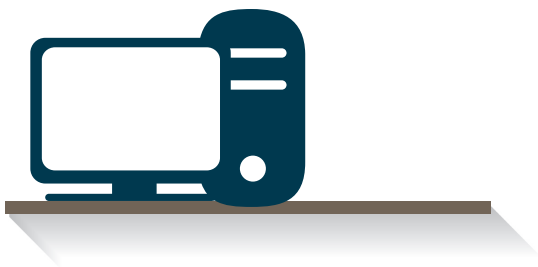


La déchéance de nationalité

Une question qui fait débat... ou pas

ANALYSE





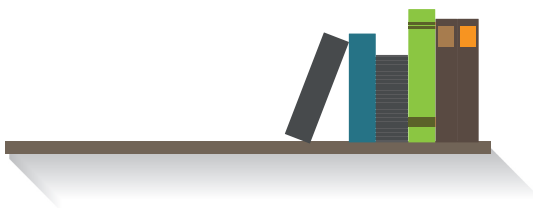
Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- En téléchargement, depuis l'adresse internet de notre ASBL :
- En version papier, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :

www.cpcp.be/etudes-et-prospectives

Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles

T : 02/238 01 69 - M : archives@cpcp.be





INTRODUCTION

16 novembre 2015. Dans la foulée des attentats survenus trois jours plus tôt à Paris, le président François Hollande présente devant le Congrès, réunion des deux Chambres, les mesures envisagées pour répondre à cette attaque terroriste sans précédent sur le sol français. Parmi ces mesures figure la déchéance de nationalité pour tous les Français reconnus coupables d'actes terroristes.¹ Soucieux d'afficher sa fermeté, le Président envisage-t-il alors l'ampleur des difficultés qui l'attendent ? Trois mois plus tard, la tempête médiatique, juridique et politique autour de cette question n'est pas encore apaisée chez nos voisins français. À tel point qu'on aurait facilement tendance à oublier que la déchéance de nationalité a fait l'objet d'une modification de la loi belge l'été dernier, sans susciter pareil tumulte.

Certes, le projet du gouvernement français va plus loin. Mais les données fondamentales du débat restent les mêmes. L'agitation à l'œuvre en France nous invite à nous arrêter un instant sur cette mesure à la fois plébiscitée et controversée. Efficace ou futile ? Atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi ? Surenchère sécuritaire ou signal nécessaire ? Gardons la tête froide, mais restons vigilants.

¹ « (...) La déchéance de nationalité ne doit pas avoir pour résultat de rendre quelqu'un apatride, mais nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, même s'il est né français (...) ». *Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 16 novembre 2015*, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/>

I. UNE ARME ANCIENNE ET RÉPANDUE

À l'heure actuelle, la possibilité de priver de leur nationalité les personnes convaincues d'une forme de trahison envers l'État existe dans 15 des 28 pays membres de l'Union européenne.² Un cadre qui peut donc s'appliquer aux individus condamnés pour actes terroristes. Néanmoins, ce terme précis n'est pas toujours explicitement employé. En réalité, l'apparition de la déchéance de nationalité est généralement bien antérieure à la menace terroriste actuelle. En Belgique et en France, la codification de cette mesure est étroitement liée aux tensions internationales de l'entre-deux-guerres. La déchéance de nationalité devait permettre de sanctionner les *traîtres*, à savoir ceux qui avaient manqué, ou manqueraient à l'avenir, de loyauté envers la patrie. Déjà, déchéance et binationalité étaient étroitement liées.³ Acceptant que leurs ressortissants conservent une autre nationalité, les deux pays se réservaient en contrepartie le droit d'exclure les binationaux qui serviraient les intérêts de leur patrie d'origine. Étaient principalement visées les personnes ayant conservé la nationalité allemande. Il est intéressant de noter que, de son côté, l'Allemagne n'avait pas pris les mêmes dispositions. Tout simplement parce que, de son côté, elle n'autorisait pas la binationalité. Une personne désireuse de devenir allemande devait renoncer à sa nationalité d'origine. Un principe qui est resté en vigueur jusqu'en l'an 2000. Ouvrant alors la possibilité, dans des cas bien précis, à la binationalité, l'Allemagne a dans le même temps ouvert la voie à la déchéance de nationalité.⁴

“ La codification de cette mesure est étroitement liée aux tensions internationales de l'entre-deux-guerres. ”

² European Union Democracy Observatory on Citizenship, <http://eudo-citizenship.eu/>

³ P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris : Grasset, 2002, p. 259-264.

⁴ *Ibidem*, p. 203-206.

II. DES PROJETS D'EXTENSION

En Belgique comme en France, la déchéance de nationalité liée à une condamnation pour terrorisme n'est donc pas née des attentats qui ont ensanglanté l'année 2015. C'est son extension à d'autres crimes et à d'autres catégories de citoyens qui est aujourd'hui en cause.

1. En Belgique

“ Seuls sont concernés les Belges d'origine étrangère. ”

Sont susceptibles d'être déchus de leur nationalité belge les citoyens qui ne sont pas nés de parents belges⁵, ni de parents nés en Belgique ou y ayant résidé depuis au moins dix ans.⁶ Autrement dit, seuls sont concernés les Belges d'origine étrangère, pour autant qu'ils possèdent une autre nationalité.⁷ Jusqu'il y a peu,

la perte de la nationalité ne pouvait intervenir que dans les dix ans suivant l'acquisition de celle-ci. La déchéance concernait à l'origine les citoyens qui manqueraient « gravement à leurs devoirs de citoyens belges »⁸ mais depuis 2013⁹, une partie des infractions terroristes prévues par le code pénal belge sont expressément reprises dans les faits susceptibles d'entraîner une telle sanction.

La loi du 16 juillet 2015, entérinant une mesure annoncée à la suite des attentats de janvier dans les locaux de Charlie Hebdo, est venue durcir le ton sur deux aspects. Désormais, toutes les infractions terroristes peuvent être suivies d'une déchéance de la nationalité si le prévenu est condamné à une peine

⁵ Ces parents devaient être belges au jour de la naissance de l'enfant. Notons que les enfants adoptés de parents belges, au jour de leur adoption, sont ici compris.

⁶ Code de la nationalité belge. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1984062835&table_name=loi

⁷ C.-L. CLOSSET, *Traité de la nationalité en droit belge*, 2^e édition, Bruxelles : Larcier, 2004, p. 408.

⁸ *Ibidem*, p. 406.

⁹ Entrée en vigueur de la loi du 4 décembre 2012.

d'au moins cinq années de prison sans sursis.¹⁰ Par ailleurs, la règle des dix ans est supprimée. Le Belge d'origine étrangère reste à vie susceptible de perdre sa nationalité belge.¹¹ D'aucuns, NVA en tête, auraient souhaité aller plus loin et étendre cette possibilité de déchéance aux Belges de deuxième, voire de troisième génération, condamnés pour terrorisme. Une option sévère finalement abandonnée en l'absence de consensus au sein du gouvernement.¹² Au final, le projet de loi fut voté à une écrasante majorité, 99 voix pour, 48 abstentions, aucune voix contre.

2. En France

À l'heure actuelle, peuvent perdre leur nationalité française pour actes de terrorisme les citoyens qui ne sont pas nés français et qui ont acquis cette nationalité depuis moins de quinze ans, pour autant qu'ils possèdent une autre nationalité.¹³ Une situation proche de la législation belge antérieure aux attentats de Charlie Hebdo, la longueur de la limite temporelle mise à part. Les infractions terroristes concernées sont définies de manière plus large puisque le Code civil se contente d'évoquer un « crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme »¹⁴.

“ Il est désormais question de déchoir de leur nationalité tous les Français reconnus coupable d'actes de terrorisme, même s'ils sont nés français. ”

¹⁰ Dans leur proposition de loi du 14 janvier 2015, qui reprenait déjà les deux éléments principaux de la réforme finalement votée en juillet, les députés Vanessa Matz et George Dallemagne (cdH) proposaient de rendre la déchéance de nationalité possible pour les terroristes condamnés à des peines allant de deux à cinq ans de prison ferme, et automatique pour les peines de cinq années ou plus.

¹¹ Pour autant, toujours, qu'il dispose d'une autre nationalité.

¹² « La déchéance de nationalité des Belges de deuxième génération reportée à plus tard », *La Libre*, 6 février 2015, <http://www.lalibre.be/actu/belgique/la-decheance-de-nationalite-des-belges-de-deuxieme-generation-reportee-a-plus-tard-54d4bb1235700d75226c7a8a>

¹³ Code civil, article 25.

¹⁴ *Ibidem*.

Dans son discours du 16 novembre, François Hollande a franchi un pas supplémentaire. Il est désormais question de déchoir de leur nationalité tous les Français reconnus coupable d’actes de terrorisme, même s’ils sont nés français, pour autant qu’ils bénéficient d’une autre nationalité. Ce projet, plusieurs fois confirmé par le Président et le Premier ministre, dépasse donc largement la suppression du délai post-acquisition voté en Belgique. En outre, cette mesure ne serait pas coulée dans une loi, mais directement dans la Constitution française, la mettant ainsi à l’abri des recours.

Si les sondages semblent démontrer qu’une écrasante majorité des Français soutient le projet du gouvernement, la *déchéance pour tous* n’en est pas moins au cœur de vifs débats au sein de la classe politique hexagonale. En Belgique par contre, l’extension de la déchéance de nationalité n’a pas suscité d’affrontements aussi passionnés. Ne perdons pas de vue que son contenu diffère. Certaines interrogations reviennent toutefois de part et d’autre de la frontière, avec une acuité variable.

Déchéance de nationalité pour terrorisme
La réforme belge

		Avant	Après
BELGIQUE	Pour qui ? *	- Belges d’origine étrangère - Binationaux - Faits commis dans les 10 ans suivant l’acquisition de la nationalité	- Belges d’origine étrangère - Binationaux
	Pour quoi ?	- Certaines infractions terroristes	- Toutes les infractions terroristes

* Conditions cumulatives.

Déchéance de nationalité pour terrorisme

Le projet de réforme du gouvernement français

		Avant	Après
FRANCE	Pour qui ? *	- Français d'origine étrangère - Binationaux - Faits commis dans les 15 ans suivant l'acquisition de la nationalité	- Binationaux
	Pour quoi ?	- Crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme	- Crime ou délit constituant une atteinte grave à la vie de la Nation

* Condition cumulatives.

III. UNE MESURE INEFFICACE ?

Première critique adressée à l'extension de la déchéance de nationalité, son efficacité discutable en matière de lutte contre le terrorisme. Car c'est bien en tant que réponse aux attentats commis récemment sur le sol européen que cette mesure a été présentée aux citoyens. La perspective de perdre la nationalité du pays attaqué permettrait-elle de dissuader les terroristes en puissance ? Le doute semble permis. Des personnes décidées à sacrifier leur vie pour tuer ne se soucient guère de perdre la nationalité d'un pays envers lequel elles ne cachent pas leur hostilité. Publiée en novembre 2014, une vidéo de propagande du groupe État islamique montrait d'ailleurs trois combattants

“ Des personnes décidées à sacrifier leur vie pour tuer ne se soucient guère de perdre la nationalité d'un pays envers lequel elles ne cachent pas leur hostilité. ”

brûlant leurs passeports français.¹⁵ L'effet dissuasif de la déchéance de nationalité ne saute donc pas aux yeux, pour les individus les plus déterminés et les infractions les plus graves en tout cas.¹⁶

Si cette mesure pouvait montrer son *efficacité*, c'est davantage pour expulser définitivement les terroristes condamnés¹⁷ ou, surtout, pour empêcher ceux qui le souhaiteraient de remettre les pieds sur le territoire national. Une stratégie qui serait largement utilisée par le Royaume-Uni.¹⁸

Depuis 2006, 27 sujets de Sa Majesté auraient été déchus de leur nationalité britannique, qu'ils l'aient obtenue de naissance ou par naturalisation. Ces *condamnations*¹⁹ sont souvent prononcées au moment où ces ressortissants sont à l'étranger. L'objet est donc bien d'empêcher le retour des terroristes, condamnés ou présumés.²⁰ Ou à tout le moins de gêner ce retour. En effet, des terroristes déjà condamnés et prêts à passer à l'acte ne souhaiteront pas nécessairement être repérés par des autorités qui les connaissent. Ils tenteront d'entrer clandestinement. La mesure sera donc sans effet sur les plus déterminés, même si elle pourrait permettre aux services de renseignements de faire certaines économies sur la surveillance des condamnés ayant purgé leur peine. On peut également se demander s'il est réellement efficace de perdre volontairement de vue ces personnes plutôt que de les garder sur le territoire. Sur le plan des principes, enfin, se débarrasser de certains de ses nationaux pour les renvoyer à d'autres n'est sans doute pas un exemple de responsabilité politique.

¹⁵ « Trois djihadistes français brûlent leur passeport », *Le Figaro*, 19 novembre 2014, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2014/11/19/97001-20141119FILWWW00433-trois-djihadistes-francais-brulent-leur-passeport.php>

¹⁶ On peut en effet considérer que, comme ce fut le cas en Belgique, l'extension de la mesure à des infractions terroristes moins extrêmes, comme l'incitation à commettre des actes terroristes, puisse conserver un certain pouvoir de dissuasion.

¹⁷ Le droit international interdit l'expulsion des nationaux.

¹⁸ J. LEPOUTRE, « La déchéance de nationalité, un outil pertinent ? », *Esprit*, 5, 2015, p. 118-120.

¹⁹ Le terme n'est guère opportun puisqu'il s'agit de décisions administratives.

²⁰ La décision est laissée à l'appréciation du gouvernement et ne requiert pas une condamnation pénale antérieure.

Précisons encore que les cas sont rares, voire rarissimes. Entre 1990 et 2014, moins de dix personnes auraient perdu leur nationalité en France²¹, un constat qui s'applique également à la Belgique.²² Rappelons-le, seuls sont concernés les binationaux définitivement condamnés pour actes de terrorisme, assez peu de monde en définitive. Quand bien même son champ serait étendu, la déchéance de nationalité resterait une sanction exceptionnelle. La rareté des situations concernées ne semble pas en elle-même devoir empêcher le législateur de porter son regard sur la question. Mais elle relativise l'urgence pratique d'un renforcement de la déchéance de nationalité.

Face à cette question de l'efficacité, le Premier ministre français, Manuel Valls, n'a pas fait mystère de sa position. Il s'agit pour lui d'une « mesure symbolique »²³. La communauté nationale ne pourrait accepter de garder en son sein des personnes ayant commis de tels actes. En politique, le symbole compte et l'ampleur de l'adhésion à cette prise de position ne saurait être sous-estimée. Mais au-delà du symbole, l'extension de la déchéance de nationalité soulève également d'autres interrogations.

²¹ J. LEPOUTRE, *op. cit.*, p. 119.

²² « Déchéance de la nationalité : une arme anti-terroriste à l'efficacité contestée », *Rtbf.be*, 19 janvier 2015, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_decheance-de-la-nationalite-une-arme-antiterroriste-a-l-efficacite-contestee?id=8869879.

²³ « Déchéance de nationalité, état d'urgence : Valls assume le tour de vis sécuritaire », *Le Point*, 11 décembre 2015, http://www.lepoint.fr/politique/valls-justifie-la-decheance-de-nationalite-comme-mesure-symbolique-11-12-2015-1989146_20.php.

IV. QUESTIONS JURIDIQUES ET MORALES

1. Deux catégories de citoyens

Réservée aux binationaux pour éviter la création d'apatrides²⁴, l'extension de la déchéance de nationalité à tous les Français ferait la distinction entre deux catégories de citoyens. C'est l'argument qui revient le plus souvent du côté des opposants au projet du gouvernement Valls. Cibler les binationaux reviendrait à considérer que les Français issus de l'immigration sont moins français que les autres, jetant sur eux un voile de suspicion permanent. Sur le plan juridique, il s'agirait d'une atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi.

“ Une différence de traitement existe déjà entre les nationaux d'origine étrangère et les autres.

”

À vrai dire, une différence de traitement existe déjà entre les nationaux d'origine étrangère et les autres qui eux sont à l'*abri* de la déchéance de nationalité. C'est le cas en France mais aussi Belgique. En effet, la Cour constitutionnelle belge ne l'a pas exclue, en déclarant que « les règles d'égalité et de non-discrimination s'opposent tout d'abord à ce qu'il soit fait une

différence entre catégories de personnes comparables, sauf justification objective et raisonnable »²⁵. En creux : une justification objective et raisonnable peut valider une telle différence de traitement.

Parmi les citoyens d'origine étrangère existe alors une seconde distinction, puisque seuls les binationaux peuvent réellement être déchus. Cette distinction, qui vise à éviter les cas d'apatridie, ne devrait cependant pas être comprise comme une exception au principe d'égalité. En effet, ce dernier « ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de manière différente des situations

²⁴ Voir *infra*.

²⁵ Cour constitutionnelle, n°85/2009, 14 mai 2009.

différentes »²⁶. Il en est ainsi de l'impôt des personnes physiques, dont le taux varie suivant les revenus du contribuable. De ce point de vue, mononationaux et binationaux seraient bien dans des situations différentes, justifiant un traitement différencié.²⁷ Certains avancent alors que l'extension de la déchéance de nationalité à tous les binationaux serait plus conforme au principe d'égalité devant la loi que le régime actuel, puisque la distinction actuelle basée sur le simple mode d'obtention de la nationalité serait supprimée.²⁸

“ Ce qui surprend, c'est que l'opposition, morale à tout le moins, à cette différence de traitement n'ait pas été invoquée plus tôt. ”

Sur le plan historique, enfin, la déchéance de nationalité s'expliquerait précisément par la *générosité* de nos législations en matière de binationalité²⁹, nous l'avons vu. D'aucuns n'hésiteront sans doute pas à remettre en cause la limpidité de cet argumentaire. Mais ce qui surprend, c'est que l'opposition, morale à tout le moins, à cette différence de traitement n'ait pas été invoquée plus tôt avec la même vigueur qu'aujourd'hui.

2. Droit du sol vs droit du sang

La ministre française de la Justice, Christiane Taubira, n'a jamais caché son opposition à la possibilité de déchoir les binationaux nés français de leur nationalité, au point d'avoir claqué la porte du gouvernement pour cette raison.

²⁶ F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 29, octobre 2010, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/le-principe-d-egalite-dans-la-jurisprudence-du-conseil-constitutionnel-queles-perspectives-pour-la-question-prioritaire-de-constitutionnalite.52731.html>

²⁷ C'est d'ailleurs la position adoptée par le Conseil d'État français dans l'avis qu'il a rendu sur le projet.

²⁸ J.-M. POTTIER, « Faut-il attaquer au nom du principe d'égalité l'extension de la déchéance de nationalité », *Slate.fr*, 25 décembre 2015, <http://www.slate.fr/story/111925/decheance-nationalite-egalite>

²⁹ P. WEIL, *op. cit.*, p. 259-264.

Il s'agirait selon elle d'une atteinte au *droit du sol*, associé à une idée d'égalité et cher à la gauche française, contrairement au *droit du sang*, associé à une notion de race et donc à l'extrême droite. L'historien Patrick Weil fait toutefois remarquer que l'opposition *jus soli* / *jus sanguinis* n'a pris cette connotation que depuis la Seconde Guerre mondiale. Lorsque la France opte pour le droit du sang à l'issue de la Révolution française, elle consacre une idée de la nation comme famille, en réaction au droit du sol associé alors au pouvoir féodal de l'Ancien régime. Par la suite, la réintroduction d'un droit de la nationalité basé sur le sol dès la fin du XIX^e siècle découle de la prise en compte du contexte migratoire. Il s'agit alors d'inclure les habitants d'origine étrangère dans la communauté nationale. À l'inverse, l'Allemagne s'en est longtemps tenue au droit du sang afin de conserver les liens avec ses ressortissants migrant vers l'étranger. Dans de nombreux pays, la politique d'attribution de la nationalité relèverait ainsi de considérations pragmatiques plus qu'idéologiques. À l'heure actuelle, la plupart des États contemporains, France en tête, combinent d'ailleurs droit du sol et droit du sang.

3. Une extension disproportionnée ?

“ La sacralisation et l'extension du champ d'application de la déchéance de nationalité seraient disproportionnées. Et inutile. ”

Au-delà du contexte émotionnel dans lequel elle s'insère, la polémique actuelle naît alors de la possible normalisation d'une mesure conçue comme une exception à la règle. Car ce que dénoncent les opposants au projet du président Hollande, c'est aussi la constitutionnalisation de la déchéance de nationalité. Ainsi gravée dans le marbre, elle serait hors d'atteinte de ceux qui vou-

draient remettre en question sa légalité. Ce serait également sacraliser une distinction entre Français³⁰, tolérée uniquement dans des cas bien précis. Selon ses détracteurs, la sacralisation et l'extension du champ d'application de la déchéance de nationalité seraient disproportionnées. Et inutile. En réa-

³⁰ P. WEIL, « Déchéance : François Hollande, respectez votre parole ! », *Blog de Patrick Weil*, 5 février 2016, <http://weil.blog.lemonde.fr/2016/02/05/la-parole-presidentielle-lapatrie-et-la-violation-dun-droit-fondamental-de-lhomme/>

lité, tous les Français binationaux peuvent déjà être privés de leur nationalité. Un décret-loi de 1938 prévoit que « le Français qui se comporte comme le national d'un pays étranger »³¹ peut perdre sa « qualité de Français »³², sans opérer de distinction entre les Français d'adoption et les Français de naissance. Même si l'assimilation du groupe État islamique à un véritable État peut prêter à discussion, les ardents défenseurs de la déchéance pour tous pourraient se contenter d'amender ce texte à la marge.³³

4. Une discrimination masquée ?

Les plus inquiets y verraient un durcissement discriminatoire, sinon juridique, à tout le moins dans la pratique. En Belgique, si la question de la binationalité ne fut pas au cœur des débats, il n'en reste pas moins que, parmi les Belges susceptibles d'être déchus, seuls le seront effectivement ceux qui possèdent une autre nationalité. Certains parlementaires ont alors évoqué le cas des nombreux Marocains et Turcs contraints par leurs pays d'origine à conserver leur première nationalité.³⁴ La France, où nombre de binationaux sont d'origine maghrébine, connaît une situation comparable. De là à y voir une mesure dirigée contre la population de confession musulmane, pour beaucoup originaire de ces pays, il y a un pas que les plus suspicieux franchiront sans doute. Admettons que le contexte qui entoure le débat est propice à l'émergence de suspicions de ce genre, fondées ou non.

³¹ Autrement dit qui trahirait sa patrie au profit de l'ennemi.

³² Aujourd'hui article 23-7 du Code civil.

³³ J. LEPOUTRE et P. WEIL, « Refusons l'extension de la déchéance de nationalité », *Le Monde*, 3 décembre 2015, http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2015/12/03/refusons-l-extension-de-la-decheance-de-la-nationalite_4823830_3232.html

³⁴ B. HELLINGS, « Intervention dans le débat sur la proposition de loi modifiant le code la nationalité belge », *Compte-rendu intégral. Séance plénière*, Bruxelles : Chambre des représentants, 15 juillet 2015, p. 76-78.

Le retour de Vichy ?

Illustration de la virulence des débats autour de l'extension de la déchéance de nationalité, certains opposants au projet n'ont pas hésité à faire le rapprochement avec Vichy, « dernier régime à avoir massivement utilisé la déchéance de nationalité »³⁵. Plus de 15 000 Français³⁶ ont en effet perdu la nationalité française sous ce régime collaborationniste entre 1940 et 1944. Si le souvenir est douloureux, la comparaison comporte néanmoins ses limites. L'histoire de la déchéance de nationalité ne saurait être résumée à la Seconde guerre mondiale. Avant de prendre sa forme actuelle en 1927, la « perte de la qualité de Français » fut invoquée à l'encontre des esclavagistes (1848) ou des traîtres allemands de la Grande guerre. Surtout, les dénaturalisations prononcées sous Vichy ne sanctionnaient pas un crime, seulement le fait d'être juif. « Avec Vichy, les dénaturalisations sont d'une autre nature, on peut même dire de nature opposée car d'exception la déchéance, (...) devient la règle »³⁷, résume Patrick Weil. Pour ou contre le projet actuellement sur la table, comparaison n'est pas raison.

³⁵ Selon les propos de la députée Cécile Duflot (EELV), « À l'assemblée, Cécile Duflot évoque Vichy pour contester la déchéance », *Le Figaro*, 5 février 2016, <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2016/02/05/25001-20160205ARTFIG00263-decheance-de-vant-l-assemblee-cecile-duflot-invoque-la-comparaison-avec-vichy.php>

³⁶ P. WEIL, *op. cit.*, p. 263.

³⁷ *Ibidem*.

V. UN VENT FAVORABLE

Force est en effet de constater que ce ne sont pas des considérations pratiques, morales ou juridiques qui ont fait resurgir la déchéance de nationalité. C'est bien évidemment l'émotion populaire consécutive aux attentats des 7 janvier et 13 novembre 2015 à Paris, et l'urgence politique d'y répondre.³⁸ Le gouvernement Michel annonce ses douze mesures pour lutter contre le terrorisme le 16 janvier 2015. Le président Hollande annonce l'extension de la déchéance de nationalité le 16 novembre. Le projet belge vise certes à mettre en place des mesures concrètes mais au moins autant à répondre à l'angoisse des citoyens. De son côté, l'extension de la déchéance de nationalité à la française bénéficie d'un soutien massif de la population. Selon les sondages, 75 à 90 % des Français y seraient favorables.³⁹ Ignorer ce signal aurait risqué de renforcer une fois de plus le Front national, dont l'ascension paraît inexorable. Le président Hollande a donc tranché. Il ne reviendra pas sur sa décision, question de crédibilité politique. Quitte à provoquer une fracture au sein d'une gauche traditionnellement réticente aux démonstrations de force sécuritaires.

Les responsables politiques pouvaient-ils ignorer le traumatisme populaire ? Certainement pas. Mais prêter une oreille attentive ne suppose pas nécessairement perdre le sang-froid qu'on est en droit d'attendre de nos représentants. Quelle que soit la position de fond adoptée en matière de déchéance de nationalité, une chose est sûre : l'émotion a faussé le débat, en France particulièrement, sur un sujet qui méritait davantage de recul. Les sondages et le souffle brûlant de l'extrême droite ne suffisent pas à définir une ligne politique crédible. Au final, reste une décision discutable sur le fond, et un triste spectacle politique.

“ Une chose est sûre : l'émotion a faussé le débat sur un sujet qui méritait davantage de recul. ”

³⁸ En ce qui concerne à proprement parler les mesures annoncées par les gouvernements français et belge. La proposition des députés V. Matz et G. Dallemagne ayant été formulée auparavant.

³⁹ « Les Français sont moins favorables à la déchéance de nationalité pour l'ensemble des binationaux », *Le Monde*, 10 janvier 2016, http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/01/10/les-francais-sont-moins-favorables-a-la-decheance-de-nationalite-pour-l-ensemble-des-binationaux_4844714_823448.html

VI. UNE PORTE DE SORTIE HONORABLE ?

Pour s'extirper de cette situation délicate et faire taire les critiques pointant l'aspect discriminatoire de la déchéance de nationalité, d'aucuns, à gauche comme à droite, ont tout simplement envisagé de l'étendre à tous les Français. L'égalité devant la loi ne souffrirait d'aucune contestation, le caractère symbolique de la mesure en sortirait même renforcé. Nous l'avons vu, le droit français semble déjà offrir cette possibilité, sous une terminologie légèrement différente. Pour autant, la *déchéance pour tous* ne se résume pas à une question de clarification, elle se heurte surtout à un obstacle de taille : le droit international. Plusieurs accords internationaux interdisent la création d'apatrides, à savoir de personnes dépourvues de nationalité. Certes, la France ne les a pas tous ratifiés. Certes, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 n'est pas contraignante sur le plan strictement juridique.⁴⁰ Techniquement, l'obstacle

ne serait pas nécessairement insurmontable. Si ce n'est que la Déclaration de 1948 conserve une autorité morale difficilement contestable dans un pays qui se targue d'être la nation des droits de l'homme.

“ La Déclaration de 1948 conserve une autorité morale difficilement contestable dans un pays qui se targue d'être la nation des droits de l'homme. ”

L'interdiction de l'apatridie ne saurait être considérée comme une simple querelle de juristes. La communauté internationale tente d'éviter les cas d'absence de nationalité parce que c'est cette dernière qui permet à l'individu de jouir de bon nombre de ses droits. Le droit de vote est loin d'être seul en cause, il s'agit également de la possibilité d'obtenir un passeport ou encore d'accéder à une série de services (écoles, soins

de santé...).⁴¹ Dans l'Union européenne par exemple, la libre circulation des personnes ne se limite pas à une ouverture des frontières, elle ouvre aux citoyens européens l'accès à l'emploi, au séjour et, sauf certaines restric-

⁴⁰ E. OLIVIER, « La « déchéance pour tous », juridiquement difficile à imposer », *Le Monde*, 5 janvier 2016, http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2016/01/05/la-decheance-pour-tous-juridiquement-difficile-a-imposer_4842065_823448.html?xtmc=decheance_droit_international&xtcr=7

⁴¹ Agence des Nations Unies pour les Réfugiés, *unhcr.org*

tions, aux prestations sociales dans les autres États membres. La condition ? Avoir la nationalité d'un des pays de l'Union. En résumé, « ce qui rend tous les êtres humains titulaires de droits, c'est le fait qu'ils bénéficient d'une nationalité qui leur permet d'en jouir »⁴². Par opposition, l'apatridie est une forme de mort civile. Un criminel, même condamné pour les actes les plus odieux, n'en reste pas moins un être humain doté de droits. Pour l'heure, la *déchéance pour tous* est néanmoins la voie privilégiée par le gouvernement. La référence à la binationalité n'apparaît plus dans le projet de révision constitutionnelle⁴³. Une façon de reporter le problème, puisque la question de l'apatridie se posera tôt ou tard à ceux qui devront appliquer la déchéance de nationalité dans sa nouvelle version.

Une dernière piste permettrait d'éviter les écueils précédents, l'indignité nationale. Il serait question d'ôter temporairement aux condamnés pour terrorisme l'exercice de certains droits civiques, comme le droit de vote par exemple. Elle présenterait le triple avantage de conserver le caractère symbolique de la déchéance, de pouvoir s'appliquer à tous les français de la même manière, le tout sans mener à leur expulsion. L'idée semble en avoir séduit plus d'un, dans la mesure où elle pourrait offrir une échappatoire honorable. Faut-il encore déterminer les contours exacts de cette peine de « dégradation nationale »⁴⁴, concept inventé au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour sanctionner les partisans du régime de Vichy. Le contexte est différent, la peine devrait l'être aussi, sans compter que l'application de cette loi avait donné lieu à de sérieuses dérives.⁴⁵ Si l'idée n'est pas dénuée d'intérêt, le flou qui l'entoure actuellement illustre une nouvelle fois le contexte de précipitation dans lequel l'indignité nationale est invoquée en France, avant tout comme une porte de sortie honorable.

“ Un criminel, même condamné pour les actes les plus odieux, n'en reste pas moins un être humain doté de droits. ”

⁴² F. DE SMET, « La déchéance, c'est maintenant », *Libération*, 7 janvier 2016, http://www.libération.fr/debats/2016/01/07/la-decheance-c-est-maintenant_1424894

⁴³ Notons que dans ce cas également, l'inscription dans la Constitution ne semble pas nécessaire.

⁴⁴ À l'origine, l'indignité nationale est le crime, la dégradation nationale la peine.

⁴⁵ A. SIMONIN, « L'indignité nationale de 1944, une bonne loi mal faite et mal appliquée », *Slate.fr*, 16 janvier 2016, <http://www.slate.fr/story/112649/indignite-nationale>

POUR CONCLURE

La possibilité pour un État de déchoir une partie de ses citoyens de leur nationalité n'est pas une nouveauté. Elle existe dans la plupart des États européens. En Belgique comme en France, une différence de traitement existe déjà entre ceux qui sont susceptibles ou non de se voir infliger cette sanction. Si l'existence même de cette différence de traitement peut susciter le débat, elle a toutefois reçu l'aval des instances juridiques compétentes. Pour autant qu'elle garde une interprétation restrictive, limitée à des circonstances exceptionnelles.

On peut se demander si l'extension de la déchéance de nationalité telle qu'envisagée en France ne rompt pas la logique d'exception qui lui est attachée. D'autant plus lorsqu'il est question de la graver dans la Constitution. « Une Constitution a pour objet d'unir les citoyens, pas de les diviser »⁴⁶, insiste Patrick Weil, considérant que cette démarche est à la fois disproportionnée et inutile, au regard de l'arsenal législatif existant. L'efficacité de cette mesure dans le cadre de la lutte anti-terroriste reste par ailleurs contestable. Sans compter que le bannissement pur et simple des individus potentiellement dangereux n'est pas un exemple de responsabilité. Reste le symbole, celui d'un État qui mesure de la gravité des événements. Au risque de prendre une décision guidée davantage par l'émotion que par l'analyse, et de précipiter le monde politique français dans un imbroglio dont sa crédibilité vacillante se serait volontairement passée.

De manière plus générale, le retour au premier plan de la déchéance de nationalité peut difficilement être isolé du contexte de surenchère sécuritaire à laquelle les événements récents semblent sourire. Certes, les questions de sécurité ne peuvent être ni éludées, ni abandonnées aux partis xénophobes. On peut néanmoins se demander si la logique qui consiste à chasser symboliquement sur les terres de l'extrême droite pour la neutraliser n'est pas une fuite en avant, à la fois vaine et dangereuse. Les positions les plus dures s'en trouvent progressivement banalisées, ouvrant la voie à de nou-

⁴⁶ J. LEPOUTRE et P. WEIL, « Refusons l'extension de la déchéance de nationalité », *Le Monde*, 3 décembre 2015, http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2015/12/03/refusons-l-extension-de-la-decheance-de-la-nationalite_4823830_3232.html

velles transgressions. De son côté, l'extrême-droite, qui peut se vanter d'avoir eu *raison* avant les autres, n'en sort nullement affaiblie, que du contraire. Porter un coup d'arrêt à ce glissement n'est pas chose aisée. Plus le temps passe, plus il sera difficile de renverser la vapeur. Contrer durablement les forces politiques qui menacent la démocratie nécessite du courage politique, celui de les affronter pied à pied sur le terrain des idées, même si l'adhésion à ces idées demande un effort de pédagogie.

POUR ALLER PLUS LOIN

- CLOSSET C.-L., *Traité de la nationalité en droit belge*, 2^e édition, Bruxelles : Larcier, 2004.
- LEPOUTRE J. et WEIL P., « Refusons l'extension de la déchéance de nationalité », *Le Monde*, 3 décembre 2015.
- WEIL P., *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris : Grasset, 2002.

Auteur : Jean-François Boulet

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

16 novembre 2015. Dans la foulée des attentats survenus trois jours plus tôt à Paris, le président François Hollande annonce la déchéance de nationalité pour tous les Français reconnus coupables d'actes terroristes. Mesure-t-il alors l'ampleur de la tempête politique, juridique et médiatique qu'il vient de provoquer? En Belgique, la réforme de la déchéance de nationalité, certes différente, n'a pas suscité pareil tumulte. Les données fondamentales du débat restent cependant les mêmes.

E.R. : Eric Poncin - Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles

T : **02/238 01 27** | M : **info@cpcp.be**