

# Actualités Droits-Libertés du 4 avril 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l'Homme**

*Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

## **PRINCIPE D'ÉGALITÉ (Art. 3 al. 3 Loi Fondamentale allemande) : Résurgence en Allemagne de l'éternel débat sur la double nationalité depuis l'entrée en vigueur du mécanisme d'option pour une seule nationalité**

*par Axelle Keles*

*« L'identité n'est pas donnée une fois pour toutes, elle se construit et se transforme tout au long de l'existence » (« Les identités meurtrières », Amin Maalouf). Le législateur allemand a pris acte de cette conception évolutive de l'identité en réformant en profondeur son droit de la nationalité en 1999 et en consacrant pour la première fois le droit du sol. Néanmoins, le législateur a souhaité limiter les cas de double nationalité, voire les interdire, en édictant une « obligation d'option » pour une seule nationalité (« Optionsmodell »). Ce mécanisme d'option consiste pour les personnes nées en Allemagne depuis 1990, ayant droit concurremment à la nationalité allemande à une seconde nationalité, à en choisir une seule à leur majorité. L'obligation d'option trouve ses premières applications depuis le 1er janvier 2013 et déjà les réactions sont vives. Le principal argument en faveur de l'abandon de l'obligation d'option et par conséquent de l'admission généralisée de la double nationalité est la rupture d'égalité entre les personnes soumises à l'obligation d'option et les personnes bénéficiant de la double nationalité de droit.*

**Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)**

La tension en Allemagne autour de la question de la double nationalité est à son paroxysme depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, date d'application effective du mécanisme d'option pour une seule nationalité. Les personnes placées dans le champ d'application de la loi se trouvent face à **un choix cornélien : elles doivent choisir leur nationalité**. Au-delà des questions identitaires sur lesquelles reposent une telle décision, une certaine rupture d'égalité est dénoncée, du fait des nombreuses dérogations légales à cette obligation d'option. Les réactions sont très vives de l'autre côté du Rhin, notamment de la part du gouvernement et des citoyens. En effet, par [une pétition citoyenne en date du 19 décembre 2012, intitulée « la double nationalité pour tous »](#) ayant recueilli plus de 50 000 signatures, il a été demandé au *Bundestag* de mettre fin à cette rupture d'égalité entre les bénéficiaires de droit de la double nationalité et les personnes soumises à l'obligation d'option. En écho à cette pétition, certains ministres se sont montrés favorables à la double nationalité, à l'instar de la Ministre de la justice Sabine Leutheusser-Schnarrenberger et de la Ministre de l'intégration du Bade-Wurtemberg, Bilkay Öney. En réponse, Angela Merkel a affirmé que la double nationalité n'était pas d'actualité en Allemagne, mettant ainsi fin au débat actuel, et cela quelques heures avant son voyage diplomatique en Turquie, d'où sont originaires un grand nombre des futurs « optants ».

**Les tentatives passées d'instauration de la double nationalité en Allemagne** – Par [une proposition de loi du 9 novembre 2011](#), à l'initiative de plusieurs parlementaires de gauche, des verts, et du SPD, il a été demandé au *Bundestag* de moderniser le droit de la nationalité et de rendre possible l'accès à la double nationalité et le cumul de nationalités. En soutien à cette proposition, les parlementaires ont insisté sur le fait que les migrants venus s'installer en Allemagne en tant que main-d'œuvre au moment de l'industrialisation sont devenus Allemands, et qu'en contribuant de manière décisive au développement économique de l'Allemagne, ils se sont imprégnés de sa culture, de sa politique et de son quotidien. La proposition dénonce le mécanisme d'option comme étant inapproprié, contraire à la politique d'intégration et impossible à mettre en œuvre administrativement. Il a tout

simplement été demandé de supprimer le mécanisme. La proposition souligne également le problème du conflit de loyauté inhérent à l'option. Renoncer à l'une de ses nationalités engendrerait des conflits identitaires très défavorables à l'intégration. La proposition a été refusée par 308 voix contre 278.

**La double nationalité, une longue tradition française** – La question de la double nationalité s'est également posée en France, et cela pour la première fois après la première Guerre mondiale, lorsqu'il a fallu déterminer si les Allemands installés en Alsace pouvaient conserver ou non leur nationalité allemande tout en devenant français. Alors que le contexte de l'époque pouvait créer une certaine méfiance envers ce type de statut, la France a considéré que les doubles nationaux représentaient un atout pour son développement culturel et économique et contribuait à son rayonnement au niveau international. La France est l'un des premiers pays à avoir admis la double nationalité. Thierry Mariani, le rapporteur de la [loi n° 2011-672](#) du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, a d'ailleurs souligné que le principe de double nationalité est ancré dans une longue tradition française. A l'occasion de cette loi, deux amendements avaient été proposés : le premier concernait la répudiation de toute autre nationalité en cas d'acquisition de la nationalité française, et le second, la perte automatique de la nationalité française en cas de non renonciation expresse à la nationalité étrangère dans les six mois précédant l'atteinte de la majorité. Le débat a été renchéri par certains politiciens d'extrême droite ayant sollicité les députés de l'Assemblée nationale afin qu'ils abrogent la double nationalité et qu'ils imposent aux français disposant d'une double nationalité de choisir une allégeance envers la France ou l'autre pays de nationalité. Comme fondement à cette demande, il a été soutenu que la double nationalité porterait atteinte à la « *cohésion républicaine* ». Les amendements et les demandes d'abrogation de la double nationalité ont été rejetés en bloc (v. aussi Cons. constit. Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, [Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité](#) – [ADL du 13 juin 2011](#)).

La législation allemande actuelle et ses effets très discutés éclairent inévitablement ces débats récurrents. En effet, la récente application effective du mécanisme d'option pour une seule nationalité (« *Optionsmodell* ») a matérialisé **l'interdiction de la double nationalité (1°)**. Mais l'admission de nombreuses exceptions légales à ce principe d'interdiction n'ont pas manqué de renforcer **les interrogations sur la constitutionnalité de ce mécanisme d'option**, possible source d'une rupture d'égalité ainsi que de la violation d'autres droits fondamentaux (2°).

## **1°/- L'interdiction de la double nationalité matérialisée par l'obligation d'option pour une seule nationalité (« Optionsmodell »)**

**Le mécanisme d'option** – [La loi allemande sur la réforme de la nationalité](#) en date du 15 juillet 1999, a modifié en profondeur le droit allemand de la nationalité, qui était resté inchangé depuis 1913. En vertu de cette loi, les personnes nées sur le sol allemand à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 obtiennent automatiquement la nationalité allemande en vertu du droit du sol (« *Geburtsortsprinzip* »). Le champ d'application a été étendu aux enfants n'ayant pas atteint leur 10<sup>ème</sup> année au 1<sup>er</sup> janvier 2000 et ayant fait une demande de nationalité par le droit du sol. Si les personnes, visées par la loi, ont concurremment à leur nationalité allemande une nationalité étrangère en vertu du droit du sang (« *Abstammungsprinzip* »), alors elles doivent opter à leur majorité entre la nationalité d'origine et la nationalité allemande. Plus précisément, l'option doit être exercée entre les 18 ans et le dernier jour de la 23<sup>ème</sup> année. L'obligation d'option figure actuellement à l'article 29 de la loi sur la nationalité ([§ 29 StAG](#)).

**Les motifs de la loi** – Le droit du sol a été consacré tardivement en Allemagne. Avant cette réforme de 1999, les enfants nés en Allemagne de parents étrangers pouvait rester étrangers et cela sur plusieurs générations. L'établissement d'un tel droit en Allemagne, pays d'immigration, n'était pas sans conséquence. C'est pourquoi le législateur a souhaité limiter son étendue en instaurant l'option pour une seule nationalité. Au soutien de l'instauration de l'obligation d'option, plusieurs arguments juridiques pertinents ont été avancés, tels que la légalité du principe de limitation de la double nationalité en vertu des conventions internationales (art. 15 de la [Convention européenne sur la nationalité](#) de 1997) et les conflits juridiques existants pour les double nationaux (la soumission aux obligations militaires dans les deux pays, la difficulté d'établir le droit applicable en cas de conflit de loi

au sens du droit international privé, le problème de la double imposition au sens du droit fiscal, et l'impossible protection diplomatique par l'un des Etats de nationalité en cas d'incident survenu dans l'autre Etat de nationalité). Des arguments politiques et sociologiques ont également été mis en avant, tels que le trop-plein de droit (droit de vote dans deux Etats), le problème d'allégeance et d'appartenance envers un Etat, et enfin le problème de la loyauté en temps de guerre.

**La présence de solutions préexistantes** – Toutes ces questions trouvent cependant de moins en moins d'échos à l'époque actuelle, où la plupart des problématiques juridiques rencontrées sont réglées par des accords internationaux. Ainsi, le service militaire des doubles nationaux est réglementé par l'article 21 de la [Convention européenne sur la nationalité](#) de 1997 limitant les obligations militaires à un seul Etat au choix, les risques de double imposition sont eux traités par les conventions fiscales bilatérales. Les autres questions sont réglées par la pratique. Ainsi, concernant la protection diplomatique, la pratique a souvent montré que l'Etat à la fois de nationalité et de résidence avait le plus d'impact en tant qu'« *Etat de rattachement réel* ». Le double droit de vote, quant à lui, est presque inexistant pour deux raisons : tout d'abord, les Etats prévoient rarement un vote à distance pour les nationaux non-résidents, de plus, la volonté de participation est faible en raison de la peur du « mauvais vote » résultant de la mauvaise connaissance du système politique et des réalités sociales de l'Etat d'origine. Un autre problème survient alors, celui de l'abstention (sur l'inconventionnalité d'une législation prévoyant l'inéligibilité des binationaux et plurinationaux, v. Cour EDH, G.C. 27 avril 2010, [Tănase c. Moldavie](#), Req. n° 7/08 – [ADL du 30 avril 2010](#)). Enfin, la question de la loyauté en cas de guerre a de moins en moins lieu d'exister, le recours à des civils pour défendre étant extrêmement rare, comme c'est le cas en Allemagne qui a une armée professionnelle.

## **2°/- L'admission de nombreux cas de double nationalité de droit comme fondement d'une rupture d'égalité**

**Les exceptions légales à l'interdiction de la double nationalité** – L'Allemagne ne prohibe pas complètement la double nationalité. Il existe certains cas prévus par la loi, selon lesquels un individu est autorisé à avoir une double citoyenneté. Le premier cas est celui de la double nationalité par le double droit du sang, selon lequel une personne obtient la double nationalité du fait qu'un de ses parents est de nationalité allemande et l'autre parent d'une autre nationalité. Le deuxième cas est celui de la double nationalité allemande et d'un autre pays de l'Union européenne, ou suisse (§ 12 Abs. 3 StAG). Certaines conventions bilatérales prévoient également le cumul de nationalités. Le troisième cas est celui de la demande d'autorisation de conservation de sa nationalité allemande (« *Beibehaltungsgenehmigung* », § 25-2 StAG). Cette hypothèse recouvre la possibilité pour un allemand qui souhaite acquérir une nationalité étrangère de demander aux autorités allemandes préalablement à l'acquisition de la nouvelle nationalité une autorisation spéciale de conserver sa nationalité. Cette autorisation est appréciée *in concreto* selon les liens personnels et économiques que la personne entretient avec l'Allemagne. Le quatrième cas est celui des « *rapatriés tardifs* » (« *Spätaussiedler* »). Il s'agit de personnes d'origine allemande ayant vécu dans les pays d'ex-URSS durant la guerre et qui ont leur résidence actuelle en Allemagne. La reconnaissance de ce statut octroie automatiquement la nationalité allemande (§ 7 StAG). Cette catégorie de population représenterait 4,5 millions d'individus en Allemagne. Enfin, le dernier cas est celui de l'impossibilité matérielle de renoncer à sa nationalité d'origine, ce qui se produit notamment lorsque la législation d'origine interdit l'abandon volontaire ou la perte de la nationalité (comme par exemple l'Afghanistan, l'Algérie, le Liban ou Cuba), ou bien lorsque l'administration du pays d'origine refuse de signer le formulaire de renonciation à la nationalité ou demande des sommes excessives en échange de la signature. L'impossibilité matérielle concerne également les réfugiés poursuivis dans leurs pays d'origine et les personnes de plus de soixante ans éprouvant des difficultés insurmontables en raison de leur état de santé pour accomplir les démarches de renonciation à la nationalité.

**Une rupture d'égalité (art. 3 al. 3 LF) ?** – Les opposants à l'obligation d'option ont fait valoir que la différence de traitement entre les doubles nationaux de droit et les personnes contraintes d'opter pour une seule nationalité entraîne une rupture d'égalité manifeste devant la loi. En effet, ceux-ci soutiennent qu'il n'existe pas de différence objective justifiant une différence de traitement entre, d'une part, un enfant né en Allemagne ayant un parent allemand et un parent étranger (double nationalité de

droit en raison du double droit du sang), et d'autre part, un enfant né en Allemagne de deux parents étrangers (obligation d'option en raison du droit du sol). En droit allemand, pour examiner si une différence de traitement est prohibée en vertu de la Loi fondamentale, il convient d'appliquer une méthode en deux temps. Tout d'abord, il faut déterminer si la différence de traitement entre deux situations est fondée sur l'un des critères de l'article 3 al. 3 LF (le sexe, la filiation, la race, la langue, le pays d'origine et l'origine, les croyances, et les convictions religieuses ou politiques). Ensuite, il faut se demander si la différence de traitement peut être justifiée par une autre norme constitutionnelle. Le droit allemand applique de manière stricte l'interdiction de traitement différencié fondée sur les critères de l'article 3 al. 3 LF et ne prévoit aucune justification légale. Ainsi, la seule justification possible serait le cas d'une collision avec d'autres droits constitutionnels de même rang, sous réserve que l'autre droit constitutionnel prévoit expressément la possibilité de traitement différencié et d'effectuer un contrôle de proportionnalité. En l'espèce, la différence de traitement opérée entre l'enfant né en Allemagne d'un parent allemand et de l'autre parent étranger, et l'enfant né en Allemagne de deux parents étrangers peut être considérée comme fondée sur l'origine ou la filiation. En tant que justification, les porteurs de la loi ont avancé la nécessité de réduire les cas de multinationalité. Néanmoins ce principe ne revêt pas de valeur constitutionnelle (sur la discrimination dans l'octroi de la nationalité fondée sur le statut des parents, v. Cour EDH, 4<sup>e</sup> Sect. 11 octobre 2011, [Genovese c. Malte](#), Req. n° 53124/09 – [ADL du 11 octobre 2011](#)).

**La violation possible d'autres droits fondamentaux** – Au-delà de la rupture d'égalité dénoncée par le mécanisme d'option, la possible violation d'autres droits fondamentaux a été évoquée. Tout d'abord, le principe constitutionnel d'interdiction de retrait de la nationalité (art.16 al.1 LF) prévoit que la nationalité allemande ne peut pas être retirée de force, sauf dans les cas prévus par la loi si la personne concernée ne risque pas de devenir apatride. La doctrine allemande a fortement contesté la réserve de l'article 16 car, selon elle, ce droit constitutionnel est un droit absolu ne pouvant pas être conditionné. Ensuite, certains ont dénoncé la violation du principe d'égalité souveraine des Etats ([art. 2 al. 1 de la Charte des Nations Unies](#)). Il n'existerait pas d'Etats plus « *souverains* » que d'autres, ou d'interdépendances des souverainetés. La condition de subordination de l'accès à une nationalité à l'abandon de l'autre nationalité serait donc une atteinte directe à ce principe. La violation du droit des minorités doit également être considérée. En effet, selon [l'article 2 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques](#) du 18 décembre 1992, les « *Etats protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités sur leurs territoires respectifs, et favorisent des conditions propres à promouvoir cette identité* ». En imposant le choix d'une nationalité, le risque n'est-il pas de refouler l'identité ethnique ou culturelle de l'individu ? Enfin, le refus de la double nationalité peut contrevenir à certains droits fondamentaux dans le pays d'origine. En effet, certains droits sont accordés seulement aux nationaux et aménagés pour les étrangers, tels que le droit de vote, le droit des successions, le droit à une sépulture, le droit d'entrée et de séjour et le droit de résidence. Ainsi, une personne entretenant des liens forts avec son pays d'origine, se voit lésée dans ses droits, et notamment le plus fondamental, celui de s'y rendre et d'y séjourner librement.

\*  
\* \*

Pour conclure, le débat sur l'instauration de la double nationalité en Allemagne est bel et bien ouvert. Certains membres du gouvernement et certains citoyens sont très impliqués par cette question, comme le prouvent les 50 000 signatures obtenues pour la pétition citoyenne « *la double nationalité pour tous* » et les différentes propositions de loi régulièrement présentées au *Bundestag* à ce sujet. Au-delà de la portée juridique d'un tel débat, il ne faut pas négliger **la portée symbolique forte que pourrait matérialiser un tel droit**. Certes, l'identité est évolutive, néanmoins, « *pour appréhender l'avenir le plus sereinement possible, il ne faut négliger ni l'endroit d'où l'on vient, ni l'endroit où l'on vit* » (E. Anter). L'acceptation de la double identité serait-elle l'ultime étape vers la reconnaissance de cette Allemagne *multi-kulti* ?

#### **Article 29 de la loi allemande sur la nationalité (§ 29 StA)**

#### **Éléments de bibliographie :**

- [Proposition de loi du 9 novembre 2011 visant à moderniser le droit de la nationalité](#)
- [Pétition citoyenne du 19 décembre 2012 intitulée « la double nationalité pour tous »](#)
- [Dossier « la double nationalité »](#), Site d'information Focus Migration, 2009
- Frédéric Lemaître, [« Etre turc ou allemand, il faut choisir »](#), *Le Monde Blog*, 19 février 2013 \_

**Pour citer ce document :**

Axelle Keles, « [Résurgence en Allemagne de l'éternel débat sur la double nationalité depuis l'entrée en vigueur du mécanisme d'option pour une seule nationalité](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 4 avril 2013.

**Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact**