

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION

Circulaire du 24 août 2011 relative au contrôle de la condition d'assimilation dans les procédures d'acquisition de la nationalité française

NOR : IOCN1114306C

Résumé : la circulaire rappelle l'importance qui s'attache à conduire de manière rigoureuse le contrôle de l'assimilation, qui constitue une condition d'accès à la nationalité française, tant par décision de l'autorité publique (naturalisation) qu'au titre du mariage avec une personne de nationalité française.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Monsieur le préfet de police ; Monsieur le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ; Monsieur le haut-commissaire de la République en Polynésie française ; Monsieur le préfet, administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna ; Monsieur le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (pour exécution) ; à Monsieur le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes (direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire) ; Monsieur le directeur de la modernisation et de l'action territoriale (pour information).

L'acquisition de la nationalité constitue, pour les personnes de nationalité étrangère qui aspirent à rejoindre la communauté nationale, l'aboutissement d'un parcours d'intégration réussi. Ce principe vaut tant pour la naturalisation, dans les conditions définies par le code civil, que pour l'acquisition obtenue au titre de conjoint de Français.

Dans l'un et l'autre cas, même si les deux formules reposent sur des fondements juridiques différents, l'État ne peut se satisfaire d'une assimilation inaboutie. Les personnes qui aspirent à devenir françaises doivent adhérer à nos valeurs, car ce sont elles qui fondent le pacte républicain et permettent le maintien de la cohésion sociale.

Les conjoints de Français disposent, pour accéder à la nationalité française, de conditions favorables, leur situation matrimoniale constituant en soi une présomption de bonne intégration, et ils bénéficient, à cet effet, d'une procédure déclarative. Cela ne signifie en rien que cette voie d'accès à la nationalité soit automatique. Le Gouvernement peut toujours s'y opposer, dès lors qu'il en considère les conditions non remplies.

À la lumière de plusieurs cas récents, j'appelle votre attention sur le rôle d'alerte et d'investigation qui vous incombe en la matière.

1. Le contrôle de l'assimilation dans la procédure d'opposition à déclaration

L'article 21-4 du code civil précise que « le Gouvernement peut s'opposer par décret en Conseil d'État, pour indignité ou défaut d'assimilation, autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité par le conjoint étranger ».

Deux notions distinctes permettent de fonder une opposition : l'indignité et le défaut d'assimilation. N'est pas comprise dans le champ de cette dernière l'assimilation linguistique, qui demeure un motif de refus d'enregistrement.

1.1. L'indignité

La notion d'indignité s'apprécie de plusieurs façons. Elle peut être constatée par la commission de faits répréhensibles avérés, commis en France ou dans un pays étranger, examinés en fonction de leur ancienneté, de leur répétition et de leur gravité. Elle peut tenir compte du loyalisme du déclarant à l'égard des institutions publiques, de l'administration fiscale ou encore des organismes sociaux.

L'indignité a, ainsi, été reconnue récemment pour un individu dont le permis de conduire avait été retiré, qui avait été condamné à une amende délictuelle à ce titre, puis de nouveau interpellé alors qu'il circulait à bord de son véhicule avec une photocopie du permis retiré. De même, le Conseil d'État a reconnu l'indignité dans les cas suivants :

- perception frauduleuse, pendant plusieurs années, de prestations de la caisse d'allocations familiales ;
- exercice d'un travail clandestin et perception indue du revenu minimum d'insertion ;
- exercice d'un travail dissimulé, emploi d'un étranger non muni d'une autorisation de travail, et aide à l'entrée et à la circulation ou au séjour irrégulier en France ;
- actes de violence puis actes d'intimidation.

Entrent également dans ce champ les comportements prosélytes contraires aux valeurs républicaines, par exemple le militantisme actif au sein de mouvements ou d'associations considérées comme extrémistes ou radicaux, dès lors qu'ils encouragent la propagation de thèses contraires ou hostiles aux valeurs essentielles de la communauté française.

1.2. *Le défaut d'assimilation autre que linguistique*

L'assimilation à la communauté française suppose une adhésion aux règles de fonctionnement et aux valeurs de tolérance, de laïcité, de liberté et d'égalité de la société française.

Parmi les faits constitutifs du défaut d'assimilation (autre que linguistique), sont ainsi expressément visées par l'article 21-4 du code civil : « la situation effective de polygamie du conjoint étranger », la condamnation au titre de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sur un mineur de quinze ans (l'excision, par exemple). Le défaut d'assimilation est ainsi constaté lorsque le déclarant se trouve formellement dans les liens de plusieurs unions matrimoniales ou dans une situation de fait assimilable à la polygamie, déterminée par la présence, dans le même espace de proximité, de l'épouse et de la concubine.

Au rang des valeurs essentielles de la République française figure le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes. Par conséquent, l'adoption au quotidien d'attitudes discriminatoires vis-à-vis des femmes, telles que le refus de leur serrer la main, révèle un défaut d'assimilation ; un tel mode de vie, fût-il fondé sur des préceptes religieux, est incompatible avec les valeurs de la République. Il en va de même de l'autorité abusive du déclarant à l'égard de son épouse, de ses filles ou de ses sœurs, marquée par exemple par une interdiction de participer à toute vie sociale, le confinement au domicile, le mariage forcé, l'interdiction de poursuivre des études ou de suivre une formation ou encore l'interdiction de signer un contrat d'accueil et d'intégration.

L'effectivité du port du voile ne doit être prise en compte que dans le cadre d'un examen de l'ensemble des éléments du dossier. La stricte observance d'une religion et la manifestation d'un attachement aux principes de cette religion par le port d'un insigne ou d'un vêtement traditionnel ne sont pas suffisantes pour constituer le défaut d'assimilation. Une opposition peut être, cependant, envisagée si le dossier fait apparaître que cet aspect du comportement s'inscrit dans un mode de vie, nettement et objectivement, incompatible avec les valeurs essentielles de la République française.

Deux exemples récents, dans lesquels l'opposition pour défaut d'assimilation a été retenue, permettent d'illustrer ces distinctions :

- une déclarante portant un voile et une tenue traditionnelle (longue tunique et pantalon) ne s'exprimait qu'avec l'autorisation de son époux et déclarait porter le voile depuis son mariage, conformément aux obligations de sa religion. L'époux de la déclarante avait déclaré que sa femme n'avait pas d'activité de loisirs en dehors de son foyer et ne se rendait pas à la piscine, sa religion lui interdisant de se mettre en maillot de bain devant des hommes. Elle ignorait par ailleurs le sens du mot laïcité ;
- un couple adoptait un mode de vie volontairement opposé aux valeurs de la République. À chaque rencontre, l'intéressée se montrait revêtue du « niqab » et portait des gants, refusant de montrer son visage en présence d'un homme. La déclarante refusait de travailler s'il ne lui était pas possible de porter son voile et ses filles, âgées de moins de trois ans, le portaient déjà. De plus, elle s'interdisait tout contact avec un homme même verbalement. Son époux exigeait, dans le cadre de l'enquête des services de police, que sa femme fût auditionnée par un policier de sexe féminin.

2. **Le contrôle de l'assimilation dans le cadre de la procédure de naturalisation**

La naturalisation de l'étranger qui sollicite la nationalité française constitue une prérogative particulière de la puissance publique. L'autorité administrative dispose d'un large pouvoir pour apprécier l'opportunité d'accorder ou non la nationalité française à un candidat à la naturalisation. Le code civil précise que « nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française » (art. 21-24).

Ainsi, seront considérés comme constitutifs d'un défaut d'assimilation les éléments révélateurs d'une attitude intolérante ou discriminatoire fondée notamment sur des critères de sexe, de race, de religion ou de nationalité tels que le dénigrement de certaines communautés ou l'appartenance à des mouvements radicaux prônant l'action violente.

De même, une pratique radicale de la religion ou un mode de vie non conforme aux us et coutumes tels que le confinement au foyer, la limitation des relations sociales avec des personnes de l'autre sexe et *a fortiori* des comportements contraires à l'ordre public (polygamie, pratique de mutilations sexuelles) pourront fonder une décision d'irrecevabilité sur le fondement de l'article 21-24 du code civil.

3. **Le caractère déterminant des enquêtes préalables**

Que ce soit pour asseoir votre décision (dans le cas d'un refus de naturalisation) ou pour m'alerter sur la situation d'un déclarant, la réalisation d'une enquête approfondie doit constituer un préalable nécessaire, dès lors que la condition d'assimilation est en cause. Ce document sera susceptible d'être communiqué en cas de recours ou pour fonder, devant le Conseil d'État, la procédure d'opposition.

Pour les enquêtes diligentées sur les postulants à la naturalisation, vous voudrez bien vous reporter à la circulaire NOR/IOC/A/0930370/C du 28 décembre 2009. Je rappelle, comme le précise cette circulaire, que l'enquête doit porter, en lien avec les services de police et de gendarmerie, sur le comportement d'ensemble du postulant au regard de l'ordre public, des règles de vie en société ainsi que des valeurs communément partagées dans la société française.

Pour les déclarations au titre du mariage, vous voudrez bien vous conformer aux instructions ci-dessous.

3.1. *L'enquête initiale*

L'opposition pour défaut d'assimilation à la communauté française ne peut être engagée que si des éléments de preuve suffisamment précis et circonstanciés, portant sur des faits directement imputables au déclarant, sont de nature à révéler un comportement incompatible avec l'acquisition de la nationalité française. Il conviendra de joindre les documents étayant le dossier (note des services de police ou de gendarmerie, notamment).

S'agissant des postulants résidant à l'étranger, l'appréciation de l'assimilation du déclarant à la communauté française devra être adaptée au contexte local du pays de résidence du déclarant : taille, composition et dispersion géographique de la communauté française, contraintes, notamment, de sécurité, sur la vie sociale et associative, existence d'institutions culturelles ou d'enseignement françaises ou francophones.

Chaque enquête donne lieu à l'établissement d'un rapport conforme au modèle de l'annexe VIII à la circulaire n° IMIC0900097C du 29 décembre 2009.

Dès lors que vous constatez des difficultés au titre de l'intégration à la communauté française, il vous appartient d'auditionner les époux séparément puis en commun, afin de mesurer le niveau éventuel de pression exercée par l'un des époux sur l'autre, ainsi que le degré d'implication de chacun d'entre eux dans le mode de vie familial.

Il convient d'établir concrètement si les époux respectent nos valeurs et principes, notamment la liberté personnelle (notamment la liberté d'aller et venir), l'égalité entre les sexes, la laïcité, l'acceptation de la mixité dans les activités sociales.

Ces entretiens doivent être conduits par deux agents d'encadrement, l'un masculin, l'autre féminin, afin de vous permettre une observation plus fine et plus objective des comportements de vos interlocuteurs, sans que ne se manifeste, bien évidemment, une quelconque remise en cause de la liberté religieuse, elle-même garantie par la Constitution.

Le rapport d'enquête est, dans tous les cas, assorti de votre avis motivé qui doit, notamment, permettre à la sous-direction de l'accès à la nationalité française d'identifier rapidement les rapports défavorables.

Vous devez transmettre, accompagné de votre avis motivé, le résultat de l'enquête à la sous-direction de l'accès à la nationalité française, au plus tard six mois après la souscription de la déclaration. Le respect de ce délai permet d'instruire en toute connaissance de cause tous les dossiers dans le délai légal, son dépassement pouvant conduire à un enregistrement de plein droit de la déclaration.

Même après envoi du rapport d'enquête, vous devez, pour chaque dossier de déclaration de nationalité française, rechercher et signaler tout élément nouveau ou complémentaire concernant notamment les motifs d'opposition, mettant en évidence un changement dans la situation du déclarant de nature à pouvoir justifier notamment l'engagement d'une procédure d'opposition.

3.2. *L'enquête complémentaire*

S'agissant de l'enquête complémentaire qui vous est demandée par mes services dès lors qu'une procédure d'opposition est envisagée, il est rappelé que cette enquête complémentaire a, notamment, pour but de recueillir des éléments précis et concrets sur la situation sociale et familiale de l'intéressé, d'en présenter les facteurs d'évolution à court terme. Il vous appartient de saisir, à cet effet, les services sociaux compétents.

Ce rapport est essentiel pour décider de la poursuite ou de l'abandon de la procédure, et indispensable pour informer et éclairer le plus complètement possible le Conseil d'État, dont l'avis est requis. Il est impératif de le transmettre dans le délai fixé par le ministre chargé des naturalisations dans sa demande, délai qui tient lui-même compte du mois accordé au déclarant pour produire un mémoire en défense.

*
* *

Je vous demande d'accorder la plus grande vigilance à la mise en œuvre de ces instructions afin d'assurer un suivi particulier des dossiers présentant un défaut d'assimilation.

CLAUDE GUÉANT