

N° 471515

M. R...

N° 471588

M. M...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 8 septembre 2023

Décision du 27 septembre 2023

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteuse publique

Le contrôle que vous exercez sur une sanction de déchéance de nationalité est, depuis la décision *T...* de 2016 (CE, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348, p. 231), un entier contrôle de proportionnalité. Vous avez toutefois, récemment, infléchi quelque peu la façon dont vous rédigez vos décisions, recherchant d'abord si la sanction de déchéance de la nationalité française, qui a notamment pour effet de priver l'intéressé de ses droits civils et politiques en France, est légalement justifiée, eu égard à la nature et à la gravité des faits ayant conduit à la condamnation pénale de l'intéressé mais aussi en tenant compte de son comportement postérieur à ces faits. Ensuite, vous procédez au contrôle de la proportionnalité de l'atteinte au droit au respect de sa vie privée – et seulement de sa vie privée : l'invocation d'une atteinte à la vie familiale est inopérante, la déchéance de nationalité étant par elle-même dépourvue d'effet sur la présence sur le territoire français de celui qu'elle vise, comme sur ses liens avec les membres de sa famille¹.

Comme l'indiquait Clément Malverti dans ses conclusions sur l'affaire *RR...* du 10 février dernier, les actes de terrorisme étant « présumés par le législateur français constituer une rupture de loyauté envers la communauté nationale », « 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. »

¹ CE, 10 février 2023, *M. RR...*, n° 458130, C ; CE, 15 mars 2023, *M. S...*, n°460443, C, conclusions C. Malverti.

C'est ce à quoi se sont employés les requérants dans les deux affaires qui viennent d'être appelées, et il vous appartiendra d'apprécier s'ils parviennent à franchir cette haute marche.

1. [Sous le premier numéro appelé (471515),] Monsieur M R..., de nationalité marocaine, est né le 24 juin 1994 à Noisy-le-Sec. Il a acquis la nationalité française par déclaration souscrite le 2 juin 2008, devant le juge du tribunal d'instance de Bobigny, en application du deuxième alinéa de l'article 21-11 du code civil.

Le 15 novembre 2018, il a été condamné à quatre ans d'emprisonnement dont deux ans avec sursis pour participation à une association de malfaiteurs terroriste. Il a été informé le 1^{er} septembre 2022 du projet du gouvernement de le déchoir de la nationalité française. Le décret portant déchéance de la nationalité, signé le 21 décembre 2022, a été publié au *Journal officiel* du lendemain et notifié à l'intéressé, qui en a demandé l'annulation pour excès de pouvoir ainsi que la suspension en référé. Cette dernière demande a été rejetée par une ordonnance du juge des référés du 22 mars 2023 (n° 471511) pour défaut de moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ce décret.

Les moyens présentés au juge des référés étaient ceux soulevés dans le recours au fond, qu'il vous appartient aujourd'hui d'examiner.

1.1. Deux moyens voisins sont soulevés au titre de la légalité externe, et concernent la prise en compte de la situation personnelle de l'intéressé.

1.1.1. Le premier moyen est tiré d'un défaut de motivation du décret attaqué en ce qu'il ne ferait aucune référence aux circonstances propres à la situation actuelle de M. R... ou à l'existence d'un trouble actuel pouvant justifier la déchéance de nationalité prononcée. Le requérant se prévaut de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et de l'article 61 du décret du 30 décembre 1993², faisant obligation au gouvernement, lorsqu'il décide de faire application des articles 25 et 25-1 du code civil, de statuer par un décret motivé, le requérant soulignant que ces motifs doivent être « de droit et de fait », comme ceux que le Gouvernement doit notifier dans la phase contradictoire préalable à l'édiction de cette sanction.

En l'espèce, le décret nous paraît suffisamment motivé : il rappelle la teneur de la condamnation prononcée à l'encontre de l'intéressé – nous y reviendrons ; il mentionne le respect du délai de 15 ans suivant l'acquisition de la nationalité française et d'un autre délai de 15 ans suivant la perpétration des faits – et il précise que la sanction n'aura pas pour effet de rendre M. R... apatride. Certes, le décret indique seulement, s'agissant du point sur lequel

² Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française

insiste l'intéressé dans son recours, qu'eu égard tant à la nature et à la gravité des faits commis qu'à son comportement ultérieur, la mesure présente un caractère adapté et, compte tenu de sa situation personnelle, ne porte pas une atteinte disproportionnée au respect de sa vie privée. On comprend que l'intéressé aurait apprécié que cette motivation soit plus développée et circonstanciée, mais elle nous semble à la fois établir que l'administration a procédé sur ces points aux contrôles de fait qui lui incombent et justifiée par la difficulté de synthétiser autrement l'appréciation globale portée sur l'ensemble des éléments susceptibles d'être soulevés à ce titre. Une telle motivation répond dans tous les cas à vos exigences en la matière (voir, par exemple, CE, 31 décembre 2020, *M. A MM...*, n° 436689 ; CE, 30 novembre 2021, *M. B...*, n° 450553 ; CE, 10 février 2023, *M. RR...*, n° 458130). Le moyen peut donc être écarté.

1.1.2. Par ailleurs, si l'intéressé soutient que le décret a été pris sans que sa situation fasse l'objet d'un examen particulier en méconnaissance du principe d'individualisation des peines, et en violation des droits de la défense, il ressort des pièces du dossier et de la motivation du décret lui-même que le décret a bien été précédé de la procédure contradictoire prévue par l'article 61 du décret du 30 décembre 1993 et de l'examen du « comportement ultérieur » et de la « situation personnelle » de l'intéressé. En outre, si l'administration n'a pas répondu aux observations de l'intéressé, c'est qu'aucun texte ni aucun principe ne l'y oblige³. Enfin, la production d'observations ne saurait impliquer nécessairement que l'administration modifie le sens de sa décision à la lumière des éléments soumis. Le moyen peut donc également être écarté.

1.2. Les autres moyens concernent la légalité interne du décret.

1.2.1. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe *non bis in idem*, en ce que la déchéance de nationalité viendrait sanctionner une deuxième fois les faits pour lesquels M. R... a été condamné au pénal quatre ans plus tôt, ne vous retiendra pas. En effet, l'invocation de l'article 4 du protocole n° 7 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), qui ne trouve à s'appliquer, selon ses termes expresses, que pour les poursuites en matière pénale, est inopérante à l'encontre d'une sanction administrative, ce qu'est la déchéance de nationalité (voir en ce sens votre jurisprudence et celle de la CEDH elle-même⁴). Par ailleurs, à supposer comme le fait le ministre qu'il faille voir dans les écritures une contestation au regard de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 du mécanisme-même de déchéance

³ Voir en ce sens CE, 8 juin 2016, *M. C...*, n° 394356, C ; *M. Ait H...*, n° 394352 ; *M. G...*, n° 394354.

⁴ CE, 8 juin 2016, *M. T...*, n° 394348 ; CE, 8 juin 2016, *M. X...*, n° 394356 ; CE, 15 mars 2023, *M. S...*, n° 460443. CEDH, *G... et autres c. France*, 25 juin 2020, req. n°s 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16, 52302/16, qui juge que la déchéance de nationalité prévue par l'article 25 du code civil n'est pas une punition pénale, au sens de l'article 4 du Protocole n° 7.

de nationalité prévu par les articles 25 et 25-1 du code civil, une telle critique ne pourrait être utilement formée que par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité.

1.2.2. Le moyen suivant est plus original mais tout aussi inopérant. Le requérant invoque une méconnaissance de l'article 130-1 du code pénal, en ce qu'il dispose que l'une des fonctions de la peine est « *de favoriser [l']amendement, [l']insertion ou [la] réinsertion* » du condamné. Il soutient que lui est dénié son droit à la « réintégration » malgré l'exécution complète de sa peine. En substance, il y aurait une contradiction à l'exclure de la communauté nationale alors qu'il aura été condamné notamment en vue de son amendement et de sa réinsertion, au titre de laquelle en outre des moyens ont été mis en œuvre après sa sortie de prison, par le biais du service pénitentiaire d'insertion et de probation et par le Programme d'accompagnement individualité de réaffiliation sociale (PAIRS) qu'il a suivi. Toutefois, du fait de l'indépendance des législations, il ne résulte de l'article 130-1 du code pénal aucun droit ou principe qui ferait obstacle à ce que soient pris en compte, pour l'application de l'article 25-1 du code civil, les faits ayant donné lieu à une condamnation définitive. Si incohérence il y a, ce dont nous ne sommes même pas convaincue, celle-ci a nécessairement été assumée par le législateur lorsqu'il a fixé les critères permettant de prononcer une déchéance de nationalité.

1.2.3. Le dernier moyen est le plus substantiel, puisqu'il concerne la proportionnalité de la sanction au regard de la condamnation pénale dont il a fait l'objet, de son droit au respect de sa vie privée et familiale et des autres conséquences de la perte de sa citoyenneté française et, par suite, européenne.

Délinquant multirécidiviste connu des services de police depuis 2007 pour de multiples faits de droit commun, M. R... est devenu un militant pro djihad et s'est progressivement radicalisé à partir de 2015. Il a fréquenté un groupe djihadiste, suivant des séances de sport et des cours d'arabe et de religion. Trois membres de ce groupe ont quitté la France pour la Turquie pour la zone irako-syrienne en décembre 2015.

M. R... a été condamné par un jugement définitif du tribunal correctionnel de Paris du 15 novembre 2018 à quatre ans d'emprisonnement dont deux ans avec sursis, assortie d'une mise à l'épreuve pendant trois ans, pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme en récidive commis à Bondy, Drancy, Livry-Gargan, Gagny, Noisy-le-Sec, Savigny le Temple, dans les départements de Seine-Saint-Denis et de la Seine-et-Marne, en tout cas sur le territoire national ainsi qu'en Suisse, en Turquie, en Syrie et en Irak, de courant 2015 jusqu'au 10 février 2016. Le juge pénal a retenu sa participation aux réunions du groupe djihadiste conduit par un autre des prévenus, un rôle de facilitateur pour mettre un individu en contact avec un passeur en vue de rejoindre la zone irako-syrienne et le fait qu'il voulait lui-même partir sur zone avec le chef du groupe. La perquisition avait

notamment révélé une importante documentation djihadiste émanant entre autres de l'organisation État islamique, un livret en arabe comportant des dessins relatifs à un entraînement physique et au maniement, à l'entretien et à l'utilisation d'armes de type AK-47, de nombreuses vidéos d'exécutions, de combats et de propagande de l'EI, une photo de l'intéressé doigt levé (symbole de l'unicité d'Allah devenu un signe d'allégeance à l'organisation terroriste), une photographie des frères Kouachi et une photographie du drapeau de l'EI. L'intéressé avait créé un compte Twitter avec ce drapeau comme image de profil. Notons à ce stade que, des trois prévenus, M. R... est celui qui a fait l'objet de la condamnation la plus faible.

1.2.3.1. Il convient d'examiner si la gravité de ces faits, qui ne sont pas contestés, peut être compensée par le comportement de l'intéressé postérieur à ces faits.

Si le jugement relève « la faible durée de la prévention, la jeunesse de l'intéressé et le fait qu'il semble pouvoir bénéficier d'un entourage cadrant et étayant, outre que le rapport de détention lui est favorable et témoigne d'une bonne évolution », M. R... a néanmoins fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif après sa sortie de détention. Elle était motivée notamment par la circonstance que, durant sa détention, il a adopté une attitude haineuse à l'égard du personnel pénitentiaire, avec lequel il a cessé tout dialogue. Il a par ailleurs été condamné deux fois pour des faits commis en détention : recel de biens provenant d'un vol et violence sur personne dépositaire de l'autorité publique (un agent pénitentiaire).

Certes, il justifie, à l'issue de son incarcération, de plusieurs périodes en emploi en tant qu'agent de quai intérimaire chez UPS et de l'inscription à une formation de fibreur-poseur. Les rapports du Programme d'accompagnement individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS), qui a pour mission d'offrir aux personnes placées sous main de justice en milieu ouvert une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, et dont il a bénéficié de février 2019 à novembre 2021, relèvent une progression positive sur les différents volets du suivi, propre à permettre une meilleure insertion sociale dans le respect des lois de la République. La volonté de M. R... de s'insérer sur le marché du travail est, là aussi, évidente, et l'on peut y lire une évolution vis-à-vis du fait religieux lui permettant, selon la conclusion du rapport de fin de prise en charge, de « vivre sa religiosité en cohérence avec les règles de la société ».

Il n'est toutefois pas certain que tous les rapports de suivi aient été produits (des « trous » dans la périodicité pouvant être constatés), ce qui conduit à s'interroger sur le contenu d'éventuels autres rapports. Au demeurant, le rapport de fin de prise en charge indique aussi que l'intéressé semble « porté par une dynamique d'idéalisation de certains pays majoritairement musulmans, pointant une facilité des pratiques religieuses dans ces pays, à savoir, l'appel à la prière à haute voix, l'abattage des animaux selon les rites musulmans, le

voile pour les femmes », ce qui, selon le ministre, « met à mal les allégations de l'intéressé concernant notamment son attachement à la France et sa pleine assimilation aux valeurs de la République ». Notons enfin que les attestations produites, des témoignages de proches, sont, de ce fait, d'une force probante limitée, à défaut notamment d'être corroborés par d'autres éléments.

La difficulté de la pesée tient aux précédents que vous avez déjà jugés. En général, la condamnation pénale pesait très lourd, les intéressés étant effectivement partis combattre⁵, ou ayant joué un rôle dans le financement du terrorisme⁶, ou encore étant effectivement partis dans l'intention de rejoindre la zone irak-syrienne⁷. Mais même si la condamnation est en l'espèce plus légère, les faits reprochés demeurent d'une gravité telle qu'elle ne puisse être compensée que par un comportement exemplaire. Or la trajectoire en prison et depuis la sortie de prison de M. R... paraît trop incertaine. Elle ne saurait donc priver de justification la déchéance de nationalité prononcée.

1.2.3.2. Il reste à examiner la proportionnalité de l'atteinte à la vie privée de M. R.... Comme nous l'avons déjà dit, la circonstance que l'entière famille de l'intéressé vit en France est inopérante. S'agissant de l'atteinte à sa vie privée, la déchéance affectant un élément constitutif de l'identité de l'intéressé, vous avez déjà à plusieurs reprises refusé de la juger disproportionnée dans des cas pourtant similaires où l'intéressé avait vécu exclusivement en France depuis sa naissance et avait acquis la nationalité assez tôt (voir par exemple le cas déjà cité de *M. T...*, n° 394348 ; et la décision du même jour *M. G...*, n° 394354 ; cas confirmés par l'arrêt de la CEDH, 25 juin 2020, *G... et autres c. France*, n°s 52273/16 e. a.⁸). Dans le cas de la décision *M. A MM...* du 18 décembre 2020, Guillaume Odinet avait souligné une hésitation, tenant au mode d'acquisition de la nationalité française, en l'espèce par droit du sol dès l'âge de treize ans. Pour autant, cette circonstance n'avait pas suffi pour estimer que la mesure de déchéance de nationalité portait une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée de l'intéressé. Il nous semble qu'il ne saurait en aller autrement dans le cas de M. R....

2. [Sous le deuxième numéro appelé (471515),] M. M M... vous demande d'annuler le décret de déchéance de sa nationalité française daté du 23 décembre 2022 et publié au *Journal Officiel* le 27 décembre 2022.

M. M... est né le 19 juillet 1984 à Saint-Denis. Le 18 juin 2001, il a souscrit une déclaration de nationalité au titre du premier alinéa de l'article 21-11 du code civil. Il est marié depuis 2014 avec L SS..., de nationalité marocaine, avec laquelle il a eu une enfant,

⁵ M. A... n° 455395 ; M. S..., n° 460443

⁶ M. BB..., n° 446945

⁷ M. A MM...

⁸ CE, 18 décembre 2020, M. A MM..., n° 436689 ; CE, 6 octobre 2021, M. BB..., n° 446945

Soumaya M..., née en 2015 à Roubaix, et qui est de nationalité française en vertu du double droit du sol.

M. M... a attiré l'attention de services de sécurité à la suite d'une succession de départs de jeunes individus radicalisés issus de la région orléanaise, ayant rejoint la zone syro-irakienne dans les rangs de l'organisation terroriste J..., laquelle a combattu en Syrie indifféremment aux côtés de Jahat Al-Nosra (affilié alors à Al Qaïda) et de l'organisation État islamique. Les investigations ont révélé l'existence d'une filière djihadiste, composée d'une vingtaine d'individus, dont M. M..., ayant pour point commun de fréquenter la mosquée orléanaise dite « des Carmes ». L'exploitation des supports informatiques saisis à l'occasion de la perquisition réalisée à son domicile révèle la présence d'éléments à caractère pro-jihadiste tout à fait similaires à ceux que nous avons évoqués s'agissant de la première affaire appelée. Au cours de sa garde à vue, M. M... a déclaré : « *Je voulais aller en Syrie combattre, faire le jihad, mourir en martyr et ne pas revenir* ». En contact avec les orléanais partis en Syrie, il a reconnu également avoir collecté des fonds destinés à soutenir des individus présents dans la zone syro-irakienne.

Le 30 novembre 2017, le tribunal correctionnel de Paris l'a condamné à sept années d'emprisonnement pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, et plus précisément pour « *avoir participé à une filière d'acheminement de volontaires jihadistes en Syrie pour y suivre un entraînement militaire dans le but de combattre au sein de groupes jihadistes (...), en l'espèce notamment en participant à l'endoctrinement et au recrutement de volontaires jihadistes, en fournissant des conseils pour partir en Syrie et le numéro de téléphone d'un combattant sur zone pour faciliter le passage en Syrie, en préparant son propre départ pour la Syrie, en apportant un soutien matériel et financier à des combattants appartenant à un ou des groupes jihadistes terroristes* ».

2.1. Au titre de la légalité externe, les deux moyens soulevés ne vous arrêteront pas.

2.1.1. Tout d'abord, la procédure serait irrégulière et méconnaîtrait l'article 6 de la CESDH, le Conseil d'Etat ne pouvant, sans porter atteinte au principe d'impartialité, statuer au contentieux sur sa requête qui est dirigée contre un décret pris, conformément à l'article 25 du code civil, sur son avis conforme.

Mais vous n'aurez aucun mal à écarter ce moyen comme vous l'aviez déjà fait dans l'affaire T... (précitée), en vous fondant notamment sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la dualité de fonctions du Conseil d'État, et écarter l'inconventionnalité à la lumière des exigences résultant de la jurisprudence de la CEDH sur ce point. Notons en l'espèce que l'avis rendu a été versé au contradictoire par le ministre et

que le procès-verbal de la séance durant laquelle il a été émis confirme qu'aucun des membres du Conseil d'État ayant alors siégé ne siège aujourd'hui dans votre formation de jugement.

2.1.2. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du décret peut également être écarté, le décret mentionnant bien les éléments de droit et de fait sur lesquels il se fonde.

2.2. Au titre de la légalité interne, à la lumière des faits que nous avons mentionnés, c'est presque par *a fortiori* de la précédente affaire que nous vous proposons de considérer que la sanction de déchéance de la nationalité française est bien légalement justifiée au regard de la gravité des faits de terrorisme pour lesquels M. M... a été condamné, et que l'atteinte à sa vie privée qui en découle est proportionnée.

2.2.1. En effet, si le requérant souligne que neuf ans s'étaient écoulés depuis les faits, il ne saurait en résulter une quelconque erreur de droit, puisque précisément le législateur a entendu permettre cette sanction durant quinze ans⁹. Sur le terrain de l'appréciation, nous voyons mal de quelle façon cette circonstance serait de nature à atténuer la gravité de la condamnation pour fait de terrorisme. Tout au plus est-elle de nature à permettre un rééquilibrage de la balance, au titre de l'appréciation du comportement ultérieur de l'intéressé : si ces neuf années étaient l'histoire d'une réinsertion particulièrement exemplaire, il sera plus aisé d'être convaincus de son caractère certain qu'avec un recul de quelques années seulement.

Rien de tel en l'espèce. Si M. M... soutient qu'il regrette les faits, qu'ils sont anciens et ont été commis pendant une courte période de temps et qu'il a fait preuve d'une volonté de réinsertion et d'un comportement respectueux pendant et après sa détention, les éléments au dossier permettent de tempérer largement ces affirmations, alors que pendant sa période d'incarcération il s'est soustrait à toute évaluation psychologique et s'est montré fuyant, que certains incidents mineurs ont été relevés, que les risques de récidive ont justifié le prononcé d'un contrôle judiciaire et que son insertion professionnelle se résume à des missions d'intérim.

2.2.2. Quant à l'atteinte à sa vie privée, si M. M... est né en France et a été naturalisé par déclaration à l'âge de 17 ans, en 2001, la circonstance que le délai de quinze ans était presque écoulé à la date des faits pour lesquels il a été condamné ne fait, là encore, pas obstacle à la déchéance de sa nationalité. S'il peut en être tenu compte, vous avez déjà admis la déchéance de nationalité pour des faits commis plusieurs années après l'acquisition de la nationalité et sanctionnés par 4 ans d'emprisonnement (*A MM...*, déjà mentionnée). Eu égard à la gravité des faits et à la lourdeur de la peine infligée à M. M..., de 7 ans de prison, nous ne voyons

⁹ Voir pour un décret pris 15 ans jour pour jour après la commission des faits de terrorisme, CE, 6 octobre 2021, M. BB..., n° 446945, inédite.

aucune atteinte disproportionnée à sa vie privée, étant rappelée que l’invocation d’atteintes à sa vie familiale est inopérante.

2.2.3. La circonstance que la déchéance de nationalité soit susceptible d’être suivie d’une mesure d’expulsion du territoire français n’est, enfin, nullement susceptible de caractériser un détournement de procédure, pas plus que les éléments soulevés en ce sens par le requérant. En revanche, il lui sera possible de demander l’annulation d’une éventuelle mesure d’expulsion en invoquant, notamment, sa situation familiale.

*

En conclusion, et même si la première des deux affaires examinées est celle qui peut le plus prêter à hésitation, vos précédents, et notamment l’affaire *A MM...*, ont fixé des repères pour les affaires suivantes. À leur aune, il nous semble que les présentes requêtes pourront être rejetées.

PMNC au rejet des deux requêtes.