

LES PARCOURS VERS LA NATIONALITE DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS DANS L'UE

NOTE DE SYNTHÈSE (*INFORM*) DU REM

2020



ÉLÉMENTS CLÉS À PRENDRE EN COMPTE

1. **Les politiques relatives à l'acquisition de la nationalité ont évolué au cours des cinq dernières années tendant, d'après les indications des États membres, à rendre les conditions d'accès plus libérales ou plus restrictives.** Le nombre de personnes se voyant octroyer la nationalité de l'un des 28 États membres de l'UE a enregistré une baisse générale sur la période étudiée.

2. **Les critères d'octroi de la nationalité et les procédures en vigueur sont globalement similaires dans tous les États membres. Toutefois, les conditions et exigences particulières applicables diffèrent fortement selon que les politiques adoptées sont plus libérales ou plus restrictives.** Une grande diversité a été constatée dans les délais d'instruction, les coûts supportés par les demandeurs et l'aide disponible.

3. **Pour de nombreux candidats, la naturalisation peut s'avérer un processus long et coûteux, avec une offre d'accompagnement limitée et, de manière générale, sans garantie d'un dénouement positif, même lorsque toutes les conditions ont été remplies.**

4. **La majorité des États membres autorisent désormais la double nationalité**, ce qui pourrait signifier qu'ils prennent acte de la réalité démographique des migrants, nombreux à avoir des liens avec plus d'un pays. Dans la pratique, d'autres États de l'UE accordent des dérogations lorsque renoncer à une nationalité antérieure n'est raisonnablement pas possible. Toutefois, la double nationalité comporte des avantages et des inconvénients.

5. **Les États membres considèrent la nationalité soit comme l'aboutissement du processus de l'intégration, soit comme le moyen d'en faciliter le déroulement.** Pour autant, la plupart de ces États n'incitent pas les ressortissants de pays tiers à demander leur naturalisation et les offres d'aide sont restreintes.



CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Cette étude propose un aperçu comparatif des dispositifs d'acquisition de la nationalité par naturalisation en vigueur dans tous les États membres de l'Union européenne (EU) à destination des nouveaux migrants de pays tiers. L'augmentation du nombre de nouveaux migrants arrivés dans l'UE au cours des dernières années, soit en tant que bénéficiaires d'une protection internationale, soit pour travailler ou pour d'autres motifs, a mis en lumière l'importance de leur intégration. Par conséquent, l'acquisition de la nationalité comme étant soit l'aboutissement du processus d'intégration, soit le moyen d'en faciliter le déroulement et/ou une incitation à faire partie d'une nouvelle société constitue le sujet principal de cette étude du REM.

Elle couvre en priorité les dispositifs d'acquisition de la nationalité par naturalisation ordinaire pour les nouveaux migrants, c'est-à-dire, des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de liens préexistants avec l'État membre concerné et n'inclut pas le cas des personnes de deuxième et troisième génération (à savoir, celles dont au moins l'un des parents ou grands-parents est arrivé en tant que migrant dans le pays où elles sont nées et résident). Cette étude repose sur les informations et les données nationales collectées par les auteurs auprès des Points de contact nationaux installés dans chaque État membre participant. Elle rend compte de la situation et des évolutions constatées au cours des cinq dernières années.



MÉTHODE D'ANALYSE

L'information présentée dans ce rapport de synthèse provient principalement de sources secondaires fournies par les 25 États membres de l'UE¹. Les contributions nationales se sont appuyées sur des analyses de la législation existante et de documents stratégiques, de comptes rendus, de publications universitaires,

des ressources disponibles sur internet, des rapports et documentations émanant des autorités nationales. Dans certains États membres, des données primaires ont été collectées lors d'entretiens avec les acteurs concernés à l'échelon national. Les statistiques proviennent d'Eurostat ou des autorités nationales.



ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ – APERÇU DU CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE

La nationalité relève du domaine du droit dans l'ensemble des États membres. Les principes généraux applicables à l'acquisition et/ou l'utilisation de la nationalité sont fondés, dans presque tous ces pays, sur leur constitution respective, assorties de dispositions détaillées inscrites dans une ou plusieurs lois nationales pertinentes. Les ressortissants d'un État membre jouissent également des droits qu'octroie la citoyenneté européenne, notamment ceux relatifs à la

liberté de circulation ou de séjourner librement sur le territoire de l'un des pays de l'UE, sous réserve des limitations et conditions prévues dans le droit de l'Union européenne. Par conséquent, bien que les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relèvent de leur compétence nationale, les États membres se doivent de respecter le droit communautaire.



ÉVOLUTION ET RÉCENTES MODIFICATIONS DE LA LÉGISLATION ET DE LA POLITIQUE RELATIVES À LA NATIONALITÉ

Les politiques, procédures et exigences qui encadrent l'acquisition de la nationalité évoluent dans le temps et sont modelées par des facteurs tels que des considérations politiques, priorités stratégiques et flux migratoires. Il ressort de cette étude qu'au cours des cinq dernières années, seize États membres ont entrepris d'importants changements politiques ayant eu pour effet de rendre les conditions d'accès à la nationalité plus libérales ou plus restrictives. Plusieurs pays ont ajusté leurs politiques d'une part pour faciliter l'intégration et se mettre en accord avec les changements sociétaux, tels que les actions en faveur d'une meilleure égalité entre les sexes (Suède, Finlande)

et l'inclusion sociale (Malte), auxquelles s'ajoute la volonté de traiter les questions relatives à des situations historiques (Autriche) et à des attaches familiales (Allemagne, Grèce, Portugal, Luxembourg). D'autre part, des mesures plus restrictives ont été introduites pour faire face au risque de terrorisme ou assurer la sûreté de l'État, comme en Allemagne, en Finlande, au Portugal et au Royaume-Uni. Des exigences linguistiques plus rigoureuses ont également été adoptées par certains États membres afin de favoriser l'intégration du demandeur.



AMPLEUR ET EFFETS DE L'OCTROI DE LA NATIONALITÉ DANS LES ÉTATS MEMBRES

Quelque 656 000 ressortissants de pays tiers se sont vus octroyer la nationalité de l'un des États membres de l'UE en 2018, soit une baisse de 2,2 % par rapport à 2017. En 2018, les bénéficiaires étaient principalement âgés entre 15 et 49 ans, tandis que pour les personnes de 50 ans et plus, cette acquisition était en très forte baisse dans la grande majorité des États membres. Dans trois pays², les principaux bénéficiaires étaient des enfants de moins de neuf ans. En ce qui concerne la dimension femme-homme, aucune différence importante n'a été constatée dans les attributions de nationalité en 2018.

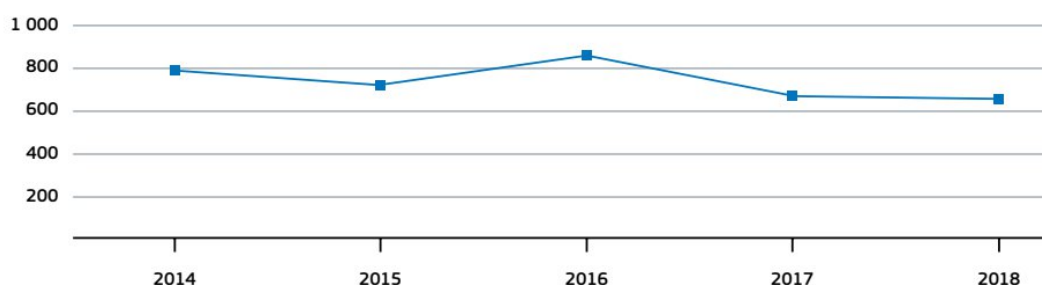
Dans tous les États membres, parmi les droits découlant de l'acquisition de la nationalité figure celui de voter et d'être

éligible aux élections parlementaires nationales (même si les règles locales en vigueur peuvent être différentes), d'avoir accès à certaines professions réservées aux nationaux, lesquels bénéficient également, dans certains cas, de conditions plus avantageuses en matière de sécurité sociale. Quelques pays de l'UE accordent d'autres droits concernant notamment l'assistance diplomatique et consulaire à l'étranger ainsi que le droit de rentrer dans leur territoire. Le service militaire obligatoire, la participation à l'appareil judiciaire et l'obligation de s'engager ou d'apporter son concours à la défense nationale comptent parmi les devoirs à remplir.

1. AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK, UK. Cette publication s'inscrit dans le programme de travail 2019 du REM. Par conséquent, les contributions du Royaume-Uni y figurent en tant qu'État membre de l'UE jusqu'au 31 janvier 2020.

2. ES, FI, LV

GRAPHIQUE 1 : NOMBRE DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS AYANT ACQUIS LA NATIONALITÉ DE L'UN DES ÉTATS MEMBRES, UE- 28, 2014-2018 (1000)



Source : Eurostat (Source : Eurostat migr_acq, données extraites le 7 mai 2020)

ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PAR NAISSANCE ET PAR D'AUTRES PARCOURS

L'acquisition de la nationalité est bien définie dans la distinction faite entre *ius sanguinis*/*ius soli* (droit du sang/droit du sol). Dans le droit du sang, un enfant acquiert la nationalité de l'un de ses parents ou des deux, quel que soit leur lieu de naissance. Seule l'Autriche applique uniquement le principe du droit du sang dans son approche de la nationalité acquise à la naissance. Certains pays de l'UE s'appuient sur ce principe pour des cas précis, par exemple aucune différence n'est faite entre des parents biologiques ou adoptifs.

À l'heure actuelle, aucun État membre n'octroie de manière automatique et sans condition la nationalité à des enfants nés de ressortissants non-nationaux sur leur territoire (approche fondée sur le droit du sol). La grande majorité de ces pays accordent la nationalité selon le principe du droit du sol à condition que les demandeurs et/ou leurs parents non-nationaux justifient d'une période de séjour minimale dans le pays (allant de un à dix ans). Trois États membres appliquent un double droit du sol automatique : un enfant acquiert de plein droit la nationalité lorsqu'il naît sur leur territoire respectif et que l'un de ses parents y est également né³.

Deux pays de l'UE suivent, dans les deux cas, le principe du droit du sol sans condition pour des groupes de personnes spécifiques dont la naissance sur leur territoire a eu lieu à des moments précis du passé⁴. En plus de l'acquisition de la nationalité à la naissance selon les principes du droit du sol et du droit du sang, tous les États membres offrent aux ressortissants de pays tiers la possibilité d'obtenir la nationalité de leur territoire par naturalisation ordinaire, même si les règles qui gouvernent ce processus diffèrent selon les pays (voir ci-après).

D'autres parcours, y compris les procédures de naturalisation particulières, existent dans la plupart des États membres et s'appuient notamment sur les critères suivants : l'intérêt ou l'avantage exceptionnel pour le pays ; les dispositions particulières prévues pour les enfants nés dans le pays et dont aucun des parents n'en est ressortissant ; la réintégration dans la nationalité perdue et l'origine nationale ou l'héritage culturel. Conformément à la Convention des Nations Unies de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, un grand nombre de pays de l'UE octroient la nationalité à une personne qui, autrement, serait apatride.

CONDITIONS ET EXIGENCES POUR ACQUÉRIR LA NATIONALITÉ SELON LA PROCÉDURE DE NATURALISATION ORDINAIRE

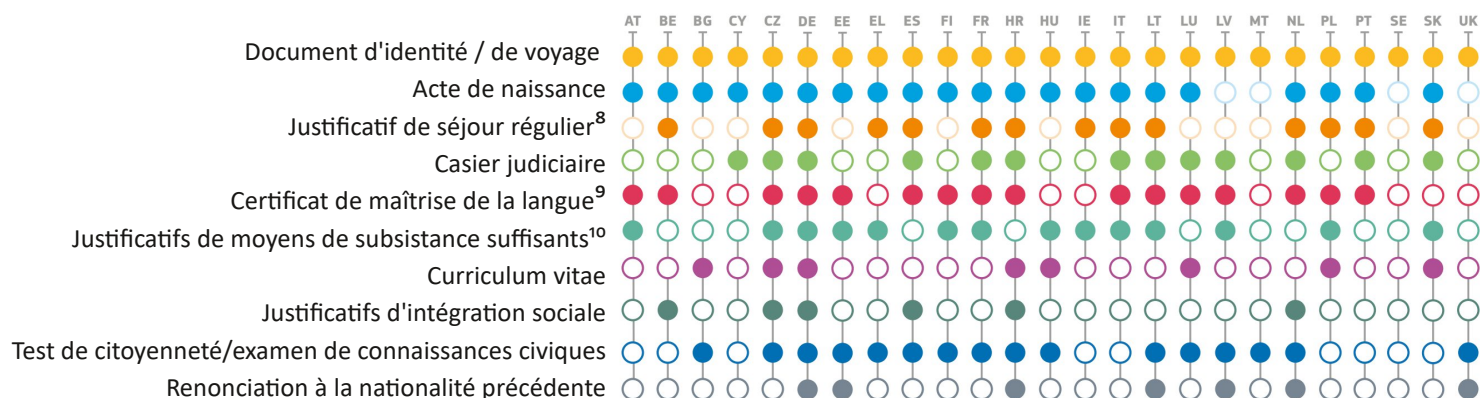
Pour qu'un ressortissant de pays tiers soit éligible à la nationalité, les États membres exigent, en règle générale, une période de séjour minimale en situation régulière, normalement sous la forme de résidence permanente⁵, même si la possession d'un titre de séjour temporaire compte également dans la période requise. Les pays de l'UE acceptent différents types de justificatifs de résidence. Il s'agit le plus souvent de contrôles systématiques des registres et des titres de séjour, mais également, dans certains cas, des attestations d'études et d'activités professionnelles menées dans le pays où la demande a été déposée. La connaissance de la langue du pays d'accueil est une condition préalable pour l'acquisition de la nationalité dans presque tous les États membres. Elle doit être attestée

au moyen de certificats ou d'examens linguistiques spécifiques. Dans treize pays de l'UE, les postulants doivent également passer un test de nationalité ou d'intégration dans le cadre de la procédure de demande. Le respect des exigences en matière de bonne conduite et d'ordre public est indispensable dans tous les États Membres et quinze d'entre eux ajoutent l'adhésion juridique ou symbolique à certaines valeurs, sous forme de prestation de serment par exemple. La situation économique ou le niveau de vie du postulant constitue le dernier critère important pris en compte dans quatorze États membres afin d'aider les autorités à déterminer si l'intéressé ne risque pas de dépendre de l'aide sociale.

3 ES, FR et LU

4 LU, MT

5 D'une durée de cinq ans dans la plupart des États membres. La section 3.1 présente des informations plus détaillées à cet égard (tableau 3)



Source : rapports des PCN du REM (SK ¹¹)

ASPECTS PROCÉDURAUX DE L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PAR NATURALISATION ORDINAIRE

Dans les États membres, un large éventail d'acteurs à tous les échelons gouvernementaux participent à la procédure d'acquisition de la nationalité par naturalisation ordinaire. Il s'agit le plus souvent de municipalités ou d'autres autorités locales en ce qui concerne les étapes de la demande et des contrôles, ainsi que les ministères de la Justice ou de l'Intérieur. La décision définitive est prise, en règle générale, au sommet du gouvernement, c'est-à-dire le président ou le ministre responsable. Le délai d'instruction des demandes varie de six à 48 mois. Selon les États membres, la procédure peut être gratuite ou coûter jusqu'à 1 500 euros. Dans tous les pays de l'UE, la demande de nationalité doit comporter une carte d'identité/un document de voyage et, dans la plupart des cas, un certificat de naissance et un justificatif de séjour régulier. Neuf États membres ont mis en avant les difficultés rencontrées dans les vérifications d'identité, auxquelles ils remédient parfois en autorisant la présentation d'un autre justificatif.

Dans tous les pays de l'UE, la décision d'attribution de la nationalité est soumise à la libre appréciation des autorités, autrement dit, une décision défavorable peut toujours être rendue même si l'ensemble des conditions légales sont remplies, sauf en Belgique et en Allemagne où, dans ce cas de figure, un droit à la naturalisation peut être invoqué.

Il n'en reste pas moins que la majorité des États membres appliquent la libre appréciation sous condition et, par conséquent, une approche fondée sur les droits, c'est-à-dire que la nationalité sera accordée si un minimum d'exigences est respecté, et un refus devra souvent être dûment motivé. Des données comparées sur le taux de décisions défavorables concernant les demandes de nationalité traitées dans cette étude ne sont pas disponibles. Seuls quatre États membres ont communiqué sur les taux de refus, dont la plupart étaient plutôt faibles. Un séjour en situation irrégulière ou dont la durée était insuffisante constituait le motif le plus courant de rejet d'une demande d'acquisition de la nationalité. L'aide apportée aux ressortissants de pays tiers par les autorités nationales avant et pendant la procédure de demande se limitait, en règle générale, à fournir des renseignements sur des sites Internet, des services d'assistance ou des consultations individuelles. En outre, ces ressortissants n'étaient généralement pas incités à envisager une demande de nationalité. L'information portant sur les mesures d'intégration afin de faciliter l'acquisition de la nationalité (classes de langue, formation civique et citoyenne, participation aux activités locales, etc.) n'était généralement pas disponible, même si trois pays de l'UE ont autorisé le remboursement des coûts de formation linguistique.

6. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de tous les documents exigés, mais d'une simple présentation des documents les plus courants. D'autres pièces, telles que les certificats de mariage, peuvent être demandés au cas par cas. En Allemagne, les documents exigés peuvent être différents selon les États fédéraux.

7. Voir en section 3.5 pour les pièces admises par chaque État membre comme justificatifs de la période de séjour.

8. Voir en section 3.6 pour plus de détails sur les exigences linguistiques.

9. Cela nécessite la présentation d'éléments prouvant l'existence de moyens de subsistance suffisants tels que les déclarations fiscales, les contrats de travail, et

10. Aucun certificat distinct de maîtrise de la langue n'est nécessaire. En revanche, un diplôme d'intégration civique (ou tout autre attestation en la matière) comportant un test linguistique est obligatoire.

11. Une attestation de renonciation du lien avec la République tchèque, la République socialiste tchèque ou la République slovaque si le demandeur en était citoyen, ou alors un certificat de naturalisation ou une attestation d'acquisition de la nationalité d'un autre pays.



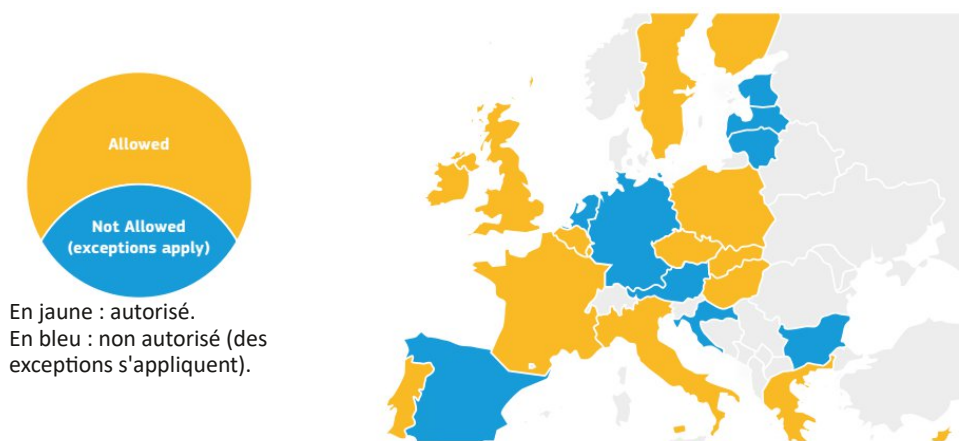
Dans certains cas, les cours spécifiques ou examens sur les compétences linguistiques et formations civiques exigées dans le cadre des demandes de nationalité ont dû être annulés ou reportés. La plupart des États membres ont supprimé ou ajourné les audiences physiques en appel du fait de la fermeture des tribunaux. Dans certains cas, les procédures se sont néanmoins poursuivies sous forme écrite.



Plusieurs États membres qui n'autorisent pas la double nationalité accordent des dérogations pour certaines personnes afin, par exemple, de maintenir des liens étroits avec les communautés de la diaspora à l'étranger.

Quelques pays de l'UE ont identifié plusieurs défis découlant de l'autorisation de la double nationalité, relatifs entre autres aux inquiétudes de l'opinion publique concernant la sécurité nationale, mais également à l'assistance consulaire si elle devait s'avérer nécessaire dans le deuxième pays de la personne binationale concernée, sachant que les possibilités d'intervention pour les États membres dépendent aussi de ce qu'ils sont autorisés à y mener.

GRAPHIQUE 3 : APPROCHES DES ÉTATS MEMBRES SUR LA DOUBLE NATIONALITÉ



Source : rapports des PCN du REM

12. L'information fournie concerne la situation constatée à compter du 5 mai 2020.



NATIONALITÉ ET INTÉGRATION

Des études ont présenté des éléments prouvant que les immigrants naturalisés obtiendraient, en règle générale, de meilleurs résultats en matière d'intégration que les personnes non ressortissantes du pays (par exemple Bloemraad, 2017). Pour autant, en fonction de leur conception de la nationalité, les États membres considèrent son acquisition et l'intégration différemment. Si, la majorité des pays de l'UE estiment que la nationalité est liée à la politique nationale d'intégration, d'autres ne partagent pas cette vision soit parce qu'aucune disposition de ce type n'existe à l'échelon national ou que les politiques mises en œuvre prennent en main les ressortissants de pays tiers avant qu'ils n'acquièrent la nationalité. Pour certains États membres, cette acquisition constituait l'« aboutissement » du processus d'intégration – les nouveaux citoyens étaient dès lors considérés comme des personnes « intégrées ». Selon d'autres pays de l'UE, la nationalité est en soi une mesure indispensable pour favoriser l'intégration des migrants dans la société d'accueil. Dans certains États membres, le lien entre nationalité et intégration est flou ou fait encore l'objet de débats.

Peu de pays de l'UE apportent une aide spécifique aux nouveaux citoyens. Il s'agit entre autres de brochures d'information sur les droits et obligations des citoyens et des billets gratuits pour les musées ou autres manifestations culturelles ; des cours de langue à l'échelon local ; des actions visant à favoriser l'intégration sur le marché du travail ; et des mesures d'accompagnement pour renforcer la participation politique. Nombre de ces mesures ne ciblent pas uniquement les nouveaux citoyens, mais souvent ceux issus de l'immigration en général.

Tout citoyen d'un État membre est également citoyen de l'Union européenne. Cependant, peu d'éléments probants permettent de penser que les nouveaux citoyens européens bénéficient, en tant que tels, d'un appui soutenu pour exercer leurs droits, tels que celui de la mobilité au sein de l'Union. En règle générale, la naturalisation est plutôt associée à une installation à long terme dans l'État membre concerné et non pas envisagé comme un déplacement programmé vers un autre pays de l'UE.



L'ÉTUDE DANS SON INTÉGRALITÉ

Réseau européen des migrations (2019). Les parcours vers la nationalité pour les ressortissants de pays tiers dans l'UE.

Bruxelles : Réseau européen des migrations

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies_en

La traduction en français a été réalisée par le Point de contact français du REM (septembre 2020).



SUIVRE L'ACTUALITE DU REM

Site du REM www.ec.europa.eu/emn

Page LinkedIn du REM <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Compte T witter du REM <https://twitter.com/EMNMigration>

POINTS DE CONTACT NATIONAUX DU REM

Allemagne www.emn-germany.de

Autriche www.emn.at

Belgique www.emnbelgium.be

Bulgarie www.emn-bg.com

Croatie www.emn.hr

Chypre www.moi.gov.cy

Danemark https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/denmark_en

Espagne <http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion>

Estonie www.emn.ee

Finlande www.emn.fi

France <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2>

Grèce www.emn.immigration.gov.gr/el/

Hongrie www.emnhungary.hu

Irlande www.emn.ie

Italie www.emnitalyncp.it

Lettonie www.emn.lv

Lituanie www.emn.lt

Luxembourg www.emnluxembourg.lu

Malte <https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx>

Pays-Bas www.emnnetherlands.nl

Pologne www.emn.gov.pl

Portugal https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/portugal_en

République tchèque www.emncz.eu

Romanie www.mai.gov.ro

Slovaquie www.emn.sk

Slovénie www.emn.si

Suède www.emnsweden.se

Norvège www.emnnorway.no