

Proposition de loi (n° 693) visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Philippe Gosselin, rapporteur

27 janvier 2025

Article unique

(art. L. 2493 et L. 2495 du code civil)

Restriction des conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article restreint les conditions d'acquisition de la nationalité française pour un enfant né à Mayotte de deux parents étrangers. Il prévoit, d'une part, que la condition relative au séjour régulier des parents de l'enfant s'applique aux deux parents et non plus à un seul d'entre eux et, d'autre part, allonge la durée requise de présence régulière sur le territoire français avant la date de naissance de l'enfant de trois mois à un an. Enfin, l'article unique procède à une coordination à l'article L. 2495 du code civil lequel prévoit qu'est portée sur l'acte de naissance de l'enfant la mention du séjour régulier de ses parents.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 16 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a rétabli l'article 2493 du code civil ; lequel dispose qu'un enfant né à Mayotte de parents étrangers ne peut acquérir la nationalité française sur le fondement de l'article 21-7 du code civil qu'à la condition qu'au jour de sa naissance, au moins l'un de ses parents résidait sur le territoire français de manière régulière et ininterrompue depuis au moins trois mois.

L'article 17 de la même loi a également rétabli l'article 2495 du code civil afin de prévoir que l'officier d'état civil peut mentionner sur l'acte de naissance de l'enfant, à la demande de l'un de ses parents, la situation régulière de celui-ci afin de permettre aux parents étrangers d'un enfant né en France de constituer une preuve de la régularité et de la durée de leur présence sur le territoire français.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DROIT COMMUN RÉGISSANT L'ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Le code civil distingue deux fondements d'octroi de la nationalité française, qui peut s'effectuer soit par attribution, soit par acquisition.

En premier lieu, la nationalité française peut s'obtenir par attribution, c'est-à-dire lorsqu'une personne est réputée française dès sa naissance à raison de l'origine.

Pour attribuer la nationalité française d'origine, le législateur se fonde principalement sur deux critères de rattachement de l'individu à la France : sa filiation à l'égard de parents français ou sa naissance sur le territoire français.

Ainsi, le code civil prévoit que l'attribution de la nationalité peut se faire par filiation dès lors qu'au moins un des parents de l'enfant est Français ⁽¹⁾ ou à raison de la naissance en France lorsque l'enfant est né en France et que l'un de ses parents au moins y est lui-même né, situation dite du « double droit du sol » ⁽²⁾. Il faut également ajouter à ces hypothèses celle de l'enfant né en France de parents inconnus ou apatrides, également réputé Français ⁽³⁾.

En second lieu, la nationalité française peut s'obtenir par acquisition, c'est le cas lorsque l'étranger demande sa naturalisation, ou qu'il obtient la nationalité française par mariage. L'acquisition de la nationalité française peut, selon les cas, être automatique, requérir une déclaration de l'individu ou une décision de l'autorité publique.

La naissance et la résidence en France constituent également des motifs d'acquisition de la nationalité française via le droit du sol dit « simple ».

Ainsi, l'article 21-7 du code civil dispose que « *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.* »

En outre, le code civil permet l'acquisition anticipée de la nationalité sur ce fondement selon deux modalités :

– sur demande des parents de l'enfant entre ses 13 et 16 ans, à la condition que l'enfant réside en France au moment de la demande et qu'il y ait eu sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de huit ans (article 21-11) ;

(1) Article 18 du code civil

(2) Article 19-3 du code civil

(3) Articles 19 et 19-1 du code civil

– sur demande personnelle de l'enfant, entre ses 16 et 18 ans, si, au moment de sa déclaration, 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 (article 21-11).

L'article 21-27 du code civil prévoit plusieurs motifs faisant obstacles à l'acquisition de la nationalité française. Il s'agit des personnes :

– qui sont l'objet soit d'une condamnation pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, ou, quelle que soit l'infraction considérée, qui ont été condamnées à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement, non assortie d'une mesure de sursis ;

– les étrangers en séjour irrégulier en France ou ceux soumis à un arrêté d'expulsion ou d'interdiction du territoire français.

En revanche, ces cas d'exclusion ne sont pas applicables aux enfants mineurs susceptibles d'obtenir la nationalité via le droit du sol.

En 2023, 97 288 personnes ont acquis la nationalité française dont 39 721 par naturalisation et 32 533 par déclaration anticipée ⁽¹⁾.

B. UNE SITUATION PARTICULIÈRE À MAYOTTE JUSTIFIANT UN RÉGIME DÉROGATOIRE

1. Une situation migratoire et démographique exceptionnelle

Depuis le référendum du 22 décembre 1974 qui a confirmé son appartenance à la République française et son indépendance à l'égard de l'Union des Comores, Mayotte est soumise à une forte pression migratoire.

Entre 1975 et 1997, la population de Mayotte est passée de 45 000 à 131 000 personnes selon les données de l'INSEE ⁽²⁾. Cette croissance démographique exceptionnelle s'est poursuivie, sa population a quadruplé entre 1985 et 2017, passant de 67 200 à 256 500 habitants. La population mahoraise est estimée par l'INSEE à 321 000 habitants au 1^{er} janvier 2024, chiffre probablement largement sous-estimé en raison de l'importance des ressortissants étrangers en situation irrégulière.

La croissance démographique du département est directement portée par les flux migratoires, notamment en provenance des Comores.

En effet, si le solde démographique de l'île résulte d'un fort excédent des naissances sur les décès, le taux de fécondité s'élève en moyenne à 4,5 enfants par

(1) INSEE, *Acquisitions de la nationalité française*, 2024.

(2) *La population de Mayotte à l'horizon 2050*, INSEE analyses, 2020.

femme, ces naissances sont portées pour les trois quarts par les mères nées à l'étranger. Celles-ci ont une fécondité deux fois plus élevée que les mères natives de Mayotte. Une étude de l'INED relevait à ce propos l'accroissement tendanciel de la part des mères étrangères dans l'augmentation de la natalité dans le département ainsi que la forte progression des naissances issues de deux parents étrangers (42 % en 2017, contre 28 % en 2014) ⁽¹⁾.

Ainsi, un habitant sur deux serait de nationalité étrangère, d'après une étude conduite par l'Insee en 2017 ⁽²⁾. La nationalité comorienne y est la plus représentée, à hauteur de 87% de la population étrangère du département.

Mayotte est également le territoire ultramarin le plus concerné par la lutte contre l'immigration irrégulière. Avec 21 547 éloignements réalisés au cours de l'année 2022, Mayotte représente ainsi près de 95 % du total des éloignements effectués depuis l'outre-mer ⁽³⁾. Si l'immigration irrégulière provient historiquement des Comores, les services de l'État constatent également ces dernières années une augmentation des arrivées irrégulières depuis les pays de l'Afrique des Grands Lacs.

Au regard de ces éléments, l'INSEE estime que le département pourrait compter 760 000 habitants à l'horizon 2050, si les flux migratoires demeurent à la hauteur de ceux observés entre 2012 et 2017.

Les conséquences de ces évolutions migratoires et démographiques sont connues : saturation de l'ensemble des services publics, multiplication des habitats insalubres, insécurité, et dégradation de l'environnement. Comme le relève un rapport d'une mission interministérielle d'inspection « *la maîtrise du nombre d'étrangers en situation irrégulière à Mayotte est une condition impérative pour que les politiques publiques puissent fonctionner correctement et apporter l'espoir d'une vie meilleure aux habitants* » ⁽⁴⁾. En outre, la situation économique et sociale du département le plus pauvre de France, qui était déjà critique, est devenue dramatique depuis les destructions causées par le cyclone Chido.

Si les différences de développement entre Mayotte et ses pays voisins expliquent l'attractivité du département, les perspectives d'accès à la nationalité française constituent également un facteur indéniable d'attraction pour l'immigration irrégulière.

Comme le notait la mission interministérielle d'inspection, « *la nationalité française obtenue pendant la minorité de l'enfant permet aux parents d'obtenir un titre de séjour en qualité de parents d'enfants français, ce qui les protège de l'éloignement pendant toute la période de minorité et leur ouvre le bénéfice des*

(1) INED, *Mayotte : plus d'un adulte sur deux n'est pas né sur l'île*, Population et Sociétés, n° 560, novembre 2018

(2) *La société de Mayotte en pleine mutation*, INSEE Analyses, n° 12, mars 2017.

(3) *Rapport au Parlement sur les étrangers en France en 2022*, Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

(4) *Évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte*, IGJ, IGAS, IGA, IGAE, IGESR, IGF, janvier 2022, p70

prestations sociales s'ils remplissent les conditions réglementaires » ⁽¹⁾. À cet égard, plus de la moitié des titres de séjour délivrés à Mayotte en 2022 l'étaient pour le motif « parents d'enfants français » (56%) alors qu'ils représentent 20% des titres délivrés à La Réunion et 14% en Guyane ⁽²⁾.

La mission estime que, chaque année, en moyenne, 1 577 mineurs deviennent Français via le droit du sol dit « simple » à Mayotte par déclaration anticipée sur le fondement de l'article 21-11 du code civil.

En outre, le phénomène des reconnaissances frauduleuses de paternité demeure une préoccupation majeure des services d'état civil dans le département, car elle constitue un moyen de contourner les restrictions apportées au droit du sol en permettant de justifier de la condition de régularité de séjour de l'un des parents ou de prétendre à l'attribution de la nationalité française en raison de la filiation avec un parent français. Dès 2006, un rapport d'information de l'Assemblée nationale faisait état d'une augmentation préoccupante de cette procédure : le nombre d'actes de reconnaissance de paternité enregistré ayant évolué de 882 en 2001 à 4 146 en 2004 ⁽³⁾.

2. Un régime dérogatoire d'accès à la nationalité française à raison du droit du sol

Bien que Mayotte soit Française depuis 1841, les dispositions du droit commun relatives à l'acquisition de la nationalité ne s'y sont toutefois appliquées que progressivement.

Le code de la nationalité issu de l'ordonnance du 19 octobre 1945 n'est entré en vigueur dans les territoires d'outre-mer qu'à compter du décret du 24 février 1953, avec une exception : le droit du sol ne s'appliquait alors qu'aux quatre anciens départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion)

C'est finalement la loi du 22 juillet 1993, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994, qui a étendu à Mayotte les dispositions relatives au droit du sol.

Toutefois, les règles régissant l'acquisition de la nationalité française à Mayotte à raison du droit du sol ont fait l'objet d'adaptations par le législateur, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution.

Aux termes de cet article, les lois et règlements y sont applicables de plein droit mais « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

(1) *Ibid*, p73

(2) *Rapport au Parlement sur les étrangers en France en 2022, Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.*

(3) *Assemblée nationale, rapport d'information n° 2932 du 8 mars 2006 de M. Didier Quentin sur la situation de l'immigration à Mayotte,*

L'article 16 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a ainsi instauré à Mayotte une condition supplémentaire à l'acquisition de la nationalité via le droit du sol sur le fondement de l'article 21-7 du code civil, relative à la régularité du séjour de l'un des parents au moins au moment de la naissance de l'enfant sur le sol français.

Il résulte désormais de l'article 2493 du code civil, modifié par cette loi, qu'un enfant né à Mayotte de parents étrangers ne peut acquérir la nationalité française à sa majorité que si, non seulement, il remplit les conditions de l'article 21-7 du code civil exposées *supra*, mais également qu'à la date de sa naissance, l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

Cette disposition résultait d'un amendement de l'ancien sénateur de Mayotte, M. Thani Mohamed Soilihi, qui reprenait les termes d'une proposition de loi soumise au Conseil d'État. Ce dernier avait estimé qu'elle ne posait pas de problème de constitutionnalité dès lors que la nouvelle condition de régularité « *porte sur l'un ou l'autre des parents et fixe un délai de résidence régulière assez bref* », estimant que les « *dispositions qui lui sont soumises apportent une adaptation limitée, adaptée et proportionnée à la situation particulière de Mayotte* » (1).

De fait, le Conseil constitutionnel, saisi de ces dispositions, a jugé cet article conforme à la Constitution (2).

En premier lieu, le Conseil a relevé que « *la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers. Cette collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants* » (considérant 43).

Selon le juge constitutionnel, de telles circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur, « *afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France* » (même cons.).

En second lieu, le Conseil a considéré que dès lors que l'adaptation se bornait « *à modifier certaines conditions d'exercice du droit à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France* » (cons. 44), elle

(1) Avis n° 384925 du 5 juin 2018 sur la proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers

(2) Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 sur la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

n'excédait pas le champ des adaptations permises par l'article 73 de la Constitution et ne portait pas atteinte à l'indivisibilité de la République.

Il a également jugé que, en tant qu'elles étaient applicables à l'ensemble des enfants nés à Mayotte de parents étrangers, quelle que soit la nationalité de ces derniers ou leur origine géographique, elles ne constituaient pas une discrimination.

Ces dispositions de la loi du 10 septembre 2018 sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2019. Toutefois, le législateur a aménagé des dispositions transitoires pour régir la situation des enfants nés à Mayotte avant l'entrée en vigueur de la loi de 2018.

En vertu de l'article 17-2 du code civil, les nouvelles dispositions relatives à l'acquisition de la nationalité entrent en vigueur immédiatement et sont donc applicables aux enfants nés à Mayotte avant l'adoption de la loi n'ayant pas encore atteint leur majorité et n'ayant pas fait de déclaration anticipée pour l'acquisition de la nationalité française.

Toutefois, l'article 2494 du code civil, tout en rendant applicable la nouvelle condition de régularité du séjour des parents aux enfants nés à Mayotte avant l'entrée en vigueur de la loi, prévoit une condition alternative dans l'hypothèse où il apparaît impossible de prouver la résidence légale de l'un de ses parents avant la naissance de l'enfant. Dans cette hypothèse, la condition de séjour régulier au moment de la naissance de l'enfant est remplacée par la preuve d'une résidence régulière en France de l'un des parents pendant la période de résidence habituelle en France imposée à l'enfant avant son acquisition de la nationalité française.

Cette période doit ainsi se situer :

- pour l'acquisition de la nationalité française par l'enfant à sa majorité, entre le jour de ses onze ans et celui de ses dix-huit ans ;
- pour l'acquisition anticipée par une déclaration souscrite par l'enfant entre seize et dix-huit ans, depuis le jour de ses onze ans ;
- pour l'acquisition anticipée de la nationalité souscrite au nom de l'enfant entre ses treize ans et ses seize ans, depuis le jour de ses huit ans.

Enfin, la loi la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a également instauré un dispositif facilitant la preuve de la condition de séjour nouvellement créée en rétablissant l'article 2495 du code civil.

Celui-ci prévoit que l'officier d'état civil peut mentionner sur l'acte de naissance de l'enfant, à la demande de l'un de ses parents, la situation régulière de celui-ci afin de permettre aux parents étrangers d'un enfant né en France de constituer une preuve de la régularité et de la durée de leur présence sur le territoire français.

En outre, en décembre 2023, législateur avait souhaité, lors de la discussion de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration, restreindre les conditions d’accès à la nationalité française à raison du « droit du sol » dans certains territoires ultramarins et notamment à Mayotte.

L’article 81 de la loi adoptée par le Parlement allongeait ainsi la durée de résidence régulière du parent de l’enfant prévue par l’article 2493 du code civil en la portant de trois mois à un an. Cette disposition a toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l’article 45 de la Constitution dès lors qu’elle constituait un « cavalier législatif » ⁽¹⁾ .

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article unique de la proposition de loi modifie l’article 2493 du code civil déterminant les conditions d’accès à la nationalité française sur le fondement du droit du sol « simple » d’un enfant né à Mayotte de deux parents étrangers.

Il prévoit, en premier lieu, que la condition relative au séjour régulier des parents de l’enfant s’applique aux deux parents et non plus à un seul d’entre eux.

Cette disposition, qui avait fait l’objet d’un amendement adopté par la commission des Lois de l’Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration ⁽²⁾, pourra notamment permettre de prévenir les reconnaissances frauduleuses de paternité.

En second lieu, l’article unique porte la durée minimale de résidence régulière exigée au moment de la naissance de l’enfant de trois mois à un an.

L’article unique procède également à une mesure de coordination, en modifiant l’article 2495 du code civil afin d’adapter à la nouvelle durée requise la mention du séjour régulier sur l’acte de naissance de l’enfant.

(1) *Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024*

(2) *Amendement CL1769.*