

Commentaire

Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015

M. Ahmed S.

(Déchéance de nationalité)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 octobre 2014 par le Conseil d'État (décision n° 383664 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Ahmed S., et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article 25 et de l'article 25-1 du code civil.

Dans sa décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme » figurant au 1° de l'article 25 du code civil ainsi que l'article 25-1 du même code conformes à la Constitution.

Dans cette procédure, M. Jean-Louis Debré a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

1. – Généralités sur la déchéance de nationalité

Selon Paul Lagarde, « *La déchéance de la nationalité française est la sanction qui consiste à retirer à un individu qui l'avait acquise la nationalité française, en raison de son indignité ou de son manque de loyalisme* »¹.

Apparue dans sa physionomie actuelle au cours de la première guerre mondiale, la déchéance de la nationalité trouve l'un de ses fondements dans l'idée selon laquelle l'État souverain doit pouvoir se défendre contre les atteintes que pourraient lui porter des étrangers qu'il avait accueillis dans sa propre « allégeance ».

Les mesures prévues pour le cas de guerre par les lois du 7 avril 1915 et 18 juin 1917 ont été rendues permanentes par la loi du 10 août 1927 sur la nationalité.

¹ P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 4^{ème} éd., 2011, n° 42.101.

Celle-ci prévoyait une procédure judiciaire de déchéance de la nationalité, qui a été transformée par le décret du 12 novembre 1938 en procédure administrative.

Le code de la nationalité résultant de l'ordonnance du 19 octobre 1945, tout en conservant à la déchéance son caractère administratif, définit avec plus de précision les cas de déchéance et encadre son prononcé.

Le droit de la nationalité a été recodifié dans le code civil par la loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité : les dispositions relatives à la déchéance de nationalité figurent actuellement aux articles 25 et 25-1 du code civil.

Selon l'article 25 du code civil, la déchéance ne peut concerner que les personnes qui ont « *acquis la qualité de Français* ». Toutes les causes d'acquisition de nationalité sont susceptibles d'être concernées, « *qu'il s'agisse d'une acquisition volontaire (naturalisation, déclaration, réintégration, mariage) ou d'une acquisition par le simple effet de la loi (effet collectif, naissance et résidence en France)* »². En revanche, elle ne concerne pas les Français d'origine.

La loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité a ajouté une condition supplémentaire en prévoyant que la déchéance ne peut être prononcée si elle a pour conséquence de rendre l'individu apatride. Par suite, la déchéance ne peut concerner que ceux qui ont conservé leur nationalité d'origine. Le Conseil d'État juge qu'il appartient à l'intéressé, pour contester le décret de déchéance, d'établir qu'il a perdu sa nationalité antérieure³.

La procédure de déchéance de nationalité est régie par l'article 61 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 : le ministre chargé des naturalisations doit notifier à l'intéressé les motifs de droit et de fait justifiant la déchéance de nationalité ; l'intéressé dispose d'un délai d'un mois pour faire valoir ses observations ; à l'expiration de ce délai, le Gouvernement peut déclarer, par décret motivé pris sur avis conforme du Conseil d'État, que l'intéressé est déchu de la nationalité française. Ce décret motivé peut naturellement faire l'objet d'un recours gracieux ou d'un recours contentieux pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

La déchéance de nationalité n'est utilisée qu'exceptionnellement : selon un rapport de M. Thierry Mariani déposé en 2010, « *sur la décennie passée, elle a*

² P. Lagarde, *op. cit.*, n° 42.111.

³ CE, 26 septembre 2007, n° 301967.

concerné moins de dix cas »⁴. Selon M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur : « *au cours des dix dernières années, très peu de déchéances de la nationalité ont été prononcées [...], entre 2007 et 2011, il n'y en a pas eu du tout. Depuis 2012, une seule a été prononcée, mais pas pour des actes de terrorisme [...]. J'ai pris, en mai dernier, des mesures pour qu'une procédure de déchéance soit engagée pour actes de terrorisme* »⁵. C'est à l'occasion de cette procédure que la présente QPC a été posée.

La déchéance de nationalité trouve son pendant dans l'article 21-27 du code civil, qui prévoit que les ressortissants étrangers ayant commis certaines infractions ne peuvent acquérir la nationalité française ou être réintégrés dans celle-ci. C'est notamment le cas lorsque la personne a fait l'objet d'une condamnation pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, ou a été condamnée à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement non assortie d'une mesure de sursis, quelle que soit l'infraction considérée.

2. – Les cas de déchéance

L'article 25 du code civil énumère les faits pour lesquels un individu qui a acquis la nationalité française peut en être déchu :

– « 1° *S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation* », c'est-à-dire les infractions prévues au titre Ier du livre IV du code pénal (articles 410-1 et suivants), qui comprend notamment la trahison, l'espionnage, le mouvement insurrectionnel ou les atteintes au secret de la défense nationale.

La loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire a ajouté une seconde hypothèse au sein de ce 1° : si l'individu est condamné « *pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* ». Les actes de terrorisme sont définis par les articles 421-1 et suivants du code pénal ;

– « 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* », c'est-à-dire des atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique ;

⁴ *Rapport sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Assemblée Nationale, XIII^{ème} législature, n° 2814, 16 septembre 2010, p. 133.

⁵ Assemblée Nationale, deuxième séance du mardi 16 septembre 2014.

– « 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 État étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France* ». Cette formule présente la particularité de ne pas exiger que l'individu ait fait l'objet d'une condamnation.

La loi précitée du 16 mars 1998 a supprimé un cinquième cas, celui de l'individu « *condamné en France ou à l'étranger pour un acte qualifié de crime par la loi française et ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement* ».

3. – Les délais applicables en matière de déchéance de nationalité

L'article 10 de la loi de 1927 prévoyait que l'action en déchéance de nationalité devait être exercée dans un délai de dix ans à compter de la date d'acquisition de la nationalité : « *ce délai avait donc le caractère d'une épreuve au-delà de laquelle l'immunité était acquise* »⁶.

Le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers avait, de fait, supprimé toute condition de délai en instituant un délai « glissant ». L'article 10 modifié prévoyait que : « *Le décret devra intervenir dans les dix ans du décret de naturalisation si les faits sont antérieurs audit décret et dans les dix ans de la perpétration des faits s'ils sont postérieurs à la naturalisation. Cette déchéance sera encourue quelle que soit la date de l'acquisition de la qualité de Français, même si elle est antérieure à la mise en vigueur de la présente disposition mais à condition que les faits s'ils sont postérieurs à la naturalisation, aient été commis avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de cette acquisition* ».

Un décret-loi du 9 septembre 1939 et l'acte dit loi du 23 juillet 1940 ont expressément supprimé toute condition de délai⁷.

L'article 99 du code de la nationalité de 1948 a rétabli la condition de délai, qui figure aujourd'hui à l'article 25-1 du code civil, objet de la présente QPC, dont les deux premiers alinéas instaurent un mécanisme de double délai, le troisième

⁶ R. Boulbès, *Droit français de la nationalité : les textes, la jurisprudence, les règles administratives*, Sirey, 1957, n° 758.

⁷ Ainsi, selon l'article 1^{er} du décret-loi du 9 septembre 1939 modifiant les dispositions relatives à la déchéance de la nationalité, la déchéance de nationalité pourra être prononcée « *quelle que soit la date à laquelle il a acquis la nationalité française et quelle que soit la date de perpétration des faits qui lui sont reprochés* ». V. sur ce point R. Boulbès, *op. cit.*, n° 757.

alinéa posant une règle spéciale pour les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et les actes de terrorisme.

* Le premier alinéa de l'article 25-1 pose tout d'abord un délai relatif à la date des faits à prendre en considération.

À l'origine, la déchéance ne pouvait être prononcée que pour des faits commis dans le délai de dix ans suivant l'acquisition de la nationalité.

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a modifié cet alinéa, afin de permettre également la prise en compte des actes commis avant l'acquisition de la nationalité, ce qui était impossible auparavant⁸.

* Le deuxième alinéa de l'article 25-1 prévoit un second délai relatif au prononcé de la déchéance : la déchéance « *ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits* ».

Ce délai est nécessaire afin de permettre à la procédure pénale de se dérouler et d'aboutir à une décision définitive de condamnation.

Ce second délai succède au premier si bien que la déchéance ne peut jamais être prononcée plus de vingt ans après l'acquisition de la nationalité – dans le cas limite, les faits justifiant la déchéance auront été commis dix ans après l'acquisition de la nationalité, la déchéance pouvant être prononcée jusqu'à dix ans plus tard.

* Le troisième alinéa est issu de l'article 21 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

Il porte à quinze ans au lieu de dix ans les deux délais précédents lorsque la déchéance est prononcée sur le fondement du 1° de l'article 25, c'est-à-dire si la personne est condamnée pour un crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou délit constituant un acte de terrorisme.

L'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de l'allongement de ces délais expliquait : « *Compte tenu, en effet, de l'avantage qu'ils prêtent à l'obtention de la nationalité française, les réseaux terroristes développent des stratégies d'implantation territoriale : une fois la nationalité française acquise, l'activiste*

⁸ CE, 10 mars 1995, n° 123136, *De Sousa*.

ne peut plus faire l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, d'une mesure administrative d'éloignement et se voit, en outre, dispensé de l'obligation d'obtenir un visa pour se déplacer vers de nombreux pays. Il s'agit de faire échec à ces stratégies.

« La mesure proposée tient compte des délais des procédures judiciaires et administratives et de la nécessité pour l'administration de s'assurer que les condamnations prononcées par le juge judiciaire ont acquis un caractère définitif »⁹.

Dans le même sens, M. Pascal Clément, garde des Sceaux, a affirmé devant l'Assemblée Nationale que *« la déchéance permettra notamment l'expulsion du condamné à l'issue de sa peine, ce qui ne serait pas possible s'il restait Français »¹⁰*. Devant le Sénat, M. Christian Estrosi, ministre délégué, a affirmé que la mesure visait *« à protéger la société française en écartant de son sol des personnes dont le caractère dangereux est avéré »¹¹*.

Le projet de loi prévoyait que cet allongement du délai devait jouer également pour les déchéances prononcées sur le fondement du 4° de l'article 25, c'est-à-dire les actes *« incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France »*. Cependant, ce point a été supprimé sur proposition du rapporteur à l'Assemblée Nationale, qui a *« considéré que l'allongement du délai ne semblait pas justifié, voire présentait des risques d'inconstitutionnalité, pour les affaires d'espionnage n'ayant pas encore donné lieu à condamnation »¹²*.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le requérant a acquis la nationalité française par déclaration, en 2002, tout en conservant sa nationalité d'origine. Il a été arrêté en 2010, puis condamné en 2013 sur le fondement de l'article 421-2-1 du code pénal à une peine de sept ans d'emprisonnement pour des faits, commis entre 2007 et 2010, de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme.

Par décret du Premier ministre et du ministre de l'intérieur en date du 28 mai 2014, M. S. a été déchu de la nationalité française, en application des articles 25 et 25-1 du code civil.

⁹ *Projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Assemblée Nationale, XII^{ème} législature, n° 2615, 26 octobre 2005.

¹⁰ Assemblée Nationale, deuxième séance du 24 novembre 2005.

¹¹ Sénat, séance du 15 décembre 2005.

¹² M. Alain Marsaud, *Rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Assemblée Nationale, XII^{ème} législature, n° 2681, 16 novembre 2005.

Il a contesté cette décision devant le Conseil d'État, et a posé à cette occasion une QPC portant, d'une part, sur l'article 421-2-1 du code pénal et, d'autre part, sur les articles 25 et 25-1 du code civil.

Dans sa décision du 31 octobre 2014, le Conseil d'État a refusé de transmettre la question de la conformité à la Constitution de l'article 421-2-1 du code pénal, au motif que ces dispositions ne sont pas applicables au litige. Si elles « *constituaient le fondement des poursuites pénales engagées à l'encontre du requérant et ayant donné lieu à la condamnation de celui-ci par un jugement du tribunal correctionnel de Paris devenu définitif, elles ne constituent pas le fondement du décret attaqué* ».

En revanche, le Conseil d'État a jugé que le requérant « *fait valoir que les dispositions des articles 25 et 25-1 du code civil méconnaissent le principe d'égalité ; que la question ainsi soulevée présente un caractère sérieux ; (...) qu'il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée à l'encontre du 1° de l'article 25 et de l'article 25-1 du code civil* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La recevabilité de la QPC et la délimitation des dispositions contestées

La QPC renvoyée par le Conseil d'État porte sur le 1° de l'article 25 et l'ensemble de l'article 25-1 du code civil.

Le requérant, dans ses écritures, contestait uniquement le fait que les dispositions du 1° de l'article 25 ainsi que de l'article 25-1 du code civil permettaient de déchoir de leur nationalité française les personnes condamnées pour des crimes ou des délits constituant un acte terroriste. Il ne se référait jamais aux crimes et délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Aussi, le Conseil, s'agissant du 1° de l'article 25, a limité le champ de la QPC aux seuls mots « *ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* »¹³.

¹³ Voir par exemple les décisions n°s 2014-438 QPC du 16 janvier 2015, *SELARL GPF Claeys (Conversion d'office de la procédure de sauvegarde en une procédure de redressement judiciaire)*, cons.3 ; 2014-433 QPC du 5 décembre 2014, *M. André D. (Majoration de la pension au titre de l'assistance d'une tierce personne)*, cons. 4.

Par ailleurs, la question de la recevabilité de cette question à l'égard de ces dispositions du 1° de l'article 25 du code civil, déjà examinées par le Conseil constitutionnel en 1996, se posait également.

Appelé à contrôler l'article 12 de la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, qui complétait le 1° de l'article 25 du code civil afin que puissent être déchues de la nationalité française, les personnes ayant acquis la qualité de Français qui ont été condamnées « *pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* », le Conseil constitutionnel a spécialement examiné ces dispositions dans sa décision n° 96-377 DC et a écarté les griefs dirigés contre elles. Toutefois, selon la technique de rédaction alors utilisée, le Conseil n'a pas expressément mentionné ces dispositions comme validées dans le dispositif de sa décision¹⁴.

Une telle situation s'est déjà présentée, dans la mesure où la technique de rédaction des décisions du Conseil constitutionnel a varié dans le temps et où il était d'usage, au milieu des années 1990, que le Conseil ne récapitule dans le dispositif que les dispositions expressément censurées.

L'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que, pour être transmise puis renvoyée, une QPC doit porter sur une disposition législative qui n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution « *dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* ». Dans sa décision n° 2010-104 QPC, le Conseil a fait une application littérale de ces dispositions. La disposition en cause n'ayant été jugée conforme à la Constitution en 1999 que dans les motifs et non dans le dispositif de la décision n° 99-424 DC, il a estimé qu'elle n'avait pas déjà été jugée conforme à la Constitution au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance de 1958. La QPC était donc recevable. Pour autant, pour juger de la conformité de la disposition aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil a repris sa précédente décision. La disposition jugée en 1999 était la même que celle applicable au litige faisant l'objet de la QPC. Le Conseil a donc eu recours à une motivation par référence à sa décision de 1999 pour juger la disposition contestée conforme à la Constitution¹⁵.

¹⁴ Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 20 à 23.

¹⁵ Décision n° 2010-104 QPC du 17 mars 2011, *Époux B. (Majoration fiscale de 80 % pour activité occulte)*.

Pour décider de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel, le Conseil d'État s'est appuyé sur ce précédent. Il a jugé que, si le Conseil constitutionnel a spécialement examiné les dispositions de la loi de 1996, *« il ne les a pas déclarées conformes à la Constitution dans le dispositif de sa décision ; que les dispositions mises en cause par la question prioritaire de constitutionnalité ne peuvent, par suite, être regardées comme ayant déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel »*, ce qui rend la QPC recevable.

À l'instar du raisonnement retenu dans la décision n° 2010-104 QPC, le Conseil constitutionnel, sans même se poser la question de savoir si un changement des circonstances postérieur à sa décision de 1996 pouvait justifier un nouvel examen des mots *« ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme »* figurant au 1° de l'article 25 du code civil, a jugé la QPC recevable car la disposition contestée n'a pas déjà été jugée conforme dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil (cons. 5).

B. – La demande de question préjudicielle

Le requérant sollicitait du Conseil constitutionnel qu'il pose deux questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) :

« Le principe d'égalité en droit tel que défini à l'article 20 de la Charte des droits fondamentaux s'oppose-t-il à ce que les États-membres de l'Union européenne puissent prononcer des mesures de déchéance de nationalité à l'égard de leurs ressortissants naturalisés dès lors qu'une telle mesure de déchéance crée une situation d'inégalité en droit par rapport aux nationaux de naissance, en ce que le futur déchu sera privé des droits qui découlent de la citoyenneté européenne (droits notamment fixés aux articles 18 à 25 du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne) ? »

« Le principe de non-discrimination en raison de la nationalité tel que défini à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et également défini à l'article 18 sur le Traité sur le fonctionnement de l'union européenne s'oppose-t-il à ce que les États membres de l'Union européenne puissent prononcer des mesures de déchéance de nationalité à l'égard de leurs ressortissants naturalisés dès lors que pour prononcer une telle mesure il est nécessairement tenu compte de la nationalité de naissance du futur déchu ? »

Si le Conseil a déjà transmis une question préjudicielle à la CJUE à l'occasion de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, la problématique était très différente : il s'agissait de savoir si l'absence de recours prévu par le code de procédure pénale contre l'autorisation d'extension des effets du mandat

d'arrêt européen (MAE) était une conséquence nécessaire de la décision cadre sur le MAE. En effet, si l'on considérait que cette absence de recours découlait des actes européens, sa conformité à la Constitution était assurée par la lettre de l'article 88-2 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les règles relatives au MAE « *en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne* ». En revanche, si l'on considérait que cette absence de recours ne trouvait pas sa source dans ces actes, il incombait alors au Conseil constitutionnel de la contrôler au regard des autres exigences constitutionnelles, notamment le droit au recours garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789¹⁶.

La démarche était différente dans la QPC commentée, puisque les questions préjudicielles qu'il était suggéré de poser avaient pour objet de vérifier si le droit interne est compatible avec le droit de l'Union européenne.

Or, en vertu d'une jurisprudence constante¹⁷, le Conseil constitutionnel n'exerce pas de contrôle de conventionalité de la loi. L'article 55 de la Constitution constitue une règle de règlement des conflits de normes dans un système français moniste et non une règle de validité constitutionnelle de la loi. Une loi contraire à un engagement européen ou un traité international n'est pas pour autant contraire à la Constitution et il appartient aux juridictions administratives et judiciaires de veiller à la supériorité sur les lois des stipulations des engagements européens ou internationaux de la France. Il en va ainsi en matière de droit européen, qu'il s'agisse des traités ou du droit dérivé.

En matière de QPC, le Conseil constitutionnel a réitéré cette position lorsqu'était invoquée l'incompatibilité avec la « directive recours » des dispositions incriminant le séjour irrégulier en France qui n'en constituait pas la transposition : « *un grief tiré du défaut de compatibilité d'une disposition législative aux engagements internationaux et européens de la France ne saurait être regardé comme un grief d'inconstitutionnalité ; que, par suite, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution, d'examiner la compatibilité des dispositions contestées avec les traités ou le droit de l'Union européenne ; que l'examen d'un tel grief relève de la compétence des juridictions administratives et judiciaires* »¹⁸.

A fortiori, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de poser une question préjudicielle à la CJUE pour vérifier la conformité du droit interne avec le droit de l'Union européenne. En application tant de la jurisprudence du Conseil

¹⁶ Décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *M. Jeremy F. (Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen – question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne)*.

¹⁷ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*.

¹⁸ Décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012, *M. Mohammed Akli B. (Délit d'entrée ou de séjour irrégulier en France)*, cons. 3

constitutionnel que de celle de la CJUE¹⁹ du 22 juin 2010, le pouvoir de poser une question préjudicielle à la CJUE appartient au juge compétent pour statuer sur le litige et pour assurer dans l'exercice de cette compétence, le respect du principe de primauté du droit de l'Union européenne, lequel peut poser une telle question à tout moment, sans même avoir à attendre l'issue d'une éventuelle QPC.

Le Conseil a donc écarté les conclusions aux fins de transmission d'une question préjudicielle à la CJUE (cons. 6 à 9).

C. – La conformité au principe d'égalité

Le requérant critiquait l'atteinte au principe d'égalité résultant de la différence de traitement entre les Français d'origine et les Français par acquisition au regard des règles de déchéance de la nationalité. Il faisait valoir que le Conseil avait considéré à tort que les différences de traitement imposées par le législateur en matière de déchéance de nationalité étaient justifiées dans sa décision de 1996.

Dans la décision du 16 juillet 1996 précitée, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité en jugeant « *qu'au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation ; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité* »²⁰.

Le raisonnement retenu par le Conseil constitutionnel pour l'examen des dispositions relatives à la déchéance de nationalité est donc bien différent de celui retenu au sujet de la possibilité d'extrader les personnes ayant acquis la nationalité française sur le fondement de poursuites ou de condamnations visant des faits commis avant cette acquisition. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé, dans sa décision n° 2014-427 QPC, que « *la différence de traitement dans l'application de cette protection, selon que la personne avait ou non la nationalité française à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise, est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi* »²¹. Au regard de la protection que constitue la règle de non-extradition

¹⁹ Cour de justice de l'Union européenne, *Aziz Melki* (C-188/10) et *Sélim Abdeli* (C-189/10) du 22 juin 2010.

²⁰ Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 précitée, cons. 23.

²¹ Décision n° 2014-427 QPC du 14 novembre 2014, *M. Mario S. (Extradition des personnes ayant acquis la nationalité française)*, cons. 6.

des nationaux, les personnes ne sont pas dans la même situation selon qu'elles avaient ou non la nationalité française à l'époque des faits à raison desquels l'extradition est réclamée.

Il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de règles de la nationalité : tous les Français sont en principe égaux devant les règles de la nationalité, et les dérogations doivent être l'exception.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2014-439 QPC commentée, a de nouveau considéré « *que les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation* » et il a rappelé avoir jugé, dans sa décision n° 96-377 DC, que « *le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité* » (cons. 13).

Il a alors relevé les modifications législatives intervenues depuis cette décision de 1996 :

– d'une part, l'extension par le premier alinéa de l'article 25-1 de la faculté de prononcer la déchéance pour des faits commis antérieurement à l'acquisition de la nationalité, et non plus seulement dans les dix ans qui suivent l'acquisition de la nationalité ;

– d'autre part, l'allongement de dix à quinze ans des deux délais prévus aux deux premiers alinéas de l'article 25-1, par son troisième alinéa (entre la date d'acquisition de la nationalité et la perpétration des faits, entre la perpétration des faits et la décision de déchéance de la nationalité) .

Le Conseil a considéré que l'extension de la faculté de prononcer la déchéance pour des faits commis antérieurement à l'acquisition de la nationalité ne conduit pas à un allongement du délai au cours duquel la nationalité française peut être remise en cause (cons. 14). Elle permet simplement à l'État de réagir s'il découvre, après l'acquisition de la nationalité, que des faits répréhensibles ont été commis auparavant - faits qui, s'ils avaient été connus et avaient fait l'objet d'une condamnation avant, auraient d'ailleurs fait obstacle à l'acquisition de la nationalité, en application de l'article 21-27 du code civil.

En ce qui concerne l'allongement des deux délais, il était ainsi justifié par le Gouvernement dans ses observations :

« L’allongement du premier délai conduit à pouvoir prendre en compte des faits d’une extrême gravité qui se produiraient entre dix et quinze ans après l’acquisition de la nationalité française. Il est justifié notamment par les stratégies mises en œuvre par certains réseaux terroristes consistant à implanter des "cellules dormantes" dont certains des membres s’efforcent d’acquérir la nationalité du pays d’accueil et ne passent à l’action que longtemps après cette acquisition.

« L’allongement du second délai permet de prononcer la déchéance de nationalité non plus dans les dix ans, mais dans les quinze ans suivant les faits. Il est justifié par le fait que la déchéance ne peut être prononcée que lorsque la décision de condamnation a acquis un caractère définitif, c’est-à-dire lorsque l’intéressé a épuisé toutes les voies d’appel. Or le délai de dix ans est susceptible de se révéler trop court s’agissant des actes de terrorisme dont les auteurs ne sont parfois identifiés – et ne peuvent donc être condamnés – que fort longtemps après leur commission ».

Dans sa décision n° 2014-439 QPC commentée, le Conseil a considéré que l’allongement des deux délais de dix à quinze ans, qui ne concerne que des faits d’une gravité toute particulière, ne porte pas atteinte au principe d’égalité : *« depuis cette décision du 16 juillet 1996, la loi du 23 janvier 2006 susvisée a porté de dix à quinze ans les délais prévus aux deux premiers alinéas de l’article 25-1 pour les faits visés au 1° de l’article 25 ; que ce délai de quinze ans prévu au premier alinéa de l’article 25-1, qui ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l’égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance, ne concerne que des faits d’une gravité toute particulière ; que le délai prévu au deuxième alinéa de l’article 25-1 est également limité à quinze ans pour les faits visés au 1° de l’article 25 »* (cons. 15).

Le Conseil a donc écarté le grief tiré d’une atteinte au principe d’égalité.

D. – Les principes de nécessité et de proportionnalité des peines

La déchéance de nationalité, que le code civil distingue de la perte de la nationalité (même lorsque cette dernière résulte d’une décision administrative), a été examinée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 juillet 1996, au regard des exigences de l’article 8 de la Déclaration de 1789, en jugeant qu’*« eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, cette sanction a pu être prévue sans méconnaître les exigences de l’article 8 de la Déclaration »*²².

²² Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 précitée, cons. 23.

Le requérant contestait cette jurisprudence et soutenait que la déchéance est une peine manifestement disproportionnée.

Le Conseil constitutionnel juge que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (principe de légalité des délits et des peines, de non rétroactivité des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines) s'appliquent à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* »²³. Pour apprécier le caractère de punition d'une mesure, il examine si le législateur a poursuivi une finalité répressive.

Le Conseil reconnaît l'unité du contrôle de la nécessité des peines pour tout le droit répressif, qu'il soit pénal ou non pénal (sanctions disciplinaires, sanctions administratives). Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste : il vérifie « *l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »²⁴.

Le Conseil a notamment déclaré conforme à la Constitution, en janvier 1994, les dispositions qui instauraient, pour certains crimes les plus graves, la peine de perpétuité « incompressible » (réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une peine de sûreté de 30 ans)²⁵.

Les censures sur le fondement du caractère disproportionné de la sanction sont rares. En matière de terrorisme, il n'en existe qu'une seule : le Conseil a censuré le fait de qualifier d'acte terroriste le « *simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière* »²⁶. Encore faut-il préciser qu'il s'agit là d'une atteinte au principe de nécessité des délits, et non au principe de nécessité des peines.

Le précédent que constitue la décision n° 96-377 DC, par laquelle le Conseil a jugé que les comportements qui se rattachent au terrorisme peuvent justifier la déchéance de nationalité, a été confirmé par la décision n° 2014-439 QPC commentée, dans laquelle le Conseil a jugé « *qu'eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, les dispositions*

²³ Voir par exemple les décisions n°s 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 15 ; 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 36 ; 2013-369 QPC du 28 février 2014, *Société Madag (Droit de vote dans les sociétés cotées)*, cons. 6

²⁴ Voir par exemple la décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

²⁵ Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, cons. 13.

²⁶ Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9

contestées instituent une sanction ayant le caractère d'une punition qui n'est pas manifestement disproportionnée ; que dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté » (cons. 19).

E. – Les griefs de l'association intervenante

Dans ses observations en intervention, l'association « Sos soutien ô sans papiers » avait développé deux autres griefs, relatifs respectivement à l'atteinte au droit au respect de la vie privée résultant de la déchéance de la nationalité française (et en particulier de ses conséquences sur la vie familiale) et à l'atteinte au « principe de sécurité juridique », en raison de la remise en cause de l'acquisition de la nationalité française.

1. – Le droit au respect de la vie privée

Le Conseil constitutionnel juge que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 « *implique le respect de la vie privée* »²⁷ et figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit qui peuvent, par suite, être invoqués en matière de QPC²⁸.

La notion de « vie privée » est entendue par le Conseil constitutionnel de façon classique comme la sphère d'intimité de chacun. Le champ d'application de cette notion est donc restrictif.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit au respect de la vie privée est abondante. Elle s'applique notamment aux traitements de données à caractère personnel (fichiers de police et de justice, inscriptions au casier judiciaire, protection des données médicales), à la protection du domicile et des correspondances, ou à la protection du secret médical.

En matière de nationalité, le Conseil a jugé qu'« aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression " ; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée ; que cette liberté ne restreint pas la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant la

²⁷ Voir notamment les décisions n^{os} 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 75 ; 2010-604 DC du 25 février 2010 précitée, cons. 21.

²⁸ Décision n^o 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *M. Jean Victor C. (Fichier empreintes génétiques)*, cons. 6 et 16

nationalité dès lors que, dans l'exercice de cette compétence, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles », puis que « ni le respect de la vie privée ni aucune autre exigence constitutionnelle n'impose que le conjoint d'une personne de nationalité française puisse acquérir la nationalité française à ce titre »²⁹.

Le Conseil a également jugé, à propos de l'imprescriptibilité de l'action en négation de nationalité que *« la contestation de la nationalité d'une personne ne met pas en cause son droit au respect de la vie privée ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au respect de la vie privée est inopérant »³⁰.*

Sauf à retenir une conception extensive de la vie privée, ce que ne fait pas le Conseil constitutionnel, la nationalité ne saurait être considérée comme relevant de cette dernière. Elle ne s'inscrit pas dans la sphère d'intimité de l'individu. Le grief tiré d'une atteinte à la vie privée a donc été écarté comme inopérant par le Conseil (cons. 22).

2. – L'atteinte aux situations légalement acquises

Selon l'association intervenante, le principe de sécurité juridique *« s'oppose (...) avec force à ce qu'une situation acquise et ayant potentiellement engendré de nombreux effets de droit puisse être remise en cause pendant une période pouvant aller jusqu'à trente ans sans même que soient nécessairement envisagées les conséquences multiples d'une déclaration d'extranéité, aussi bien en terme de droit des personnes qu'en terme d'ordre public ».*

Le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré de manière générale le principe de sécurité juridique. Cependant, il contrôle les atteintes à un acte ou à une situation légalement acquise : *« Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; que, de même, il ne respecterait pas les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de*

²⁹ Décision n° 2012-264 QPC du 13 juillet 2012, *M. Saïd K. (Conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage II)*, cons. 5 et 6.

³⁰ Décision n° 2013-354 QPC du 22 novembre 2013, *Mme Charly K. (Imprescriptibilité de l'action du ministère public en négation de la nationalité française)*, cons. 10.

1789 s'il portait aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un tel motif»³¹.

Sur ce fondement, le Conseil contrôle les dispositions législatives ayant une portée rétroactive. En l'absence de rétroactivité, le grief est jugé comme manquant en fait.

En l'espèce, la déchéance de nationalité est dépourvue de tout effet rétroactif. Le Conseil constitutionnel a déjà déclaré conformes à la Constitution, dans sa décision n° 2013-354 QPC du 22 novembre 2013, des dispositions qui conduisaient à une imprescriptibilité de l'action du ministère public en négation de la nationalité française³². En outre, dans sa décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012, le Conseil a seulement formulé une réserve pour interdire l'inversion de la charge de la preuve lorsque l'action du ministère public est intervenue trop tardivement³³. Il n'y a donc pas, pour le Conseil constitutionnel, de « *situation légalement acquise* » résultant de l'acquisition de la nationalité si celle-ci peut être remise en cause dans des conditions prévues par la loi (cons. 21).

Les dispositions du 1° de l'article 25 du code civil contestées ainsi que celles de l'article 25-1 n'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution.

³¹ Décision n° 2013-322 QPC du 14 juin 2013, *M. Philippe W. (Statut des maîtres sous contrat des établissements d'enseignement privés)*, cons. 7.

³² Décision n° 2013-354 QPC du 22 novembre 2013 précitée.

³³ Décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *M. Omar S. (Conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage)*.