

**A PROPOS DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE
PROPOSÉE PAR FRANÇOIS HOLLANDE
UNE TRIBUNE DE DÉCHEANCE DE NATIONALITÉ**

Pierre Lellouche est député Les Républicains de la 1ère circonscription de Paris, conseiller de Paris (8e) et ancien ministre. Publié le 07 janvier 2016

Le texte de la réforme constitutionnelle, annoncé lors du Congrès de Versailles du 16 novembre 2015, trois jours après les attentats et présenté par le Président de la République et le Gouvernement le 23 décembre dernier en Conseil des Ministres, est aussi limpide sur le plan politique qu'il est hautement contestable sur le plan du droit.

Sur le plan politique, l'exercice désormais connu sous le nom de « triangulation », consiste pour un Président de la République en échec sur tout le volet économique et social de sa politique depuis presque quatre ans, à tirer profit au maximum, de la situation sécuritaire créée par les attaques terroristes de 2015 afin de s'imposer, au-dessus du clivage droite-gauche, comme le « père protecteur de la Nation ». C'est donc sans vergogne, qu'il reprend à son compte des propositions de la droite, retoquées il y a à peine quelques mois par son propre Gouvernement et sa majorité, pour s'imposer comme le point central de la politique française, le seul capable de rassembler la gauche et la droite, en surfant sur une opinion publique qui souhaite confusément que l'on en finisse avec la « guéguerre » des partis, et qui soutient à 85% l'article phare prévu dans la réforme constitutionnelle : celui concernant la déchéance de la nationalité.

Au risque de fracturer sa propre majorité parlementaire, et de perdre définitivement ses alliés d'extrême-gauche et écologistes, François Hollande cherche à rassembler les suffrages des parlementaires de droite, eux-mêmes piégés puisque la déchéance de nationalité, sans parler de l'indignité nationale, avait été proposées par eux après les attentats de janvier 2015.

Sur le plan politique donc, il va être extrêmement difficile pour l'opposition d'expliquer pourquoi elle est aujourd'hui en désaccord avec des dispositions qu'elle avait elle-même proposées et que le Président de la République a en fait durcies, en élargissant la déchéance (on y reviendra plus loin) aux binationaux nés en France.

Autant l'objectif politique apparaît donc limpide, autant sur le plan du droit, le projet de loi constitutionnelle apparaît douteux, voire superfétatoire.

Superfétatoire, ce texte l'est à coup sûr en ce qui concerne son article premier, modifiant l'article 36 de la Constitution, et où est « constitutionnalisé » en fait, et presque mot à mot, l'état d'urgence instauré par la loi du 3 avril 1955. Cette loi avait été utilisée :

-à trois reprises pendant la guerre d'Algérie (Toussaint rouge en 1955, crise du 13 mai 1958 et putsch des généraux en 1961)

-puis à trois nouvelles occasions : pendant les événements de Nouvelle-Calédonie

en 1984,

-les émeutes dans les banlieues en 2005 et

-le 14 novembre dernier suite aux attentats de Paris.

Elle a donc survécu sans difficulté à deux Républiques, la IVème et la Vème, et avait été jugée conforme à la Constitution de la Vème république, par le Conseil Constitutionnel (DC 25 janvier 1985), tandis que la Conseil d'Etat avait jugé de son côté que la loi du 3 avril 1955 était à la fois conforme à la Constitution (CE 21 novembre 2005) et aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE 24 mars 2006).

Dans ces conditions, on ne voit pas en quoi la transposition de la loi de 1955 dans la Constitution ajoute quoi que ce soit, d'autant que la modernisation de ce texte a déjà été effectuée par le vote quasi unanime de l'Assemblée nationale le 19 novembre dernier. Et que les conditions de contrôle du Parlement, notamment en ce qui concerne la prorogation de l'état d'urgence sont exactement les mêmes que celles qui figurent dans la loi de 1955 et qui sont en quelque sorte transposées mot pour mot dans la Constitution.

Dois-je rappeler qu'en séance le 19 novembre 2015, j'avais moi-même déposé un amendement proposant de proroger la durée de l'état d'urgence au-delà de trois mois sur décision du Parlement, amendement auquel le Premier Ministre à l'époque avait paru sensible mais que le Groupe socialiste avait refusé en votant contre, sans explications. Autrement dit la constitutionnalisation de la loi de 1955 n'apporte rigoureusement aucune garantie supplémentaire quant aux libertés publiques.

En vérité, la transposition de la loi de 1955 dans la Constitution, en soi parfaitement inutile, sert d'abord d'alibi à l'introduction dans notre loi fondamentale de la mesure politique phare que souhaite imposer François Hollande et qui consiste à élargir la déchéance de la nationalité aux doubles nationaux nés en France. Nous sommes là dans le type même d'une loi de circonstance, débattue et votée dans la précipitation, sous le coup de l'émotion d'un pays traumatisé par les attentats.

En droit, cependant, plusieurs remarques s'imposent, en laissant de côté des querelles partisans et autres aspects politiques ou idéologiques, pourtant nombreux en la matière :

-En premier lieu, la déchéance de la nationalité existe déjà dans notre droit. Elle est même dans l'histoire de notre droit de la nationalité, consubstantielle à l'introduction en France d'une politique libérale de naturalisations massives. Tel fut l'objet de la loi de 1927, dans une France marquée par l'hémorragie de la Première Guerre Mondiale (1,7 million de tués ; 4 millions de blessés).

La France cherchait alors à se repeupler le plus vite possible par l'afflux de migrants étrangers. La loi de 1927 introduisait donc une politique très libérale de naturalisations, dans laquelle la France acceptait la double nationalité et n'exigeait pas des nouveaux naturalisés la renonciation à leur nationalité d'origine (à la différence, en particulier, de l'Allemagne qui l'exigeait à l'époque). En contrepartie, la France conservait la possibilité de retirer la nationalité française, en cas de fraude bien-sûr, mais en cas également de comportements contraires aux intérêts de la

Nation, des dispositions inspirées de législations précédentes au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

Le débat, en effet, avait surgi dix ans plus tôt, au cœur de la Première Guerre Mondiale, en réaction à l'article 25 d'une loi allemande du 22 juillet 1913, dite loi Delbrück, dans laquelle les Allemands naturalisés à l'étranger conservaient le droit de garder leur nationalité d'origine. En 1915, le Parlement français, tout en refusant une dénaturalisation massive de tous les immigrés allemands, introduisait l'idée d'une déchéance de la nationalité pour les naturalisés d'origines ennemies, ayant porté les armes contre la France, et quitté le territoire français pour se soustraire à leurs obligations militaires. Deux lois furent donc votées le 7 avril 1915 et 18 juin 1917, attribuant aux tribunaux civils le pouvoir de déchoir. A la fin de la guerre, 549 naturalisés d'origines allemande, austro-hongroise ou ottomane furent déchus de la nationalité française en application de ces deux lois, la majorité étant des anciens de la Légion étrangère, essentiellement pour motif d'insoumission.

Dix ans plus tard, les articles 9 et 10 de la loi de 1927 prévoyaient que les personnes ayant acquis la nationalité française pouvaient être déchue pour l'un des trois motifs suivants :

- Avoir accompli des actes contraires à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat français ;

- S'être livré au profit d'un pays étranger à des actes incompatibles avec la qualité de citoyen français et contraires aux intérêts de la France ;

- S'être soustrait aux obligations résultant des lois de recrutement.

En outre, la décision ne pouvait intervenir que dans un délai maximum de dix ans après l'accession à la nationalité et uniquement dans le cas d'une procédure judiciaire, donc contradictoire.

Sous Vichy, la déchéance de nationalité, ou plus exactement la dénaturalisation, prit un tout autre tour, puisque il s'agissait d'une part de déchoir les résistants de la France libre, appelés par le régime de Vichy les « Dissidents » (parmi lesquels le Général de Gaulle, le Général Catroux, René Cassin, Alexis Léger, le Général Leclerc de Hauteclocque ou encore Pierre Mendès-France) et de dénaturaliser en masse les Juifs français ou récemment naturalisés ainsi que leurs enfants nés en France. Ainsi, de 1940 à 1944, 15 154 dénaturalisations furent décidées, une faible fraction des 70 000 Français juifs envoyés en déportation.

Après la Seconde Guerre Mondiale, la procédure de déchéance instaurée en 1927 fut modifiée en 1945 et 479 déchéances intervinrent entre 1947 et 1953. Étaient essentiellement visés des naturalisés, souvent d'origine allemande ou italienne, qui avaient collaboré avec l'occupant.

Depuis la fin des années 1950, la déchéance pour déloyauté, dont est désormais passible tout Français qui possède une nationalité étrangère (article 25 du code civil), était essentiellement tombée en désuétude jusque aux toutes dernières années, où seuls quelques cas de déchéance concernant des doubles nationaux condamnés pour terrorisme furent prononcés.

Pour Patrick Weill, proche comme on le sait de la gauche, la déchéance de

nationalité « au fondement même du libéralisme du droit français de la nationalité, particulièrement de la double nationalité » restait « dormante et représentait une sorte d'arme de dissuasion, un article 16 de notre droit de la nationalité ».

Telle est donc l'histoire, rapidement résumée, de la déchéance de nationalité, qui établit donc bien deux catégories de Français : les nouveaux venus qui peuvent être déchus dans des cas limités, et les autres qui conservent leur nationalité. Situation confirmée par l'adhésion de la France à la Convention des Nations Unies sur l'apatridie de 1961, qui interdit à tout Etat de rendre apatride l'un de ses citoyens, sauf cependant pour les binationaux en cas de fraude dans l'acquisition de la nationalité ou de comportement contraire à la sécurité de l'Etat (article 8-3 de la Convention).

La France émit d'ailleurs des réserves sur ces dispositions de l'article 8-3 qui stipule que : « Nonobstant la disposition du paragraphe 1 du présent article (NB : « Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride. »), un État contractant peut conserver la faculté de priver un individu de sa nationalité s'il procède, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, à une déclaration à cet effet spécifiant un ou plusieurs motifs, prévus à sa législation nationale à cette date et entrant dans les catégories suivantes :

-a) Si un individu, dans des conditions impliquant de sa part un manque de loyalisme envers l'État contractant,

i) A, au mépris d'une interdiction expresse de cet État, apporté ou continué d'apporter son concours à un autre État, ou reçu ou continué de recevoir d'un autre État des émoluments, ou

ii) A eu un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État

-b) Si un individu a prêté serment d'allégeance, ou a fait une déclaration formelle d'allégeance à un autre État, ou a manifesté de façon non douteuse par son comportement sa détermination de répudier son allégeance envers l'État contractant ».

Conformément à la Convention de l'ONU, l'article 25 du code civil dispose donc que : « L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride :

1° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ;

2° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit prévu et réprimé par le chapitre II du titre III du livre IV du code pénal ;

3° S'il est condamné pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui du code du service national ;

4° S'il s'est livré au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France ».

En l'état actuel de notre droit, les binationaux nés Français ne peuvent donc pas être déchus de la nationalité aux termes, en tout cas, de l'article 25 du code civil.

En revanche, le même code prévoit, sinon la déchéance, du moins la perte de la nationalité française pour tout Français, y compris donc ceux nés en France, qui occuperaient un emploi dans une armée ou dans un service public étranger et qui ne cesseraient pas leurs activités malgré l'injonction qui leur serait faite par les autorités françaises. C'est ainsi que l'article 23-8 du code civil prévoit que : « Perd la nationalité française le Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, n'a pas résigné son emploi ou cessé son concours nonobstant l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement.

L'intéressé sera, par décret en Conseil d'Etat, déclaré avoir perdu la nationalité française si, dans le délai fixé par l'injonction, délai qui ne peut être inférieur à quinze jours et supérieur à deux mois, il n'a pas mis fin à son activité. Lorsque l'avis du Conseil d'Etat est défavorable, la mesure prévue à l'alinéa précédent ne peut être prise que par décret en conseil des ministres. »

Au vu de ce rappel historique et des textes en vigueur, on voit mal en quoi l'article 2 du projet de loi constitutionnelle apporte quoi que ce soit d'utile, sinon beaucoup de confusion dans les esprits, autrement bien-sûr que sur le plan des objectifs politiques évoqués plus haut.

A ce stade, plusieurs remarques s'imposent :

-En premier lieu, il est choquant au plan des principes généraux de notre droit, de voir inscrite dans la Constitution, une mesure particulière concernant le droit de la nationalité, lequel relève pourtant explicitement de l'article 34, c'est-à-dire du domaine de la loi – et non de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant [...] la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ». Depuis toujours, y compris pendant la période révolutionnaire, la Constitution visait à définir l'organisation des pouvoirs publics (Chef de l'Etat, Gouvernement, Législatif, Judiciaire, collectivités territoriales ainsi que les droits et la protection des citoyens). Elle ne fixait à aucun moment les conditions de la nationalité.

Il y a donc une sorte d'aberration à fixer dans la Constitution une règle particulière, parmi beaucoup d'autres, relative à notre droit de la nationalité sur le seul point de la déchéance. Et comme cette mesure touche à la qualité de Français acquise par la naissance (notre pays étant régi depuis 1889 par le principe du jus soli), cette disposition ne peut pas ne pas rompre l'égalité de droits entre tous les citoyens français en prévoyant que certains peuvent être déchus de la nationalité parce que disposant d'une autre nationalité, tandis que d'autres ne peuvent pas l'être, même s'ils se rendent coupables de crimes terroristes, car ils seraient alors apatrides, ce que la Convention de l'ONU interdit.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que le tiers des effectifs français recrutés par Daech, qui ont décidé de prendre les armes contre la France en allant en Syrie sont

des Français « de souche » convertis à l'Islam.

-En second lieu, dans ces conditions, la solution la plus sage aurait été d'assortir la condamnation du terroriste à une peine complémentaire d'indignité nationale, telle que proposée par notre collègue Philippe Meunier. Mais comme on le sait, celle-ci a été rejetée par la majorité socialiste en avril 2015 à partir d'arguments fumeux, l'indignité étant considérée comme alimentant la « martyrologie djihadiste» 1 .

-En troisième lieu, si l'on considère à la fois sur le plan moral et sur le plan de l'efficacité qu'une perte de nationalité doit accompagner une condamnation pour terrorisme, en punissant ainsi définitivement le Français qui prend les armes contre son propre pays (position pour ma part que je partage), alors cette peine doit concerner tous les terroristes, y compris les Français convertis à l'Islam qui prennent les armes contre la République et qui représentent, comme on l'a dit plus haut, un tiers des effectifs français recrutés par Daech.

C'est sur ce point précis que la mise en œuvre de l'article 23-8 du code civil pourrait être envisagée. J'ajoute que, comme cet article 23-8 du Code civil résulte d'une loi du 22 juillet 1993 qui est elle même la reprise d'une ordonnance du 19 octobre 1945 (ancien article 97 du code de la nationalité), 1 Rapport d'information du 25 mars 2015 sur l'indignité nationale présenté par le Président de la Commission des lois, Jean-Jacques Urvoas (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2677.asp>) ce texte entre pleinement dans le champ d'application de la réserve formulée par la France lors de la ratification de la Convention sur l'apatridie de 1961 (puisque ces réserves s'appliquaient alors aux textes en vigueur).

Mériterait donc d'être étudié le point de savoir si l'article 23-8 du code civil règle le problème ou s'il nécessite un éventuel amendement de précision concernant les organisations terroristes et non pas seulement les Etats. Dans ce cas, la solution pourrait être d'amender l'article 23-8 du Code Civil en indiquant que « perd la nationalité tout Français qui, occupant un emploi ou une fonction dans une organisation terroriste, dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie [...] ». Un tel amendement de cet article du code civil ne nécessiterait qu'une loi ordinaire et donc nulle réforme de la Constitution. Il permettrait de déchoir de la nationalité tout Français participant à une action terroriste, qu'il soit né en France ou non, qu'il ait ou pas une deuxième nationalité.

Enfin, reste un dernier problème : l'exécution de la décision de déchéance. Par le passé, comme je l'avais fait valoir dans ma proposition de résolution invitant le Gouvernement à renégocier les conditions de saisine et les compétences de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) sur les questions touchant notamment à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme, que j'avais déposée au nom du groupe UMP à l'Assemblée nationale le 2 avril 2015, plusieurs cas se sont présentés où des terroristes condamnés, déchus de leur nationalité (par des juridictions britanniques, belges ou françaises notamment), ont pu faire obstacle à leur expulsion vers leur pays d'origine, en saisissant directement la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement de l'article 3 de la Convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »).

En France, le cas le plus célèbre reste celui de Djamel Beghal, hébergé aux frais du contribuable dans un hôtel de Murat (Cantal), où il put en toute quiétude recevoir et servir d'émir aux frères Kouachi. Si l'on veut sérieusement traiter le problème de la déchéance et s'assurer qu'un condamné binational, déchu de sa nationalité pour terrorisme, puisse être expulsé vers son pays d'origine, il conviendrait à tout le moins de lui interdire de saisir la CEDH, ce qui, là encore, impliquerait un texte de loi voté par notre Parlement, vote que, faut-il le rappeler, l'actuelle majorité a refusé d'envisager.

Au terme de cette analyse, je reste pour ma part totalement en faveur de la déchéance de la nationalité pour tout citoyen français, quelles que soient les conditions d'acquisition de la nationalité, qui se serait rendu coupable de crime terroriste contre notre pays. Je doute en revanche que la réforme constitutionnelle présentée par le pouvoir en place soit le meilleur moyen d'y parvenir. Ma recommandation est de prendre le temps de la réflexion, et éventuellement d'assoir les futures déchéances de nationalité sur l'article 23-8 du code civil, éventuellement amendé à la lumière des réserves déposées par la France à la Convention de l'ONU sur l'apatridie.