

Circulaire n° 98/17 du 24 décembre 1998

(non publiée au JO)

relative à l'amélioration des conditions de délivrance des certificats de nationalité française¹

NOR : *JUS C 98 20845 C*

Introduction

La loi n° 95-125 du 8 février 1995² a transféré aux greffiers en chef la compétence pour délivrer les certificats de nationalité française. Depuis lors, malgré un sensible accroissement du nombre des demandes, une nette amélioration des conditions d'établissement et de délivrance des certificats a pu être constatée, grâce à la mobilisation et à l'effort important de formation des agents concernés.

Cependant des informations faisant état de dysfonctionnements, ont été portés à ma connaissance. Sont en cause parfois les délais de traitement trop longs, mais surtout la complexité et la multiplicité des démarches imposées aux usagers pour justifier de leurs droits. Leur utilité n'est pas toujours perçue et quelquefois n'est pas avérée.

Ces incidents, en nombre certes limité par rapport aux demandes traitées, sont cependant suivis attentivement par l'opinion publique, la presse et la représentation nationale elle-même.

Dans ces conditions, j'estime nécessaire de répondre plus efficacement aux attentes légitimes des usagers, tout en apportant à l'établissement des certificats de nationalité française la vigilance que soulignait la circulaire du 5 mai 1995, à laquelle je vous invite à vous reporter, afin de conserver à ce mode de preuve de la nationalité toute sa force.

Pour ce faire, une simplification et une harmonisation des conditions de traitement des demandes de délivrance des certificats de nationalité française doivent être recherchées.

Tel est l'objet de la présente circulaire à laquelle j'attache un intérêt tout particulier.

Les certificats de nationalité française sont le plus souvent demandés dans des situations où prévaut l'urgence en vue d'une démarche précise à échéance rapprochée. Il en est ainsi par exemple de l'inscription à un concours, de la candidature à un emploi dans la fonction publique, de l'établissement d'un passeport pour un voyage à l'étranger ou encore de la liquidation des droits à pension. Différer la réponse sollicitée pendant plusieurs mois, comme cela se produit, est cause de vifs mécontentements et incompréhensions. Mais au delà de ces réactions, il doit être souligné que tout retard en ce domaine peut avoir de graves répercussions sur la situation des personnes concernées tant sur le plan professionnel que privé.

L'examen des demandes de certificat de nationalité française requiert en conséquence la plus grande diligence.

Lorsque la délivrance de ce document ne peut être immédiate, parce que le dossier est incomplet ou qu'il nécessite des vérifications complémentaires, le demandeur doit être aussitôt informé des raisons qui motivent ce retard.

Pour éviter des délais de traitement injustifiés, il est indispensables d'étudier tous les aspects du dossier déposé. Cet examen doit permettre d'envisager l'ensemble des fondements juridiques susceptibles d'être retenus et de rechercher parmi ceux-ci, celui qui permettra le plus rapidement la délivrance du certificat de nationalité française.

Dans le cadre de cette étude, le recours à la consultation de la Chancellerie doit demeurer exceptionnel et être limité à des cas présentant une difficulté sérieuse.

¹ Sur le même thème, voir les circulaires du 1^{er} octobre 2004, et du 5 mai 1995

² Article 15 : L'article 31 du code civil est ainsi rédigé: - Le greffier en chef du tribunal d'instance a seul qualité pour délivrer un certificat de nationalité française à toute personne justifiant qu'elle a cette nationalité.

Afin que cette consultation, lorsqu'elle est nécessaire, ne prolonge de façon anormale la durée de la procédure, les modalités de son traitement doivent être modifiées.

Avant d'aborder les aménagements nécessaires au traitement des demandes, il convient de rappeler la démarche juridique qui doit présider à l'établissement d'un certificat de nationalité française.

1 – La démarche juridique indispensable à l'établissement d'un certificat de nationalité française

1° – Le fondement juridique du certificat de nationalité française

Institué dans sa forme actuelle par l'ordonnance du 19 octobre 1945, le certificat de nationalité française est un document administratif d'une originalité particulière. En effet, l'autorité qui le délivre est investie de la mission de puissance publique, qu'elle tient du Garde des Sceaux, de reconnaître à une personne la qualité de français, en dehors d'une action judiciaire.

Le législateur a fait de ce document la preuve par excellence de la nationalité française. Il tire sa force probante du raisonnement juridique, des faits sur lesquels il est fondé ainsi que des pièces ayant permis sa délivrance.

Or, en raison de la diversité des situations, il est fréquent que différents raisonnements puissent aboutir à la reconnaissance de la nationalité française de l'intéressé.

Aucune disposition légale ne prévoyant la supériorité d'un fondement juridique sur l'autre, l'habitude doit être prise de privilégier le raisonnement qui pourra aboutir, le plus efficacement et avec le moins de contraintes pour l'usager, à la satisfaction de sa demande. Cette démarche doit être généralisée.

Ainsi est-il préférable d'appliquer, lorsque cela est possible, les dispositions légales fondées sur le droit du sol, qui nécessitent la production de quelques pièces souvent faciles à obtenir, au lieu et place des dispositions fondées sur la filiation qui entraînent nécessairement une instruction plus longue et plus complexe du dossier.

De même, lorsque la nationalité française de l'intéressé ne peut avoir sa source que dans la filiation, est-il souvent plus facile de rassembler des éléments de possession d'état pour le requérant et l'un de ses parents que de remonter la chaîne des filiations et donc de rechercher les actes d'état-civil correspondants.

2° – L'article 30-2 du Code civil

L'article 30-2 du Code civil prévoit expressément le mode d'établissement par double possession d'état de nationalité. Son utilisation évite d'imposer à l'intéressé dont la nationalité ne peut avoir sa source que dans la filiation, des recherches d'actes d'état civil sur plusieurs générations toujours longues et difficiles et quelquefois impossibles.

Vous voudrez bien désormais recourir à cette voie simplifiée d'établissement de la nationalité dans les conditions suivantes :

Si une personne est née à l'étranger, ou née en France de parents nés à l'étranger, sa nationalité française ne peut pas être fondée sur le droit du sol, mais seulement sur la filiation. Dans l'hypothèse où elle peut produire aisément la preuve de la nationalité française de l'un de ses parents (décret ou déclaration acquisitive de nationalité par exemple), vous en déduirez facilement la preuve de sa propre nationalité.

Dans les autres cas vous chercherez si l'intéressé peut se prévaloir des dispositions de l'article 30-2 du Code civil, c'est-à-dire si lui-même et le parent dont il déclare tenir la nationalité française ont joui d'une façon constante d'une possession d'état français.

La mise en œuvre de cette disposition suppose, l'établissement de la filiation de l'intéressé à l'égard de celui de ses parents pouvant bénéficier de la possession d'état de français, et la réunion de pièces permettant de caractériser cette double possession d'état (parent-enfant).

Pour constituer celle-ci, je rappelle que la seule volonté de la personne considérée ne suffit pas, même si elle est appuyée par la croyance et l'attitude de son entourage. Son comportement

doit être conforté par celui des autorités de l'État qui ont accompli envers elle les obligations qui leur incombent envers tout national et ont exigé et obtenu l'exécution des obligations que tout ressortissant a envers elles.

Ainsi, la possession d'état de français sera définie par un ensemble de faits, dont l'appréciation est objective, tirée à la fois du comportement de l'intéressé qui s'est conduit comme un français, et de la réaction du milieu extérieur et au premier chef de l'État qui l'a toujours tenu pour français.

Ces faits traduisent l'apparence du lien juridique unissant l'individu à l'État français et font ainsi présumer que toutes les conditions légales nécessaires à l'existence de ce lien sont réunies.

Il conviendra désormais d'inviter les personnes susceptibles de se voir appliquer les dispositions de l'article 30-2 du Code civil à produire tous documents de nature à établir qu'elles ont joui de la possession d'état de même que l'ascendant dont elles tiennent la nationalité.

Ainsi cette preuve résultera de la production de documents tels que :

- carte nationale d'identité ou passeport français,
 - carte d'immatriculation consulaire,
 - transcription d'actes d'état civil sur les registres consulaires,
 - carte professionnelle attestant d'un emploi dans la fonction publique (dans l'une des catégories réservées aux personnes de nationalité française)
 - livret militaire...

Si la réunion de plusieurs de ces éléments ne peut que faciliter la mise en œuvre du texte précité, elle ne sera pas toujours nécessaire. En effet, certains d'entre eux traduisent un lien particulièrement fort avec la France.

Ainsi, pour caractériser la possession d'état de l'ascendant, on peut se contenter par exemple, de la preuve de l'appartenance à la fonction publique ou de l'accomplissement des obligations militaires.

Vous devez donc apprécier chaque cas individuellement.

La possession d'état doit être continue, non interrompue.

Pour être continue, elle doit être caractérisée par un faisceau d'éléments échelonnés dans le temps (ex : un livret militaire puis deux CNI), non équivoque et ne pas avoir été constituée ou maintenue par fraude.

Elle doit être constante. Ce critère doit en principe être apprécié strictement en ce qui concerne l'intéressé lui-même, une certaine souplesse étant cependant requise s'agissant d'une personne déjà âgée qui a eu dans le passé une solide possession d'état (actes d'état-civil transcrits sur les registres consulaires, ancienne immatriculation auprès d'un consulat, accomplissement du service militaire, par exemple). Elle peut être assouplie s'agissant de l'ascendant, sans être réduite bien évidemment à des éléments trop vagues ou trop disparates sous peine de vider le texte de son sens.

En application de ce texte, et sauf à constater que la possession d'état s'est constituée à tort, puisque l'article 30-2 du Code civil réserve la preuve contraire, vous pourrez délivrer le certificat de nationalité française demandé, après avoir visé les pièces utiles, dans les termes suivants :

« L'intéressé/e est français/e sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi du 10 août 1927, [17 de l'ancien code de nationalité française, 17 du code de la nationalité française, 18 du Code civil selon le cas] pour être né/e d'un père ou d'une mère français/e, la preuve en étant rapportée de l'article 30-2 du Code civil ».

J'appelle votre attention sur le fait que l'article 30-2 du Code civil est une règle de preuve ; il s'applique donc immédiatement à toutes les situations soumises à votre examen. ceci a deux conséquences :

a) le texte à viser est toujours l'article 30-2 du Code civil dans sa rédaction issue de la loi du 22 juillet 1993 quelle que soit la date de naissance de l'intéressé,

b) il n'est applicable qu'à la personne qui sollicite le certificat de nationalité française ce qui veut dire que l'intéressé doit personnellement avoir la possession d'état français, et qu'il ne peut

être tenu compte, à défaut, du fait que les deux générations précédentes auraient eu cette double possession d'état.

Je vous rappelle également que les dispositions de l'article 30-2 ne concernent que la transmission de la nationalité française par filiation et ne vous dispensent en aucun cas d'examiner les conséquences d'un transfert de souveraineté sur la nationalité de l'intéressé ou le cas échéant de celle du parent susceptible de lui avoir transmis cette nationalité. Autrement dit, l'article 30-2 du Code civil ne peut être utilisé pour constater aujourd'hui la nationalité française d'une personne qui a été (ou dont le parent a été) saisie par l'accession à l'indépendance d'un territoire, même si une possession d'état français s'est perpétuée après cette accession à l'indépendance.

3° – L'article 21-13 du Code civil

Lorsque votre analyse, effectuée selon la démarche ci-dessus exposée, vous amène à considérer que le certificat de nationalité française sollicité ne peut être délivré à aucun titre, vous veillerez, lorsque le requérant présente de bonne foi des éléments de possession d'état français, à examiner systématiquement sa situation au regard des dispositions de l'article 21-13 du Code civil afin de l'inviter à souscrire, si les conditions de recevabilité paraissent réunies, une déclaration acquisitive de nationalité française sur le fondement de la possession d'état de français.

Cette possession d'état, présentée par le seul intéressé, doit répondre aux conditions de fond définies au paragraphe précédent et être constituée de façon constante pendant les dix années précédant la déclaration.

Je vous rappelle que cette déclaration produit normalement ses effets au jour de sa souscription, mais que l'alinéa 2 de l'article 21-13 prévoit expressément :

« Lorsque la validité des actes passés antérieurement à la déclaration est subordonnée à la possession de la nationalité française, cette validité ne peut être contestée pour le seul motif que le déclarant n'avait pas cette nationalité »

Ainsi, se trouvent préservés les droits, notamment les droits à pension ou au maintien de son emploi dans l'administration, acquis par le déclarant sous l'empire de sa nationalité française apparente, ce dont vous voudrez bien informer les personnes concernées.

II – Le traitement des demandes de certificats de nationalité

L'amélioration des conditions de délivrance des certificats de nationalité française doit aussi procéder de modifications dans les modes de traitement des demandes déposées par les usagers, ainsi que dans les modalités de consultation de la Chancellerie.

A – Modifications dans le traitement des demandes par le greffier en chef

Ces modifications doivent être recherchées dans quatre directions différentes :

1° – L'accueil du public

Un effort tout particulier doit être réalisé dans les modalités d'accueil des personnes concernées, afin d'éviter que celles-ci aient le sentiment de faire l'objet de tracasseries administratives inutiles et attentatoires à leur vie privée. C'est pourquoi je vous demande de mettre en place une structure permettant un accueil personnalisé, et de développer de manière systématique la pratique d'un entretien individuel, accompagné d'explications sur la situation de l'intéressé au regard du droit de la nationalité et sur la pertinence des pièces qui lui sont demandées.

Le droit de la nationalité est un droit complexe, aux situations très diversifiées, ce qui justifie que le besoin de compréhension des intéressés soit pleinement satisfait.

2° – L'harmonisation de la présentation des documents remis au public

Des exemples m'ont été cités de formulaires de demande de pièces peu lisibles et inutilement compliqués, remis aux usagers lors de leur première démarche auprès du greffe. Pour éviter que de telles pratiques ne perdurent il apparaît indispensable de rechercher une harmonisation des documents donnés au public entre les différents tribunaux par l'utilisation d'un

formulaire unique de demande de pièces dont vous trouverez le modèle en annexe³ de la présente circulaire et que vous voudrez bien désormais utiliser.

En outre, lors du dépôt des pièces, un récépissé de demande de délivrance de certificat de nationalité française sera remis aux intéressés (modèle joint en annexe[non reproduite]).

3° – Développement de l’outil informatique

Le bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau, conjointement avec le bureau des services informatiques de la direction de l’administration générale et de l’équipement, a élaboré le logiciel *Nati*, comprenant un programme d’aide à l’instruction des demandes de certificats de nationalité française avec des modèles et une importante partie documentaire (référence aux textes applicables, commentaires juridiques et pratiques des principales difficultés).

Dans le courant de l’année 1999, la direction des services judiciaires va procéder à l’installation progressive de ce logiciel dans les tribunaux d’instance compétents.

Les juridictions d’instance seront donc amenées, en tenant compte de leur niveau d’équipement informatique actuel, à solliciter l’attribution de ce logiciel qui permettra d’harmoniser le traitement des dossiers et de réduire les délais de délivrance des certificats de nationalité.

Par ailleurs, le souci de réduction du temps de traitement doit conduire les juridictions à utiliser le serveur de consultation *Telnat*, interrogeable par *Minitel*, mis en place par le ministère de l’Emploi et de la Solidarité. Elles pourront ainsi accéder directement aux données archivées à la sous-direction des naturalisations pour vérifier la situation des demandeurs de certificat de nationalité française au regard de l’acquisition ou de la perte de cette nationalité et diminuer le nombre de pièces à réclamer aux requérants.

Les tribunaux d’instance devront à cet effet solliciter leur agrément auprès de la sous-direction des naturalisations du ministère de l’Emploi et de la Solidarité, 93 bis rue de la Commune de 1871 – 44 404 Rezé Cedex (Mme Le Guevel chef de projet, Tél : 02-40-84-46-91).

4° – La notification personnelle des refus de délivrance des certificats de nationalité française

Cette pratique, déjà répandue, doit être généralisée. Elle est en effet particulièrement utile lorsque la situation de l’intéressé au regard du droit français de la nationalité peut être revue en raison de la production d’éléments nouveaux.

Ce refus doit être motivé par écrit et viser les voies de recours, qui ne sont limitées par aucun délai.

Par ailleurs, le requérant auquel sera opposé un refus de délivrance de certificat de nationalité, devra être systématiquement avisé dans le cadre d’un entretien individuel de ce refus et de ses raisons. Vous l’inviterez, s’il présente de bonne foi une possession d’état français depuis dix années, à souscrire une déclaration acquisitive de nationalité française au titre de l’[article 21-13](#) du Code civil susvisé.

B – Modification des modalités de consultation de la Chancellerie

Hormis dans les cas nécessitant l’application ou l’interprétation d’une loi étrangère (cf circulaire du 5 mai 1995 – paragraphe 3.6), la consultation de la Chancellerie doit conserver un caractère exceptionnel et être motivée par une difficulté sérieuse.

Ce caractère exceptionnel semble avoir été perdu de vue et la Chancellerie est saisie d’un nombre sans cesse croissant de demandes émanant des juridictions d’instance ce qui prolonge de façon anormale les délais de traitement des demandes et entraîne pour les usagers une gêne injustifiée.

Ces différentes considérations me conduisent d’une part, à adopter un nouveau mode de consultation de la Chancellerie, privilégiant le traitement direct téléphonique des affaires au détriment de la consultation écrite et, d’autre part, à rappeler qu’il appartient aux greffiers en chef d’instruire de façon complète les demandes de certificat de nationalité française préalablement à toute saisine de la Chancellerie.

3 Annexe non reproduite

1° – Le traitement direct des difficultés en matière de nationalité

Le mode traditionnel de consultation de la Chancellerie, qui repose sur l'envoi d'un dossier de « *demande d'avis* » dont l'initiative est laissée à la seule appréciation du greffier en chef chargé du service de la nationalité, se révèle inadapté à un traitement rapide des demandes de certificat de nationalité française.

L'expérience montre que les services compétents de la Chancellerie sont encore trop souvent saisis de consultations ne soulevant pas de réelles difficultés techniques d'application du droit de la nationalité et qui auraient pu être rapidement réglées par de simples explications verbales, dans le cadre d'une consultation téléphonique.

Aussi, plus aucune consultation écrite ne doit être adressée au bureau de la nationalité de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau sans qu'il ait été pris attache, au préalable, avec la permanence téléphonique de ce service qui indiquera s'il y a lieu ou non à consultation écrite.

Cette permanence téléphonique est assurée chaque jour par deux rédacteurs du service de 9 h 30 à 12 h 30 et de 14 h 30 à 17 h 00. Ses coordonnées téléphoniques, qui ont récemment changé, sont les suivantes : 01-44-77-68-00 (télécopie : 01-44-77-68-44).

Le traitement direct des difficultés en matière de nationalité entrera en application dès le 1^{er} février 1999 et concernera tous les cas de consultation de la Chancellerie y compris les cas de consultation obligatoire décrits dans la circulaire du 5 mai 1995.

Afin de permettre un meilleur accueil des communications téléphoniques reçues par le bureau de la nationalité, il apparaît indispensable de poser quelques directives à la conduite de cet entretien.

En premier lieu, je vous rappelle que la consultation de la Chancellerie, même téléphonique, ne doit être utilisée que pour résoudre des difficultés sérieuses d'application ou d'interprétation du droit de la nationalité qui ne peuvent être réglées au niveau du tribunal d'instance.

J'estime en particulier que pour l'application des dispositions de l'[article 30-2](#) du Code civil telle que ci-dessus exposée, le greffier en chef est à même d'apprécier, avec plus de facilité encore que la Chancellerie, les divers éléments de la possession d'état de français sur lesquels se fonde la présomption de nationalité française. Les éventuelles difficultés rencontrées dans l'application de ce texte seront donc réglées selon la procédure nouvelle de traitement direct et non par voie de consultation écrite.

En second lieu, il appartient au greffier en chef lui-même d'opérer la consultation téléphonique, dès lors qu'il a seul qualité, aux termes de l'[article 31](#) du Code civil, pour délivrer un certificat de nationalité française, sauf cas particulier lié à une vacance ou à une urgence.

Enfin, vous veillerez à préparer cet entretien en expliquant précisément la nature du problème juridique rencontré et en précisant l'état civil exact de la personne intéressée et, s'il y a lieu, de son ou de ses ascendants.

Le greffier en chef ne doit pas perdre de vue qu'il lui appartient de recueillir tous les éléments du cas d'espèce qui lui sont transmis – éléments de droit et éléments de fait – et, même lorsqu'il s'agit d'une consultation obligatoire, de mettre la Chancellerie en mesure de se prononcer immédiatement sur le fond de l'affaire.

2° – La consultation écrite de la Chancellerie

Cette consultation ne sera désormais possible que si le traitement direct téléphonique de l'affaire n'a pas permis de trouver une solution immédiate au problème soulevé.

Je vous rappelle que la consultation de la Chancellerie doit être effectuée sur l'imprimé référencé 94 OM 149 auquel sera joint l'accusé de réception habituel et qui sera complètement et précisément rempli.

L'ensemble de ces renseignements sont nécessaires pour examiner la situation au regard du droit de la nationalité, des personnes faisant l'objet d'une consultation.

Chaque dossier doit être accompagné de la copie intégrale de tous les actes d'état civil utiles à la détermination de la nationalité du demandeur de certificat. Les conditions dans lesquelles ce dernier s'estime Français (filiation, mariage, déclaration, effet collectif, etc...) ainsi

que les difficultés rencontrées par le greffier en chef pour l'établissement du certificat doivent être précisées.

Les renseignements relatifs à la possession d'état français (carte nationale d'identité, passeport, service militaire, immatriculation consulaire...) ou d'étranger (titre de séjour, documents d'identité étranger...), aisés à obtenir lors de la constitution du dossier, doivent également être joints à la consultation.

Les vérifications nécessaires à la détermination de la nationalité française de la personne concernée et notamment celles relatives à l'existence d'une déclaration ou d'un décret de nationalité, dont les modalités ont été précisées dans la circulaire du 25 septembre 1996, doivent avoir été effectuées avant toute saisine de la Chancellerie et le résultat de ces vérifications doit figurer dans le dossier de consultation.

Une fiche jointe en annexe⁴ reprend en détail les modalités nouvelles de la consultation de la Chancellerie.

J'appelle votre attention sur l'importance attachée au strict respect de ces prescriptions car la transmission de consultations incomplètes a pour conséquence d'obliger le bureau de la nationalité de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau à effectuer lui-même les enquêtes nécessaires, retardant ainsi l'examen des dossiers et l'envoi des dépêches définitives. La présente circulaire permettra, avec votre concours, la mise en œuvre d'une collaboration plus efficace.

Vous voudrez bien porter à ma connaissance les difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

4 Non reproduite