

N° 458130

M. R...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 16 janvier 2023

Lecture du 10 février 2023

## CONCLUSIONS

### M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

La déchéance de nationalité, apparue au cours de la Première guerre mondiale puis consacrée dans sa forme contemporaine par la loi du 10 août 1927 sur la nationalité<sup>1</sup>, consiste à « retirer à un individu qui l'avait acquise la nationalité française en raison de son indignité ou de son manque de loyalisme »<sup>2</sup>.

Elle est aujourd'hui prévue et encadrée par l'article 25, dans sa version issue de la loi (n° 98-170) du 16 mars 1998 relative à la nationalité, et 25-1 du code civil, dans sa version issue de la loi (n° 2006-64) du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme.

Deux séries de conditions sont posées par ces dispositions, les unes relatives aux personnes susceptibles de faire l'objet d'une telle mesure, les autres aux faits susceptibles de justifier son prononcé.

S'agissant des personnes, l'article 25 du code civil précise que seul « l'individu qui a acquis la qualité de Français » peut être déchu de la nationalité française, et non celui qui est né français. En outre, depuis la loi du 16 mars 1998, la déchéance ne peut être prononcée dans le cas où elle aurait pour résultat de rendre l'intéressé apatride.

S'agissant des faits pouvant justifier la déchéance, l'article 25 du code civil prévoit quatre séries d'hypothèses, parmi lesquelles le fait d'avoir été 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 » (1°). Dans ce cas, la déchéance n'est encourue que pour les faits commis dans un délai de quinze ans à compter de l'acquisition de la nationalité française, ainsi que pour les faits commis avant cette acquisition, et ne peut être prononcée que dans le délai de quinze ans à compter de la perpétration de ces faits.

---

<sup>1</sup> On trouve une première trace d'une telle mesure dans le décret d'abolition de l'esclavage du 27 avril 1848, dont l'article 8 prévoit sanctionner par la perte de la qualité de citoyen français l'achat, la vente, la possession ou la participation directe ou indirecte au commerce d'esclaves. v. pour une histoire de cette mesure, A. Giudicelli, « La déchéance de nationalité française », in *La sanction du droit. Mélanges offerts à P. Couvrat*, Paris, PUF, 2002, pp. 333-350 ; J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Nouvelle Bibliothèque des thèses, Dalloz, 2020

<sup>2</sup> P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz 4<sup>e</sup> éd., 2001, n° 42

Bien que la déchéance de nationalité constitue, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel<sup>3</sup>, une sanction ayant le caractère d'une punition, elle relève devant vous du contentieux de l'excès de pouvoir<sup>4</sup>.

Depuis votre décision *T...* du 8 juin 2016, qui tire les conséquences des jurisprudences *X...* de la Cour de Luxembourg<sup>5</sup> et *G...* de la Cour de Strasbourg<sup>6</sup>, vous exercez un entier contrôle sur la proportionnalité de la sanction de déchéance de nationalité. Et vous jugez que si cette sanction est par elle dépourvue d'effet sur la présence sur le territoire français de celui qu'elle vise, comme sur ses liens avec les membres de sa famille, et n'affecte pas, dès lors, le droit au respect de sa vie familiale, elle affecte en revanche un élément constitutif de son identité et est ainsi susceptible de porter atteinte au droit au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la convention EDH.

L'affaire qui vient d'être appelée vous donnera l'occasion de préciser les modalités de mise en œuvre de ce contrôle de proportionnalité.

1. M. F R..., né en 1959 au Maroc, de nationalité marocaine, est entré sur le territoire français en octobre 1994.

Il a acquis la nationalité française par décret de naturalisation du 22 juillet 2003, en application de l'article 21-15 du code civil.

Par un jugement du tribunal correctionnel de Paris du 26 juin 2018, il a été condamné à une peine de trois ans d'emprisonnement, dont dix-huit mois avec sursis assortie d'une mise à l'épreuve pendant deux ans, pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme courant 2014 jusqu'au 16 avril 2015 sur le territoire du département du Loiret.

D'après les faits établis par le juge pénal, M. R... a apporté un soutien logistique, financier et moral au départ de ses deux fils en Syrie en vue de rejoindre les rangs de l'Etat islamique.

Par un décret du 28 juillet 2021, le Premier ministre l'a, sur le fondement des articles 25 et 25-1 du code civil, déchu de sa nationalité française.

M. R... vous demande l'annulation de ce décret.

2. Le premier moyen, d'insuffisance de motivation, ne vous retiendra pas.

En effet, le décret litigieux rappelle les modalités selon lesquelles M. R... a acquis la nationalité française, les motifs de la condamnation pénale dont il a fait l'objet, la date de

---

<sup>3</sup> Cons. const., 23 janvier 2015, n° 2014-439 QPC

<sup>4</sup> CE, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, A

<sup>5</sup> CJUE, 2 mars 2010, *X...*, C-135-08, qui juge que le droit de l'Union, notamment l'article 20 du TFUE (ex article 17 TCE), ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre retire à un citoyen de l'Union la nationalité de cet Etat membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue par fraude, à condition que cette décision respecte le principe de proportionnalité. Il convient donc, « *lors de l'examen d'une décision de retrait de la naturalisation, de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine* » (pt. 56).

<sup>6</sup> CEDH, 11 octobre 2011, *G... c/ Malte*, n° 53124/09, qui condamne une loi maltaise distinguant, pour l'attribution de la nationalité maltaise par filiation, selon que les enfants étaient nés dans le mariage ou hors de celui-ci, estimant qu'en l'espèce une telle discrimination portait atteinte à l'identité sociale du requérant, elle-même protégée par l'article 8 de la Convention au titre de la vie privée.

commission des faits ayant donné lieu à la condamnation pénale, relève que la mesure prise n'aura pas pour effet de rendre l'intéressé apatride et indique qu'aucun élément relatif à la situation personnelle du requérant et aux circonstances de l'espèce ne justifie qu'il soit fait obstacle au prononcé de la déchéance.

3. Par ses deux autres moyens, M. R... soutient que la déchéance qui le frappe, d'une part, revêt un caractère disproportionné eu égard à la faible gravité des faits pour lesquels il a été pénalement condamné, d'autre part, porte une atteinte disproportionnée à son droit au respect de la vie privée, compte tenu de l'ancienneté de sa nationalité française et de sa parfaite insertion professionnelle et familiale en France.

3.1. En l'état de votre jurisprudence, vous effectuez ces deux types de contrôle de manière distincte, d'un point de vue formel en tous cas.

Dans un premier considérant, vous examinez la proportionnalité de la mesure de déchéance au regard de la seule gravité des faits commis par l'intéressé, sans indiquer explicitement ce que contient l'autre plateau de la balance, c'est-à-dire les intérêts affectés par la sanction de déchéance.

Dans un second paragraphe, vous examinez la proportionnalité de la déchéance en confrontant, d'un côté, la gravité des faits commis par l'intéressé, et de l'autre, l'atteinte qu'emporte une telle mesure sur sa vie privée.

Cette distinction formelle des deux types de contrôles nous semble un peu artificielle.

D'une part, nous l'avons dit, la mise en œuvre autonome du premier contrôle vous conduit à passer sous silence les droits et intérêts mis en balance avec la gravité des faits ayant justifié la déchéance. Or, si un tel silence sur les normes de référence ne pose pas de difficulté lorsque vous exercez un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, qui peut consister à apprécier l'écart entre la décision litigieuse et la définition implicite par le législateur du « *sens dans lequel l'administration doit (...) agir* »<sup>7</sup>, il s'avère plus gênant lorsqu'est en jeu un contrôle de proportionnalité, lequel vise par définition à rechercher si des atteintes à des intérêts particuliers sont acceptables au regard de l'objectif d'intérêt général qu'elles poursuivent. De sorte que la mise en œuvre d'un contrôle de proportionnalité suppose nécessairement à nos yeux de définir au préalable les termes de la comparaison.

D'autre part, il ressort des conclusions de vos rapporteurs publics sur les affaires de déchéance qu'en pratique, les deux contrôles sont toujours effectués de manière simultanée et mettent en balance des éléments similaires. Comme le relevait Guillaume Odinet dans ses conclusions sur une décision *A M...*<sup>8</sup>, les deux appréciations ne sont en effet pas « *autonomes l'une de l'autre : plus précisément, la seconde dépend de la première, car plus les faits seront graves et plus ils pourront justifier une atteinte importante à la vie privée* ». Plus largement à nos yeux, apprécier la proportionnalité de la sanction de déchéance revient à rechercher si l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit ne l'a pas été au détriment de l'ensemble des intérêts particuliers de la personne sanctionnée, sans qu'il y ait lieu d'utiliser deux balances distinctes pour effectuer cette pesée.

Pour ces raisons, nous vous proposons de fusionner les deux types de contrôle que votre jurisprudence prend aujourd'hui la peine de distinguer, au bénéfice d'une appréciation unique

---

<sup>7</sup> Concl. Faugère sur Ass., 29 juin 1990, *I...*, n° 115971, A

<sup>8</sup> CE, 31 décembre 2020, *M. A M...*, n° 436689, C

du caractère proportionné de l'atteinte aux différents droits attachés à la nationalité qu'emporte la mesure de déchéance.

3.2. Il n'est pas inutile, à ce stade, de préciser les différents éléments qui ont vocation à être confrontés dans la mise en œuvre de ce contrôle de proportionnalité.

Dans l'un des plateaux de la balance, celui de l'intérêt général, pèse la gravité des actes commis par l'intéressé et qui ont donné lieu à la condamnation pénale sur laquelle se fonde la mesure de déchéance. Précisons que cette gravité doit être appréciée au regard de l'objectif poursuivi par une telle sanction, qui consiste, ce sont les termes de la Cour de Strasbourg, à « *prendre solennellement acte (...) du fait qu'une personne ayant bénéficié d'une mesure d'acquisition de la nationalité française a par la suite brisé son lien de loyauté envers la France en commettant des actes particulièrement graves qui, s'agissant d'actes de terrorisme, sapent le fondement même de la démocratie* »<sup>9</sup>. A travers l'examen de la gravité des actes commis par la personne faisant l'objet d'une mesure de déchéance, c'est donc l'intensité de la rupture de ce lien de loyauté que vous êtes conduits à apprécier, au regard tant de la nature des faits que du quantum de la peine à laquelle ils ont donné lieu.

Dans l'autre plateau de la balance, figurent, on l'a dit, les conséquences qu'une sanction de déchéance de nationalité a sur les droits et intérêts de la personne qui en fait l'objet. Dans la mesure où vous jugez que la déchéance de nationalité est par elle-même dépourvue d'effet sur la présence sur le territoire français de celui qu'elle vise, n'ont pas vocation à entrer en ligne de compte les répercussions qu'une telle mesure est susceptible d'avoir sur la vie familiale de l'intéressé. Comme le résume la Cour de Strasbourg, la conséquence de la déchéance de nationalité sur la vie privée de la personne qui en fait l'objet tient donc uniquement « *à la perte d'un élément de [son] identité* »<sup>10</sup>. Pour évaluer un tel impact, vous êtes ainsi conduits à tenir compte, d'une part, des modalités selon lesquelles l'intéressé a acquis la nationalité française, ce qui permet d'apprécier l'ancienneté et la profondeur de son ancrage en France, d'autre part, de l'évolution de son comportement postérieurement à sa condamnation pénale, afin de déterminer si l'amendement de l'intéressé est tel qu'il a pour effet de rétablir sa loyauté envers la nation française. Enfin, et bien que la Cour européenne n'en dise étonnement rien, la déchéance de nationalité prive également la personne qui en fait l'objet des droits civiques et politiques qui s'attachent à la nationalité, tels que le droit de vote ou d'éligibilité (totalement ou partiellement selon qu'il est citoyen européen ou extra-européen), droits qu'il est difficile de regrouper sous la bannière, aussi accueillante soit-elle<sup>11</sup>, du droit au respect de la vie privée.

---

<sup>9</sup> CEDH, 25 juin 2020, *GH... et autres c. France*, n°s 52273/16 et a., pt. 71. A cet égard, nous peinons à souscrire à l'affirmation, issue de votre décision *T...* (préc.), selon laquelle « *la sanction de déchéance de la nationalité, (...) a pour objectif de renforcer la lutte contre le terrorisme* ». D'autant que l'on peut s'interroger sur l'efficacité d'une telle mesure pour lutter contre le terrorisme dans la mesure où, comme le relevait d'ailleurs l'assemblée générale dans son avis (n° 390866) sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, « *la perspective d'une éventuelle déchéance de la nationalité française aurait sans doute peu d'effet dissuasif sur les personnes décidées à commettre [des actes de terrorisme]* ».

<sup>10</sup> *Ibid.*, pt. 49

<sup>11</sup> Comme le relevait le juge Valenzia dans son opinion dissidente sur l'arrêt *G... c. Malte* (préc.), la Cour EDH « *does not define social identity nor does it explain how citizenship defines the applicant's identity. The concept of private life is so vast that it embraces everything, even things pertaining to public law. Denial of citizenship always has an impact in a general way on any person, so this alone cannot be taken as the reason why social identity has been affected* ».

Précisons pour finir que lorsque la déchéance a été prononcée au vu d'une condamnation pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme, le premier plateau de la balance pèsera nécessairement très lourd. En effet, dès lors qu'une telle condamnation fait parties des cas dans lesquels la déchéance de nationalité peut être prononcée, c'est que les actes en cause sont présumés par le législateur français constituer une rupture de loyauté envers la communauté nationale. Pour rééquilibrer les plateaux de la balance, il faudra donc que l'intéressé soit en mesure d'établir que les actes qui lui sont reprochés ne témoignent pas du caractère définitif d'une telle rupture, en faisant par exemple valoir leur faible gravité relative et leur caractère isolé, ou que son comportement ultérieur a été à ce point exemplaire qu'il doit être regardé comme ayant rétabli son allégeance à la communauté française.

**3.3.** Appliquée au cas d'espèce, une telle grille de lecture nous conduit à penser que le décret attaqué n'a pas porté une atteinte disproportionnée aux différents droits et intérêts invoqués par M. R... et qui s'attachent à sa nationalité française.

**3.3.1.** S'agissant du premier plateau de la balance, le requérant s'efforce de minimiser la gravité des faits qui ont donné lieu à la condamnation pénale dont il a fait l'objet. Il fait valoir à cet égard, d'une part, que le quantum de la peine prononcée à son encontre est particulièrement faible s'agissant d'une infraction à caractère terroriste, d'autre part, que la nature des faits qui lui sont reprochés témoigne uniquement d'un soutien aveugle à ses enfants et non d'une rupture de loyauté à l'égard de la communauté nationale.

Mais l'argumentation ne convainc pas.

D'une part, M. R... n'étaye nullement ses allégations relatives au caractère particulièrement faible du quantum de la peine dont il a fait l'objet. Le délit de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme pour lequel il a été condamné au correctionnel est passible, lorsque le prévenu n'a comme en l'espèce ni dirigé ni organisé le groupement ou l'entente, d'un maximum de dix ans d'emprisonnement (art. 421-5 du code pénal). Dès lors, nous peinons à considérer qu'une peine de trois ans d'emprisonnement, dont dix-huit mois avec sursis, est à ce point minime qu'elle témoignerait à elle seule de la faible gravité des faits commis par l'intéressé<sup>12</sup>.

D'autre part et surtout, contrairement à ce qu'il soutient, M. R... n'a pas été condamné pour avoir uniquement apporté l'aide matérielle qu'un père ne saurait refuser à ses enfants. Il ressort en effet du jugement correctionnel du TGI de Paris, ainsi que des précisions apportées par le ministre en défense, que le requérant adhéraient assez largement au projet mortifère de ses deux fils.

Tout d'abord, comme l'indique la note blanche produite devant vous, dont le contenu particulièrement circonstancié n'est pas contesté, M. R... fréquentait au cours de l'année 2014, avec ses fils, une mosquée clandestine appartenant au mouvement fondamentaliste *kaplan*, lequel prône l'instauration d'un califat et le djihad armé.

Ensuite, M. R... a, dans plusieurs messages téléphoniques, fait part de sa fierté à l'égard du projet de ses fils. Or, il ressort des pièces du dossier que le requérant connaissait

---

<sup>12</sup> Un rapport du Sénat indiquait qu'entre 2000 et 2010, la totalité des condamnations pour le seul délit de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme a donné lieu à une peine d'emprisonnement ferme en tout ou partie dans 94 % des cas et pour un quantum situé en moyenne entre 2 et 5 ans (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, par J. Mézard, oct. 2012).

parfaitement les actions menées par ses deux fils en Syrie, lesquels, rappelons-le, ne se sont pas bornés à participer à la lutte armée contre le régime de Bachar El Assad, mais ont pris part, au sein de l'organisation Daech, à l'administration de la ville de Raqqa, publiant avec fierté sur les réseaux sociaux des photos du meurtre de personnes qu'ils présentaient comme des « infidèles » ou des appels à perpétrer des attentats sur le territoire français.

Enfin, M. R... n'a pas uniquement fait parvenir à ses fils des vêtements et de l'argent leur permettant de survivre dans une zone de conflit, mais a également été personnellement en contact avec plusieurs jeunes femmes résidant en France qui se destinaient à épouser ses fils, jouant même un rôle d'intermédiaire afin d'organiser le mariage de l'un d'eux en Syrie.

Au regard de ces éléments, nous estimons que les actes commis par l'intéressé sont suffisamment graves et continus pour témoigner d'une rupture du lien de loyauté et de solidarité avec la communauté nationale de nature à justifier, en application de l'article 25 du code civil, le prononcé d'une déchéance de la nationalité française.

**3.3.2.** L'autre plateau de la balance, celui du droit au respect de la vie privée, ne pèse quant à lui pas suffisamment lourd à nos yeux pour contrebalancer le premier.

M. R..., on l'a dit, est né au Maroc, est entré en France en 1994, à l'âge de 35 ans, et a acquis la nationalité française en 2003, à l'âge de 43 ans. Il dispose par ailleurs encore d'attaches familiales au Maroc, où résident sa mère ainsi que ses frères et sœurs.

Le requérant a donc passé plus de la moitié de sa vie hors de France, avec la seule nationalité marocaine, si bien que nous peinons à considérer que sa nationalité française constitue un élément à ce point déterminant de son identité sociale que sa perte entraînerait, eu égard à la gravité des actes qui lui sont reprochés, une atteinte disproportionnée à sa vie privée.

Rappelons à cet égard que vous avez déjà admis, par votre décision *M. A M...* mentionnée tout à l'heure, la proportionnalité d'une sanction de déchéance de nationalité frappant un Français né en France et ayant acquis la nationalité à sa majorité en vertu du droit du sol, dont l'ancienneté et la profondeur de l'ancrage en France étaient donc significativement plus importantes que celles de M. R....

Il est vrai que dans cette affaire, la peine prononcée par le juge pénal était plus lourde, l'intéressé ayant été condamné, également pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, à quatre ans de prison ferme.

Mais appréhendée sous le prisme de la rupture du lien avec la communauté nationale, la gravité des faits en cause, consistant en une tentative avortée de rejoindre en Syrie les rangs des combattants de l'Etat islamique, étaient à nos yeux similaires à celle des faits reprochés à M. R....

Enfin, si le requérant soutient que son comportement en détention puis à sa sortie de prison attestent de l'intensité de ses liens avec la France et de sa volonté de s'ancrer dans la communauté nationale, les éléments qu'il fait valoir au soutien de ces allégations se résument pour l'essentiel à la circonstance qu'il a respecté les différentes mesures pénales et administratives dont il a fait l'objet, ce qui, compte tenu de la gravité des actes qui lui sont reprochés, est loin d'être suffisant pour faire pencher la balance du côté du droit au respect de sa vie privée.

PCMNC au rejet de la requête.