



...la proposition de loi visant à

RENFORCER LES CONDITIONS D'ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE À MAYOTTE

L'archipel de Mayotte est confronté, de longue date, à **des flux migratoires intenses**, en provenance notamment des Comores. Cette pression migratoire engendre de nombreuses difficultés pour ce territoire, en matière de santé publique ou encore d'accès aux services publics et donne lieu, par exemple, à **la mise en place d'un système de rotation dans les écoles primaires**, celles-ci ne pouvant accueillir l'ensemble des enfants en âge d'être scolarisés.

Face à cette situation problématique, la loi du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* a adapté les règles d'accès à la nationalité française à Mayotte, afin d'y restreindre le « **droit du sol** », en prévoyant qu'un enfant né à Mayotte ne peut obtenir la nationalité française à ce titre que si, à sa naissance, **l'un de ses parents résidait en France régulièrement depuis au moins trois mois**.

Si cette réforme a permis de **diminuer le nombre d'acquisitions de la nationalité française au titre du « droit du sol » à Mayotte**, force est de constater que la pression migratoire n'a pas été pour autant endiguée. Dans ce contexte, la proposition de loi *visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte* tend à durcir à nouveau, à Mayotte, les règles d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France. Elle vise ainsi à prévoir qu'un **enfant né à Mayotte de parents étrangers ne pourra accéder à la nationalité française que si, à sa naissance, ses deux parents résidaient régulièrement en France depuis au moins trois ans**.

Si la commission souscrit à l'objectif de ce texte, qui permettra de rendre Mayotte moins attractive, elle a néanmoins réécrit le dispositif, à l'initiative du rapporteur, afin de le **sécuriser juridiquement et ainsi d'écartier le risque de censure de la part du Conseil constitutionnel**. Elle a ainsi réduit la durée minimale de résidence régulière exigée à la date de naissance de l'enfant de **trois ans à un an** et supprimé **l'application aux deux parents** de cette exigence. Elle a également supprimé **l'obligation de présentation d'un passeport biométrique** pour apposer, sur l'acte de naissance, une mention relative à la durée de séjour régulier en France du parent et a ensuite adopté la proposition de loi.

1. LA PRESSION MIGRATOIRE INTENSE OBSERVÉE À MAYOTTE A JUSTIFIÉ LA MISE EN PLACE, SUR L'ARCHIPEL, D'UNE RESTRICTION DU « DROIT DU SOL » EN 2018

A. MAYOTTE EST CONFRONTÉE À DES FLUX MIGRATOIRES INTENSES

Mayotte est affectée de longue date par **des flux migratoires majeurs**, régulièrement mis en lumière par les travaux de la commission des lois du Sénat. Ainsi, en octobre 2021, François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi faisaient état d'une « **situation migratoire structurellement problématique**¹ » dans l'archipel.

¹ Rapport d'information n° 114 (2021-2022) du 27 octobre 2021 de François Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi, « Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais ».

Illustrant cette situation, **26 855 étrangers en situation irrégulière** ont été interpellés à terre à Mayotte en 2023, selon les informations transmises au rapporteur par le préfet de Mayotte. Ces chiffres sont en augmentation, puisqu'en 2020, **13 608 personnes** avaient été interpellées à terre.

Deux flux migratoires distincts peuvent plus particulièrement être identifiés :

- le premier flux migratoire à destination de Mayotte, en provenance **d'Afrique**¹, en nette augmentation, donne lieu à environ **5 000 interpellations à terre chaque année** ;
- le second flux migratoire et le plus important, en provenance des **Comores**, a entraîné **23 887 interpellations à terre** en 2023.

À l'heure actuelle, sur une population totale de 320 000 habitants, les estimations font état de **160 000 étrangers établis à Mayotte, parmi lesquels 80 000 étrangers en situation irrégulière**.

B. LA PRESSION MIGRATOIRE À MAYOTTE EST SOURCE DE GRAVES DIFFICULTÉS POUR LE TERRITOIRE

La situation migratoire observée à Mayotte apparaît aujourd'hui **problématique**, pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, les flux migratoires à Mayotte pèsent lourdement sur **l'accès aux services publics**, qui ne sont pas en capacité d'absorber l'arrivée continue de migrants. Cette difficulté est particulièrement visible **dans les écoles**, qui ne peuvent accueillir l'ensemble des enfants en âge d'être scolarisés, donnant lieu à la mise en place d'un système de rotation, ou encore en matière **d'accès à l'eau potable**, les infrastructures n'étant pas en mesure de faire face à la hausse des besoins en eau ;
- en deuxième lieu, la pression migratoire pèse sur **l'économie locale**. De nombreux étrangers établis à Mayotte envoient en effet de l'argent à leur famille restée aux Comores, qui ne profite pas au territoire. Ces flux financiers représenteraient environ **100 millions d'euros chaque année**, qui manquent à la demande intérieure de l'archipel ;
- en troisième lieu, la présence de nombreux étrangers en situation irrégulière pose **des risques en matière de santé publique**. De nombreux enfants en situation irrégulière ne sont par exemple pas vaccinés, donnant lieu **à la résurgence de maladies graves, qui avaient disparues** ;
- en quatrième lieu, l'immigration clandestine participe à **l'augmentation de la délinquance et de l'insécurité à Mayotte**, comme mis en lumière par la commission des lois du Sénat en 2021².

C. CETTE SITUATION PROBLÉMATIQUE A JUSTIFIÉ L'INTRODUCTION D'UNE RESTRICTION DU « DROIT DU SOL » À MAYOTTE EN 2018

Face à cette situation et afin de lutter contre l'immigration clandestine à Mayotte, le législateur a adapté, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution, les règles relatives à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France, afin de **restreindre l'accès à la nationalité française par le biais du « droit du sol » à Mayotte**.

Par dérogation au droit commun, les articles 16 et 17 de la loi du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* ont ainsi prévu qu'un enfant né à Mayotte de parents étrangers ne pourrait acquérir la nationalité française par le biais du « droit du sol » que si, **à la date de sa naissance, l'un de ses parents résidait en France de manière régulière depuis au moins trois mois**.

Ces dispositions ont été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 6 septembre 2018³.

¹ Plus particulièrement, sont observées des arrivées de ressortissants de Tanzanie, du Rwanda, de République démocratique du Congo, de Somalie et du Burundi.

² Rapport d'information n° 114 (2021-2022) du 27 octobre 2021 précité.

³ 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*.

2. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : FACE UNE PRESSION MIGRATOIRE QUI RESTE MAJEURE, RESTREINDRE À NOUVEAU LE « DROIT DU SOL » À MAYOTTE

A. LA PROPOSITION DE LOI TEND À RESTREINDRE DAVANTAGE À MAYOTTE LES POSSIBILITÉS D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE À RAISON DE LA NAISSANCE ET DE LA RÉSIDENCE EN FRANCE

Déposée à l'Assemblée nationale le 3 décembre 2024 par Philippe Gosselin et cosignée par la quasi-totalité des membres du groupe « Droite Républicaine », la proposition de loi *visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française* tend à **restreindre encore davantage les possibilités d'acquisition de la nationalité française par le biais du « droit du sol » à Mayotte**.

L'objectif est, selon l'exposé des motifs, de « **stopper l'attractivité de Mayotte pour les flux migratoires** ». En effet, si le dispositif introduit par le législateur en 2018 a permis, d'ores et déjà, de diminuer de **72 %** le nombre d'acquisitions de la nationalité française¹, on observe encore « **une persistance de la dynamique migratoire** » sur l'archipel, selon le préfet de Mayotte.

À cet effet, la proposition de loi, dans sa version initiale, visait à durcir le dispositif introduit en 2018, en prévoyant qu'un enfant né à Mayotte de parents étrangers ne pourrait acquérir la nationalité française ultérieurement que si, **à la date de sa naissance, ses deux parents résidaient régulièrement en France depuis au moins un an**.

B. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI À L'ASSEMBLÉE NATIONALE A DONNÉ LIEU À UNE RESTRICTION SUPPLÉMENTAIRE DU « DROIT DU SOL » À MAYOTTE

Le dispositif prévu par la proposition de loi *visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte* a été modifié durant son examen à l'Assemblée nationale, pour **restreindre encore davantage le « droit du sol » à Mayotte**.

Ainsi, à la suite de l'adoption d'un amendement du groupe « Union des droites républicaines », le dispositif prévoit désormais qu'un enfant né à Mayotte de parents étrangers ne pourra accéder à la nationalité française que si, à sa naissance, **ses deux parents résidaient en France régulièrement depuis au moins trois ans**.

Par ailleurs, un amendement adopté à l'initiative de la députée Estelle Youssouffa est venu préciser que, pour qu'une **mention relative à la durée de séjour régulier en France des deux parents soit apposée, à leur demande, sur l'acte de naissance de l'enfant** afin de simplifier les démarches ultérieures, il serait nécessaire aux parents de **fournir un passeport biométrique à l'officier d'état civil**. L'objectif poursuivi par cette modification est de « *limiter la fraude documentaire à Mayotte* ».

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : SÉCURISER JURIDIQUEMENT UN DISPOSITIF DE NATURE À RÉDUIRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE À MAYOTTE

La commission des lois a **accueilli favorablement** le dispositif prévu par la proposition de loi. Elle a en effet considéré qu'il était **urgent d'agir pour réduire la pression migratoire à Mayotte**, celle-ci ne cessant de s'accroître et pesant de plus en plus lourdement sur les services publics et l'économie locale.

Si la réponse à cette situation problématique **ne peut se limiter à la seule restriction du « droit du sol » à Mayotte**, et doit mobiliser d'autres leviers, elle a estimé qu'il s'agissait néanmoins d'une première réponse utile, susceptible de réduire l'attractivité du territoire pour les personnes souhaitant entrer irrégulièrement sur le sol mahorais.

¹ Selon la préfecture de Mayotte, le nombre d'acquisitions de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France est passé de 2 929 en 2018 à 799 en 2022.

La commission a donc **adopté l'article unique de la proposition de loi**, après l'avoir réécrit, à l'initiative du rapporteur, afin de **sécuriser juridiquement** le dispositif proposé (amendement **COM-6**).

A. RÉDUIRE LA DURÉE MINIMALE DE RÉSIDENCE RÉGULIÈRE EN FRANCE EXIGÉE À LA DATE DE NAISSANCE DE L'ENFANT

La commission a en premier lieu **réduit de trois ans à un an la durée minimale de résidence régulière exigée des deux parents à la date de naissance de l'enfant** pour que celui-ci puisse, par la suite, acquérir la nationalité française par le biais du « droit du sol ».

La durée de trois ans prévue par la proposition de loi, telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale, lui est en effet apparue **disproportionnée**, compte tenu des exigences constitutionnelles. Dans sa décision précitée, le Conseil constitutionnel avait en effet précisé que le législateur, pour lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, pouvait adapter les règles en matière d'acquisition de la nationalité française, seulement « **dans une certaine mesure** ».

Or, les auditions conduites par le rapporteur ont montré qu'une durée de trois ans pourrait **être jugée excessive par le Conseil constitutionnel**.

Il est probable que « la différence de situation résultant du délai de trois ans ne saurait être justifiée par l'objectif poursuivi et que la mesure est disproportionnée », selon Anne Levade, professeur de droit public.

Par ailleurs, le choix d'une durée d'un an correspond à la proposition déjà formulée par la commission des lois du Sénat en 2021.¹

B. SUPPRIMER L'APPLICATION AUX DEUX PARENTS DE L'EXIGENCE DE RÉSIDENCE RÉGULIÈRE EN FRANCE À LA NAISSANCE DE L'ENFANT

Par l'adoption du même amendement, la commission est revenue sur **l'extension aux deux parents de l'exigence de résidence régulière en France à la date de naissance de l'enfant** souhaitant ultérieurement acquérir la nationalité française.

En effet, s'il est louable de vouloir **lutter contre le phénomène des reconnaissances frauduleuses de paternité**, qui permettent de contourner le dispositif introduit par le législateur en 2018, une extension aux deux parents de cette exigence ne paraît pas souhaitable pour trois raisons :

- D'abord, cette mesure pourrait **amplifier le nombre de reconnaissances frauduleuses de paternité, à rebours de l'objectif poursuivi**. En effet, dans le cas d'une mère en situation régulière, « **il existe de nouveaux risques de contournement du dispositif** » dans le cas où la mère serait en situation régulière, selon la direction des affaires civiles et du sceau. Ainsi, « *le père pourrait ne pas reconnaître son enfant, et une personne en situation régulière ou de nationalité française, qui n'est pas le père biologique de l'enfant, pourrait reconnaître ce dernier* », pour qu'il puisse par la suite acquérir la nationalité française ;
- Ensuite, l'application de cette exigence aux deux parents apparaît **inconstitutionnelle** en ce qu'elle créerait une rupture d'égalité. En effet, un enfant issu d'une **famille monoparentale** se verrait privé de toute possibilité d'acquérir la nationalité française par le biais du « droit du sol » ;
- Enfin, une telle mesure pourrait être jugée **inconventionnelle**, en ce qu'elle porte atteinte au **droit au respect de la vie privée et familiale**, protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹ Rapport d'information n° 114 (2021-2022) du 27 octobre 2021 précité.

C. SUPPRIMER L'OBLIGATION DE PRÉSENTATION D'UN PASSEPORT BIOMÉTRIQUE POUR APPOSER, SUR L'ACTE DE NAISSANCE, UNE MENTION RELATIVE À LA DURÉE DE SÉJOUR RÉGULIER EN FRANCE DU PARENT

Enfin, à l'initiative du rapporteur, la commission a **supprimé l'obligation de présentation d'un passeport biométrique à l'officier d'état civil par le parent étranger d'un enfant né à Mayotte**, pour apposer, sur l'acte de naissance de cet enfant, une mention relative à la durée de séjour régulier en France du parent.

Elle a d'une part considéré que cette exigence était **contraire aux exigences constitutionnelles**, puisque tous les pays ne délivrent pas de passeport biométrique. Ces dispositions auraient ainsi créé une rupture d'égalité et procédé à une discrimination selon l'origine ou la nationalité, contraire à la Constitution.

D'autre part, elle a relevé que **cette précision avait un caractère réglementaire**. La liste des justificatifs devant être présentés à l'officier d'état civil est en effet, à l'heure actuelle, fixée par l'article 9-1 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 *relatif à l'état civil*.

Réunie le mercredi 19 mars 2025, la commission a adopté la proposition de loi avec modifications.

Le texte sera examiné en séance publique le 25 mars 2025.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport d'information n° 114 (2021-2022)** du 27 octobre 2021 de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilhi, « Insécurité à Mayotte : conjuguer le sentiment d'abandon des Mahorais »
- **Rapport d'information n° 264 (2024-2025)** du 23 janvier 2025 de Philippe Bas et Victorin Lurel, « L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien »



Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Stéphane Le Rudulier

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des
Bouches-du-
Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-315.html>