

Conseil constitutionnel

Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015

NOR : CSCX1502087S

(M. AHMED S.)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 octobre 2014 par le Conseil d'Etat (décision n° 383664 du 31 octobre 2014), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Ahmed S., relative à 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.

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code civil ;

Vu 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, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 ;

Vu 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 ;

Vu 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 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour le requérant par M^e Nurettin Meseci, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 24 novembre et 9 décembre 2014 ;

Vu les observations en intervention produites pour l'association « SOS soutien ô sans papiers » par M^e Henri Braun, avocat au barreau de Paris, et M^e Nawel Gafsia, avocate au barreau du Val-de-Marne, enregistrées le 24 novembre 2014 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées les 24 novembre et 9 décembre 2014 ;

Vu la demande de récusation présentée pour le requérant par M^e Meseci, enregistrée le 12 novembre 2014 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ; M^e Meseci pour le requérant, M^e Braun pour l'association intervenante et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 13 janvier 2015 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que l'article 25 du code civil permet de déchoir de la nationalité française l'individu qui a acquis la qualité de Français, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride ; qu'au nombre des cas de déchéance, le 1° de l'article 25 du code civil prévoit le cas où l'individu a été « condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 25-1 du même code : « La déchéance n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé et visés à l'article 25 se sont produits antérieurement à l'acquisition de la nationalité française ou dans le délai de dix ans à compter de la date de cette acquisition.

« Elle ne peut être prononcée que dans le délai de dix ans à compter de la perpétration desdits faits.

« Si les faits reprochés à l'intéressé sont visés au 1° de l'article 25, les délais mentionnés aux deux alinéas précédents sont portés à quinze ans » ;

3. Considérant que, selon le requérant, en permettant de déchoir de la nationalité française les auteurs d'actes de terrorisme ayant acquis cette nationalité, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité, les principes de nécessité et de proportionnalité des peines ainsi que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; que, selon l'association intervenante, la déchéance de nationalité méconnaît également le droit au respect de la vie privée et le « principe de sécurité juridique » ;

4. Considérant que la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme » figurant au 1° de l'article 25 du code civil et sur l'article 25-1 du même code ;

Sur la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité :

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles 23-2 et 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée que peut être renvoyée au Conseil constitutionnel une disposition 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 ; que les mots « ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme » figurant au 1° de l'article 25 du code civil ont été introduits par l'article 12 de la loi du 22 juillet 1996 susvisée ; que le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cette disposition dans les considérants 20 à 23 de la décision du 16 juillet 1996 susvisée ; que, toutefois, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré cette disposition conforme à la Constitution dans le dispositif de sa décision ; que la question prioritaire de constitutionnalité est donc recevable ;

Sur les conclusions aux fins de transmission de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne :

6. Considérant que le requérant demande au Conseil constitutionnel de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne deux questions préjudicielles portant sur la conformité des dispositions contestées aux principes d'égalité et de non-discrimination en raison de la nationalité consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

7. Considérant, d'une part, qu'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 aux traités ou au droit de l'Union européenne ; que l'examen d'un tel grief et la transmission de telles questions préjudicielles relèvent de la compétence des juridictions administratives et judiciaires ;

8. Considérant, d'autre part, que l'appréciation de la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit n'implique pas qu'il soit préalablement statué sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union européenne ;

9. Considérant que, par suite, les conclusions aux fins de transmission d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne doivent être écartées ;

Sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit :

En ce qui concerne le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité :

10. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

11. Considérant que ne peuvent être déchus de la nationalité française que ceux qui ont acquis cette nationalité et qui ont également une autre nationalité ; que l'article 25 du code civil dresse la liste limitative des cas de déchéance ; que les dispositions contestées du 1° de cet article prévoient que peut être déchu de sa nationalité celui qui a été condamné pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ; que la décision de déchéance doit être prise par décret après avis conforme du Conseil d'Etat ;

12. Considérant que l'article 25-1 du même code fixe les délais applicables à la déchéance de nationalité ; qu'elle n'est encourue que si les faits reprochés à l'intéressé se sont produits avant l'acquisition de la nationalité française ou dans les dix ans qui suivent cette acquisition ; qu'en outre elle ne peut être prononcée que dans un délai de dix ans à compter de la perpétration des faits en cause ; que le troisième alinéa de cet article porte ces deux délais à quinze ans si les faits reprochés à l'intéressé sont visés au 1° de l'article 25 ;

13. Considérant 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 ; que, dans sa décision du 16 juillet 1996, le Conseil constitutionnel a jugé 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 » ;

14. Considérant que, d'une part, depuis cette décision du 16 juillet 1996, la faculté de prononcer la déchéance de nationalité a été étendue dans la mesure où, en vertu de la loi du 26 novembre 2003 susvisée, cette déchéance peut être prononcée pour des faits antérieurs à l'acquisition de la nationalité ; que cette possibilité nouvelle ne conduit pas à un allongement du délai au cours duquel la nationalité française peut être remise en cause ;

15. Considérant que, d'autre part, 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 ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré d'une atteinte au principe d'égalité doit être écarté ;

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines :

17. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ; que les principes énoncés par cet article s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

18. Considérant que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue ;

19. Considérant que les dispositions contestées subordonnent la déchéance de nationalité à la condition que la personne a été condamnée pour des actes de terrorisme ; qu'elles ne peuvent conduire à ce que la personne soit rendue apatride ; qu'en égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, les dispositions 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 ;

En ce qui concerne les autres griefs :

20. 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 de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ;

21. Considérant qu'en fixant les conditions dans lesquelles l'acquisition de la nationalité peut être remise en cause, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à une situation légalement acquise ;

22. Considérant que la déchéance 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 ;

23. Considérant que les dispositions contestées, qui ne sont en tout état de cause pas entachées d'inintelligibilité, ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution,

Décide :

Art. 1^{er}. – Les mots : « ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme » figurant au 1^o de l'article 25 et l'article 25-1 du code civil sont conformes à la Constitution.

Art. 2. – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 janvier 2015, où siégeaient : M. Lionel JOSPIN, exerçant les fonctions de président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 23 janvier 2015.

Le président,
LIONEL JOSPIN