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration », étude parue dans *La Semaine juridique Edition Générale* n° 37, 13 septembre 2006, p. 167.
- « Réforme du droit d'asile. A propos de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 », *JCP G Semaine Juridique (édition générale)* 2015, pp. 1498-1502.
- « Les décrets d'application de la loi relative à la réforme du droit d'asile », *JCP G Semaine Juridique (édition générale)* 2015, pp. 2081-2082.

Guyomar M.,

- Chron. sous CE, 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux*, *AJDA* 2000, p. 673.
- Chron. sous CE, Ass. 6 avril 2001, *Pelletier et autres*, *AJ* 2001 p. 444.

Hamon L., note sous CE, Ass., 8 déc. 1978, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)*, *D.* 1979, p. 661.

Hauser J., « L'adultère affaiblit le mariage naturalisant : qui trop embrasse, mal étreint ! (Civ. 1^{re}, 14 janv. 2015, n° 13-27.138, publié au Bulletin) », *RTD Civ.* 2015, p.361.

Hoffmann M., « Loi du 29 juillet 2015 sur le droit d'asile et nouveautés procédurales », *JCP A (Administrations et collectivités territoriales)*, 2016, pp. 51-58.

Jault-Seseke F., « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : vers une nouvelle conception de l'intégration », *Revue critique de droit international privé*, 2008, p. 5.

Julien-Laferrière F.,

- « Commentaire de la loi du 2 août 1989 relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France », *Recueil Dalloz* 1990, p. 17.
- Note sous CE, 19 avril 1991, *Babas*, *RFDA* 1991, p. 496.
- Note sous Cons. const., décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *A.J.D.A.*, 1997, p. 524.
- « Une modification d'ampleur de l'ordonnance du 2 novembre 1945, Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité », *A.J.D.A.* 2004, p. 260.

Koubi G., note sous CE, 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux*, *D.* 2000, p. 747.

Labayle H., « Le fruit de l'arbre empoisonné », comm. de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JORF* n° 139, 17 juin 2011, *R.F.D.A.*, 2011 p. 934.

Lagarde P.,

- *Rev. crit. DIP* 1990, p. 675, note critique sous TA Paris, 1er février 1990 et TA Nantes 23 mai 1990.
- « La nationalité française rétrécie », *Rev. crit. DIP*, 1994, p. 535 et s.
- « Réintégration dans la nationalité française : assimilation et polygamie », note sous Conseil d'Etat (Sect. cont.) - 11 février 1994 (deux arrêts), *Rev. crit. DIP*, 1994, p. 317.
- « La loi du 16 mars 1998 sur la nationalité, une réforme incertaine », *Revue critique de droit international privé* 1998, p. 379.
- « QPC sur les conditions d'acquisition de la nationalité française par l'effet du mariage, commentaire de la décision n° 2012-227 QPC du Conseil constitutionnel », *Revue critique de droit international privé* 2012, p. 560.
- Note sous Cons. const. décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.*, *Rev. crit. DIP* 2015. p. 115.

La Morena de F., note sous Cass., Ass. Plén., 25 juin 2014, n° 13-28.369, *Baby-Loup*, *AJCT* 2014, p. 511.

Larribau-Terneyre V., « L'autorité judiciaire au secours de la liberté du mariage », *Dr. fam.* 2004, n° 4, p. 46, note sous CA Pau, 2e ch., sect. 2, 19 janv. 2004.

Le Brousois N., note sous CE, 9 nov. 2015, *Ministre de l'Intérieur*, *AJDA* 2016, p. 868.

Lecucq O.,

- Note sous Cons. const., décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *R.F.D.C.*, 31-1997, p. 570.

- « L'examen par le Conseil constitutionnel de la nouvelle législation sur l'immigration », *AJDA* 2004, p. 599.
- « La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et sa constitutionnalité », *AJDA* 2008, p. 141.
- « L'éloignement des étrangers sous l'empire de la loi du 16 juin 2011 », Etude de la décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *AJDA* 2011, p.1936.

Liéber S.-J. et Botteghi D., chron. sous CE, 7 avr. 2010, *Ministre d'état, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, *AJDA* 2010, p. 881.

Luchaire F., « Le droit d'asile et la révision de la Constitution », *RDP* 1994, pp. 5-40.

Malaurie P., note sous CE, 27 juin 2008, *Mme Faïza A*, *JCP G* 2008, II, p. 10151.

Marti G., « le refus de l'égalité entre les sexes, obstacle à l'acquisition de la nationalité française par mariage », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 13, 31 mars 2014, p. 2083, note après CE, 27 novembre 2013, *M. Mohammed A.*

Mélin-Soucramanien F., « La République contre Babel. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999 », *RDP* 1999, p. 985.

Michelet K., « L'apport de la loi de cohésion sociale à l'accueil et à l'intégration des personnes immigrées », *Revue de droit sanitaire et social*, 2006, p. 660.

Montecler de M.-C.,

- « La loi immigration déclarée conforme à la Constitution », *A.J.D.A.* 2006, p. 1474.
- Note sous CE, 19 juill. 2011, *Trélazé (Cne), Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole, Montpellier (Cne) et Vayssière (Mme)*, *D.* 2011, p. 2375.

Mouton S. et Lamarche T., note sous Cass., Ass. Plén., 25 juin 2014, n° 13-28.369, *Baby-Loup*, *AJDA* 2014, p. 1842.

Pacteau B., note sous CE, 27 juin 2008, *Mme Faïza A*, *LPA*, 18 févr. 2009.

Parrot K.,

- Note sous CEDH, 23 sept. 2010, n° 24672/07, *Bousarra c/ France*, *AJDA* 2010, p. 1797.
- « Aperçu critique de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France », *Recueil Dalloz* 2017, p. 231.

Pauvert B., note sous Cons. const., décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.*, *AJDA* 2015.

Perrier J.-B., « Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public », *RSC* 2011, p. 425.

Perrier M., obs. sous CE, 19 juill. 2011, *Trélazé (Cne), Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole, Montpellier (Cne) et Vayssière (M^{me})*, *AJCT* 2011, p. 515.

Petit J., Fleury Graff T., Le Srat G. et Alexis M., « La réforme du droit d'asile : Regards croisés sur le transposition des directives "Procédures" et "Accueil" », *Revue trimestrielle de droit européen* 2016, p. 7-20.

Prétot X., note sous CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris c/ Levy. D. soc.* 1989, p. 767.

Rivero J.,

- note sous la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, *in A.J.D.A.*, octobre 1971, p. 539.
- « Les P.F.R.L.R. : une nouvelle catégorie constitutionnelle ? », *in D.*, 1972, chron. XLI, p. 265.

Rolin F., « Le Conseil d'Etat abandonne la doctrine de l'avis de 1989 sur la laïcité », note sous CE, 8 oct. 2004, *Union Française pour la Cohésion Nationale*, *AJDA* 2005, p. 43.

Rome F., édito sous CE, 19 juill. 2011, *Trélazé (Cne), Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône, Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole, Montpellier (Cne) et Vayssière (M^{me})*, *D.* 2011, p. 2025.

Rousseau D.,

- « Chronique », *R. D. P.*, 1990, p. 43.
- « Chronique », *R. D. P.*, 1992, p. 42.

Schoettl J.-E.,

- « La nouvelle loi sur l'immigration devant le Conseil constitutionnel », *L.P.A.* 20 janvier 2004, n° 14, p. 10 et 21 janvier 2004, n° 15, p. 10.
- « La loi relative à l'immigration et à l'intégration est-elle constitutionnelle ? », note sous Cons. Const., 20 juill. 2006, décis. n° 2006-539 DC, *LPA*, n° 154, 2006, p. 3.

Schrameck O., « Application du principe d'égalité au droit de la nationalité », comm. de la décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *AJDA*, 1996, p. 693.

Slama S.,

- Comm. sous CE, réf., 17 sept. 2009, *Ministre de l'Immigration c/ Salah*, *AJDA* 2010, p. 202.

- « Jésus revient au Palais Royal ou quand le Conseil d'État fait obstacle à la séparation de l'État et de l'étable », *La Revue des droits de l'homme*, Novembre 2017, note sous CE, Ass., 9 novembre 2016, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, et *Fédération de la libre pensée de Vendée*.

Spitz P.-E., « A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme », *AJDA*, 1997, p. 538.

Sudre F., « Extradition et peine de mort : arrêt *Soering* de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juillet 1989 », *R.G.D.I.P.*, 1990.

Tchen V.,

- Note sous CE, 17 oct. 2003, *Bouhsane*, *JCP A* 2003, p. 1471.
- Note sous CE, 7 avr. 2010, *Ministre d'état, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, *Constitutions* 2010, p. 437.
- Chronique sous Cons. const., décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Constitutions* 2011, p. 581.
- « Etrangers : regards critiques sur la réforme du 16 juin 2011 », *Dr. Adm.*, 2° 11, étude n° 17.
- Note sous Cons. const., décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S.*, *Constitutions* 2011, p. 597.
- « La réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015, un séisme procédural comme remède à la crise d'asile », *Droit administratif*, 2015, pp. 37-40.
- chron. sous CJUE, GC, 6 décembre 2011, *Achughbabian c/ Préfet du Val de Marne*, aff. C-329/11, *Dr. adm.* févr. 2012, p. 46.

Turpin D.,

- Note sous CE, 19 avril 1991, *Babas*, *RCDIP* 1991, p. 677.
- D. Turpin, « La réforme de la condition des étrangers par les lois des 24 août 1993 et 30 décembre 1993 et par la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 », *Revue critique de droit international privé*, 1994, p. 1.
- « La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration : choisir pour ne plus subir ? », *Revue critique de droit international privé* 2007, p. 1.
- « La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile : précisions techniques et symboles républicains », *Recueil Dalloz* 2008, p. 930.
- « La loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : de l'art de profiter de la transposition des directives pour durcir les prescriptions nationales », *Revue critique de droit international privé* 2011, p.499.

- « La loi du 7 mars 2016 : mieux accueillir les uns, mieux éloigner les autres », *Rev. crit. DIP* 2016, p. 235.

Waline M., note sous CE, 10 mai 1974, *Denyez et Chorques*, *RDP* 1974, p. 467.

Zarka J.-C., « Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité : Le Conseil constitutionnel a prononcé trois censures et émis deux réserves d'interprétation », *J.C.P. G.*, 2003, II, p. 2249.

INDEX DES JUGEMENTS, DES ARRETS, DES DECISIONS, DES ORDONNANCES ET DES AVIS

Les chiffres renvoient aux numéros des paragraphes

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- Cons. const., décision n° 60-8 DC du 11 août 1960, *Loi de finances rectificative pour 1960* : n° 466.
- Cons. const., décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association* : n° 440.
- Cons. const., décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, *Loi de finances pour 1974* : n° 332.
- Cons. const., décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse* : n° 545.
- Cons. const., décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement* : n° 405.
- Cons. const., décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *Loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes* : n° 310 ; 339.
- Cons. const., décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales* : n° 339.
- Cons. const., décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, *Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration* : n° 469.
- Cons. const., décision n° 81-130 DC du 30 octobre 1981, *Loi portant abrogation de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980 modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 14 et 15 de ladite loi* : n° 460.

- Cons. const., décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales* : n° 277.
- Cons. const., Décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982, *Loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale* : n° 310.
- Cons. const., décision 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales* : n° 697.
- Cons. const., décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social* : n° 380.
- Cons. const., décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* : n° 456.
- Cons. const., décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France* : n° 456.
- Cons. const., décision n° 89-266 DC du 9 janvier 1990, *Loi modifiant l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* : n° 465.
- Cons. const., décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé* : n° 335 ; 464 ; 466 ; 551.
- Cons. const., décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse* : n° 378.
- Cons. const., décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique* : n° 346.
- Cons. const., décision 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* : n° 697.
- Cons. const., décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne* : n° 321.
- Cons. const. décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne* : n° 324.
- Cons. const. décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, *Loi réformant le code de la nationalité* : n° 158.
- Cons. const., décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* : n° 472 ; 523 ; 545.
- Cons. const., décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal* : n° 514.

- Cons. const., décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* : n° 382.
- Cons. const., décision 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française* : n° 697.
- Cons. const., décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire* : n° 236.
- Cons. const., décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, Certificat d'hébergement* : 517 ; 523 ; 584.
- Cons. const., décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail* : n° 866.
- Cons. const., décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* : n° 113 ; 378.
- Cons. const., décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel* : n° 382.
- Cons. const., décision n° 2001-451 DC du 27 nov. 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles* : n° n° 866.
- Cons. const., décision 2001-452 DC du 6 décembre 2001, *Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier* : n° 113
- Cons. const., décision 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002* : n° 113.
- Cons. const., décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse* : n° 697.
- Cons. const., décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* : n° 523 ; 860.
- Cons. const., décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* : n° 541.
- Cons. const., décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, *Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi* : n° 380.
- Cons. const., décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006* : n° 555.
- Cons. const., décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* : n° 523 ; 617 ; 861.
- Cons. const., décision 2006-541 DC du 28 septembre 2006, *Accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance de brevets européens* : n° 113.
- Cons. const., décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile* : n° 379 ; 651.
- Cons. const. décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat* : n° 839.

- Cons. const., décision DC n° 2010-613 du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public* : n° 415.
- Cons. const., décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* : n° 537 ; 607.
- Cons. const., décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S* : n° 556.
- Cons. const., décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012 : n° 192.
- Cons. const., décision n° 2012-264 QPC du 13 juillet 2012 : n° 194.
- Cons. const. décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S* : n° 237.

CONSEIL D'ETAT

- CE, 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary* : n° 841.
- CE, 5 nov. 1943, *Leneveu* : n° 841.
- CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore* : n° 316.
- CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du Conservatoire* : n° 316.
- CE, 21 avr. 1969, *M. Amal Daoud* : n° 206.
- CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques* : n° 339.
- CE, 16 février 1977, *Sipos* : n° 214.
- CE, Section, 12 mai 1978, *C. R. O. U. S. S. de Nancy Metz* : n° 318.
- CE, Ass., 8 déc. 1978, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)* : n° 531.
- CE, 27 mai 1983, *Cajarville* : n° 214.
- CE, 30 mars 1984, *Abecassis* : n° 214.
- CE, 8 mars 1985, *Assoc. Les amis de la Terre* : n° 841.
- CE, 25 juill. 1985, *Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale c/ Benedetti* : n° 205.
- CE, 22 novembre 1985, *Quillevère* : n° 108.
- CE, 28 févr. 1986, *Akbras* : n° 206.
- CE, 28 févr. 1986, *Ministre des Affaires Sociales c/ Boubanna* : n° 205.
- CE, 23 mai 1986, *M. Medi Konki* : n° 206.
- CE, 13 juin 1986, *M^{lle} Perabia* : n° 205.
- CE, 9 juill. 1986, *M. Waked* : n° 206.
- CE, 11 juill. 1986, *M^{lle} Gamska* : n° 206.
- CE, 25 juil. 1986, *Ministre des Affaires Sociales c/ M^{lle} Benyoucef* : n° 206.
- CE, 26 sept. 1986, *M. Panikoglu* : n° 206.
- CE, 26 sept. 1986, *GISTI* : n° 206 ; 621.
- CE, 15 janv. 1987, *M. Khalife Riad* : n° 206.
- CE, 23 sept. 1988, *Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale c/ M^{me} Fleming* : n° 120.

- CE, 12 février 1988, *Association des résidents du quartier Portugal-Italie* : n° 421.
- CE, 11 mars 1988, *Min. des affaires sociales et de l'emploi c/ M. Diagne* : n° 225.
- CE, 15 avr. 1988, *Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale c/ Mme Karim* : n° 208.
- CE, 13 mai 1988, *Mohamed Soudani* : n° 208.
- CE, 24 févr. 1989, *M. Souprayen* : n° 208.
- CE, 21 juin 1989, *M. Ananbana* : n° 208.
- CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris c/ Levy* : n° 551.
- CE, Avis de l'Assemblée générale (section de l'intérieur) n° 346893 du 27 novembre 1989 : n° 412.
- CE 28 mars 1990, *Madani* : n° 206.
- CE, 12 déc. 1990, *M. Pierre Katrakazos* : n° 206.
- CE, 18 janv. 1991, *Beldjoudi* : n° 488.
- CE, 19 avril 1991, *Babas* : n° 488.
- CE, 19 avril 1991, *Belgacem* : n° 488.
- CE, 23 oct. 1991, *Ministre de la Solidarité de la Santé et de la Protection Sociale c/ M. Mmadi* : n° 120.
- CE, 20 nov. 1991, *Mme Arici* : n° 121 ; 224.
- CE, 10 avril 1992, *Aykan* : n° 488.
- CE, 10 avril 1992, *M. Marzini* : n° 488.
- CE, 22 fév. 1993, *Guisset* : n° 225.
- CE, 23 mars 1994, *M. Majid Y* : n° 227.
- CE, 25 mars 1994, *M. Jaador* : n° 119.
- CE, 16 déc. 1994, *Dame Labidi* : n° 208.
- CE, 3 fév. 1995, *Cissé* : n° 205.
- CE, 20 nov. 1995, *Stiti* : n° 206.
- CE, 14 oct. 1998, *Amiour* : n° 227.
- CE, 3 févr. 1999, *Mme E.Y* : n° 227.
- CE, 3 mai 2000, *Demoiselle Marteaux* : n° 418.
- CE, 20 mars 2000, *Ministre de l'emploi et de la solidarité* : n° 205.
- CE, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe* : n° 528.
- CE, 14 fév. 2001, *Belmehdi* : n° 583.
- CE, 30 mars 2001, *Ministre de la solidarité et de l'emploi c/ Mme Laïla X* : n° 208.
- CE, Ass. 6 avril 2001, *Pelletier et autres* : n° 339.
- CE, 6 avril 2001, *Syndicat national des enseignements du second degré* : n° 339 ; 405.
- CE, 30 oct. 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme Tliba* : n° 531.
- CE, 5 déc. 2001, *Préfet de la Haute-Garonne c/ M. Aïssat* : n° 604.

- CE, Assemblée générale, avis n° 366. 313 du 31 janvier 2002, *EDCE*, n° 54, p. 185 : n° 347.
- CE, 17 oct. 2003, *Bouhsane* : n° 583.
- CE, 30 avril 2004, *Préfet d'Ille-et-Vilaine* : n° 534.
- CE, 8 oct. 2004, *Union Française pour la Cohésion Nationale* : n° 414.
- CE, Ass., 31 mai 2006, *GISTI* : n° 316.
- CE, 7 juin 2006, *Aides, Gisti et a.* : n° 548.
- CE, 13 nov. 2006, *M. Mohamed A* : n° 223.
- CE, 14 févr. 2007, *M. Farid A* : n° 223.
- CE, 21 déc. 2007, *M. Mustapha A* : n° 223.
- CE, 16 juin 2008, *Association La Cimade* : n° 544.
- CE, 13 févr. 2008, *Lyes A* : n° 222.
- CE, 27 juin 2008, *Mme Faïza A* : n° 223.
- CE, ord., 23 mars 2009, *Gaghiev* : n° 750.
- CE, réf., 17 sept. 2009, *Ministre de l'Immigration c/ Salab* : n° 544 ; 750.
- CE, 7 avr. 2010, *Ministre d'état, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire* : n° 607.
- CE 25 mai 2010, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Methari (Mme)* : n° 207.
- CE, 19 juillet 2010, *Dinkel* : n° 208.
- CE, 13 août 2010, *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Mbala Nꝯuzji* : n° 544.
- CE, réf., 19 novembre 2010, *ministre de l'Immigration c/ K. Panokheel* : n° 544.
- CE, 21 mars 2011, *Mme Karima A* : n° 233.
- CE, 21 mars 2011, *M. Seydou A* : n° 233.
- CE, 7 avril 2011, *La Cimade et Gisti* : n° 543.
- CE, 19 juill. 2011, *Trélazé (Cne)* : n° 421.
- CE, 19 juill. 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône* : n° 421.
- CE, 19 juill. 2011, *Communauté urbaine du Mans - Le Mans métropole* : n° 421.
- CE, 19 juill. 2011, *Montpellier (Cne)* : n° 421.
- CE, 19 juill. 2011, *Vayssière (Mme)* : n° 421.
- CE, 5 août 2011, *M. Wali A* : n° 750.
- CE, 8 mars 2012, *Statuts de la ligue national de volley* : n° 356.
- CE, 26 nov. 2012, *Commission de médiation de l'Essonne c/ M. Kamo A* : n° 542.
- CE, 17 avr. 2013, *Cimade et Gisti* : n° 543.
- CE, réf., 19 juin 2013, *La Cimade et Gisti* : n° 543.
- CE, 1er août 2013, *Nazari* : n° 544.
- CE, 1er août 2013, *Chadad* : n° 544.

- CE, ord. Réf., 23 août 2013, *Préfet de la Mayenne* : n° 701.
- CE, 27 novembre 2013, *M. Mohammed A* : n° 221.
- CE, 30 déc. 2013, *M. B* : n° 604.
- CE, 12 février 2014, *La Cimade et Gisti* : n° 543.
- CE, 9 nov. 2015, *Ministre de l'Intérieur* : n° 604.
- CE, 9 novembre 2016, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne* : n° 423.
- CE, 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée* : n° 423.
- CE, 22 décembre 2016, *M. A c/ Office français de l'immigration et de l'intégration* : n° 750.
- CE, 23 décembre 2016, *Association la Cimade et autres* : n° 764.
- CE, 2 mai 2017, *M. A c/ Office français de l'immigration et de l'intégration* : n° 750.

COUR DE CASSATION

- Cass. civ. 1^{re}, 29 mai 1974, *Van Honacker* : n° 152.
- Cass. civ. 1^{re}, 29 juin 1983, *Khiari* : n° 151.
- Cass. civ. 1^{re}, 15 juill. 1999: n° 176.
- Cass. civ. 1^{re}, 22 oct. 2002, n° 00-18.548: n° 154.
- Cass. civ. 1^{re}, 19 octobre 2004, n° 02-18.154 : n° 154.
- Cass. civ. 1^{re}, 28 mars 2006 : n° 176.
- Cass. civ. 1^{re}, 19 sept. 2007. n° 06-17.572 : n° 230.
- Cass. civ. 2^e, 15 avr. 2010, n° 09-12.911 : n° 555.
- Cass., ass. plén., 3 juin 2011, n° 09-69.052 et n° 09-71.352 : n° 555.
- Cass. civ. 1^{re}, 16 juin 2011, n° 10-17.532 : n° 282.
- Cass. civ. 1^{re}, 16 juin 2011, n° 10-19.232 : n° 282.
- Cass. civ. 1^{re}, 23 mai 2012, n° 11-26-535 : n° 194.
- Cass. soc. 19 mars 2013, n° 11-28.845 : n° 418.
- Cass. ass. plén., 5 avr. 2013, n° 11-17.520 et n° 11-18.947 : n° 555.
- Cass. civ. 1^{re}, 15 mai 2013, n° 12-18.003 : n° 282.
- Cass. civ. 1^{re}, 29 janv. 2014, n° 13-13778 : n° 282.
- Cass. ass. plén., 25 juin 2014, n° 13-28.369, *Baby-Loup* : n° 418.
- TGI Tarbes, ord. réf., 23 déc. 2014, n° 14/00278 : n° 419.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

- CEDH, 28 mai 1985, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* : n° 486.
- CEDH, 7 juillet 1989, *Soering c/ Royaume-Uni* : n° 487.
- CEDH, 18 février 1991, *Monstaquin c/ Belgique* : n° 534.
- CEDH, 30 octobre 1991, *Vilvarajah c/ Royaume-Uni* : n° 342.
- CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce* : n° 396.
- CEDH, 16 sept. 1996, *Gaygusuz* : n° 551.
- CEDH, 15 nov. 1996, *Chahal c/ Royaume-Uni* : n° 486.
- CEDH, 5 févr. 2002, *Conka c/ Belgique* : n° 482.
- CEDH, 15 juillet 2003, *Mokrani c/ France* : n° 534.
- CEDH, 23 sept. 2010, *Bousarra c/ France* : n° 534.
- CEDH, 28 oct. 2010, *Saidoun c. Grèce et Famsie c. Grèce* : n° 510.
- CEDH, gr. ch., 21 janv. 2011, *M. S. S. c/ Belgique et Grèce* : n° 745.
- CEDH, 8 avr. 2014, *Dhabbi c/ Italie* : n° 510.

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

- CJCE, 12 nov. 1969, *Stauder* : n° 490.
- CJCE, 7 février 1979, *Ministre public c. Vincent Auer* : n° 356.
- CJCE, 17 déc. 1970, *Internationale, Handelsgesellschaft* : n° 490.
- CJCE, 14 mai 1974, *Nold* : n° 490.
- CJCE, 15 juin 1978, *Defrenne c/ Sabena* : n° 490.
- CJCE, 26 juin 1980, *National Panasonic* : n° 490.
- CJCE, 18 mai 1989, *Commission c/ RFA* : n° 490.
- CJCE, 18 oct. 1989, *Orkem c/ Commission* : n° 490.
- CJCE, 30 avr. 1996, *P/S, et Cornwall Country Council* : n° 490.
- CJCE, 17 févr. 1998, *Grant c/ South West Trains Ltd* : n° 490.
- CJCE, 17 déc. 1998, *Baustahlgenewebe GmbH c/ Commission* : n° 490.
- CJCE, 27 sept. 2001, *Kondova, The Queen c/ the Secretary of State for the Home Department* : n° 498.
- CJCE, 11 juillet 2002, *Carpenter* : n° 498.
- CJCE, 17 sept. 2002, *Baumbast* : n° 586.
- CJCE, 26 nov. 2002, *Oteiza Olazabal* : n° 587.
- CJCE, 24 sept. 2003, *Akrich* : n° 490 ; 587.

- CJCE 29 avr. 2004, *Orfanopoulos et Oliveri* : n° 490.
- CJUE, GC, 1er mars 2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL* : n° 505.
- CJUE 28 avril 2011, *El Dridi* : n° 505.
- CJUE, GC, 6 décembre 2011, *Achughbabian c/ Préfet du Val de Marne* : n° 505.
- CJUE, 27 décembre 2011, *N. S. et autres* : n° 529.
- CJUE, CG, 24 avril 2012, *Servet Kamberaj c/ Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES)* : n° 510.
- CJUE, 2e ch., 26 avril 2012, *Commission contre Pays-Bas* : n° 491.
- CJUE, 19 juillet 2012, *Dülger*: n° 531.
- CJUE, 27 sept. 2012, *CIMADE et Groupe de soutien des immigrés c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* : n° 529 ; 543.
- CJUE, 30 mai 2013, *Arslan* : n° 529.
- CJUE, 27 février 2014, *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c/ Saciri*: n° 544 ; 529.

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

- CAA Nantes, 14 avril 2000, *M. Ajomine* : n° 206.
- CAA Nantes, 21 déc. 2001, arrêt n° 00NT01752, non publié au Lebon: n° 119.
- CAA Nantes, 19 avr. 2001, arrêt n° 00NT00549, non publié au Lebon : n° 119.
- CAA Nantes, 31 juill. 2003, arrêt n° 02NT01272, non publié au Lebon : n° 121.
- CAA Marseille, 1er juillet 2008, *M. Nedim X* : n° 582.
- CAA Nantes, 10 nov. 2009, n° 08NT01930 : n° 209.
- CAA Nantes, 15 déc. 2009, n° 08NT00126 : n° 209.
- CAA Nantes, 18 juin 2010, *Mme Mireille X* : n° 582.
- CAA Versailles, 9 nov. 2010, *M. Oluc*: n° 873.
- CAA Lyon, 7 mars 2011, *Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement et de la mer* : n° 542.
- CAA Nantes, 22 avr. 2011, n° 10NT002280: n° 209.
- CAA Bordeaux, 22 nov. 2011, *M. Hicham A*: n° 582.
- CAA Nantes, 8 févr. 2013, *M^{me} Champiaux*: n° 873.
- CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, *Préfet de la Haute-Vienne*: n° 874.
- CAA Bordeaux, 7 mai 2014, n° 13BX03062 : n° 874.
- CAA Versailles, 23 juin 2015, *Préfet de l'Essonne* : n° 634.
- CAA Bordeaux, 3 mai 2016, *Préfet de la Dordogne* : n° 874.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

- TA Paris, 9 mars 1986, *Bureau d'action sociale de Paris* : n° 555.
- TA Paris, 9 mai 1987, *Commune de Vaucresson*: n° 555.
- TA Paris, 22 mars 1990, *M. Garip Gaya* : n° 226.
- TA Nantes, 28 avr. 1992, *M. Mustapha Yahi* : n° 119.
- TA Marseille, 7 avr. 1998, *Préfet des Bouches du Rhône* : n° 555.
- TA Cergy-Pontoise, réf., 13 janvier 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis* : n° 319.
- TA Paris, 28 octobre 2016, n° 1618442/9 : n° 755.

COURS CONSTITUTIONNELLES ÉTRANGÈRES

- Tribunal constitutionnel espagnol, STC n° 107 du 23 novembre 1984, *JC*, vol. X, 199-211 (209) : n° 553.
- Cour constitutionnelle italienne, décisions n° 372 du 2 décembre 2004 et n° 379 du 6 décembre 2004, G. U. du 15/12/2004 n. 48 : n° 286.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 259/2007 du 19 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 260/2007 du 20 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 261/2007 du 20 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 262/2007 du 20 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 263/2007 du 20 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 264/2007 du 20 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 265/2007 du 20 décembre 2007, *BOE* du 22 janvier 2008 : n° 846.
- Tribunal constitutionnel espagnol, arrêt n° 107 du 23 novembre 1984, *JC*, vol. X, 199-211 (209).
- Cour constitutionnelle italienne, Sent. n° 10 du 11 janvier 2010, *Gazzetta Ufficiale* du 20 janvier 2010 : n° 709.

- Cour constitutionnelle italienne, Sent. n° 134 du 12 avril 2010, *Gazzetta Ufficiale* du 21 avril 2010 : n° 709.
- Tribunal constitutionnel espagnol, STC 31/2010 du 28 juin 2010, *BOE* du 16 juillet 2010 : n° 707.

DECISIONS ET DELIBERATIONS D'AUTORITES ADMINISTRATIVES
INDEPENDANTES

- Halde, Délibération n° 2008-149 du 15 septembre 2008 : n° 367.
- Halde, Délibération n° 2008-193 du 15 septembre 2008 : n° 875.
- Défenseur des droits, Décision MLD-2016-064 du 23 février 2016 relative à une discrimination en raison de l'origine : n° 371.
- Défenseur des droits, Décision MDS-2016-132 du 29 avril 2016 relative à des contrôles d'identité discriminatoires : n° 371.

INDEX ALPHABETIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros des paragraphes

A

Accords d'intégration italiens : 851-852.

Accueil

- Entretien individuel, 122 ; 813-814.
- Plate-forme d'accueil : 774 ; 780.
- Service public : 686 et s.

Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

- Missions : 719.
- Origines de sa création : 687-688.

Assimilation

- Assimilation linguistique : 115-117.
- Condition d'assimilation pour l'acquisition de la nationalité : 221 et s.

Autonomie de la volonté

- En droit de la nationalité : 96.
- En droit des contrats : 828 et s.

B

Bureau du Sceau : 124 et s.

Burka : 227 ; 415.

C

Carte de résident

- Carte de résident permanent : 597 et s.
- Notion : 568.
- Obtention de plein droit : 571-575 ; 577-580
- Obtention discrétionnaire : 581-585.
- Renouvellement : 584.

Carte de résident longue durée-UE : 588-596.

Centre d'accueil de demandeurs d'asile : 758 et s.

Citoyenneté

- Citoyenneté active et passive sous la révolution française : 261-262
- Citoyenneté athénienne dans la cité antique : 250-251
- Citoyenneté dans la philosophie des lumières : 257-259
- Citoyenneté européenne : 8 ; 321 ; 586.
- Citoyenneté romaine dans l'Antiquité : 252.
- Définition : 247.
- Lien avec la nationalité : 265-270.

Citoyenneté-résidence

- Droits garantis : 525 et s.

- Droits fondateurs : 539 et s.
- Notion : 558-559.

Collectivités territoriales

- Compétences relatives à l'intégration : 697-699 ; 700-704 ; 712.
- Prise en charge des mineurs étrangers par les départements : v. *Mineurs étrangers non accompagnés*
- Rôle en matière d'intégration : 711 ; 713-715.
- Rôle des entités locales au Royaume-Uni : 706.
- Rôle des communautés autonomes espagnoles : 708.
- Rôle des régions italiennes : 709.

Communauté de vie : 165 ; 189-195 ; 230-232 ; 533 ; 631.

Convention européenne des droits de l'homme

- Application en droit français : 481.
- Application aux étrangers : 482 ; 485-488.

Contractualisation : 769-772 ; 805 ; 820 ; 825 et s. ; 853 ; 855.

Contrat d'accueil et d'intégration

- Bénéficiaires : 784-785.
- Familial : 786 et s.
- Individuel : 781 et s.
- Origines : 773-780.
- Précontrat d'accueil et d'intégration : 795-797.

Contrat d'intégration républicaine : 799-808.

D

Déclaration des droits de l'homme de 1789 : 242 ; 260-261 ; 324 ; 331 ; 343 ; 389 ; 440 ; 449.

Défenseur des droits : 361 ; 368-371.

Demandeurs d'asile (accueil, protection)

- Allocation pour demandeurs d'asile
 - Notion : 751.
 - Conditions : 752-753.
 - retrait ou suspension : 755.
- Conditions matérielles décentes : 750 et s. ; 764.
- Dispositif d'accueil : 747 et s.

Dignité de la personne humaine : 58 ; 442 ; 445 ; 514-515 ; 529 ; 541 ; 545 ; 553 ; 668 ; 753.

Discriminations :

- Affirmative actions : 376-377.
- Discriminations positives : 378 et s.
- Lutte contre les discriminations : 364 et s.
- Notion : 359-361.

Domicile : 151 ; 190.

Droit à l'intégration : 513-514.

Droit à une vie familiale : 194 ; 455-457 ; 469 ; 487 ; 496 ; 531 et s. ; 579 ; 584 ; 631 ; 788.

Droit au séjour :

- Absence de droit fondamental : 342 ; 473 ; 519 ; 523 ; 862.
- Contrat d'intégration républicaine : 839.

- Effectivité limitée : 613.
- Etrangers malades : 604.
- Etrangers retraités : 601.
- Protection par médiation : 523.
- Réfugiés : 628.
- Séjour de longue durée et intégration : 559.

Droit d'asile : 525-530.

Droit de vote :

- Droit de vote des étrangers en droit comparé
 - Allemagne : 284
 - Belgique : 302.
 - Espagne : 290 et s.
 - Irlande : 301
 - Italie : 285-286.
 - Pays-Bas : 303.
 - Pays scandinaves : 304
 - Royaume-Uni : 296-299
 - Suisse : 305.
- Droit de vote des ressortissants de l'Union européenne : 321.
- Effets du droit de vote sur l'intégration : 311-314.
- Elections non-politiques : 316-319.
- Imposition et droit de vote des étrangers : 309-310.
- Motifs d'exclusion de l'étranger : 271-277.
- Réforme constitutionnelle : 324-326.

Droits fondamentaux

- Bénéficiaires : 448-452
- Logique de droits et intégration : 441.
- R ressortissants tiers : 504 et s.

E

Étranger

- Catégorisation : 8-10.
- Définition : 5 et s.
- Statut constitutionnel : 453 et s.
- Statut conventionnel : 478-488.

Egalité (Principe d')

- Consécration constitutionnelle : 331-332
- Egalité entre Français de naissance et Français naturalisés : 350-356
- Egalité entre hommes et femmes : 223
- Egalité entre nationaux et non-nationaux : 170 ; 339-348 ; 813.

Erreur manifeste d'appréciation : 873-874.

Externalisation : 795.

F

Formation civique : 783 ; 809-812 ; 813.

Formation linguistique

- Compétence : 721 ; 739.
- Individualisation : 815-817.
- Niveau linguistique enseigné : 818-820.
- Universalisation : 741-744

H

Haut conseil à l'intégration : 775-777 ; 671 et s.

Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : 365-367 ; 556 ; 875.

I

Identité : 53 ; 673 ; 678-679 ; 693 ; 856.

Immigré

- Définition : 7.
- Histoire de l'immigration en France : 12-25.

Insertion : 35.

Intégration

- Condition d'intégration
 - Condition d'intégration et laïcité : 875.
 - Condition d'intégration et infractions pénales : 874.
 - Droit au séjour : 822 ; 859 et s.
 - Signification textuelle : 871-872.
- Injonction : 852 ; 825 et s.
- Notion : 31.
- Politique d' : 38-44
- Principes d'un cadre commun européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers : 501-503.

Interculturalité : 503 ; 712.

Irréguliers : 10 ; 473 ; 496 ; 507 ; 545 ; 550 ; 553.

J, K, L

Laïcité :

- Constitutionnalisation : 402-406.
- Laïcité « positive » : 424-427.

- Liberté religieuse : 395 ; 398 ; 411-416.
- Origines : 389-391.
- Principe de neutralité : 417-419 ; 422-423 ; 427 ; 673 ; 682.
- Principe de séparation : 399-401.
- Pratique radicale de la religion : 223 ; 227 ; 875.
- Signes religieux : 414 ; 419.

Langue française

- Condition d'une bonne maîtrise de la langue : 118-122 ; v. *Assimilation linguistique*.
- Constitutionnalisation de la primauté de la langue française : 111-113.
- Formation linguistique : v. *formation linguistique*.
- Unification linguistique : 107-110.

Logement

- Droit au logement : 541 ; 756-764.
- Droit au logement opposable : 542.
- Logement des demandeurs d'asile en attente d'une décision : v. *Demandeurs d'asile*.

Liberté d'aller et de venir : 474.

Liberté de mariage : 182-183 ; 531.

M

Mariage :

- Conditions de validité : 174-176.
- Liberté de se marier : v. *liberté de mariage*.
- Lutte contre les mariages de complaisance : 177-184.
- Principe d'égalité dans le mariage : 166-169 ; 170.

- Principe d'unité de nationalité dans le mariage : 134.

Médiation

- Mise en œuvre : 523.
- Notion : 522.
- Protection par ricochet : 487 ; 520.

Mineurs étrangers non accompagnés : 632 ; 700-704.

N

Nation :

- Conception élective : 89-91 ; 99 ; 162.
- Conception ethnique : 88 ; 99.
- Crise : 3 ; 46.
- Définition : 65-66
- Etat-nation : 72 ; 242 ; 259.
- Nation et Etat : 70.
- Nation et groupe ethnique : 67
- Rôle : 74 et s.

Nationalité

- Acquisition automatique du fait de la naissance : 95.
- Acquisition par déclaration du fait du mariage : 165 et s.
- Acquisition par déclaration du fait de la naissance : 150 et s. ; 161 et s.
- Attributs : 339-348.
- Déchéance : 138 ; 234 et s.
- Définition : 60.
- Double droit du sol : 95.
- Double nationalité : 201 ; 235.
- Droit du sang : 99.
- Droit du sol : 102 et s.
- Fraude : 230 et s.
- Loyauté : 229.

- Politique de la nationalité : 123 et s.
- Retrait ou perte : 238.
- Rôle de la volonté en droit de la nationalité : 157 et s.

Naturalisation

- Conditions : 201 et s.
- Durée du stage : 209 et s.
- Incapacités du naturalisé : 353.
- Pratiques administratives : 211 et s.

O

Objectif de valeur constitutionnelle

- Droit à disposer d'un logement décent : 511.
- Intelligibilité et accessibilité de la loi : 839 ; 866.
- Sauvegarde de l'ordre public : 456 ; 517.

Office français de l'immigration et de l'intégration

- Compétence : 723-726 ; 736-738 ; 741 et s.
- Origines : 717-722.
- Réseau à l'étranger : 732-735.
- Structure nationale : 729-730.
- Structure territoriale : 731.

Ordre public : 231 ; 413 ; 419 ; 487 ; 517 ; 583-585 ; 587 ; 598 ; 614 ; 771 ; 863 ; 868 ; 873.

P

Pacte international relatif aux droits civils et politiques : 337.

Plans d'intégration (Espagne) : 708.

Polygamie : 225-226 ; 533 ; 577 ; 623.

Pouvoir discrétionnaire : 63 ; 211 ; 214 et s. ; 486 ; 521 ; 616 ; 637 ; 822.

Préambule de 1946 : 450.

Principe fondamental reconnu par les lois de la République : 406.

Proportionnalité (contrôle de) : 534.

Protection sociale (droit à) : 455 ; 470 ; 476 ; 510 ; 550-556.

Q, R

Regroupement familial : 476 ; 496 ; 532 ; 578 ; 633 ; 644 ; 774 ; 787-790 ; 795-797.

Résidence

- Résidence habituelle : 151-152 ; 153-155 ; 161 ; 205 ; 209-210 ; 527 ; 556 ; 606 ; 618 ; 621-623.
- Résidence longue et stable (lien avec l'intégration) : 558-560.

Revenu de solidarité active : 556 ; 754.

S

Santé

- Droit à la protection de la santé : 536 ; 545 ; 764.
- Protection contre des mesures d'expulsion en raisons d'un risque : 604-607. majeur pour la santé de l'étranger en cas de sortie du territoire

Souveraineté :

- Conditions essentielles d'exercice de la souveraineté. : 346.
- Logique de souveraineté : 439 ; 695.

- Souveraineté nationale et droit de vote : 272-274.
- Souveraineté nationale et accès à l'emploi : 343 et s.

T

Terrorisme : 236-237.

U

Unité de nationalité dans le mariage :
v. *Mariage*

V, W

Valeurs républicaines : 222 ; 357 ; 795 ; 809 ; 814 ; 875.

Vulnérables : 600-607 ; 627 ; 790.

X

Xénophobie : 15.

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	9
SOMMAIRE	13
INTRODUCTION GENERALE.....	15
PREMIERE PARTIE : LES FACTEURS JURIDIQUES TRADITIONNELS CONCOURANT A L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS	51
TITRE PREMIER : LA NATIONALITE, FACTEUR CONSACRANT UN LIEN DE RATTACHEMENT AVEC L'ETAT-NATION.....	55
CHAPITRE PREMIER : LA NATIONALITE COMME INSTRUMENT	57
Section 1 : La nationalité, instrument au service d'une nation.....	58
§ 1. L'influence du rôle de la nation.....	58
A) L'idée de nation.....	59
1) Une forme particulière d'unité politique.....	59
2) Les contours de la nation.....	60
B) Le projet politique de la nation	65
1) Le rôle transcendantal du projet national	65
2) Les institutions étatiques au service du projet national	67
§2. L'influence de la conception de la nation.....	72
A) L'opposition franco-allemande relative à la conception de la nation	72
1) Les origines de l'opposition	72
2) Le contenu de l'opposition	74
B) La matérialisation d'une conception de la nation par les principes directeurs du droit de la nationalité	79
1) Une matérialisation contestée	79
2) Une matérialisation vérifiée	82
Section 2 : La nationalité, instrument d'une politique définie	85
§ 1. Une politique linguistique autoritaire.....	85
A) L'unité linguistique de la France	86
1) La construction politique de l'unité linguistique	86
2) La traduction constitutionnelle de l'unité linguistique	88
B) L'exigence de la maîtrise de la langue française en droit de la nationalité	91
1) La lente entrée de la langue française dans le droit de la nationalité	91
2) La maîtrise de la langue française, clé de voûte de l'assimilation à la communauté nationale.....	93
§ 2. L'instrumentalisation de la politique de la nationalité	96
A) L'action du bureau du Sceau.....	97
B) L'augmentation nécessaire de la population française	101

C) « L'heure de la gestion ».....	106
CHAPITRE SECOND : LA NATIONALITE COMME PREUVE	109
Section 1 : L'octroi de la nationalité, un droit pour l'étranger.....	110
§1. L'acquisition de la nationalité française par la naissance en France	111
A) L'acquisition de plein droit de la nationalité du fait de la naissance en France	111
1) La résidence en France au moment de la majorité	111
2) La durée de la résidence en France	112
3) La tentative de remise en cause du caractère automatique du droit à devenir français par la naissance en France de parents étrangers	114
B) L'acquisition par déclaration de la nationalité du fait de la naissance en France.....	117
§2. L'acquisition de la nationalité française par le mariage.....	119
A) L'évolution des effets du mariage sur la nationalité.....	119
1) La prédominance historique de la nationalité du mari.....	120
2) La proclamation de l'égalité et de la liberté dans le mariage	122
B) Les conditions de l'acquisition de la nationalité par le mariage	123
1) Les conditions relatives à la validité du mariage.....	124
2) Les conditions relatives à la déclaration du conjoint étranger.....	130
a) Un délai d'acquisition de plus en plus long	131
b) La condition de communauté de vie	133
Section 2 : L'octroi de la nationalité, une faveur de l'Etat.....	137
§1. L'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique	137
A) Les conditions de recevabilité de la demande de naturalisation	138
1) L'exigence d'une résidence en France.....	140
2) L'exigence d'une résidence habituelle d'une durée de cinq ans	143
B) "Les contradictions de la naturalisation"	144
§2. La sanction d'un manque d'intégration.....	148
A) Le contrôle de l'assimilation à la communauté française	148
1) Le défaut d'assimilation traduit par le refus des valeurs essentielles de la République	149
2) Le défaut d'assimilation traduit par un mode de vie inadapté à la société française	151
B) Le contrôle de la loyauté.....	154
1) La sanction de la fraude dissimulant un défaut d'intégration.....	155
2) La déchéance de la nationalité.....	157
TITRE SECOND : L'UNITE REPUBLICAINE, FACTEUR PROFITANT A L'INTEGRATION DE L'ETRANGER	163
CHAPITRE PREMIER : LA CONCEPTION UNIFIEE DE LA CITOYENNETE	165
Section 1 : La consécration du couple citoyenneté-nationalité.....	167
§1 : La notion de citoyenneté.....	167
A) La naissance de la citoyenneté politique.....	168
B) L'apparition de la citoyenneté juridique.....	170
§2 : Le lien exclusif entre citoyenneté et nationalité.....	174
A) L'avènement du citoyen dans son acception moderne.....	174
1) Les origines de la citoyenneté moderne dans la philosophie des "Lumières"	174
2) Les caractéristiques de la citoyenneté moderne dans la pensée révolutionnaire	176

B) Le bénéfice du droit de suffrage octroyé au seul national	180
1) Le processus de « nationalisation » de la citoyenneté	181
2) Les fondements de l'exclusion des étrangers du droit de vote	183
Section 2 : La remise en cause du couple citoyenneté-nationalité.....	187
§ 1 : Les exemples étrangers de remise en cause du couple citoyenneté-nationalité	189
A) Le bénéfice du droit de vote accordé à certains étrangers en droit comparé	192
1) Le modèle ibérique de la réciprocité.....	192
2) Le modèle britannique de la proximité historique.....	195
B) Le bénéfice du droit de vote accordé à tous les étrangers en droit comparé.....	198
§ 2 : Les motifs d'une évolution envisageable vers le droit de vote des étrangers	201
A) Le rôle intégrateur du droit de vote pour les étrangers.....	201
B) Les limites actuelles au couple citoyenneté-nationalité.....	206
1) La participation des étrangers à des élections non-politiques	206
2) L'extension possible du droit de vote des étrangers communautaires à tous les étrangers.....	208
CHAPITRE SECOND : LE REFUS DES DIFFERENCIATIONS	213
Section 1 : L'application du principe d'égalité	214
§ 1 : L'extension limitée du principe d'égalité	216
A) L'égalité relative entre français et étrangers	217
1) L'égalité entre Français et étrangers proclamée par les sources constitutionnelles et internationales	217
2) L'égalité entre Français et étrangers nuancée par la loi	219
B) L'égalité pleine et entière entre Français de naissance et Français naturalisés	225
1) L'apparition tardive d'une différenciation entre Français de naissance et Français naturalisés	226
2) Le rétablissement logique de l'égalité totale entre Français de naissance et Français naturalisés	228
§ 2 : La mise en place d'une politique de lutte contre les discriminations.....	230
A) La lutte contre les discriminations illégales.....	231
1) La prise de conscience du phénomène des discriminations.....	231
2) Les structures en charge de la lutte contre les discriminations	233
3) Les contradictions de la politique de lutte contre les discriminations	238
B) Le refus des discriminations légales correctrices	239
1) Le refus traditionnel des discriminations positives fondées sur l'origine.....	239
2) L'existence de différenciations légales indirectement bénéfiques pour les populations étrangères et d'origine étrangère.....	243
Section 2 : L'application du principe de laïcité.....	245
§ 1 : Les fondements de la laïcité.....	247
A) La genèse de la laïcité.....	247
1) De la proclamation du pluralisme religieux à l'affirmation du pouvoir temporel sur le pouvoir spirituel sous la Révolution de 1789.....	247
2) Le Concordat de 1801 : entre compromis et stabilité.....	249
B) L'essor de la laïcité par la loi du 9 décembre 1905	249
1) La liberté de conscience.....	250
2) Le principe de séparation.....	252
C) La constitutionnalisation de la laïcité	253
§ 2 : Les évolutions de la laïcité	256
A) L'intensification du contrôle du volet « liberté » de la laïcité	257

1) La liberté religieuse fragilisée par le législateur.....	257
2) La neutralité des personnes privées imposée par le juge	261
B) L'assouplissement du volet "séparation" de la laïcité.....	263
1) L'existence de liens matériels entre l'Etat et les cultes	263
2) Un assouplissement justifié.....	266
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	269
SECONDE PARTIE : LES FACTEURS JURIDIQUES CONTEMPORAINS DÉDIÉS A L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS.....	273
TITRE PREMIER : LA GARANTIE D'UNE NOUVELLE FORME DE CITOYENNETE	277
CHAPITRE PREMIER : LA JOUISSANCE DES DROITS FONDAMENTAUX RECONNUE AUX ÉTRANGERS.....	279
Section 1 : La reconnaissance tardive d'un bénéfice des droits fondamentaux pour les étrangers	281
§1 L'édification d'un statut constitutionnel des étrangers par les juges français	282
A) L'imprécision des textes constitutionnels au sujet des étrangers	282
B) La garantie juridictionnelle d'un statut constitutionnel pour les étrangers.....	286
1) La réception par le Conseil constitutionnel de la jurisprudence des juridictions ordinaires en faveur des droits des étrangers	286
a) L'apport du Conseil d'Etat au développement des droits fondamentaux des étrangers.....	286
b) L'apport de la Cour de cassation au développement des droits fondamentaux des étrangers.....	289
2) La construction par le Conseil constitutionnel d'un statut constitutionnel des étrangers	291
a) Un premier pas franchi vers un statut constitutionnel des étrangers par la décision du 22 janvier 1990	291
b) L'édification d'un statut constitutionnelle des étrangers par la décision du 13 août 1993.....	296
§ 2 : La protection européenne des droits fondamentaux des étrangers.....	300
A) La protection des droits et libertés des étrangers par la Cour européenne des droits de l'homme.....	300
1) Les incertitudes quant à l'application de la Convention européenne des droits de l'homme en faveur des étrangers	301
2) La reconnaissance effective des droits des étrangers par la Cour européenne des droits de l'homme...	304
B) La protection des droits et libertés des étrangers par le droit de l'Union européenne	307
1) Le respect des droits fondamentaux des étrangers appliqué à la politique européenne commune d'immigration.....	309
2) Le respect des droits fondamentaux des étrangers visé par la politique européenne commune d'intégration.....	314
a) La mise en œuvre d'un cadre commun pour l'intégration des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne.....	314
b) L'intégration des ressortissants tiers par la reconnaissance communautaire des droits fondamentaux à leur égard	316
c) Les prémices imparfaits d'un statut social communautaire pour les ressortissants tiers.....	319
Section 2 : L'identification d'un « droit à l'intégration » des étrangers.....	323
§ 1 : Les droits fondamentaux des étrangers conditionnant une résidence stable et régulière	326
A) La protection par médiation du droit au séjour des étrangers	327
B) L'hétérogénéité des droits fondamentaux des étrangers constituant une source du droit au séjour.....	330
1) Le droit à l'asile	330

2) Le droit de mener une vie familiale normale	334
3) Le droit à la santé	337
§ 2 : Les droits fondamentaux des étrangers résultant d'une résidence stable et régulière.....	339
A) Le droit d'accès à des conditions de vie décentes	339
1) L'accès des étrangers au logement.....	340
2) L'accès des étrangers au droit à la protection gratuite de la santé	343
B) Le droit à la protection sociale des étrangers	346
1) L'égalité protection sociale étendue aux seuls étrangers en situation régulière	346
2) Le contenu de la protection sociale des étrangers	348
CHAPITRE SECOND : LA MATERIALISATION D'UNE CITOYENNETE-RESIDENCE	351
Section 1 : L'intégration de l'étranger favorisée par une résidence stable et durable	353
§ 1 : La garantie par la carte de résident d'une durée longue et stable du séjour des étrangers en France	353
A) La double révolution provoquée par la loi du 17 juillet 1984.....	354
1) La nouvelle perception de l'immigration induite par la création d'une carte de résident	354
2) L'impact de l'introduction de la notion du « plein droit » dans le droit au séjour des étrangers	358
B) Les implications juridiques de la carte de résident en faveur des étrangers	360
1) La priorité accordé à l'obtention de plein droit de la carte de résident	360
2) La possibilité discrétionnaire pour l'administration de délivrer une carte de résident.....	362
§2) Les prolongements de la carte de résident.....	364
A) Les prolongements européens au bénéfice d'un séjour long et stable des étrangers	365
1) La situation spécifique des étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.....	365
2) La création d'une carte unique européenne de long séjour pour les ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne	366
B) Les prolongements français au bénéfice d'un séjour long et stable des étrangers	371
1) La création de la carte de résident permanent.....	371
2) La protection du séjour long et stable des personnes vulnérables	373
Section 2 : L'intégration des étrangers fragilisée par la mise à mal d'un séjour long et stable	378
§1 : La réalité limitée et de plus en plus rare d'une résidence de longue durée pour les étrangers	379
A) La disparition progressive de catégories d'étrangers présentant une attache réelle avec la France pour l'acquisition « de plein droit » de la carte de résident	380
1) La suppression appliquée au conjoint étranger d'un ressortissant de nationalité française	380
2) La suppression appliquée à l'étranger présentant un délai de résidence en France	382
B) Le régime actuel de l'acquisition de la carte de résident peu enclin à favoriser l'intégration des étrangers...385	
1) L'article L. 314-11 du CESEDA vidé de son sens originel.....	386
2) Le maintien de catégories « de plein droit » essentiel pour l'intégration des intéressés	388
3) La réapparition fictive de certaines catégories « de plein droit »	391
§2 : La mise en place d'une politique d'immigration « choisie »	394
A) Le choix d'une immigration utile pour la société française	396
B) L'identification d'une immigration indésirable pour la société d'accueil	400
TITRE SECOND : LE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION.....	405
CHAPITRE PREMIER : LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'INTEGRATION	407
Section 1 : Une politique d'intégration volontariste.....	408
§ 1 : L'intégration, une préoccupation devenue centrale.....	408

A) D'une politique par défaut à une véritable politique publique de l'intégration	409
B) Le volontarisme de la politique d'intégration par son institutionnalisation	412
1) Le rôle du Haut conseil à l'intégration dans l'émergence d'une nouvelle politique volontariste.....	413
a) L'évolution des politiques d'intégration sous l'impulsion du HCI	413
b) La remise en cause du rôle « intégrateur » du Haut conseil à l'intégration	418
2) L'instauration d'un véritable accueil des primo-arrivants	420
§ 2 : Le rôle des collectivités territoriales dans la politique d'intégration.....	426
A) Une faible compétence des collectivités territoriales en matière d'intégration des étrangers	427
1) Le monopole du législateur.....	427
2) L'exceptionnelle compétence des collectivités territoriales par le biais d'attributions spécifiques	429
B) L'intervention des collectivités territoriales dans l'intégration des étrangers	433
1) L'intervention des entités locales dans le processus d'intégration des étrangers en droit comparé	433
2) L'intervention des entités locales dans le processus d'intégration des étrangers en France.....	437
Section 2 : La création d'une structure unique chargée de l'intégration des étrangers	441
§ 1 : La centralisation de la politique d'intégration au sein de l'OFII	441
A) Un office créé pour répondre aux insuffisances du dispositif institutionnel précédant	441
1) L'existence de « doublons » autour de l'intégration.....	442
2) La réunion des compétences « accueil » et « intégration » au sein d'un opérateur unique	445
B) Un office organisé pour faciliter l'intégration des étrangers.....	446
1) La structure de l'OFII	447
2) La délicate question du transfert de compétences.....	451
§ 2 : Les dispositifs d'intégration des étrangers mis en œuvre par l'OFII	452
A) L'universalisation nécessaire des formations linguistiques	452
B) Le rôle accru de l'OFII dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile	454
1) Le premier accueil des demandeurs d'asile placé sous la responsabilité de l'OFII.....	455
2) Le rôle de l'OFII en matière de pilotage du dispositif national des demandeurs d'asile	457
CHAPITRE SECOND : L'INSTRUMENTALISATION DE L'INTEGRATION	467
Section 1 : L'apparente contractualisation progressive de l'intégration	468
§ 1 : La généralisation excessive des contrats liés à l'intégration des étrangers.....	469
A) La signature d'un contrat d'accueil et d'intégration individuel rendue obligatoire	470
1) L'expérimentation des premiers contrats d'accueil et d'intégration	470
2) La généralisation du dispositif contractuel pour l'intégration des étrangers primo-arrivants dans l'ensemble du territoire.....	475
B) La création d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille.....	477
C) L'externalisation de l'intégration par le pré-CAI	482
§ 2 : La rationalisation du paysage contractuel par la loi du 7 mars 2016	483
A) L'unification du paysage contractuel par la création du contrat d'intégration républicaine	484
B) La volonté de limiter la standardisation des obligations du contrat d'intégration républicaines	488
1) La standardisation maintenue des formations civiques prescrites dans le cadre du contrat d'intégration républicaine.....	489
2) L'individualisation recherchée de la formation linguistique des primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine	493
Section 2 : L'injonction de l'intégration.....	497
§ 1 : Une contractualisation dévoyée	498

A) L'absence des éléments indispensables à la notion de contrat	499
1) L'absence d'autonomie de la volonté dans le contrat d'intégration républicaine	500
2) L'absence d'égalité entre les parties dans le contrat d'intégration républicaine.....	502
B) Les ambiguïtés de la contractualisation de l'intégration	508
1) Un mouvement européen de contractualisation de l'intégration	508
2) De l'intégration pédagogique à la contrainte assimilationniste.....	512
a) La responsabilisation de l'étranger par la contrainte.....	513
b) L'intégration républicaine au service de l'assimilation.....	514
§ 2 : L'intégration, « alibi de la précarisation » du statut des étrangers	515
A) La portée de la condition d'intégration	515
1) L'intégration constitutive d'une sanction.....	516
2) L'intégration instrumentalisée pour s'opposer au droit de séjour de l'étranger	519
B) Les critères d'appréciation de la condition d'intégration	522
1) Le renforcement textuel de la condition d'intégration	522
2) Les précisions jurisprudentielles de la condition d'intégration.....	524
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	527
CONCLUSION GENERALE	529
BIBLIOGRAPHIE	535
INDEX JURISPRUDENTIEL.....	579
INDEX ALPHABÉTIQUE	591