

La déchéance de nationalité pour terrorisme et le droit international public

par Pascale MARTIN-BIDOU

*Maître de conférences de droit public à l'Université Panthéon-Assas
Directrice des études de l'Institut des hautes études internationales (IHEI)*

« La nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs », selon la Cour internationale de justice, dans son arrêt de 1955 dans la célèbre affaire *Nottebohm*¹.

La nationalité manifeste aussi un lien d'allégeance avec l'État qui peut s'attendre à la loyauté de son ressortissant envers ses intérêts. Mais du côté de l'individu, sous un angle plus personnel, la nationalité est un « élément constitutif de l'identité de la personne »², elle fait partie de l'identité sociale d'une personne³.

Fait social, lien d'allégeance, que se passe-t-il si le comportement de l'individu rompt ce lien ? L'État de nationalité peut alors prendre des sanctions à l'égard de l'individu qui peuvent se traduire par la privation de la nationalité.

Perte, privation, déchéance, retrait, dénationalisation⁴... la pratique des États est variable.

1. CIJ, arrêt du 6 avril 1955, *Rec.*, p. 23.

2. CE 8 juin 2016, 5 décisions n° 394348, M. A., 394350, M. F., 394352, M. B., 394354, M. G., 394356, M. K. dans des affaires relatives à des déchéances de la nationalité française pour terrorisme.

3. CEDH, 11 octobre 2011, *Genovese c. Malte*, req. N° 53124/09, N. Hervieu, « Refus d'octroyer la nationalité et discrimination des enfants nés hors mariage » in Lettre « *Actualités Droits-Libertés* » du CREDOF, 11 octobre 2011.

4. L'expression « dénationalisation » est plus large et envisage les cas où la fin de la nationalité émane de l'individu ou de l'État, comme la déchéance.



L'expression « perte » désigne le plus souvent une mesure automatique, pour un motif précis sans intervention de l'État ; en revanche, le terme de « privation » désigne des actes administratifs ou judiciaires de l'État en application d'une loi sur la nationalité.

En France deux termes sont utilisés : « déchéance » ou « perte » qui recouvrent des situations bien différentes. Le code civil distingue la perte de la déchéance : la perte de la nationalité concerne tout Français, qu'il le soit par attribution, c'est-à-dire dès sa naissance ou par acquisition, quand la nationalité est acquise après la naissance. Elle traduit finalement l'absence d'effectivité du lien entre l'individu et la France⁵.

La déchéance, quant à elle, est une sanction qui, en application du code civil, ne peut toucher que les Français qui ont acquis la nationalité et dont le comportement conduit l'exécutif, par décret, après avis conforme du Conseil d'État, à déchoir cette personne de la nationalité française⁶.

Le droit français, comme les droits étrangers, prévoit des cas de déchéance lorsque l'individu par son comportement porte atteinte grave aux intérêts de la Nation ou commet de graves crimes ou délits, parmi lesquels le terrorisme.

Un acte de terrorisme met en danger la sécurité nationale et rompt le lien social⁷. Ainsi le Conseil d'État, dans son avis du 11 décembre 2015 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, rappelle que la déchéance permet de « sanctionner les auteurs d'infractions si graves qu'ils ne méritent plus d'appartenir à la communauté nationale » (avis § 7). Ce sont des crimes constituant une atteinte grave à la vie de la Nation⁸.

Notre propos est de nous intéresser à la façon dont le droit international traite ces cas de déchéance de nationalité. L'État peut-il déchoir les individus qui possèdent sa nationalité ? Le droit international encadre-t-il les compétences de l'État dans ce domaine ? *Quid* si l'individu devient, de ce fait, apatride ?

Pour répondre à toutes ces questions, il faut, tout d'abord, se demander si le droit international consacre un droit à une nationalité. Puis, si la déchéance est possible, quelles protections le droit international met-il en place ?

5. Code civil, art. 23 à 23-9.

6. Code civil, art. 25 et 25-1. Sur le droit français voir P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 4^e éd., 2011 et B. Pauvert, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », *AJDA* 2015, p. 1000, P. Lagarde, « Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification », *La Semaine juridique*, éd. générale, n° 5, 1^{er} février 2016, p. 197.

7. Voir l'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2015 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation : l'objectif du gouvernement à propos de la déchéance est de « sanctionner ceux qui par leurs comportements visent à détruire le lien social » en commettant des actes de terrorisme. L'avis peut être consulté sur le site Internet du Conseil d'État : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Loi-constitutionnelle-de-protection-de-la-Nation>.

8. Le Conseil d'État va proposer de limiter la déchéance aux « seuls auteurs d'actes criminels les plus graves et non les auteurs de délits » (§ 8 de l'avis).





La nationalité, une compétence exclusive de l'État

Dans l'affaire *Nottebohm*, la Cour internationale de justice rappelle que « le droit international laisse à chaque État le soin de déterminer l'attribution de sa nationalité »⁹.

Le droit international pose une compétence exclusive de l'État pour déterminer ses nationaux et les critères d'attribution de sa nationalité. Cette compétence est reconnue comme un principe du droit international coutumier, existant même sans texte¹⁰.

Le corollaire de cette compétence exclusive dans l'attribution de la nationalité, c'est que l'État a aussi une compétence exclusive en matière de déchéance ou de retrait de la nationalité¹¹.

Toutefois, dans ce champ qui relève de la compétence étatique, le droit international considère qu'elle n'est pas discrétionnaire et que les États doivent respecter certaines règles de droit qui s'imposent à eux à titre conventionnel ou coutumier. La compétence exclusive connaît donc des limites qui sont fixées par le droit international¹².

Il existe un droit à conserver une nationalité, c'est-à-dire à ne pas en être privé arbitrairement. C'est là qu'est la limite posée par le droit international à la compétence de l'État en matière de déchéance de nationalité : « nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ». L'expression de la Déclaration universelle des droits de l'homme est reprise dans plusieurs traités internationaux¹³, après l'affirmation que « tout individu a droit à une nationalité »¹⁴.

9. arrêt *Nottebohm* CIJ 6 avril 1955, *Rec.*, p. 23. Déjà la CPJI reconnaît cette compétence de l'État dans ses avis consultatifs de 1923, 7 février, *Affaire des décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, série A/B, n° 4, p. 24 : « dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, comprises dans le domaine réservé ».

10. Des traités internationaux reconnaissent cette compétence, par exemple la convention européenne sur la nationalité du 7 novembre 1997, art. 3 § 1 : « Il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants ». De même en droit de l'Union européenne, CJCE 7 juillet 1992, aff. C-369/90, *Micheletti*.

11. Nous nous intéresserons exclusivement à la déchéance pour cause de terrorisme, laissant la distinction déchéance/retrait de côté car essentiellement française, nous renvoyons notamment à P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 4^e éd., 2011 et B. Pauvert, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », *AJDA* 2015, p. 1000, P. Lagarde, « Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification », *La Semaine juridique*, éd. générale, n° 5, 1^{er} février 2016, p. 197.

12. Voir notamment P. Lagarde, « Les compétences de l'État en matière d'octroi et de déchéance de la nationalité », *Droit international et nationalité*, SFDI, colloque de Poitiers, Pedone, 2011, p. 81-92.

13. Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 15 § 2, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 217 A(III) du 10 décembre 1948.

14. *Idem*, § 1.



En reconnaissant le droit à une nationalité, le droit international public encadre la déchéance de nationalité en protégeant l'individu.

I. La reconnaissance du droit à une nationalité en droit international public

Reconnaître un droit à la nationalité, c'est, en réalité, admettre qu'un individu ne peut se trouver sans nationalité, c'est-à-dire apatride, mais non qu'un État déterminé est obligé de lui donner sa nationalité.

En matière de déchéance, la question est celle de savoir si l'État a le droit de priver de sa nationalité un individu au cas où cette privation le rend apatride : autrement dit, y a-t-il un droit à conserver sa nationalité ? L'État a-t-il l'interdiction de déchoir un individu de sa nationalité ? Une déchéance peut-elle être admise dans certains cas notamment la protection de l'ordre public, la lutte contre le terrorisme ?

Le droit à une nationalité est affirmé par certains textes mais force est de constater que ce n'est pas toujours le cas et il faut bien reconnaître des hésitations. En revanche, la coutume internationale issue de la pratique des États semble plus claire, à cet égard. Il faudra alors se poser la question de l'existence d'une telle coutume qui viserait à imposer aux États de respecter le droit des individus à une nationalité.

A. L'incertitude des textes

En droit international général, on peut distinguer deux grandes catégories de textes : les textes de protection des droits de l'homme et ceux consacrés exclusivement à la nationalité.

Parmi les premiers, la Déclaration universelle des droits de l'homme consacre un droit à une nationalité dans son article 15, rappelant que « nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité »¹⁵.

Les autres textes internationaux protecteurs des droits de l'homme ne reconnaissent pas expressément le droit à une nationalité même s'ils peuvent être utiles sous d'autres aspects. Le Pacte du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques affirme la liberté de venir dans son pays, dans son article 12 § 4 : « nul ne peut arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ». Le même texte, dans son article 24 § 3 reconnaît que « tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité ». La convention sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 reconnaît le même droit aux enfants (art. 7 § 1).

15. DUDH, art. 15 § 2. Rappelons qu'il s'agit d'un texte sans valeur normative, d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 10 décembre 1948.



Parmi les textes régionaux de protection des droits de l'homme, la convention interaméricaine du 22 novembre 1969 affirme le droit à une nationalité¹⁶, ce qui conduit à une jurisprudence intéressante de la Cour interaméricaine et à un contrôle du caractère arbitraire ou non de la déchéance de nationalité. Mais, cela n'est possible que parce que la convention elle-même édicte des règles en ce sens. Il en va totalement différemment en cas de silence des textes¹⁷.

D'autres conventions internationales sont relatives à la nationalité. Il existe ainsi des conventions internationales consacrées à la situation d'apatridie. La convention relative au statut des apatrides, signée le 28 septembre 1954¹⁸, ne contient pas de dispositions relatives à la perte de la nationalité ; elle vise à améliorer la condition des apatrides¹⁹.

En revanche, celle du 30 août 1961 relative à la réduction des cas d'apatridie, dans son article 8 § 1, interdit aux États de priver de leur nationalité un individu si cette privation doit le rendre apatride²⁰. Toutefois, l'article 8 lui-même prévoit la possibilité pour les États d'émettre une réserve à cette disposition.

Que dit le droit européen ? La convention européenne sur la nationalité, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, le 6 novembre 1997 rappelle que chaque individu a droit à une nationalité, que l'apatridie doit être évitée et que nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité²¹. Son article 7 prévoit les cas dans lesquels la perte de la nationalité, à l'initiative de l'État, est possible, notamment en cas de comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État.

16. La convention inter-américaine reconnaît le droit à une nationalité en reprenant le texte de l'article 15 de la DUDH. Article 20. Droit à une nationalité

1. Toute personne a droit à une nationalité.

2. Toute personne a le droit d'acquérir la nationalité de l'État sur le territoire duquel elle est née, si elle n'a pas droit à une autre nationalité.

3. Nul ne peut être privé arbitrairement de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité.

De même la Charte arabe des droits de l'homme, révisée en 2004, stipule que toute personne a droit à une nationalité et que nul ne peut être déchu arbitrairement ou illégalement de sa nationalité (art. 29 a).

17. La Charte africaine de 1981 tout comme la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 sont silencieuses sur ce point.

18. Elle est entrée en vigueur le 6 juin 1960. V. A. de Nanteuil, « Réflexions sur le statut d'apatride en droit international », *Droit international et nationalité*, SFDI, colloque de Poitiers, Pedone, 2011, p. 319-336.

19. Ainsi Ph. Weckel, dans son article sur la réforme constitutionnelle sur la déchéance de la nationalité en France dans *Sentinelle* du 31 décembre 2015 estime que la convention de 1954 interprétée à la lumière de la DUDH interdit la création volontaire de situations d'apatridie. <http://www.sentinelles-droit-international.fr/?q=%C3%A9tiquettes/d%C3%A9ch%C3%A9ance-de-la-nationalit%C3%A9>

20. Elle est entrée en vigueur le 30 décembre 1975. Malgré la réserve possible, le texte interdit : « les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride ». Voir *infra*.

21. Art. 4. La convention est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000.



La Convention européenne des droits de l'homme est silencieuse sur le droit à une nationalité. Le Conseil d'État français, saisi d'un recours contre un décret prononçant la déchéance de nationalité d'un individu, rappelle « que le droit pour un étranger d'acquérir la nationalité d'un État signataire de cette convention et de la conserver n'est pas au nombre des droits et libertés reconnus par celle-ci »²². En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme estime que l'accès à la nationalité fait partie de l'identité sociale d'une personne et en tant que tel de sa vie privée²³.

Cela peut conduire à s'interroger sur le contenu du droit à la nationalité, appartenance à la communauté nationale, identité sociale, rattachement d'un individu et tous les droits qui en découlent. Sur le terrain des articles 8 et 14 de la Convention, la Cour peut condamner un État, elle fait alors un contrôle de proportionnalité²⁴.

B. Le droit à la nationalité : une coutume internationale ?

L'étude de la pratique des États peut être un indicateur de l'existence d'une coutume internationale. Il apparaît que dans la majorité des législations nationales qui organisent la déchéance de nationalité, celle-ci n'est possible que si l'individu possède une autre nationalité ou, au pire, peut en acquérir une autre. Par ailleurs, en allant plus loin, on peut s'interroger sur la reconnaissance par le droit international général d'un droit fondamental à la nationalité.

1. Droits internes : la pratique étatique²⁵

La pratique étatique a été examinée par le Secrétaire général des Nations Unies et le Haut-commissariat aux réfugiés, dans un rapport sur les mesures législatives et administratives susceptibles d'avoir pour effet de priver arbitrairement de nationa-

22. CE 11 mai 2015, *M. Q.*, n° 383664, cons. 9. De même, en ce qui concerne l'expulsion, l'article 3 du protocole 4, ne fait pas obstacle à ce qu'une personne puisse être déchue de la nationalité française, cons. 11. Cette dernière disposition interdit d'expulser un individu du territoire de l'État dont il est le ressortissant.

23. CEDH, 11 octobre 2011, *Genovese c. Malte*, req. N° 53124/09, N. Hervieu, « Refus d'octroyer la nationalité et discrimination des enfants nés hors mariage » in Lettre « *Actualités Droits-Libertés* » du CREDOF, 11 octobre 2011. V. aussi sur le refus arbitraire d'accorder la nationalité, qui peut soulever des problèmes sous l'angle de l'article 8, CEDH 12 janvier 1999, *Karashev c. Finlande* (décision) req. n° 31414/96. Jurisprudence constante de la Cour v. aussi CEDH *Fedorova et autres c. Lettonie*, 9 octobre 2003, n° 69405/01.

24. Cf. *infra*

25. V. le rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil des droits de l'homme, « Droits de l'homme et et privation de la nationalité », du 19 décembre 2013, doc. A/HCR/25/28.



lité des individus ou des groupes d'individus. Il est intéressant de s'arrêter sur ce que prévoient les droits étrangers dans ce domaine avant d'évoquer le cas de la France.

Au Royaume Uni, le *British Nationality Act* de 1981 a été réformé par l'*Immigration Act* en 2014. Le ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*) peut priver un individu de la nationalité britannique dans certains cas parmi lesquels celui où il est dans l'intérêt public de le priver de sa nationalité, notamment s'il s'est engagé dans des activités portant gravement atteinte aux intérêts essentiels du Royaume Uni, ce qui inclut la privation pour terrorisme. Il n'est pas toujours retenu la condition qu'il ne devienne pas apatride ; toutefois, il est prévu que le ministre de l'Intérieur a des motifs sérieux de penser que l'intéressé pourrait acquérir une autre nationalité²⁶.

En Allemagne, la Loi fondamentale interdit la déchéance de nationalité sauf dans quelques exceptions dont le cas où l'individu qui aurait la double nationalité, s'engage dans les forces armées d'un État étranger. Il a été suggéré de l'appliquer aux terroristes djihadistes qui rejoignent Daech ; mais, cela amène à un autre débat sur la qualification de Daech.

La Belgique a modifié sa loi sur la nationalité en 2015 pour renforcer la lutte contre le terrorisme. La déchéance prononcée par le juge concerne les binationaux. La loi suisse sur la nationalité de 1952 prévoit aussi la possibilité de déchéance pour les binationaux dont la conduite porte une atteinte grave aux intérêts ou au renom de la Suisse. De même, les Pays-Bas, en 2010²⁷.

Aux États-Unis, depuis le XIV^e amendement à la Constitution, il est impossible de déchoir de la nationalité américaine un américain de naissance (droit du sol), pour les naturalisés, les faits motivant la déchéance doivent s'être produits avant la naturalisation (*Immigration and Nationality Act* de 1952), elle concerne les binationaux²⁸.

V. aussi le rapport de Ph. Meunier, à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à faire perdre la nationalité française à tout individu arrêté ou identifié portant les armes ou se rendant complice par la fourniture de moyens à des opérations armées contre les forces armées ou les forces de sécurité françaises ou tout civil Français et à rétablir le crime d'indignité nationale pour les Français sans double nationalité.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la Nation » de la France, avis n° 838/2016, 11-12 mars 2016, 19 membres de l'Union européenne prévoient la possibilité d'une déchéance de nationalité.

26. À noter que le *Counter-Terrorism and Security Act* de 2015 permet d'interdire le territoire britannique à des ressortissants (*Temporary exclusion orders*) à des conditions fixées par le texte lorsqu'il y a des motifs de craindre que l'individu est impliqué dans des activités terroristes à l'étranger et que sa présence sur le territoire britannique constituerait un risque terroriste pour les personnes.

27. Les législations en matière de nationalité des pays européens peuvent être consultées sur le site European Union Democracy – Observatory on Citizenship (EUDO-CITIZENSHIP) : <http://eudo-citizenship.eu/>

28. Ainsi, Dzokhar Tsarnaev, le terroriste responsable avec son frère de l'attentat du marathon de Boston en avril 2013, ne sera pas déchu de sa nationalité américaine acquise un an plutôt.





En décembre 2015, l'Australie a adopté un nouveau texte visant les binationaux condamnés à au moins six ans d'emprisonnement pour des infractions à caractère terroriste.

Droit français. La déchéance fut introduite en droit français par une loi du 7 avril 1915, elle sera maintenue jusqu'à aujourd'hui, aux articles 25 et 25-1 du code civil. La déchéance pour acte de terrorisme sera introduite par la loi du 22 juillet 1996²⁹ : elle concerne l'individu qui a été condamné pour un « crime ou un délit constituant un acte de terrorisme » La déchéance ne concerne, d'une façon générale, que les français qui ont acquis la nationalité française, c'est-à-dire après leur naissance³⁰.

Il faut remarquer qu'à cette époque, la condition de ne pas créer d'apatride par la déchéance n'est pas encore exigée par le texte français. Elle sera introduite par le loi du 16 mars 1998³¹. Autrement dit, un individu condamné pour acte de terrorisme pouvait, entre 1996 et 1998, être déchu de sa nationalité quand bien même il n'en aurait pas d'autre ; et le Conseil constitutionnel, saisi en 1996, n'a pas censuré la loi.

Depuis 1998, en matière de déchéance, la France se conforme donc au droit international, même si elle n'a pas ratifié les conventions internationales relatives aux apatrides, et elle s'interdit de créer ainsi des apatrides³².

29. 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 chargée d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, spéc. art. 12.

30. Le Conseil constitutionnel se prononcera sur cette loi, le 16 juillet 1996, n° 96-377 DC. Sur l'article 12 en particulier, le Conseil considérera que si « 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 », 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 ; qu'en outre, 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 des Droits de l'Homme et du Citoyen » (considérant 23).

Plus récemment, dans la décision QPC n° 2104-439 du 23 janvier 2015, Ahmed S. le Conseil constitutionnel, confirme cette position, et valide une disposition de la loi du 26 novembre 2003, qui allonge le délai pendant lequel la déchéance peut être prononcée après l'acquisition de la nationalité française. Il passe de 10 à 15 ans notamment pour les actes de terrorisme. Art. 25-1 du code civil.

31. Loi n° 98-170 du 16 mars 1998, loi relative à la nationalité (loi Guigou) qui introduit à l'article 25 du code civil la condition suivante à la déchéance de nationalité « sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride ».

32. Remarquons qu'en ce qui concerne les cas de perte de la nationalité française, dans l'hypothèse du Français qui notamment occupe un emploi dans une armée ou un service public étranger, la condition de ne pas créer d'apatride n'existe pas, art. 23-8 code civil.



La question est donc posée de savoir si le droit à une nationalité, et par conséquent l'interdiction de la déchéance de nationalité lorsqu'elle conduit à l'apatridie, serait de nature coutumière en droit international général et s'imposerait aux États non parties aux conventions. Vu la pratique des États et la position des juges internationaux, on peut considérer qu'il y a bien une coutume qui revient à reconnaître à chaque individu une nationalité, mais qui n'oblige pas un État à accorder sa nationalité à un individu.

2. Un droit fondamental ?

L'idée serait de considérer le droit à une nationalité comme un droit fondamental, condition de l'exercice d'autres droits³³. Quelques éléments semblent aller dans ce sens, mais il faut les manier avec prudence puisque, rappelons-le, nous sommes dans un domaine où les États ont une compétence exclusive.

Ainsi, la Commission des réparations entre l'Érythrée et l'Éthiopie du 17 décembre 2004 admet la règle coutumière du droit de chaque individu à une nationalité³⁴, ce qui fait dire au Secrétaire général des Nations unies que « la prévention de l'apatridie est un principe fondamental du droit international »³⁵. De même la Cour interaméricaine des droits de l'homme considère le droit à une nationalité comme un droit fondamental³⁶.

Par conséquent, si chaque individu a droit à une nationalité, cela n'interdit pas totalement la déchéance qui est possible, mais dans certaines conditions posées par le droit international.

Mais cela ne concerne pas la déchéance. Sur cette question voir en particulier B. Pauvert, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », *AJDA* 2015, p. 1000, spéc. p. 1003. Du même auteur, « L'ennemi intérieur », *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, éd. Mare & Martin, 2016, spéc. p. 359-374.

33. « The right to have rights » H. ARENDT, *The origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt, Brace Cop., 1951, spéc. p. 267

34. *Reports of international arbitral awards*, Nations Unies, vol. XXVI, 17 décembre 2004, p. 195-247.

Cour permanente d'arbitrage, Commission des réclamations Érythrée-Éthiopie, *Sentence partielle, réclamations des populations civiles, réclamations de l'Érythrée 15, 16, 23 et 27 à 32, entre l'État d'Érythrée et la République fédérale démocratique d'Éthiopie*, 17 décembre 2004.

35. Rapport précité, § 6.

36. Sur ces questions voir M. Bennouna, « De la reconnaissance d'un "droit à la nationalité" en droit international », *Droit international et nationalité*, SFDI, colloque de Poitiers, Pedone, 2011, p. 119-125. L'auteur, juge à la CIJ, estime qu'il existe bien une règle coutumière selon laquelle « la privation d'un individu de sa nationalité n'est pas permise si elle rend celui-ci apatride » « dans la mesure où elle correspond à la pratique générale des États et à leur *opinio juris* » (p. 123).



II. L'encadrement de la déchéance par le droit international public

Le droit international public, lorsqu'il encadre les compétences des États en matière de déchéance, interdit la privation arbitraire de la nationalité et offre une certaine protection aux individus.

A. L'interdiction de la privation arbitraire de la nationalité.

Que sera une privation arbitraire de nationalité ? L'expression est employée par plusieurs textes à commencer par la DUDH. C'est une privation qui ne repose sur aucun fondement reconnu en droit international et qui serait contraire à certains principes fondamentaux de protection des droits de l'homme quand bien même cette privation se ferait en application du droit interne législatif, voire constitutionnel.

La privation pour ne pas être arbitraire doit poursuivre un but légitime, être proportionnelle aux intérêts qu'elle doit protéger et ne pas être discriminatoire³⁷.

En ce qui concerne le but légitime, par hypothèse, les actes de terrorisme portent une atteinte grave aux intérêts essentiels de l'État. Le but est alors de protéger l'État contre les agissements de certains individus. Mais on peut se poser la question de savoir si la déchéance, en tant que sanction, poursuit ce but. En réalité c'est dans la mesure où elle permet l'expulsion de l'individu qui n'est plus un national que ce but est atteint et non par la déchéance en tant que telle, ce qui soulève des questions.

Proportionnalité aux intérêts que la déchéance doit protéger : que dire de cette condition ? Si le but de la mesure est la lutte contre le terrorisme, n'est-ce pas toujours proportionnel vu la gravité des actes ? Mais si la privation de la nationalité entraîne l'apatridie, les conséquences pour l'individu étant alors très graves, cette condition est-elle encore remplie ? La déchéance n'est-elle pas alors

37. Voir notamment « Droits de l'homme et privation arbitraire de la nationalité », Rapport du Secrétaire général, 14 décembre 2009, A/HCR/13/34. « 25. Par conséquent, même si le droit international autorise la privation de la nationalité dans certaines circonstances, cette privation doit être conforme au droit interne et satisfaire à des normes précises en ce qui concerne la forme et le fond, en particulier le principe de proportionnalité. Les mesures conduisant à la privation de la nationalité doivent servir un but légitime, qui soit conforme au droit international et, surtout, aux objectifs du droit international des droits de l'homme. Ces mesures doivent être, parmi celles qui permettraient d'atteindre le résultat recherché, les moins attentatoires aux droits d'autrui, et elles doivent être proportionnelles à l'intérêt qu'elles visent à protéger. À cet égard, la notion d'arbitraire s'applique à tout acte de l'État, qu'il soit de nature législative, administrative ou judiciaire. La notion d'arbitraire peut être interprétée comme visant non seulement les actes contraires à la loi, mais aussi, plus largement, ceux qui ont un caractère inapproprié, injuste ou même imprévisible. »



une mesure disproportionnée ? De même, si elle n'entraîne pas l'apatridie mais conduit à l'expulsion de l'individu, elle est susceptible de porter une atteinte disproportionnée à ses droits.

La déchéance ne doit pas être discriminatoire. Une déchéance discriminatoire concernerait ainsi certains individus en raison de leur origine par exemple, comme les régimes fascistes dans les années 30³⁸. Une question peut se poser en droit international public s'il y a traitement différent, selon le moment de l'acquisition de la nationalité. D'une façon générale, les droits internes protègent moins les nationaux par acquisition – naturalisation, en particulier – que les nationaux d'origine, à la naissance. On peut y voir une inégalité ; mais, les droits internes entourent la privation de la nationalité des naturalisés de conditions temporelles : par exemple, en droit français même si le délai est allongé en cas de terrorisme, il est quand même limité.

On peut aussi ajouter la condition que la déchéance doit être prévue par la loi au sens large, ce qui est le cas le plus souvent. Ainsi, dans beaucoup de pays, la déchéance est strictement encadrée pour ne pas être arbitraire³⁹.

B. La protection par le droit international

La nécessité du respect des droits fondamentaux fait que la déchéance ne doit pas porter atteinte à certains droits et que le juge est amené à exercer un contrôle en la matière⁴⁰.

Précisons d'emblée que le juge compétent, en premier ressort, sera le juge national. Les mesures de déchéance sont, le plus souvent, des actes de l'exécutif. Les juges nationaux pourront être saisis, selon les droits internes. Cet accès au juge qui permet son contrôle et, en particulier, de s'assurer du caractère non arbitraire de la privation de la nationalité, est fondamental.

1. Quel statut pour l'individu déchu de sa nationalité ?

Que devient l'individu ? De quelle protection peut-il bénéficier ? En droit international, la privation de la nationalité revêt un aspect particulier

38. La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965 interdit la discrimination dans la jouissance de nombreux droits dont le droit à une nationalité (art. 5).

39. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. On peut s'interroger sur la conformité au droit international de législations qui autorisent la déchéance pour manifestation de déloyauté « en actes ou en parole », voir le rapport du Secrétaire général des Nations Unies précité, § 13, il s'agit notamment de la Grenade et du Nigeria.

40. Plus généralement voir. B. Pauvert, « L'encadrement juridique de la lutte contre le terrorisme », *Riséo* 2015-2, www.riseo.fr

lorsque, comme dans notre hypothèse, cette privation est la sanction d'actes de terrorisme.

– si l'individu a une double nationalité, il devient un étranger dans le pays qui l'a déchu, il doit renoncer à ses droits de citoyen. Il sera traité comme un étranger notamment au regard de son accès au territoire de l'État ;

– si l'individu devient un apatride parce qu'il n'avait pas d'autre nationalité, alors peut-il, en vertu du droit international, demander à bénéficier du statut des apatrides ? Rien n'est moins certain dans notre hypothèse de déchéance pour terrorisme. En effet, la convention de 1954 relative au statut des apatrides n'est pas applicable aux personnes dont on aurait de sérieuses raisons de penser « qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de leur résidence avant d'y être admises »⁴¹. Dès lors, la déchéance pour terrorisme pourrait, dans ces conditions, aboutir à créer des apatrides non protégeables. Ils ne pourraient pas obtenir un droit de résidence et les droits garantis par la convention de 1954.

La fin de la citoyenneté européenne.

Le droit de l'Union européenne reconnaît également la compétence exclusive de l'État en matière d'octroi ou de retrait de la nationalité⁴². Mais, il ne peut y être totalement indifférent dans la mesure où toute personne ayant la nationalité d'un État membre est citoyen de l'Union.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, art. 20) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. 39, 40 notamment) attachent des conséquences juridiques à cette citoyenneté, telles la liberté de circulation et de séjour dans un État membre de l'Union, le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales ou encore le droit de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires. Déchoir un individu de la nationalité d'un État membre revient à le priver de sa citoyenneté européenne et des conséquences qui y sont attachées.

La Cour de Justice de l'Union européenne a eu à connaître d'un cas intéressant, dans l'affaire *Rottman*⁴³. Dans son arrêt de 2010, elle énonce les conditions dans lesquelles un État peut retirer sa nationalité à un individu. En l'espèce, un ressortissant autrichien avait acquis la nationalité allemande, puis, en application de la législation autrichienne, il avait perdu sa nationalité d'origine. Or, les autorités allemandes vont, par la suite, découvrir que M. Rottman avait acquis

41. Art. 1 § 2.

42. « La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire. », CJCE arrêt du 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, § 10.

43. *Janko Rottman contre Freistaat Bayern*, arrêt, Grande chambre, 2 mars 2010, aff. C-135/08.



la nationalité allemande de façon frauduleuse et elles prononcèrent le retrait de la naturalisation pour fraude. Selon M. Rottman ce retrait qui entraînait son apatridie, n'était pas compatible avec le droit de l'Union. La Cour rappelle que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas au retrait de la nationalité acquise de façon frauduleuse ; mais, elle demande aux États de prendre en compte les conséquences éventuelles de la privation de la nationalité pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille et de vérifier que « 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 » (§ 56).

La Cour précisera sur ce dernier point qu'il n'y a pas d'interdiction de retrait de la nationalité (§ 57), mais qu'en application du principe de proportionnalité, l'État doit accorder un délai raisonnable afin que l'individu puisse recouvrer la nationalité de l'État membre d'origine (§ 58). Elle encadre donc la compétence de l'État en la matière et la soumet au respect du principe de proportionnalité.

2. La préservation des droits fondamentaux

La déchéance va emporter plusieurs conséquences pour l'individu qui sont autant d'atteintes à des droits habituellement reconnus. Parfois, ces atteintes conduisent le juge à censurer les mesures de déchéance.

Liberté d'aller et de venir – liberté de circulation

La déchéance permet à l'État d'expulser l'individu, ce qu'il ne peut pas faire à l'égard d'un national. Plusieurs textes reconnaissent le droit d'accéder et de rester sur le territoire de l'État dont une personne a la nationalité :

- Le Pacte des Nations Unies de 1966 : « nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays » (art. 12) : c'est l'interdiction d'entrée « arbitraire » qui est ici prohibée⁴⁴ ;
- l'article 3 du Protocole 4 à la Convention européenne des droits de l'homme interdit l'expulsion des nationaux⁴⁵ ;

Dès lors, l'expulsion deviendrait-elle possible du fait de la déchéance ? La Commission du droit international, organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, a élaboré un projet d'articles sur l'expulsion des étrangers⁴⁶. Pour la Commission du droit international, la déchéance qui aurait pour seule

44. Voir également l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

45. Signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, il est entré en vigueur après 5 ratifications, le 2 mai 1968. Il est ratifié par 43 États membres du Conseil de l'Europe.

46. Voir doc A/67/10, chapitre IV L'expulsion des étrangers, rapport de la Commission du droit international (CDI) à la 67^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.



fin d'expulser l'individu devenu, du fait de la déchéance, un étranger, serait abusive, voire arbitraire⁴⁷.

Dans le cas de la déchéance, la personne peut être expulsée vers l'État de la nationalité restante puisque la double nationalité a pris fin. Toutefois, il se peut que la personne puisse craindre pour sa vie ou son intégrité physique dans le pays dont il a la nationalité : dans ce cas, il est envisageable de l'expulser vers un autre État, sous réserve du consentement de cet État⁴⁸.

Un cas plus délicat est l'hypothèse où l'individu n'a en réalité plus aucun lien avec son autre pays. Il se peut, en effet, et ce n'est pas une hypothèse d'école, que l'autre nationalité ne soit pas effective. Mais, ici, les droits internes ne s'attachent pas à cette réalité pratique.

Le droit à la vie et à l'intégrité physique

De même, est-ce que la déchéance n'exposerait pas la personne à des traitements inhumains ou dégradants ? C'est ce que la Cour européenne des droits de l'homme jugera, dans une affaire concernant l'expulsion par la France d'un algérien déchu de sa nationalité française, obtenue par naturalisation, qui fut condamné pour actes de terrorisme (préparation d'un attentat suicide contre l'ambassade des États-Unis à Paris). La Haute Juridiction considérera que le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants s'impose, quels que soient les agissements de la personne concernée, tout en reconnaissant les difficultés rencontrées par les États dans la lutte contre la violence terroriste⁴⁹.

La question pourrait aussi se poser au regard de l'article 2 de la convention si la personne expulsée risque de voir sa vie exposée. Il faut noter que ces droits ont un caractère intangible et qu'aucune exception n'est permise.

La vie privée et familiale

En principe, le droit international interdit d'étendre la mesure de déchéance aux personnes à charge – conjoints et enfants – qui conservent leur nationalité.

47. Et le projet vise à interdire la déchéance dans ce cas : Article 9 Déchéance de nationalité aux seules fins de l'expulsion « Un État ne peut faire de son national un étranger, par déchéance de sa nationalité, aux seules fins de l'expulser. »

48. Voir le rapport de M. Kamto, sur l'expulsion des étrangers (4^e rapport, CDI, doc. A/CN.4/594, 2008). Le rapporteur spécial ne préconise pas d'élaborer des règles sur ces questions même au titre du développement progressif du droit, rappelant que chaque État souverain peut fixer les conditions de la perte de sa nationalité et procéder à la dénationalisation à condition de ne pas créer une situation d'apatridie et qu'elle ne soit ni arbitraire ni discriminatoire (§ 35).

49. Daoudi/France, 3 décembre 2009 n° 19576/08, spéc. § 64 et 65. La Cour considère que la France violerait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas d'expulsion de Daoudi vers l'Algérie.

La déchéance est une mesure individuelle et les droits internes vont aussi dans ce sens.

La déchéance et l'expulsion de celui qui est devenu un étranger, pourrait porter une atteinte excessive au droit à la vie privée et familiale, l'individu étant alors séparé de sa famille, en violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la vie privée et familiale.

Dès lors, cela pourrait-il être un obstacle à l'expulsion ? Qui appréciera si les conditions du respect des droits – la vie privée, en l'occurrence – et de la proportionnalité sont remplies ? C'est le juge interne qui contrôle le respect des droits et la proportionnalité de la mesure prise aux intérêts que l'on souhaite sauvegarder. Le Conseil d'État, le 8 juin 2016, à propos de cinq décrets du Premier ministre qui ont déchu de la nationalité française cinq personnes pour actes de terrorisme, estime qu'en raison de la nature et de la gravité de faits de terrorisme, il n'y a pas atteinte à la proportionnalité et aux droits garantis. Il juge également que le comportement ultérieur des intéressés qui n'ont plus fait l'objet de condamnations ou de poursuites, ne remet pas en cause cette appréciation. Il s'intéresse à la conformité des décrets de déchéance à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme⁵⁰. Il rappelle que l'objectif des décrets est de renforcer la lutte contre le terrorisme. En soi un décret de déchéance est « dépourvu d'effet sur la présence sur le territoire français de celui qu'il 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 » ; « qu'en revanche, un tel décret affecte un élément constitutif de l'identité de la personne concernée et est ainsi susceptible de porter atteinte au droit au respect de sa vie privée ; qu'en l'espèce, eu égard à la gravité des faits commis par le requérant, le décret attaqué n'a pas porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

La Haute juridiction opère donc un contrôle de proportionnalité : eu égard à la gravité des faits commis, l'objectif justifie l'atteinte à la vie privée, il n'y a donc pas violation de l'article 8 qui prévoit lui-même des exceptions qui sont rappelées par le Conseil d'État. Les conditions relatives au but légitime et à la proportionnalité sont remplies⁵¹.

La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie de cette affaire, le 2 septembre 2016. Les requérants invoquent le caractère disproportionné de ces sanctions. Ils estiment que leurs familles sont touchées, par ricochet, et invoquent également le risque d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants s'ils sont renvoyés dans l'État dont ils ont encore la nationalité, le Maroc en l'occurrence (quatre étaient franco-marocains et un franco-turc, deux sont nés en France, les autres sont arrivés enfants).

50. Considérants 14 et 15 des arrêts.

51. Décisions n° 394348, M. A, 394350, M. F., 394352, M. B, 394354, M. G., 394356, M. K.

La Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de se prononcer sur l'atteinte à la vie privée en cas de perte de la nationalité dans l'affaire des « effacés » slovènes. La convention prohibe « dans certaines circonstances... le refus ou retrait arbitraire de la citoyenneté »⁵².

Garantir l'accès au juge

De nombreux États organisent des voies de recours contre les décisions en matière de nationalité, mais ce n'est pas le cas de tous les États, certains considérant que ces décisions relèvent de l'exécutif sans recours possibles⁵³. Lorsqu'un recours est possible il faut qu'il soit suspensif, en attendant la décision au fond. De plus, si la décision est annulée, l'individu doit pouvoir retrouver sa nationalité et tous les droits qui y sont attachés et le cas échéant obtenir réparation du préjudice subi. Un recours effectif doit être disponible car l'appréciation va relever, le plus souvent, du juge interne⁵⁴.

52. CEDH, arrêt *Kuric c. Slovénie*, chambre 13 juillet 2010, n° 26828/06, Grande chambre 26 juin 2012 sur le cas particulier des « effacés » slovènes à l'issue de la dissolution de l'ex-Yougoslavie concernant des résidents permanents en Slovénie, qui avaient perdu la nationalité yougoslave du fait de la disparition de cet État et qui n'ont pu obtenir la nationalité slovène ; ils furent effacés des registres des résidents permanents et plusieurs devinrent apatrides à défaut d'avoir une autre nationalité d'un État issu de la dissolution de la Fédération yougoslave. La Cour condamne la Slovénie pour violation de l'article 8 de la Convention, droit à la vie privée et familiale.

53. V. le rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil des droits de l'homme, « Droits de l'homme et privation de la nationalité », du 19 décembre 2013, doc. A/HCR/25/28, § 31 et s.

54. Voir par exemple, l'article 8 § 2 de la convention sur les droits de l'enfant, ainsi si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, y compris sa nationalité, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.