



À quelles conditions les États européens peuvent-ils retirer la nationalité de leurs ressortissants djihadistes ?

*Par Delphine Loiseau
Chercheur associé
Mai 2020*

Il est indéniable que de nombreux ressortissants européens se sont convertis à l'islam radical. Certains sont restés sur le territoire des États européens pour préparer des attentats ou inciter d'autres à s'enrôler, d'autres ont quitté l'Europe afin de rejoindre des mouvements djihadistes (Daech ou Al-Qaïda). Sur les 5000 à 6000 Européens ayant quitté l'Europe occidentale, une partie est détenue par les Kurdes en Syrie, beaucoup ont été tués, d'autres errent dans la nature et enfin certains sont revenus en Europe¹.

Ces personnes possèdent pour la plupart la nationalité d'un État européen. Or, la nationalité se définit comme « *l'appartenance juridique et politique d'une personne à la population constitutive d'un État* »² et suppose donc un lien fort entre l'individu et l'État. La Cour internationale de justice (CIJ) a considéré dans l'arrêt *Nottebohm* que 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* »³. Par cet arrêt, la CIJ a posé le principe de l'effectivité d'une nationalité comme condition à son opposabilité.

¹ Conseil de sécurité des Nations unies, Vingt-quatrième rapport de l'Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions présenté en application de la résolution 2368 (2017) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaïda et les personnes et entités qui leur sont associées, S/2019/570, 15 juillet 2019, § 48.

² V. Nationalité, P. Lagarde, *Dictionnaire de la culture juridique*, sous la dir. D. Alland et S. Rials PUF, 2003.

³ CIJ, 6 avril 1955, *Nottebohm*, Recueil 1955. Pour les développements à propos de cet arrêt, voir S. BASTID, « L'affaire Nottebohm devant la Cour internationale de Justice », Rev. crit. DIP 1956, p. 607 et s.

En l'espèce, les djihadistes européens se sont coupés de leur État, en le considérant même comme ennemi de l'islam. Cette rupture s'est faite non seulement par leurs comportements (préparer des attentats, quitter leur État, prendre les armes, massacrer des minorités religieuses et des civils, brûler leurs passeports) mais également par leurs paroles (discours haineux envers leurs États, appel au djihad ; prêches radicaux)⁴. Ces individus représentent une vraie menace pour la sécurité des États, une atteinte à l'intégrité du corps social. En principe, le terrorisme est appréhendé – à juste titre – sous l'angle du droit pénal. Il s'agit ici de voir ce qu'il est possible de faire sous l'angle du droit de la nationalité.

En effet, au vu des comportements des ressortissants des États européens, l'on peut se demander si leur nationalité est toujours effective. Plus fondamentalement, il importe de se demander sous quelles conditions les États européens peuvent, eu égard au départ et à l'engagement de leurs ressortissants dans des groupements armés islamistes ou ayant commis des actes de terrorisme sur le territoire, retirer leur nationalité à ces individus.

À titre préalable, une petite remarque sémantique s'impose. Le terme de perte de nationalité comprend non seulement la notion de retrait de la nationalité des nationaux, mais également celle de la déchéance, terme en général réservé – comme c'est le cas en droit français – aux nationaux naturalisés.

Avant de s'intéresser aux conditions permettant aux États européens de retirer leur nationalité à leurs ressortissants, il convient de s'interroger sur l'intérêt d'une telle mesure, c'est-à-dire sur les effets attachés à la perte de la nationalité.

Le premier effet de la perte de nationalité est de rendre l'individu étranger dans ledit État. Il perd alors tous les droits attachés à son statut de ressortissant, dont le principal est de résider sur le territoire de l'État dont il est le national⁵. Pour le reste, le contenu des droits attachés à la condition de national s'est réduit comme peau de chagrin avec le temps au nom du principe de la non-discrimination⁶.

En outre, selon les législations, si l'individu n'a pas une autre nationalité, il devient alors de fait apatride. Il est également possible que l'individu ait une autre nationalité mais d'un État ne faisant pas partie de l'Union européenne. Dans ce cas, il perd également le statut de citoyen européen et les prérogatives qui s'y attachent⁷.

L'individu n'ayant plus la nationalité d'un État européen doit se conformer aux règles de résidence des étrangers dans ledit État et procéder aux démarches adéquates pour régulariser sa présence sur le territoire et obtenir un statut de résident. Mais si la personne est devenue étrangère et qu'elle constitue une menace grave pour l'ordre public (ce qui est le cas lorsqu'elle commet des actes terroristes), elle peut alors faire l'objet d'une mesure d'expulsion⁸. Cette mesure peut en principe faire l'objet de recours devant le juge.

Il convient désormais de voir les critères fixés par le droit international sur la perte de nationalité (I), puis les législations de différents États européens sur la perte de nationalité (II).

⁴ David Thomson, *Les revenants*, 2016, p.87 et 93.

⁵ Article 3 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁶ A. Dionisi-Peyrusse, *Essai sur une nouvelle conception de la nationalité*, Defrénois, Coll. de thèses, tome 31, 2008, spéc. Chapitre 2 La diminution des droits conditionnés par la nationalité. §§ 367.

⁷ Voir notamment la libre circulation des citoyens européens :

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=fr> (consulté le 30/03/2020).

⁸ Pour la France voir : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11891> (consulté le 31/03/2020).

I) LES CRITÈRES FIXÉS PAR LE DROIT INTERNATIONAL À PROPOS DE LA PRIVATION DE LA NATIONALITÉ

La nationalité étant l'appartenance juridique et politique d'une personne à la population constitutive d'un État, il appartient à celui-ci de définir qui sont ses nationaux et qui ne le sont pas. En effet, la détermination de la nationalité est une prérogative souveraine de l'État. Pour autant, l'État, par son adhésion à des conventions internationales et à des instances supra-étatiques, a accepté que sa prérogative souveraine soit contrôlée tant au niveau de l'attribution ou acquisition de la nationalité que de sa perte.

A- L'apatridie et les conventions internationales

Plusieurs instruments internationaux sont relatifs à la nationalité et à l'apatridie. Ainsi la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948⁹ dispose que « *nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité* »¹⁰, mais aucune référence n'est faite à l'apatridie. La convention de Genève du 28 septembre 1954¹¹ est relative au statut des apatrides mais ne vise qu'à régler et améliorer leur condition. Une autre convention de Genève de 1961 a pour objet de réduire les cas d'apatridie et est entrée en vigueur le 13 décembre 1975¹². Sur les 71 États parties à cette convention, 32 sont membres du Conseil de l'Europe¹³. Mais certains États, dont la France, ont seulement signé cette convention mais sans la ratifier. L'article 8 de cette convention, s'il pose dans son aliéna 1^{er} l'impossibilité pour un État de rendre un individu apatride en le privant de sa nationalité, prévoit de nombreuses dérogations à ce principe dans les alinéas suivants, notamment en cas de manque de loyalisme de l'individu envers l'État contractant ou lorsqu'il a un comportement de nature à porter un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État.

Au niveau européen, le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs instruments dans ce domaine dont la plus connue est la Convention européenne sur la nationalité de 1997 prévoyant que la privation de la nationalité par un État ne peut avoir pour effet de rendre l'ancien ressortissant apatride¹⁴. Cette Convention a été ratifiée par 21 États du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire moins de la moitié des 47 États parties¹⁵. Huit États, dont la France, la Russie ou la Pologne ont signé cet instrument mais sans le ratifier ; il n'est donc pas entré en vigueur dans leur ordre juridique. Sur le contenu, l'article 7 de cette Convention pose également le principe qu'un individu qui perd sa nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un État partie ne devrait pas devenir apatride, sauf dans plusieurs cas dont celui de l'engagement volontaire de l'intéressé dans des forces militaires étrangères ou encore de son comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État partie. Une autre convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États est entrée en vigueur en 2009 mais n'a fait l'objet que de sept ratifications¹⁶.

Empêcher l'apatridie est donc bien une préoccupation au niveau international mais également européen. Cependant les différentes conventions élaborées - et plus ou moins ratifiées - mais également leur contenu précis sur les dérogations permettant l'apatridie montrent que l'État peut toujours, lorsque son

⁹ Signée par 50 États dont 9 européens : la France, la Grèce, le Royaume-Uni, le Danemark, le Luxembourg, la Belgique, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

¹⁰ Art. 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

¹¹ 142 États parties à cette Convention : <https://www.unhcr.org/fr/4ad2f34fe.pdf> (consulté le 24/01/2020).

¹² Concernant plus particulièrement l'apatridie voir l'article 8 de cette Convention.

¹³ Il s'agit de l'Allemagne, l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, du Danemark, de l'Espagne, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, du Liechtenstein, de la Lituanie, du Luxembourg, de la République de Moldova, du Monténégro, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, la Roumanie, du Royaume-Uni, de la Serbie, la République slovaque, la Suède, la République tchèque et l'Ukraine.

¹⁴ Art. 7 de la Convention européenne sur la nationalité.

¹⁵ https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures?p_auth=i1aZGIOE (consulté le 24/01/2020).

¹⁶ https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/200/signatures?p_auth=i1aZGIOE (consulté le 24/01/2020).

ressortissant porte atteinte aux intérêts essentiels de l'État ou s'engage volontairement dans des forces militaires étrangères, le rendre apatride en dernière mesure.

B- Un contrôle par les deux cours européennes

Les États européens ayant adhéré au Conseil de l'Europe et/ou à l'Union européenne, leur législation, en l'espèce concernant la perte de la nationalité, peut faire l'objet d'un contrôle par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) comme par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Il convient d'étudier les critères fixés par ces cours européennes pour qu'une perte de la nationalité soit conforme aux droits de l'homme (Convention européenne des droits de l'homme) et au droit de l'Union européenne.

Concernant la Cour européenne des droits de l'homme, la nationalité n'est pas un droit consacré tel quel par la Convention de 1950. La nationalité est entrée dans le champ du contrôle exercé par la Cour par le biais de l'article 8 pour la première fois en 1999 dans le cadre de l'affaire *Karashev c. Finlande*¹⁷. Dans cet arrêt, elle a posé un raisonnement en deux temps - qui a été repris par la suite - : elle vérifie d'abord si le refus ou la privation de la nationalité est arbitraire, puis dans le cas où cette perte est arbitraire, elle analyse ses conséquences effectives sur la vie privée et familiale du requérant ayant perdu sa nationalité.

Récemment, la Cour a été amenée à se prononcer dans deux affaires ayant trait à la déchéance de nationalité¹⁸.

Dans l'une d'elles, *K2 c. Royaume-Uni*, le requérant était soupçonné d'actes terroristes. Pour revenir sur les faits, le requérant, naturalisé britannique, avait quitté le territoire du Royaume-Uni en violation des conditions de sa mise en liberté postérieure à son inculpation pour troubles à l'ordre public. Alors qu'il était hors du pays, le ministère de l'Intérieur l'a déchu de la nationalité britannique au motif qu'une telle mesure était dans l'intérêt général. Le requérant fut également frappé d'une interdiction de territoire au motif qu'il était impliqué dans des activités en rapport avec le terrorisme et qu'il avait des liens avec un certain nombre d'islamistes. Selon la Cour, la décision de déchéance de nationalité ne revêtait pas de caractère arbitraire en raison des garanties procédurales prévues par la loi et ce, alors même que la communication des pièces à charge relevant de la sécurité nationale était très limitée et que son interdiction de territoire l'avait empêché d'être effectivement associé à la procédure en justice. Cette déchéance ne l'avait pas non plus rendu apatride. Concernant la vie privée et familiale du requérant, sa famille ne résidait plus au Royaume-Uni et était libre de se rendre au Soudan, dont le requérant avait un passeport. En conséquence, la Cour a conclu à l'irrecevabilité de la requête.

Actuellement, dans l'affaire *Ghoumid et autres c. France*¹⁹ communiquée le 23 mai 2017, cinq anciens Français condamnés pour actes de terrorisme, déchus de leur nationalité française en 2015 ont saisi la Cour européenne afin d'obtenir la condamnation de la France. Selon eux, la décision de déchéance de nationalité porterait atteinte à leur droit au respect de la vie privée en ce qu'elle comprend le droit à l'identité. Ils estiment également que la déchéance de nationalité serait une « peine déguisée », visant à réprimer la même conduite que celle pour laquelle ils ont été condamnés en 2007 par le tribunal correctionnel.

L'ECLJ a également formulé des [observations dans une affaire](#) en cours devant la CEDH concernant le retrait de la nationalité danoise de l'ancien combattant de Daech Adam Johansen²⁰.

¹⁷ CEDH, *Karashev et famille c. Finlande*, n° 3141/96, 12 janvier 1999, Rec., 1999, II, p. 421.

¹⁸ CEDH, *Ramadan c. Malte*, n° 76136/12, 21 juin 2016 et *K2 c. Royaume-Uni*, n° 42387/13, 7 février 2017.

¹⁹ CEDH, *Ghoumid et autres c. France*, n° 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16, 52302/16, affaire communiquée le 23 mai 2017 : <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-174479> (consulté le 31/03/2020).

²⁰ CEDH, *Johansen c. Danemark*, n° 27801/19, affaire communiquée le 11 novembre 2019 : <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-199009> (consulté le 31/03/2020).

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre. Il s'agit d'une compétence exclusive des États membres²¹. Il semblerait donc *a priori* que la CJUE n'a pas de compétence pour juger d'affaires relatives à la détermination et à la perte de la nationalité des États membres.

Or, dans le cadre de l'arrêt *Rottman* de 2010²², la Cour s'est déclarée compétente pour juger d'une affaire relative à un retrait de nationalité. Selon elle, la situation étant susceptible d'entraîner la perte du statut de citoyen européen et des droits qui y sont attachés en raison de la perte de la nationalité d'un État membre, cette affaire entrait dans son champ de compétence²³. C'est donc par le prisme de la citoyenneté européenne, statut fondamental des ressortissants des États membres²⁴, que la Cour s'est déclarée compétente pour juger d'une telle affaire.

Dans cette affaire, la Cour avait conclu que « *le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE [aujourd'hui article 20 TFUE] ne s'oppose pas à ce qu'un État membre retire à un citoyen de l'Union européenne la nationalité de cet État membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue de manière frauduleuse à condition que cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité.* »

Concernant l'examen du critère de proportionnalité, la CJUE a précisé toujours dans le cadre de cet arrêt, qu'il incombait au juge national de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emportait pour l'intéressé et pour les membres de sa famille, en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Le juge devait également vérifier si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité de l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine (Monsieur Rottman était apatride au moment des questions préjudicielles)²⁵.

En raisonnant par analogie au cas de la déchéance de nationalité pour actes de terrorisme, il conviendrait que la déchéance de nationalité prononcée par un État membre respecte le principe de proportionnalité. Devraient être ainsi prises en compte, les conséquences de cette déchéance pour l'intéressé et les membres de sa famille sur les droits et libertés attachés au statut de citoyen européen mais également la gravité de l'infraction commise.

À l'aune de ces différents critères dégagés par le droit international et européen, il convient de vérifier le contenu de plusieurs législations d'États européens sur la nationalité. Ces États prennent-ils en compte le droit international pour façonner leur droit relatif à la nationalité et plus spécialement concernant le cas des djihadistes ?

²¹ CJCE, *Micheletti*, C-369/907, juillet 1992, § 10.

²² CJUE, *Rottmann*, C-135/08, 2 mars 2010 ; AJDA 2010, p. 937, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ; JTDE 2010, p. 245, note N. Cariat ; Rev. crit. DIP 2010, p. 540, note P. Lagarde ; RSC 2011, p. 709, chron. L. Idot ; Europe 2010, étude 7, note J. Heymann ; JDI 2010, chron. 4, chron. J.-S. Bergé et M. Forteau.

²³ CJUE, *Rottmann*, préc., §42-46.

²⁴ CJCE, *Grzelczyk*, C-184/99, 20 sept. 2001, §31 ; Droit social 2001, p. 1103, note J.-Ph. Lhernould ; RDSS 2002, p. 396, obs. I. Daugareilh ; RTD Eur. 2003, p. 553, note F. David ; RDUE 2001, n°4, p. 1008, chron. A. Alemanno ; RAE 2002, p. 775, note A. Iliopoulou.

²⁵ CJUE, *Rottmann*, préc., §55-56.

II) LES LÉGISLATIONS DE PLUSIEURS ÉTATS EUROPÉENS CONCERNANT LA NATIONALITÉ À L'AUNE DES CRITÈRES DÉGAGÉS PAR LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

Seules quatre législations d'États européens seront abordées dans cette étude même si de nombreux États européens ont des dispositions prévoyant qu'un national peut être privé de sa nationalité s'il sert dans une armée étrangère²⁶ ou a commis des actes de trahison ou de déloyauté à l'égard de son État²⁷.

Pour rappel, les critères dégagés au niveau international et européen sont les suivants :

- Condition d'une autre nationalité, dans le cadre de la lutte contre l'apatridie ;
- Refus d'une décision arbitraire de perte de nationalité : l'existence de garanties procédurales attachées à cette décision ; et ses conséquences sur la vie privée et familiale de l'intéressé (critères de la CEDH) ;
- Proportion de la mesure eu égard à la gravité de l'infraction, aux droits et libertés perdus en raison de la perte de la citoyenneté européenne mais également en raison du temps de possession de la nationalité perdue (critères de la CJUE).

Seuls les critères concernant l'apatridie, l'existence de garanties procédurales et la proportion de la mesure seront retenus pour l'étude des législations européennes sur la nationalité. En effet, les autres critères - en particulier les conséquences de cette décision sur la vie privée et familiale de l'intéressé - ne peuvent s'apprécier que dans un cas concret et non à la seule lecture des dispositions relatives à la perte de la nationalité.

Les législations étudiées sont celles de la France (A), des Pays-Bas (B), du Royaume-Uni (C) et du Danemark (D). Ces droits ont en effet des législations contenant des dispositions spécifiques aux activités liées au terrorisme en matière de nationalité et/ou ont également évolué récemment pour faire face au phénomène des djihadistes nationaux.

A- La législation française sur la perte de nationalité

Dans la législation française, une distinction est à établir entre le retrait de la nationalité concernant l'ensemble des Français et la déchéance de nationalité prévue seulement pour ceux qui ont été naturalisés Français. Toutefois en vertu du principe juridique selon lequel le spécial déroge au général, il y a lieu de considérer que les Français naturalisés ne peuvent se voir retirer leur nationalité française que sur le seul fondement des dispositions relatives à la déchéance (articles 25 et 25-1 du Code civil) et non sur celles relatives au retrait de la nationalité de tous les Français (articles 23 à 23-9 du Code civil).

1) Concernant le retrait de la nationalité française

Les articles 23-7 et 23-8 du Code civil français prévoient deux des cas dans lesquels un Français peut se voir retirer sa nationalité française et qui sont proches de la problématique présente.

D'une part, l'article 23-7 du Code civil dispose que « *le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré, par décret après avis*

²⁶ 12 États de l'Union européenne le prévoient. Il s'agit de : l'Italie, l'Autriche, l'Allemagne, la Grèce, la Roumanie, Chypre, l'Estonie, la France, la Lituanie, la Lettonie, l'Espagne et les Pays-Bas.

Cf. European Parliamentary Research Service (ERPS), *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States. Key trends and issues*, July 2018, p. 7.

²⁷ 15 États de l'Union européenne le prévoient. Il s'agit de : la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, les Pays-Bas, l'Estonie, la France, la Lettonie, la Lituanie, Chypre, Malte, la Grèce, l'Irlande, la Roumanie, la Slovénie (et le Royaume-Uni).

conforme du Conseil d'État, avoir perdu la qualité de Français ». Ce cas de perte de nationalité est conditionné par le fait que le Français ait une autre nationalité et qu'il se comporte comme le national d'un pays étranger.

En l'espèce, cette disposition semble difficilement pouvoir s'appliquer aux djihadistes français de naissance pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il faudrait que Daech ou Al-Qaida soient qualifiés de pays étranger, c'est-à-dire d'État. Or, un État en droit international public, se définit comme l'« *entité juridique formée de la réunion de trois éléments constitutifs (population, territoire, autorité publique) et à laquelle est reconnue la qualité de sujet du droit international* » ou également comme un « *Groupement d'individus fixé sur un territoire déterminé et soumis à l'autorité d'un même gouvernement qui exerce ses compétences en toute indépendance en étant soumis directement au droit international* »²⁸.

En l'espèce, il ne semble pas qu'on puisse dire de Daech, également appelé l'État islamique en Irak et au Levant, qu'il est un État car s'il y a bien la réunion de trois éléments constitutifs : une population, un territoire (cependant variable en fonction de la guerre) et une autorité publique (administration organisée sur de nombreux domaines), il lui manque cependant la qualité de sujet de droit international.

Une autre notion pourrait mieux qualifier sa forme actuelle, il s'agit de celle de proto-État. Cette notion désigne un État en formation, qui ne peut pas (encore) être qualifié d'État. Un certain nombre de caractéristiques propres à l'État se retrouve dans le proto État mais sans qu'elles puissent toutes se retrouver. C'est le cas notamment de la Palestine qui n'est pas reconnue comme un État par l'ensemble de la communauté internationale.

Ensuite, si l'on pouvait accorder la qualité d'État à Daech, il faudrait encore qu'une nationalité soit attachée à cet État, que ses combattants, ses résidents obtiennent effectivement cette nouvelle nationalité, ce qui n'est pas le cas.

En l'état actuel du droit, il n'est donc pas possible de retirer la nationalité française des djihadistes français de naissance sur le fondement de cet article.

D'autre part, l'article 23-8 du Code civil prévoit que « *Perd la nationalité française le Français qui, occupant un emploi dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie ou plus généralement leur apportant son concours, n'a pas résigné son emploi ou cessé son concours nonobstant l'injonction qui lui en aura été faite par le Gouvernement.*

L'intéressé sera, par décret en Conseil d'État, déclaré avoir perdu la nationalité française si, dans le délai fixé par l'injonction, délai qui ne peut être inférieur à quinze jours et supérieur à deux mois, il n'a pas mis fin à son activité.

Lorsque l'avis du Conseil d'État est défavorable, la mesure prévue à l'alinéa précédent ne peut être prise que par décret en conseil des ministres. »

Cet article ne conditionne pas le retrait de la nationalité à la possession par l'intéressé d'une autre nationalité, il ne fait aucune référence à l'apatridie. Mais cette perte est conditionnée à une injonction du gouvernement afin que l'intéressé cesse l'activité litigieuse.

En l'espèce, cet article pourrait être utilisé par l'État français à l'encontre des Français de naissance étant partis rejoindre les armées islamistes. En effet, être dans une telle armée pourrait être assimilé au

²⁸ V° État, G. Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Quadrige, PUF, 10^e éd., 2013.

fait d'avoir un emploi dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie, et ce d'autant plus, que les djihadistes sont rémunérés par l'armée dans laquelle ils entrent. Le gouvernement devrait alors ordonner la cessation de telles activités à ces Français et pourrait ensuite actionner la procédure permettant de constater que l'individu a perdu sa nationalité du fait de ses agissements.

Si d'un point de vue théorique cette disposition semble pertinente, il est à observer que dans la pratique elle n'a jamais été utilisée. En effet, lors d'une question posée par un député au Ministère de l'intérieur en 2016, il a été répondu en 2017 sans d'autre argument que : « *ces dispositions ne paraissent pas adaptées au cas des combattants français ayant rejoint les rangs de Daech* »²⁹ et que seules les dispositions relatives à la déchéance devaient s'appliquer aux djihadistes... alors même que tous les djihadistes français n'ont pas fait l'objet d'une naturalisation. Est-ce à dire que les djihadistes, français de naissance, ne devraient pas se voir retirer leur nationalité malgré leurs actions ? La question reste en suspens.

Il convient de s'attarder maintenant aux dispositions relatives à la déchéance de nationalité française qui sont davantage connues, notamment en raison du projet - avorté - de les constitutionnaliser en 2016³⁰.

2) Concernant la déchéance de nationalité

L'article 25 du Code civil dispose que :

« *L'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'État, être déchue de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride : 1° S'il est 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 ;*

[...]

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. »

L'article 25-1 du Code civil précise que

« *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. »

Plusieurs conditions doivent donc être réunies afin qu'un Français naturalisé puisse être déchue de sa nationalité. Tout d'abord, la référence à l'exception de l'apatridie implique que l'individu doit posséder une autre nationalité. Ensuite, l'individu doit avoir fait l'objet d'une condamnation pour des actes (crimes ou délits) terroristes. Et pour finir, il faut que les faits de terrorisme pour lesquels il a été condamné aient eu lieu soit avant l'acquisition de la nationalité, soit dans les quinze ans suivant la naturalisation. La déchéance ne pourra être prononcée que dans les quinze ans suivant la perpétration des faits.

Le point n° 4 de l'article 25 du Code civil prévoit la déchéance sans condamnation du Français naturalisé lorsqu'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 disposition semble applicable de manière immédiate – il n'y a pas besoin d'une condamnation préalable pour prononcer la déchéance de nationalité. Toutefois, les remarques faites préalablement sur la notion d'État s'appliquent ici également. En effet, Daech ne

²⁹ <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-99045QE.htm> (consulté le 31/03/2020).

³⁰ B. Pauvert, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », note sous Conseil constitutionnel, n°2014-439 QPC, 23 janvier 2015, *AJDA*, n°17/2015, 18 mai 2015, p. 1002.

peut pas être qualifié d'État, mais seulement de proto-État. En conséquence, à moins que l'État français interprète de façon extensive la notion d'État à Daech - ce qui semble bien incertain-, il ne peut se servir de cette disposition pour déchoir de leur nationalité des Français naturalisés.

En pratique, selon les chiffres du ministère de l'intérieur, entre 1996³¹ et 2016, seules 13 déchéances de nationalité ont été prononcées pour des actes de terrorisme³².

3) L'appréciation du droit français de la perte de nationalité au regard des critères dégagés précédemment

Il existe des dispositions spécifiques en droit français sur la perte de nationalité pour les Français ayant été naturalisés et pour tous les autres Français. Les dispositions relatives à la déchéance de nationalité pour « *crime ou délit constituant un acte de terrorisme* » ont été jugées conformes à la Constitution françaises par le Conseil constitutionnel dans un arrêt de 2015³³. D'après le Conseil des Sages, l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme et permettant de ce fait la déchéance de nationalité dans un laps de temps limité ne viole pas le principe d'égalité entre les différents nationaux.

• **Lutte contre l'apatridie**

La France, bien qu'elle n'ait pas ratifié ces conventions internationales (*cf. infra*), semble en conformité avec celles-ci.

Certes, parmi les dispositions étudiées l'article 23-8 du Code civil permet le retrait de la nationalité d'un Français sans que celui-ci soit conditionné à une binationalité de l'intéressé. Mais cet article n'est toutefois pas appliqué dans la pratique. Les autres dispositions susmentionnées conditionnent toutes la perte de nationalité à la possession par l'intéressé d'une autre nationalité.

Le droit français respecte donc la condition de la possession d'une nationalité au djihadiste français dont elle envisage la possibilité de lui retirer sa nationalité.

• **Les garanties procédurales**

Comme cela a été dégagé précédemment, la privation de la nationalité ne doit pas être constitutive d'une décision arbitraire. La décision de retrait ou de déchéance de nationalité doit être entourée de garanties procédurales.

Dans le cas de l'article 23-7 du Code civil, à savoir le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger, les motifs justifiant la perte de la nationalité française sont notifiés à l'intéressé. Il a un délai d'un mois pour faire connaître ses observations. La décision est ensuite prise par décret après avis conforme du Conseil d'État. Il reste possible de faire un recours contre ce décret.

Dans le cas de l'article 23-8 du Code civil, à savoir le Français qui exerce une activité dans une armée, un service public étranger, une organisation internationale dont la France ne fait pas partie, l'injonction de cesser cette activité est notifiée à l'intéressé. À défaut de domicile connu, un avis informatif est publié au Journal officiel. À l'expiration du délai prévu par l'injonction, compris entre 15 jours et deux mois, il peut être déclaré que l'intéressé a perdu la nationalité française. La décision est prise par décret après avis conforme du Conseil d'État. Si l'avis du Conseil d'État est défavorable, la décision peut uniquement être prise par décret en conseil des ministres. Un recours est également possible contre ce décret.

³¹ La déchéance de nationalité fondée sur des faits de terrorisme a été introduite par la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 - art. 12 JORF 23 juillet 1996.

³² <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/la-plupart-des-decheances-de-nationalite-sont-prononcees-pour-terrorisme-20191026> (consulté le 31/03/2020).

³³ Conseil constitutionnel, 23 janvier 2015, n° 2014-439 QPC.

Dans le cas de la déchéance de nationalité, les motifs la justifiant sont notifiés à l'intéressé. À défaut de domicile connu, un avis informatif est publié au Journal officiel. L'intéressé a alors un mois pour faire connaître ses observations. La décision est prise par décret après avis conforme du Conseil d'État. Un recours contre ce décret est possible devant le Conseil d'État.

En droit français, il existe donc de vraies garanties procédurales autour de la décision prononçant la perte de la nationalité française. Il est donc fort peu probable qu'une décision de perte de nationalité française soit qualifiée de décision arbitraire.

En outre, concernant la déchéance de nationalité, le principe même qu'une condamnation pénale pour des faits de terrorisme soit une condition pour déchoir la nationalité française est une garantie contre l'arbitraire. En effet, au vu de l'indépendance entre les juges de l'ordre judiciaire et le gouvernement, une condamnation pénale pour des actes de terrorisme ne risque pas d'être instrumentalisée afin de déchoir des individus de leur nationalité française. Il est donc bon que le droit français ne soumette pas la déchéance de nationalité à la compétence du juge pénal mais bien au pouvoir du gouvernement³⁴. La nationalité est un domaine éminent politique de par sa nature et non un simple droit.

- **La proportionnalité de la mesure**

En droit français, les seuls cas effectifs de perte de nationalité française de djihadistes sont des cas de déchéance de nationalité française - et non de retrait - et fondée sur des faits de terrorisme. Au vu de la gravité des actes commis, le critère de la proportionnalité entre l'infraction et la mesure de déchéance de nationalité est rempli.

B- La législation néerlandaise sur la perte de nationalité

1) Présentation du droit néerlandais sur la perte de nationalité pour activités terroristes

En droit néerlandais, il y existe deux cas de perte de nationalité néerlandaise pour les djihadistes néerlandais : l'une en cas de condamnation pénale, et l'autre si l'intéressé a intégré une armée islamique.

D'une part l'article 14, point 2, lettre b de la loi sur la nationalité néerlandaise dispose qu'une personne ayant été condamnée définitivement pour des faits de terrorisme énumérés par la loi peut perdre sa nationalité néerlandaise³⁵.

D'autre part, une loi du 10 février 2017 a modifié la loi relative à la nationalité néerlandaise concernant spécifiquement la déchéance de nationalité dans l'intérêt de la sécurité nationale. Cette loi a ajouté deux nouvelles dispositions à l'article 14 de la loi sur la nationalité selon lesquelles :

1) le Ministre de la Justice peut révoquer la nationalité néerlandaise d'une personne de 16 ans ou plus qui entre volontairement dans les services armés d'un État impliqué dans des combats opérations contre le Royaume des Pays-Bas ou contre une alliance dont le Royaume est membre ;

2) dans l'intérêt de la sécurité nationale, le Ministre peut retirer la nationalité néerlandaise d'une personne qui a atteint l'âge de 16 ans et qui est en dehors du Royaume, s'il apparaît qu'elle a rejoint une

³⁴ Contrairement à l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans un rapport de 2019 relatif à la déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme, voir Rapport, doc. 14790, 7 janvier 2019, §7 et 52.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=25241&lang=fr> (consulté le 31/03/2020).

³⁵ <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/netherlands-possibilities-for-revocation-of-citizenship-to-be-expanded/> (consulté le 21/03/2020)

organisation qui figure sur une liste des organisations participant à un conflit armé national ou international et qui constitue une menace pour la sécurité nationale³⁶.

D'après un rapport de l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe (APCE) de 2019 relatif à la déchéance de la nationalité comme mesure luttant contre le djihadisme, « *Cette procédure est applicable si l'intéressé a quitté le territoire néerlandais et si, sur la base de son comportement, il est établi au-delà de tout doute raisonnable qu'il souscrit aux idées d'une organisation terroriste inscrite sur la liste établie par le ministre, qui ne comprend pour l'instant que des organisations liées à l'islam, qu'il a l'intention de rejoindre cette organisation et qu'il a agi pour le compte de celle-ci. La déchéance de nationalité doit intervenir dans l'intérêt de la sécurité nationale* »³⁷.

Quoi qu'il en soit, le droit néerlandais ne permet pas le retrait de la nationalité néerlandaise lorsque celui-ci aurait pour conséquence de rendre l'intéressé apatride.

2) L'appréciation du droit néerlandais de la perte de nationalité au regard des critères dégagés précédemment

À défaut de mention contradictoire, ces mesures sont applicables à l'ensemble des Néerlandais qu'ils aient obtenu la nationalité néerlandaise par naturalisation ou à la naissance.

• **Lutte contre l'apatridie**

La législation néerlandaise ne prévoyant la perte de la nationalité de son ressortissant que dans le cas où ce dernier possède une autre nationalité, elle est conforme au droit international luttant contre l'apatridie.

• **Les garanties procédurales**

Les garanties procédurales entourant la décision du Ministre de la Justice de révoquer la nationalité de l'intéressé doivent être distinguées selon le cas de perte de nationalité.

Dans le cas où l'intéressé a perdu sa nationalité néerlandaise après une condamnation pénale, le droit néerlandais prévoit que cette décision prise par le ministre compétent « *est une mesure administrative qui fait suite à une condamnation pénale définitive. La révocation sera toujours vérifiée quant à la proportionnalité, conformément à la jurisprudence européenne, et ne pourra pas conduire à l'apatridie* »³⁸. Le ministre doit tout d'abord informer l'intéressé de son intention de révoquer sa nationalité et de la possibilité qui lui est donnée de formuler des observations avant la prise de cette décision. La décision est ensuite susceptible de recours dans le cadre d'une procédure de contestation administrative ou devant une juridiction³⁹. Toutefois il est à noter que la durée de la peine à laquelle a été condamné le ressortissant a une importance limitée pour le ministre.

Il y a lieu de considérer que ces mesures sont suffisantes pour considérer que la décision n'est pas arbitraire mais fait l'objet de garanties suffisantes.

Dans le cas où l'intéressé a perdu sa nationalité néerlandaise sans condamnation pénale, il n'est pas informé au préalable de la décision de déchéance de nationalité en cours, car le but poursuivi par le

³⁶ Points 3 et 4 de l'article 14 de la loi sur la nationalité néerlandaise : <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/netherlands-three-new-laws-adopted-to-further-counterterrorism-efforts/> (consulté le 21/03/2020).

³⁷ APCE, « La déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme : une approche compatible avec les droits de l'homme ? », rapport, doc 14790, 07 janvier 2019, Exposé des motifs, par Tineke Strik, §36 : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=25241&lang=fr> (consulté le 31/03/2020).

³⁸ More Possibilities for Revoking Dutch Citizenship, GOVERNMENT.NL, (Mar. 1, 2016).

³⁹ APCE, préc., doc. 14790, Exposé des motifs, par Tineke Strik, § 36.

gouvernement est d'empêcher le retour de ces personnes aux Pays-Bas. Cette décision est susceptible de recours direct devant une juridiction administrative (article 7A de la loi sur la nationalité néerlandaise). Le recours doit être déposé dans un délai de quatre semaines à compter de la prise et de la publication de la décision. La juridiction saisie procède à un contrôle « minime », c'est-à-dire procédural, de la décision, souvent en absence de l'intéressé.

Il pourrait être considéré que les garanties procédurales ne sont pas suffisantes puisque l'intéressé n'est pas informé au préalable de la mesure qui va être prise contre lui et qu'en outre la juridiction, si elle est saisie, ne procédera qu'à un contrôle a minima.

Toutefois, la jurisprudence récente de la CEDH *K2 c. Royaume-Uni* a considéré que la décision britannique de déchéance de nationalité ne constituait pas une décision arbitraire alors même que les garanties procédurales étaient assez légères parce qu'il était prouvé que le requérant avait réellement pu prendre part au recours contre la décision de retrait de nationalité. Par analogie, la Cour européenne ne devrait pas considérer les garanties procédurales néerlandaises insuffisantes si l'intéressé peut faire un recours contre la décision.

- **La proportionnalité de la mesure**

Si la condition de la proportionnalité de la mesure ne fait aucun doute concernant le cas où l'intéressé a perdu sa nationalité après une condamnation pénale, cela est moins certain dans le second cas. En effet, rejoindre l'État islamique sans qu'il soit précisé d'acte précis commis par l'intéressé pourrait paraître un peu léger.

C- La législation britannique sur la perte de nationalité

1. Présentation du droit britannique sur la perte de nationalité pour activités terroristes

En droit britannique, la section 40 du British Nationality Act de 1981⁴⁰ est relative à la privation de la nationalité. Voici une traduction libre de plusieurs extraits de cette section, tel qu'amendée par la loi de 2014 sur l'immigration (Immigration Act 2014) :

« (2) *Le Ministre de l'intérieur peut, par ordonnance, priver une personne du statut de citoyen s'il est convaincu que la privation est conforme au bien public.*

(4) *Le Ministre de l'intérieur ne peut rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (2) s'il est convaincu que l'ordonnance rendrait une personne apatride.*

(4A) *Mais cela n'empêche pas le Ministre de l'intérieur de rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (2) pour priver une personne du statut de citoyen si ...*

a) le statut de citoyen résulte de la naturalisation de la personne,

b) le Ministre de l'intérieur est convaincu que la privation est conforme au bien public parce que la personne, tout en ayant ce statut de citoyen, s'est conduite de manière gravement préjudiciable aux intérêts essentiels du Royaume-Uni, de l'une de ses îles ou d'un territoire britannique d'outre-mer, et

*c) le Ministre de l'intérieur a des raisons valables de croire que l'intéressé **peut**, en vertu de la législation d'un pays ou territoire étranger, devenir ressortissant de ce pays ou territoire. »*

Comme l'expose le rapport de l'APCE, « *La conduite jugée « gravement préjudiciable aux intérêts essentiels du Royaume-Uni » est soumise à des critères plus exigeants que ceux qui prévalent pour la prise d'une décision « conforme au bien public » ; elle concerne la sécurité nationale et les personnes*

⁴⁰ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/section/40> (consulté le 27/03/2020).

qui prennent les armes contre les forces britanniques ou alliées. **Le ministre de l'Intérieur est habilité à priver une personne de la nationalité britannique sans qu'une condamnation préalable soit nécessaire.** Ses décisions font l'objet d'un contrôle juridictionnel et, lorsque la sécurité nationale est en jeu, ce contrôle est exercé par une juridiction spéciale – la Commission spéciale des recours en matière d'immigration – dont la procédure est en partie secrète »⁴¹.

D'après les chiffres officiels du ministère de l'intérieur, entre 2006 et 2015, il y aurait seulement 36 décisions de révocation de la nationalité britannique fondée sur le bien public de la section 40 (2) et 45 fondées sur le paragraphe 3 de la section 40 relatif à la fraude⁴². Durant l'année 2016, 14 personnes ont été déchues de leur nationalité sur le fondement de la section 40(2) et ce chiffre s'élève à 104 pour l'année 2017⁴³.

2. L'appréciation du droit britannique de la perte de nationalité au regard des critères dégagés précédemment

Il semble que ces mesures ne soient applicables qu'aux Britanniques naturalisés et non à l'ensemble des citoyens britanniques.

• **Lutte contre l'apatridie**

Si le point 4 de la section 40 du British Nationality Act semble strictement interdire l'apatridie, le point 4Ac apporte une atténuation à cette interdiction. En effet, il suffit que le Ministre de l'intérieur ait des raisons valables de croire que l'intéressé peut, en vertu de la législation d'un pays ou d'un territoire étranger, devenir ressortissant de ce pays ou territoire pour que la condition d'éviter l'apatridie soit remplie.

L'appréciation du critère de la possession par l'individu d'une autre nationalité est donc très légère et dépend essentiellement de l'appréciation du Ministre de l'intérieur.

Dans l'affaire *K2 c. Royaume-Uni*, la Cour européenne avait considéré que le requérant n'avait pas été rendu apatride par la décision de le priver de sa nationalité britannique, car il avait droit - et avait depuis obtenu - un passeport soudanais⁴⁴. Ainsi même s'il n'était pas certain à la date de la déchéance qu'il ait une autre nationalité, le fait qu'il ait obtenu depuis un passeport soudanais suffit pour la Cour. L'appréciation de la Cour est donc assez souple et se fait *in concreto*.

• **Les garanties procédurales**

Le point 5 de la section 40 du British Nationality Act dispose :

« (5) Avant de rendre une ordonnance en vertu du présent article à l'égard d'une personne, le Ministre de l'intérieur doit lui notifier par écrit :

⁴¹ APCE, préc., doc. 14790, Exposé des motifs, par Tineke Strik, § 42.

⁴² Chiffres du Home Office du Royaume-Uni en date du 20 juin 2016 :

<https://www.whatdotheyknow.com/request/318785/response/827666/attach/html/3/CCWD%20FOI%2038734%20Final%20Response.pdf.html>

⁴³ HM Government Transparency Report 2018: Disruptive and Investigatory Powers July 2018, disponible en anglais :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727961/CCS207_CCS0418538240-1_Transparency_Report_2018_Web_Accessible.pdf (consulté le 01/04/2020).

⁴⁴ CEDH, *K2 c. Royaume-Uni*, n° 42387/13, 7 février 2017, § 62.

- a) que le Ministre de l'intérieur a décidé de rendre une ordonnance,
 b) les motifs de l'ordonnance, et
 c) le droit d'appel de la personne en vertu de l'article 40A (1) ou de l'article 2B de la loi de 1997 sur la Commission spéciale d'immigration (c. 68). »

Les garanties procédurales susmentionnées semblent suffisantes pour considérer que la décision n'est pas arbitraire. Malgré sa légèreté, la Cour européenne a ainsi considéré dans l'arrêt *K2 c. Royaume-Uni* que le requérant a réellement pu prendre part au recours contre la décision de déchéance de nationalité et qu'ainsi les garanties procédurales prévues par le droit britannique était jugées suffisantes⁴⁵.

- **La proportionnalité de la mesure**

Il n'existe pas de condition de condamnation pénale à la déchéance de nationalité en droit britannique mais celle-ci est tout de même conditionnée à une conduite jugée gravement préjudiciable aux intérêts essentiels de la nation. Le Ministre de l'intérieur doit donc particulièrement caractériser cette conduite pour déchoir de sa nationalité l'intéressé. Il y a lieu de considérer que le critère de proportion est atteint.

D. La législation danoise sur la perte de la nationalité

1. Présentation du droit danois sur la perte de nationalité pour activités terroristes

La loi danoise sur les étrangers prévoit qu'une personne reconnue coupable d'une violation d'une ou plusieurs dispositions des chapitres 12 et 13 du code pénal peut être déchue de sa nationalité danoise, à moins que cela ait pour conséquence de rendre cette personne apatride (section 8,B (2))⁴⁶. Cette disposition s'applique tant aux Danois de naissance qu'à ceux qui ont fait l'objet d'une naturalisation. En cas d'infraction très grave, c'est-à-dire à partir de deux ans d'emprisonnement, le retrait de la nationalité est en pratique une mesure fréquente.

Il est à observer d'ailleurs, contrairement aux législations d'autres États, que c'est le juge qui retire sa nationalité à l'intéressé en droit danois et non le Ministre de l'intérieur.

En outre, plus récemment a été adoptée le 24 novembre 2019⁴⁷ par le parlement danois une loi ajoutant trois paragraphes à la section 8B de la loi danoise sur le droit des étrangers. Ces trois nouveaux paragraphes contiennent les dispositions suivantes issues d'une traduction libre :

3. Quiconque a agi d'une manière qui porte gravement atteinte aux intérêts vitaux du pays peut être privé de sa nationalité danoise par le ministre des affaires étrangères et de l'intégration, à moins qu'il ne devienne apatride.

4. Le ministre de la Justice peut décider que les informations incluses dans l'évaluation conformément au point 3, ne peuvent être divulguées à la partie ou au ministre des affaires étrangères et de l'intégration pour des raisons de sécurité. Dans les cas où l'appréciation de la question de savoir si une ligne de conduite gravement préjudiciable aux intérêts vitaux du pays repose sur des informations qui, pour des raisons de sécurité, ne peuvent être divulguées à la partie ou au ministre des Affaires étrangères et de l'intégration, le ministre de la Justice peut à la demande du ministre de l'Immigration et de l'Intégration, évaluer si la personne concernée conformément au point 3 doit être considérée

⁴⁵ CEDH, *K2 c. Royaume-Uni*, n° 42387/13, 7 février 2017, §54 à 61.

⁴⁶ Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret : loi danoise sur le droit des étrangers : lien disponible uniquement en danois <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=202609> (consulté le 27/03/2020).

⁴⁷ Loi modifiant la loi danoise sur les autochtones et la loi sur les étrangers en date du 24 novembre 2019, en vigueur depuis le 25 novembre 2019 : <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=210778> (consulté le 03/04/2020).

comme ayant agi d'une manière qui porte gravement atteinte aux intérêts vitaux du pays. Cette évaluation est utilisée dans la décision du ministre des Affaires étrangères et de l'intégration.

5. Si, malgré des efforts raisonnables, il n'est pas possible de notifier le retrait conformément au paragraphe 3 à la personne qui, conformément au paragraphe 3 a été privé de sa citoyenneté danoise, à d'autres égards, la privation de citoyenneté est inscrite dans un avis au Journal officiel.

Il y existe donc depuis peu une autre procédure permettant de retirer la nationalité danoise aux binationaux danois qui ont quitté le territoire danois, sans qu'il y ait besoin au préalable d'une condamnation pénale.

Depuis 2016 au Danemark, treize personnes ont été condamnées pour avoir rejoint, ou tenté de rejoindre, une organisation terroriste⁴⁸. Neuf d'entre elles ont été déchues de leur nationalité danoise et expulsées, après une décision de justice. Les autres étant exclusivement danoises, elles ne peuvent pas être privées de nationalité, d'après la législation en vigueur. L'État danois estime qu'une quarantaine de djihadistes ayant des liens avec le pays scandinave se trouve actuellement sur le territoire de l'ancien « califat » de l'EI. Dix d'entre eux y sont emprisonnés⁴⁹.

2. L'appréciation du droit danois de la perte de nationalité au regard des critères dégagés précédemment

Ces mesures sont applicables à l'ensemble des Danois dans les mêmes conditions, quel que soit le mode d'acquisition de leur nationalité danoise.

- **Lutte contre l'apatridie**

Le droit danois fait de la possession d'une autre nationalité la condition à la perte de la nationalité danoise. Ce droit est donc conforme aux conventions internationales luttant contre l'apatridie.

- **Les garanties procédurales**

La décision de privation de la nationalité étant prise par un juge en droit danois et non pas le ministre compétent, cette décision peut donc faire l'objet des voies de recours habituel à tous les jugements.

Mais dans ce cas, le retrait de la nationalité pourrait être considéré de peine complémentaire et il pourrait y avoir le risque que la perte de la nationalité soit qualifiée par la Cour EDH de double peine et qu'à ce titre, elle soit condamnée si la mesure était prise dans le cadre d'une procédure ultérieure à la condamnation pénale⁵⁰. Le rapport de l'APCE est sur ce point assez paradoxal puisque l'APCE souhaite que le juge pénal soit l'autorité compétente pouvant prononcer la déchéance de nationalité tout en alertant sur la double peine que pourrait constituer la déchéance de nationalité au regard de la condamnation pénale⁵¹.

Le deuxième moyen permettant de déchoir de leur nationalité les Danois partis rejoindre les armées djihadistes ne fait pas état de procédure entourant la mesure. Cette mesure serait dans ce cas un arrêté ministériel et non plus une décision de justice. Il est seulement précisé qu'à défaut d'avoir pu notifier le retrait de nationalité à l'intéressé la mesure de retrait était publiée au journal officiel. S'il n'était prévu

⁴⁸Article du *Figaro*, en date du 28 mars 2019, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/danemark-les-enfants-de-djihadistes-seront-privés-de-nationalité-20190328> (consulté le 03/04/2020).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Cf. article 4 protocole n° 7 de la Convention européenne et la fiche pratique y relative : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_7_FRA.pdf (consulté le 31/03/2020).

⁵¹ APCE, préc., doc. 14790, §§ 6 et 7.

aucun recours contre cette décision du ministre, il pourrait être considéré que les garanties procédurales existantes ne sont pas suffisantes.

- **La proportionnalité de la mesure**

La décision de déchéance de nationalité ne peut être prise que si la personne a été condamnée pour des faits de terrorisme. Le critère de la proportion de la mesure vis-à-vis de la gravité de l'acte commis par l'intéressé semble donc être atteint.

La décision de déchéance de nationalité résultant d'un arrêté ministériel sera prise après évaluation du comportement de l'intéressé, qui doit porter atteinte d'une manière grave aux intérêts vitaux de l'État. Il semble que la proportionnalité de la mesure est atteinte.

Ces législations diffèrent tant par les personnes qu'elles visent (la totalité des nationaux ou seulement les naturalisés), par les personnes habilitées à prendre la décision (Ministre ou juge pénal), que par la nécessité d'une condamnation pénale. Toutefois, il semble bien que l'ensemble de ces législations respectent les conditions posées par le droit international.

Conclusion générale :

Il ressort de l'ensemble de cette étude, que les décisions de retrait ou de déchéance de nationalité intervenues ces dernières années sont très marginales en proportion des 5000 à 6000 ressortissants européens ayant quitté leur État européen pour la Syrie.

Cette forte disproportion s'explique en raison de plusieurs facteurs. Tout d'abord, plusieurs États, comme cela été évoqué, respectent la règle de droit international visant à empêcher l'apatridie. Or, tous les ressortissants djihadistes européens n'ont pas une double nationalité.

Ensuite, il semble que les États européens soient assez hésitants à opter pour des politiques visant à déchoir de manière massive leurs nationaux. Peut-être est-ce dû au fait que les déchéances de nationalité intervenues en grande nombre par le passé étaient le fait d'États totalitaires ou du moins non démocratiques⁵².

En conséquence, de nombreux ressortissants européens qui se sont enrôlés dans les armées djihadistes conservent leur nationalité d'un État européen. Cela est problématique pour deux raisons principales.

Tout d'abord, cela crée un décalage entre le droit et la réalité, car le rattachement *juridique* entre ces personnes et les États ne correspond pas à un rattachement *effectif*. Or, la nationalité vise à traduire juridiquement un lien d'appartenance réel entre un individu et un État.

Par ailleurs et surtout, l'individu conservant la nationalité de l'État européen ne peut pas faire l'objet d'une expulsion, il a donc un droit de vivre dans le pays dont il est ressortissant. Ceci constitue une véritable menace pour la sécurité nationale, pour la population présente sur l'État européen. Or la protection de la population doit rester la considération primordiale.

⁵² On pense notamment aux déchéances de nationalité des juifs par le régime nazi durant la Seconde Guerre Mondiale, en France aux déchéances de nationalité intervenues en grand nombre sous le Régime de Vichy, ou plus récemment à la politique de la République Dominicaine de priver de manière rétroactive et arbitraire des milliers de Dominicains d'origine haïtienne de leur nationalité dominicaine, les empêchant d'accès aux droits fondamentaux (droit au travail, santé, éducation) cf. Cour constitutionnelle de République Dominicaine, 23 sept. 2013, TC/168/13. Cette dernière a été condamnée par la Cour Interaméricaine des droits de l'homme le 28 août 2014, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*.

Quelles solutions ?

La solution pouvant être apportée est davantage politique que juridique. En effet, plusieurs États - dont la France - ont déjà dans leurs législations des dispositions relatives au retrait et à la déchéance de nationalité, conformes au droit international. Toutefois, ces États n'utilisent pas ces dispositions. Une meilleure connaissance par les gouvernements de leurs dispositions législatives sur la perte de nationalité et une volonté de les appliquer, serait déjà une première réponse.

En outre, comme cela ressort également de cette étude, les États peuvent également adopter de nouvelles lois pour rendre plus simple cette décision de révocation de nationalité, tout en veillant à conserver les garanties procédurales nécessaires.

Ces solutions, conformes au droit international, permettraient effectivement de redonner de la substance à la notion même de nationalité mais également de protéger les Européens des menaces réelles que constituent le retour des djihadistes sur le territoire européen.