



La déchéance de nationalité

Éléments d'histoire d'une révision constitutionnelle ratée

Claire Zalc

DANS **POUVOIRS** 2018/3 N° 166 , PAGES 41 À 57

ÉDITIONS **LE SEUIL**

ISSN 0152-0768

ISBN 9782021390674

DOI 10.3917/pouv.166.0041

Date de mise en ligne : 05/10/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2018-3-page-41?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

ÉLÉMENTS D'HISTOIRE D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE RATÉE

Le 30 mars 2016, François Hollande, président de la République, déclare qu'il renonce à convoquer un Congrès à Versailles : le débat constitutionnel est clos, la révision enterrée. Cette décision, qui survient après quatre mois de controverses acharnées, précipite sans nul doute le renoncement, plus général, de François Hollande à une candidature pour un second mandat présidentiel. C'est le 1^{er} décembre 2016 qu'il annonce en effet, à l'Élysée, d'une voix blanche, qu'il a décidé « de ne pas être candidat à la présidentielle ». Or quelques semaines auparavant, en octobre 2016, il a reconnu regretter d'avoir proposé d'inscrire la déchéance de nationalité dans la Constitution : « Je mesure le trouble que cette initiative a pu créer », concédant que « la déchéance de nationalité n'a [...] aucune valeur dissuasive »¹.

Au cours des années suivantes, il a rappelé à plusieurs reprises qu'il avait alors fait fausse route. En avril 2018, dans *Les Leçons du pouvoir*, il confesse, à propos de la déchéance de nationalité : « Quand je me retourne sur mon quinquennat, c'est mon premier regret », et ajoute : « J'aurais dû mieux écouter Christiane Taubira »². La ministre de la Justice de l'époque avait démissionné le 27 janvier 2016, expliquant quitter le gouvernement « sur un désaccord politique majeur » : « Je choisis d'être fidèle à moi-même, à mes engagements, à mes combats, à mon rapport aux autres, fidèle à nous tels que je nous comprends. »

En revenant en historienne sur cet épisode, j'en proposerai deux lectures, non concurrentes mais complémentaires. La première consiste

1. *Libération*, 12 octobre 2016.

2. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018, p. 263.

à en dresser une chronique, dans le sens étymologique où les médiévistes l'entendent, autrement dit un recueil de faits historiques dans l'ordre de leur succession³. Dérouler les faits durant la période 13 novembre 2015-30 mars 2016, afin de faire le récit de l'échec de la révision constitutionnelle. La seconde lecture aborde la question des dialogues entre histoire et pouvoir, autour des jeux passé-présent initiés autour de cet événement.

CHRONIQUE D'UN ÉCHEC

42

Dans son article publié au sein de cette même revue, Gilles Finchelstein se livrait, en janvier 2017, à un premier retour. À la chronique, il préfère la chronologie : « Une lecture linéaire de ces événements pourrait laisser croire à un enchaînement conduisant irrémédiablement de ce début à cette fin. Or il n'en est rien, et il faut donc essayer d'isoler les moments qui marquent de véritables aiguillages pour comprendre à chaque fois quelles logiques ont été à l'œuvre⁴. » Il fait commencer l'histoire le lundi 16 novembre 2015, lors de l'annonce au Parlement, par François Hollande, du projet de loi d'extension de la déchéance de nationalité. Il me semble intéressant d'opter pour un spectre temporel légèrement décalé afin d'émettre des hypothèses sur l'origine de cette curieuse idée.

La temporalité du choc

Dans la soirée du 13 novembre 2015, à Paris et dans sa périphérie, se déroule une série de fusillades et d'attaques suicides. À 23 h 53, le président de la République, François Hollande, dans une allocution solennelle à la télévision, qualifie les attaques en cours d'« horreur » et annonce la tenue d'un conseil des ministres exceptionnel, où sera décrété, à minuit, l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire et le rétablissement des contrôles aux frontières nationales. Cette déclaration réactive une mesure mise en place pour la première fois en 1955 afin de faire face à la situation en Algérie, puis sollicitée en novembre 2005 par Dominique de Villepin pour affronter les « émeutes des banlieues »⁵. Le 14 novembre

3. Je remercie Marc Guillaume de sa confiance et de son aide pour rassembler la documentation relative à l'écriture de cette chronique, tout en assumant l'entière responsabilité des propos et analyses qui y pointent.

4. « Post mortem. Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité », *Pouvoirs*, n° 160, janvier 2017, p. 99-112.

5. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement social*, n° 218, 2007, p. 63-78.

2015, le bilan des victimes s'établit à cent vingt-neuf morts et trois cent cinquante-quatre blessés hospitalisés⁶. Les comparaisons historiques sont immédiatement convoquées par les journalistes, considérant ces attentats, par le nombre des victimes, comme « les plus meurtriers perpétrés en France depuis la Seconde Guerre mondiale⁷ ».

Un conseil de défense est réuni à l'Élysée le matin suivant les attentats. À son issue, François Hollande annonce qu'il parlera devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 16 novembre 2015, conformément aux dispositions de l'article 18 de la Constitution de 1958. La déchéance n'est pas à l'ordre du jour. En revanche, les signes politiques se multiplient pour en appeler à l'unité nationale : dimanche 15 novembre, alors que l'enquête bat son plein pour retrouver ceux des assaillants qui ont réussi à prendre la fuite, alors que plusieurs dizaines de corps de victimes restent encore non identifiées, François Hollande reçoit les représentants de la classe politique à l'Élysée. S'y succèdent un certain nombre d'entretiens, d'abord avec son prédécesseur à la tête de l'État, Nicolas Sarkozy, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, puis avec les leaders des principaux partis politiques. Certains s'expriment, en sortant, sur la possibilité d'une prolongation de l'état d'urgence. Toujours rien, pas un mot, sur la déchéance.

Ce n'est que dans le cadre exceptionnel mis en place le lundi 16 novembre, autrement dit devant les cinq cent soixante-dix-sept députés et trois cent quarante-huit sénateurs réunis en Congrès à Versailles, que le Président de la République aborde cette question. Il commence par annoncer une révision constitutionnelle, afin d'instituer un état intermédiaire permettant « la prise de mesures exceptionnelles pour une certaine durée sans recourir à l'état d'urgence et sans compromettre l'exercice des libertés publiques », puis ajoute : « Cette révision de la Constitution doit s'accompagner d'autres mesures. Il y va de la déchéance de nationalité. La déchéance de nationalité ne doit pas avoir pour résultat de rendre quelqu'un apatride, mais nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme, même s'il est né français, je dis bien "même s'il est né français" dès lors qu'il bénéficie d'une autre nationalité. » Sanctionner les étrangers, montrer du doigt les binationaux,

6. Le 20 novembre 2015, le Premier ministre annonce au Sénat que le nombre de morts est de cent trente, auquel s'ajoutent sept des assaillants. Le 1^{er} mars 2016, on décompte quatre cent treize blessés hospitalisés, dont vingt-sept toujours pris en charge par des établissements hospitaliers.

7. « L'attentat le plus meurtrier depuis 1945 », LeMonde.fr, 14 novembre 2015.

le discours visant à l'unité nationale se construit sur la proposition d'une répression de l'immigration: « De même, nous devons pouvoir interdire à un binational de revenir sur notre territoire s'il représente un risque terroriste, sauf à ce qu'il se soumette, comme le font d'ailleurs nos amis britanniques, à un dispositif de contrôle draconien. Nous devons pouvoir expulser plus rapidement les étrangers qui représentent une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public et la sécurité de la nation, mais nous devons le faire dans le respect de nos engagements internationaux. » François Hollande, pour jouer l'union nationale, se réapproprie alors « une des propositions formulées depuis longtemps par l'opposition: l'extension de la déchéance de nationalité⁸ ». Le programme de Jean-Marie Le Pen en 2007 prévoyait ainsi de rendre possible la déchéance de la nationalité dans le cas de crime ou de délit grave ayant entraîné une condamnation à plus de six mois de prison, et Nicolas Sarkozy en faisait l'un des projets phares de son discours de Grenoble, à l'été 2010. Les réactions à chaud semblent marquées par l'unanimité – parlementaires applaudissant debout le discours avant d'entonner *La Marseillaise* et cote de popularité du président Hollande gagnant 20 points dans le baromètre TNS Sofres-OnePoint publié peu après⁹. Le mardi 17 novembre, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence est adopté par le Conseil d'État et présenté, le lendemain, en conseil des ministres, avant d'être adopté par l'Assemblée nationale le jeudi, puis par le Sénat le vendredi.

La temporalité de la polémique

Le débat entre rapidement dans la sphère juridique autour de la nécessité, ou non, d'une révision constitutionnelle pour étendre la déchéance de nationalité. Alors que l'exécutif saisit le Conseil d'État pour avis le 1^{er} décembre, ce sont deux historiens qui prennent publiquement position contre cette décision, Patrick Weil et Jules Lepoutre, écrivant ainsi, le 3 décembre 2015: « La réponse est doublement: non! Non juridiquement, et non politiquement au sens le plus noble du terme¹⁰. » Le rôle de Patrick Weil, historien et politiste, est important: il jouit d'une position d'expert sur les questions de nationalité, depuis qu'il a été appelé par Lionel Jospin en 1997 pour piloter une mission sur

8. *Les Leçons du pouvoir, op. cit.*, p. 264.

9. Gilles Finchelstein, « Post mortem... », art. cité, p. 102.

10. « Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité! », LeMonde.fr, 3 décembre 2015.

le droit des étrangers et a orienté, par ses recommandations, la loi dite Chevènement de 1998¹¹. Près de vingt ans plus tard, le contexte a changé : Patrick Weil multiplie les prises de parole médiatiques durant ce début décembre 2015. Il rencontre François Hollande pour tenter de le convaincre de l'inanité de cette mesure, rédige plusieurs tribunes dans différents organes de presse. En vain. La position d'expert dont il a joui en 1997 reste de fait exceptionnelle : comme le rappelle François Héran, il existe une déconnexion entre le discours politique et la réalité en matière de migrations et d'intégration¹². Le 11 décembre 2015, le Conseil d'État rend son avis, publié le 17 : il considère que, pour ouvrir la possibilité de priver un Français de naissance de sa nationalité, il est nécessaire de réviser la Constitution, « eu égard au risque d'inconstitutionnalité qui pèserait sur une loi ordinaire ». La disposition aurait « une portée pratique limitée » (§ 7) et serait peu dissuasive pour les terroristes mais, « pour autant », « répond à un objectif légitime ». Dès lors, son impact modeste « n'a pas paru au Conseil suffisant pour lui permettre de conclure qu'elle ne sera pas opportune ». Il « émet en conséquence un avis favorable », à condition de limiter la possibilité de cette déchéance aux crimes terroristes, et de ne pas l'étendre aux délits (§ 8). Afin d'éviter d'introduire le mot « terrorisme » dans la Constitution, le Conseil d'État préfère une autre formulation : pourront être déchues de leur nationalité les seules personnes « condamnées pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation ».

45

Le projet de loi est présenté en conseil des ministres le 23 décembre 2015. Quelques moments avant, un échange a lieu entre François Hollande, Manuel Valls, Christiane Taubira et Bernard Cazeneuve sur l'opportunité de maintenir la mesure, dont le Président a relaté depuis quelques bribes. Ce dernier décide de poursuivre, afin de ne pas se dédire. Il ne mesure pas la force des contestations qui commencent alors à s'exprimer, pourtant en pleines vacances de Noël. Le conseil des ministres inclut donc, dans son projet de loi de révision constitutionnelle, un article 2 qui permet la déchéance de nationalité pour les binationaux nés français. « Cette mesure vise à sanctionner les auteurs des seuls crimes les plus graves, à l'exception de tout délit. Les règles qui leur seront applicables sont ainsi rapprochées de celles actuellement en vigueur pour les binationaux devenus français. À la suite de la révision constitutionnelle,

11. « Le chercheur et la décision politique. Entretien avec Patrick Weil », *Critique internationale*, n° 1, 1998, p. 44-53.

12. *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*, Paris, La Découverte, 2017.

une loi ordinaire sera nécessaire pour fixer les modalités d'application de ces dispositions, notamment la liste des crimes pouvant conduire, en cas de condamnation, à la déchéance de nationalité¹³. » La polémique s'arrime ensuite au statut des personnes éventuellement concernées : peut-on considérer ainsi à part les individus possédant une double nationalité ? Si le débat à gauche semble vif, une large majorité des personnes interrogées (86 %) par Elabe pour BFMTV dans la dernière semaine de décembre se déclare favorable à ce qu'une personne née française et qui détient une autre nationalité puisse être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée « pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation », par exemple un crime constituant un acte de terrorisme¹⁴. La mesure semble alors soutenue très massivement puisque 61 % des personnes interrogées déclarent y être « tout à fait favorables », et cela quelle que soit leur préférence partisane, même si le soutien au projet de l'exécutif est plus marqué à droite (93 %) et au Front national (97 %) qu'à gauche (73 %) – au sein de laquelle 83 % des sympathisants socialistes approuvent la mesure, contre « seulement » 59 % au Front de gauche et à Europe Écologie-Les Verts¹⁵.

La temporalité parlementaire

En février, la part des sondés en faveur de la déchéance de nationalité descend à 73 % ; l'on note une nette diminution du soutien à gauche, sous l'effet de la polémique qui ne cesse d'enfler depuis le début de l'année 2016. Si la majorité semble rester favorable, par principe, à la mesure, beaucoup sont gagnés par l'idée qu'elle ne sert pas à grand-chose. De plus, la déchéance de nationalité n'apparaît plus du tout prioritaire. L'inefficacité de la mesure est dénoncée par de nombreux responsables politiques, de droite comme de gauche, argument maintes fois repris par les députés lors des débats parlementaires. Le projet de loi est discuté à l'Assemblée le 5 février 2016. C'est le Premier ministre, Manuel Valls, qui présente le texte. Son allocution évoque la menace terroriste, « inédite, globale, durable », et ne cesse d'asséner que la France est en guerre : « Les Français, sortis d'une certaine forme d'insouciance, savent que le terrorisme nous fait la guerre, et que nous sommes en guerre. » Manuel Valls défend

13. Compte rendu du conseil des ministres du 23 décembre 2015.

14. Pour une analyse éclairante des tenants de la polémique, cf. Sarah Mazouz, « Politique de la délégitimation : de la remise en cause de la double nationalité au projet d'extension de la déchéance de nationalité », *Mouvements*, n° 88, 2016, p. 159-167.

15. « Les Français et le débat sur la déchéance de nationalité. Sondage Elabe pour BFMTV », Elabe.fr, 29 décembre 2015.

l'idée d'une nécessaire révision constitutionnelle pour inscrire le régime de l'état d'urgence dans la Constitution. Il évoque également l'article 2 du projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 34 C pour qu'une personne, même née française, puisse être déchue de sa nationalité lorsqu'elle est « condamnée pour une atteinte grave à la vie de la nation ». Il justifie, là encore, cette mesure en érigeant la frontière entre le national et l'étranger : « Nous avons besoin d'actes qui rappellent ce qu'est la nation française, ce que cela veut dire, être français. » Manuel Valls, tout en déclarant avoir « entendu le débat public, l'avis des juristes, des intellectuels », revendique ce choix en puisant puissamment dans une rhétorique ancrée sur une conception républicaine d'une nation exclusive et fière d'elle-même : les termes « République » et « nation » sont martelés respectivement vingt-six fois et trente-quatre fois par le Premier ministre au cours de la seule séance du 5 février 2016 ! Il s'exprime au nom d'un « idéal qui est au cœur de la République et de la construction nationale », et défend la déchéance comme « un geste qui marque l'union de tous ceux qui respectent le pacte républicain contre tous ceux qui le brisent ». Le débat qui s'engage alors à l'Assemblée est passionnant : la députée Cécile Duflot s'oppose à la révision, s'appuyant sur les mots de Montesquieu, de Robert Badinter, de Germaine Tillion, et... citant même Guy Carcassonne, en arguant qu'il s'agit alors d'éviter un « blanc-seing donné par avance à n'importe quelle révision votée n'importe comment, par n'importe qui, dans n'importe quelle circonstance¹⁶ ». Manuel Valls reprend d'ailleurs l'hommage à Guy Carcassonne, « disparu il y a trois ans, et avec lequel [il] partageait[t] bien des analyses et des combats »¹⁷.

47

Les débats continuent d'animer l'Hémicycle les jours qui suivent, avant l'adoption du projet de loi par l'Assemblée le 10 février 2016 par 317 voix pour et 199 contre. L'article 2 permet la déchéance de nationalité pour les binationaux nés Français pour un crime ou un délit constituant une « atteinte grave à la vie de la nation ». Il est prévu qu'une loi ordinaire en fixe la liste. Un amendement déposé à l'initiative du gouvernement supprime la référence à la plurinationalité.

Début mars, un certain nombre de personnalités sont auditionnées par la commission des lois du Sénat, parmi lesquelles le vice-président du Conseil

16. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1006, citant Guy Carcassonne, « Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circonscrit », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, janvier 2010, p. 47.

17. Mais qu'aurait pensé Guy de tout cela ?

d'État, le premier président de la Cour de cassation, mais également deux professeurs de droit constitutionnel (Dominique Chagnollaud et Olivier Beaud), ou encore l'historien Patrick Weil. Au cours des échanges, les trois universitaires se prononcent contre la déchéance de nationalité. La loi est ensuite examinée au Sénat lors des séances des 16 et 17 mars 2016. Le ton de Manuel Valls a changé. Il est plus offensif : « L'ennemi, ce sont ceux qui pillent, violent, tuent, réduisent en esclavage ; ceux qui, là-bas, commettent des attentats et en planifient d'autres sur notre sol. » Il justifie le risque de l'apatridie, qui peut découler de la déchéance, parce qu'il « ne peut en aucune manière affranchir de cette sanction ceux qui, avec les armes, ont déchiré, rompu le pacte républicain »¹⁸. En première lecture, le Sénat réduit à trois mois le délai maximal de prorogation de l'état d'urgence, puis modifie l'article 2 concernant la déchéance de nationalité. À 186 voix contre 150 et 8 abstentions, les sénateurs reviennent ainsi à la version antérieure du texte, tel qu'il avait été présenté le 23 décembre en conseil des ministres : la déchéance de nationalité ne pourra concerner que les binationaux condamnés définitivement pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation, et sera prononcée par décret. Pourtant Manuel Valls avait mis d'emblée les sénateurs sous pression, les portant responsables d'un éventuel échec de la révision.

Piqué au vif, Philippe Bas, sénateur Les Républicains de la Manche, rapporteur du texte, déclare ne pas avoir « de leçon à recevoir ». Il maintient donc l'amendement prévu pour réécrire l'article 2 – avec le soutien de la majorité des élus de droite et du centre, et l'opposition de toute la gauche – et utilise, même, une ruse de procédure. À la surprise générale – et avec l'accord du gouvernement –, le rapporteur s'appuie sur une disposition du règlement lui permettant de faire passer en priorité son amendement pour réécrire l'article. Une fois celui-ci adopté, tous les amendements de suppression, puisqu'ils concernent l'article modifié, deviennent caducs. Le sénateur communiste Pierre Laurent dénonce l'absurdité qui consiste à autoriser le rapporteur à emprunter « une impasse qui ne débouchera sur rien ».

Faute de faire l'objet d'un accord entre les deux chambres, l'article 2 concernant la déchéance de nationalité pour les terroristes ne pourra donc pas aboutir et être entériné par les parlementaires réunis en Congrès. Le jeu politique entre les deux assemblées a eu raison de l'article 2. Le 30 mars, François Hollande renonce à convoquer le Congrès. C'est la révision constitutionnelle dans son ensemble qui est enterrée, s'ajoutant

18. Sénat, séance du 16 mars 2016, p. 4177-4178.

à la liste de l'histoire des révisions inabouties de la V^e République (1967, 1969, 1973, 1974, 1975, 1984, 1990, 1992, 1998, 1999, 2000, 2001, 2006). Cette courte chronique s'inscrit pourtant dans d'autres histoires, qui appellent d'autres temporalités.

DU POIDS DE L'HISTOIRE

Comment lire et comprendre l'échec de cette révision constitutionnelle, en adoptant un point de vue d'historienne¹⁹ ? Je n'ai pas le talent d'un Marc Bloch et ne peux arguer, comme lui lors de la défaite de 1940, d'une position de témoin privilégiée au cours de ces quelques mois. Je les ai vécus comme des millions d'autres habitants de France, effarée et effondrée par les attentats du 13 novembre 2015, dubitative et circonspecte devant les réponses politiques proposées, énervée et désespérée par les recours incessants à l'Histoire, avec sa grande Hache aurait dit Georges Perec, qui n'ont cessé d'alimenter les débats dans les semaines qui ont suivi. La seule particularité de ma position tient en quelques mots : je travaillais depuis cinq ans à la rédaction d'une recherche portant sur les dénaturalisations sous le régime de Vichy²⁰. J'avais bouclé le manuscrit à la fin octobre 2015. La soutenance était prévue pour le 9 décembre. Le 13 novembre, à midi, je déjeunais d'ailleurs avec mon editrice des éditions du Seuil pour lui proposer le manuscrit tout juste fini. Dès lors, de mon point de vue, c'est le présent qui vient rattraper l'histoire lorsque François Hollande annonce, deux jours après les attentats, qu'il va proposer la déchéance de nationalité : mon sujet de recherche est subitement et violemment éclairé par les feux de l'actualité²¹. Les journalistes sollicitent mon avis. Je me terre. C'est aussi que je doute, à l'instar de mes amis et collègues de la revue d'histoire *Vingtième Siècle*. « Comment

19. Sur les explications données, à chaud, en certaines circonstances, par l'historien, il convient de renvoyer avant tout aux merveilleuses analyses de Marc Bloch rédigées pendant l'été 1940, et publiées dans *L'Étrange Défaite* (1946), Paris, Gallimard, 1990. Par son témoignage, l'historien se fait alors ethnographe (Florence Weber, « Métier d'historien, métier d'ethnographe », *Cahiers Marc Bloch*, n° 4, 1996, p. 6-24). Sur la thématique plus générale de l'expertise historique, cf. *Sociétés contemporaines*, n° 39, *Expertises historiennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

20. « Des relations de pouvoir ordinaires. Les dénaturalisations sous Vichy », mémoire de l'habilitation à diriger des recherches, soutenue le 9 décembre 2015 devant un jury composé de Christophe Charle, Nancy Green, Julian Jackson, Paul-André Rosental, Patrick Weil et Annette Wieviorka.

21. Sur ce point, cf. Marie-Bénédicte Daviet-Vincent, « Quand l'actualité entre en résonance avec un objet de recherche. L'internement des nazis et des collaborateurs à la fin de la Seconde Guerre mondiale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 134, 2017, p. 21-36.

écrire, en historien(ne), sur les attentats du 13 novembre 2015 ? Et d'ailleurs pour quoi faire ? Pourquoi au fond s'évertuer à ajouter quelques récits supplémentaires à tous ceux qui se sont accumulés depuis pour tenter de donner sens et forger en même temps l'événement ? Pourquoi même absolutiser à ce point ce 13 Novembre, au risque de l'erreur de perspective ou au moins de négliger la séquence beaucoup plus large dans lequel il s'inscrit, tant dans le temps que dans l'espace²² ? » Fallait-il lier l'histoire des dénaturalisations et celle de la déchéance de nationalité ? J'ai choisi, à ce moment, de ne pas contribuer à la confusion des genres²³. Et ce, d'autant que les controverses suscitées par le projet d'inscrire la déchéance de la nationalité dans la Constitution française n'ont de cesse de se positionner face à l'histoire. Pour le meilleur et pour le pire.

50 *Le recours à l'histoire*

Lors de ces événements, le passé s'impose comme une référence centrale, offrant un cas d'école sur les utilisations de l'histoire dans les débats relatifs aux enjeux de nationalité, d'une part, et relatifs à la Constitution, d'autre part. Cet épisode offre ainsi un parfait exemple des manières dont l'histoire s'institue comme enjeu de pouvoir dans la France républicaine. La demande d'histoire correspond à plusieurs nécessités : revenir sur la genèse des événements en inscrivant le moment dans un contexte plus large, réfléchir sur les logiques de rupture et de continuité, mettre à distance. Néanmoins, la frontière est souvent ténue entre le principe d'une meilleure intelligibilité et l'instrumentalisation du passé, dans un pays où l'histoire, et les historiens, ont joué un rôle particulièrement important à la fois dans la question nationale et dans la construction de la République²⁴.

Que ce soit pour rappeler les différences entre le contexte actuel et le passé ou, au contraire, pour mettre en garde contre les dérives liées aux procédures de déchéance, citant en particulier l'épisode des dénaturalisations menées entre 1940 et 1944, les références au précédent vichyssois ont incontestablement pesé sur les débats autour de la déchéance de

22. « À l'épreuve du présent. Quelques réflexions historiques après le 13 Novembre », *ibid.*, p. 3.

23. J'ai renoncé, d'ailleurs, à écrire l'article sur les dénaturalisations un temps prévu dans le numéro spécial de *Vingtième Siècle* à la suite du 13 novembre 2015.

24. Gérard Noiriel, « La question nationale comme objet de l'histoire sociale », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 4, 1991, p. 72-94. Sur le cas colonial, cf. Pierre Singaravélou, « Des historiens sans histoire ? La construction de l'historiographie coloniale en France sous la Troisième République », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 185, 2010, p. 30-43.

nationalité. Le discours de Manuel Valls à l'Assemblée le 5 février 2016 invoque Ernest Renan et son « plébiscite de tous les jours », affirme le lien entre « déchéance de nationalité » et République. Il retrace même, devant les députés, l'histoire de la déchéance, depuis le décret de 1848 combattant l'esclavagisme jusqu'à la loi de 1996 qui étend la sanction aux crimes et délits terroristes, en passant par les textes de 1915, de 1917 et de 1927, le décret-loi de 1938 et l'ordonnance de 1945, puis les lois de 1973 et de 1993, propres à la V^e République, qui instaurent le régime de l'article 25 du code civil. Le Premier ministre englobe l'ensemble de ces dispositions dans un même objectif, « combattre les ennemis de la République et de la France²⁵ ».

Très vite, la référence à Vichy s'imisce dans les débats. François Hollande se souvient, avec amertume, que « la mémoire des années noires s'introduit dans la discussion : l'État français dirigé par le maréchal Pétain, hors de tous les principes, avait en effet exclu de la communauté française des juifs et des résistants. La comparaison [le] révolte²⁶ ». Dès le 5 décembre 2015, dans *Le Monde*, Frank Johannes rappelle le « précédent de Vichy »²⁷. Dans la semaine qui suit la soutenance de mon habilitation, je suis contactée par plusieurs journalistes qui souhaitent « faire le parallèle ». *Le Dauphiné* du 25 décembre consacre un article à la déchéance de nationalité du général de Gaulle sous Vichy. La référence franchit les portes de l'Assemblée par la voix de Cécile Duflot, lors des débats consacrés à l'examen de la loi de protection de la nation. La députée écologiste rappelle en effet, à propos de la déchéance de nationalité, que « le dernier régime à l'avoir massivement utilisé fut le régime de Vichy. (*Exclamations.*) [...] Il ne s'agit pas ici de faire des parallèles hasardeux mais, que cela vous plaise ou non, il s'agit de rappeler un traumatisme de notre histoire, né dans un Parlement composé de parlementaires français ». Elle conclut : « La priorité n'est pas la révision de la Constitution ; c'est la réinvention de la République. »²⁸ Charles de Courson, député de droite, fait le lien avec son histoire familiale, en évoquant ses ascendants directs : « Pour moi, voter ce texte, c'était trahir la mémoire de mon grand-père, député de la nation, mort à Neuengamme, et qui, parce qu'il était contre le sabordage de la République, n'avait pas voté les pleins pouvoirs au maréchal Pétain [...]. Pendant la Seconde

25. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1003.

26. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 266.

27. « Déchéance de nationalité : le précédent de Vichy », *Libertes.blog.LeMonde.fr*, 5 décembre 2015.

28. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1007.

Guerre mondiale, mon père, qui était résistant, a été qualifié de “terroriste”, parce qu’il avait pris les armes, non par des juridictions indépendantes mais par l’occupant nazi [...]. Que le lourd passé de notre nation éclaire son avenir²⁹. »

52 Le Premier ministre s’emploie, devant les parlementaires, à démarquer sa proposition du précédent vichyssois. Il déclare ainsi devant les députés : « J’ai rappelé les lois ou les décrets-lois qui ont été adoptés au cours de la première partie du xx^e siècle. J’ai rappelé le rétablissement d’un régime normalisé de la déchéance de la nationalité, à la Libération, par ces gouvernements qui regardaient eux aussi la vérité en face, et qui sortaient de cette période sombre. Mais je veux le rappeler : Vichy, ce n’est pas la République ! C’est une part de la France mais ce n’est pas la République³⁰. » Devant le Sénat, cette fois-ci, il tente d’inscrire la déchéance dans l’histoire, tout en omettant l’épisode vichyssois. Pour lui, « la déchéance de nationalité est une sanction républicaine. Créée en 1848, d’abord contre les esclavagistes, elle a été chaque fois utilisée ensuite avec le souci impérieux de punir les ennemis de la République : en 1915, en 1917, en 1927, en 1938, en 1945 ; plus récemment, en 1973, en 1993, en 1996, en 2006 ». Il omet, au cours de la litanie de dates énoncées, les lois des 22 et 23 juillet 1940 relatives respectivement à la révision des naturalisations et à la déchéance de nationalité³¹. Le nom de Patrick Weil revient à moult reprises dans les rangs des parlementaires. Il est cité par le député Gérard Sebaoun, puis encore par les sénateurs Pierre Laurent et Pierre-Yves Collombat. Devant ces sollicitations, quelles positions adopter ?

Retracer la genèse

La première posture de l’historienne consiste à tenter de retracer la genèse de la mesure. Depuis la Révolution française, la construction de la citoyenneté républicaine puis la définition de la nationalité s’accompagnent de processus de limitations et d’exclusions, concomitants.

Perte de nationalité à titre de sanction ou de peine : le décret du 27 avril 1848 qui abolit l’esclavage décide que ceux qui pratiquent ce dernier seront déchus de leur nationalité ; la loi sur la nationalité de 1889 prévoit la déchéance dans trois cas : l’acceptation de fonctions publiques à l’étranger, l’enrôlement dans une armée étrangère et le commerce et

29. Assemblée nationale, deuxième séance du 8 février 2016, p. 1128.

30. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1010.

31. Sénat, séance du 16 mars 2016, p. 4186.

la possession d'esclaves³². Les populations touchées par cette mesure restent toutefois peu nombreuses : Anne Simonin en recense deux cent vingt-deux entre 1893 et 1927, soit sept cas par an en moyenne³³. La conception de la nationalité qui prévaut alors, jouant sur les registres politiques de la dignité, mais également sentimentaux et familiaux de l'allégeance et de la fidélité, est mise à l'épreuve par la Première Guerre mondiale. La loi du 7 avril 1915 permet la révision de toutes les naturalisations de sujets ressortissants des puissances ennemies : cinq cent quarante-neuf retraits sont prononcés à l'encontre de citoyens originaires d'Allemagne et d'Autriche.

C'est la loi du 10 août 1927 qui met en place la déchéance pour défaut de loyalisme, hors contexte de guerre ; elle comprend, dans ses articles 9 et 10, la possibilité de prononcer la déchéance de la nationalité à l'égard des Français naturalisés s'ils accomplissent des « actes contraires à la sûreté intérieure et extérieure de l'État français » ou s'ils se livrent à des actes « incompatibles avec la qualité de citoyen français et contraires aux intérêts de la France », enfin s'ils se sont soustraits aux obligations militaires³⁴. Ce sont toutes les personnes françaises par acquisition qui sont visées ainsi que « la femme et les enfants » des intéressés. Déjà, le principe de la déchéance fait l'objet de vifs débats à la Chambre des députés ; une partie de la gauche semble choquée par la mesure et Ernest Lafont, député socialiste de la Loire, dépose un amendement qui en propose la suppression. Mais ce dernier est rejeté par 385 voix contre 31³⁵.

Puis le contexte xénophobe des années 1930 provoque une crispation supplémentaire sur la question des naturalisations. Le décret-loi du 12 novembre 1938 modifie le spectre d'application des mesures de déchéance et y adjoint le fait de commettre une infraction entraînant une condamnation d'au moins un an d'emprisonnement « pour crime ou délit commis en France ou à l'étranger³⁶ ».

Dans l'entre-deux-guerres, la plupart des juristes tendent à s'opposer aux mesures de déchéance pour faute, à l'instar de Jean Paulin Niboyet

32. Louis Roman, *La Perte de la nationalité française à titre de déchéance*, Marseille, Marcel Leconte, 1941, p. 21-22.

33. *Le Déshonneur dans la République*, Paris, Grasset, 2008, p. 141.

34. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, 2^e éd., Paris, Gallimard, 2005, p. 397 et suiv. ; Claire Zalc, « La naturalisation, acte ou vecteur d'intégration ? Retour sur l'histoire du débat dans le premier xx^e siècle », *Pouvoirs*, n^o 160, janvier 2017, p. 47-60.

35. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 114-115.

36. « Par décrets-lois de 1938 et 1939, l'indignité devient le support d'une sanction d'une gravité extrême, la déchéance de nationalité », note Anne Simonin (*Le Déshonneur dans la République*, *op. cit.*, p. 108).

qui déplore, dans son *Traité de droit international privé*, ces mesures qui tout d'abord « créent souvent des apatrides, puisque les intéressés n'ont pas, en général, une autre nationalité. Ensuite, et surtout, elles sont théoriquement inexécutables. En effet, leur but est de permettre d'expulser les individus dénationalisés. Or aucun État n'est, en droit des gens, tenu de les recevoir sur son territoire; de sorte que, si l'État étranger se renferme dans ses droits, la France est, en définitive, obligée de les conserver³⁷ ». « En présence d'indignes », il préconise, par conséquent, de « les priver de la jouissance de certains droits » et suggère un arsenal de peines possibles tout en s'opposant à la déchéance de la nationalité³⁸. On retrouve alors l'essentiel des ingrédients du débat de 2015-2016 ! C'est le sens aussi de l'intervention de l'historien ou de l'historienne : rappeler les récurrences des positions.

54

Les disjonctions entre le droit et les faits : le cas de Vichy

Cependant, la seconde posture permet de préciser les différences entre le passé et le présent en rappelant, ainsi, les différences entre déchéances et dénaturalisations. La loi du 22 juillet 1940 mise en place par l'État français conduit, non pas à sanctionner une faute, mais à rapporter les décrets de naturalisation pris précédemment³⁹. Il ne s'agit pas non plus, comme c'est le cas pendant la Première Guerre mondiale, de retirer leur nationalité aux individus originaires des pays ennemis, mais plus largement d'« éliminer de la collectivité française les éléments nuisibles qui avaient pu s'y introduire⁴⁰ ». Si l'on s'attache aux principes qui charpentent les deux mesures, déchéance et dénaturalisation, on observe une relative parenté. La notion d'indignité forme l'un des piliers du droit de la déchéance de nationalité et elle figure dans la justification de la politique de révision des naturalisations initiée par l'État français, en filigrane. Néanmoins, les modalités d'application de la loi du 22 juillet 1940 sur les dénaturalisations, comme les instances mises en place pour ce faire, sont fort éloignées de l'ensemble des dispositifs relatifs aux déchéances de nationalité, précisés par la loi du 23 juillet 1940. D'une part, les termes chronologiques des deux mesures diffèrent puisque la déchéance peut s'appliquer quelle que soit la date de l'acquisition de

37. Jean-Paulin Niboyet, *Traité de droit international privé français*, Paris, Sirey, 1947, p. 450.

38. *Ibid.*, p. 115.

39. Claire Zalc, *Dénaturalisés. Les Retraits de nationalité sous Vichy*, Paris, Seuil, 2016.

40. Circulaire du secrétariat d'État à l'intérieur aux préfets, 1^{er} décembre 1940, Archives départementales de l'Isère, 6602W29, p. 1.

la nationalité française, tandis que la révision ne concerne que les acquisitions postérieures à la loi du 10 août 1927. D'autre part, la déchéance implique l'accomplissement d'une faute, alors que « la révision évoque l'idée d'un terme apporté aux excès d'une loi trop dangereusement libérale⁴¹ ». Cent trente-deux individus sont déchus de la nationalité française entre 1940 et 1944, alors que plus de quinze mille personnes font l'objet d'un décret de dénaturalisation⁴².

Pourtant, la perspective historienne vient aussi rappeler les différences entre la sphère du droit et la sphère du social. L'exploration des archives départementales illustre la perte de repères des agents en charge de l'application de cette politique, déboussolés au milieu d'un arsenal législatif récent, prolifique, et qui ne cesse d'être modifié. Ainsi, le préfet du Rhône n'est pas à même d'établir clairement la distinction entre déchéance et révision, ni dans les termes qu'il mobilise, ni dans les critères qu'il évoque⁴³. Les agents des préfectures ne distinguent que rarement retraits et déchéances de la nationalité : les cartons d'archives mélangent les deux cas de figure. Si les frontières existent dans les textes, leur compréhension par les agents, à tous les niveaux hiérarchiques, du préfet aux commissaires en passant par les agents des bureaux des préfectures, reste nettement plus floue. C'est ainsi que les critères mobilisés dans l'application de la loi du 22 juillet 1940 s'appuient, pour une part non négligeable, sur les critères retenus lors des mesures de déchéance.

55

Faire l'histoire des origines

Enfin, l'histoire permet de contextualiser à la fois la politisation de la question de la nationalité et celle des révisions constitutionnelles. Revenir sur le déroulé des débats autour de la déchéance de la nationalité conduit à interroger l'historicité de la question de la nationalité dans la vie politique française, à différents moments, sous différents régimes. Si l'on considère la manière dont la déchéance de nationalité investit, ou non, la scène parlementaire, on constate la non-linéarité, sous la V^e République, de la question, qui connaît des moments de grande mobilisation, suivis de vastes plages de désintérêt⁴⁴. L'activité législative relative aux

41. Circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets, 21 janvier 1941, Archives départementales de l'Isère, 6602W29, p. 5.

42. Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République*, op. cit., p. 177.

43. Jean-Charles Bonnet, « Naturalisations et révisions de naturalisations dans le Rhône de 1927 à 1944 : l'exemple du Rhône », *Le Mouvement social*, n° 98, 1977, p. 44.

44. Il resterait à poursuivre cette enquête dans les archives de l'Assemblée avant 1981.

questions de nationalité, en général, et à la déchéance de nationalité, en particulier, apparaît intimement liée à l'actualité.

C'est après les attentats de 1995 que la loi du 22 juillet 1996 étend la possibilité de déchéance aux personnes condamnées « pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme⁴⁵ ». Il faut ensuite attendre 2010 pour que le 30 juillet, à l'occasion de la prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère, Nicolas Sarkozy, alors chef de l'État, évoque l'idée d'une réévaluation des « motifs pouvant donner lieu à la déchéance de la nationalité française » dans son discours de Grenoble. Prenant prétexte des incidents qui se sont produits dans la région à la mi-juillet – braqueurs ouvrant le feu en direction de policiers non loin d'Échirolles, affrontements avec les forces de l'ordre –, il affirme que « la nationalité française doit pouvoir être retirée à toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte à la vie d'un policier, ou d'un militaire de la gendarmerie, ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ». À cet effet, l'article 3 *bis* du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, adopté en première lecture, le 12 octobre 2010, par l'Assemblée nationale, ajoute un 5° à l'article 25 du code civil, visant à permettre la déchéance de la nationalité française pour l'individu qui, l'ayant acquise depuis moins de dix ans, a été condamné pour un acte qualifié de crime à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique, prévu et réprimé par le 4° des articles 221-4 (meurtre aggravé) et 222-8 (violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner) du code pénal. La mesure est supprimée par les sénateurs, du fait de l'opposition des centristes et de la gauche, en février 2011. Les débats avaient là encore rappelé le précédent vichyssois, par la voix de la sénatrice Josiane Mathon-Poinat : « La procédure de déchéance de nationalité a certes toujours existé. [...] Cela dit, cette procédure d'exception de triste mémoire a surtout été utilisée par Vichy à l'encontre de personnes de religion juive ou de personnes naturalisées par la loi libérale de 1927⁴⁶. »

56

45. Le Conseil constitutionnel, saisi, a alors jugé qu'une mesure de déchéance de la nationalité française, qui ne peut concerner qu'un Français par acquisition, n'était pas contraire au principe d'égalité entre les Français, en considérant « qu'au regard du droit de la nationalité les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation ; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité » (décision 96-377 DC du 16 juillet 1996). Cette décision sera maintes fois citée dans les débats de 2015-2016.

46. Sénat, séance du 3 février 2011, p. 822.

De même, la sénatrice Nathalie Goulet avait mentionné lors des débats les destins de « son père, ses parents et toute sa famille », dénaturalisés en 1941 avant d'être déportés « à destination d'Auschwitz »⁴⁷. Néanmoins, l'idée chemine et fait l'objet de plusieurs propositions de loi parmi les parlementaires de droite, comme en 2014.

Il conviendrait de poursuivre l'enquête en étudiant méthodiquement les propositions de loi relatives à la déchéance de nationalité, sous les différentes législatures, ainsi que les termes des débats sous différents régimes, afin d'en retracer les logiques chronologiques. La recherche reste à faire.

*

Pour l'instant, on conclura sur l'importance qu'ont prise les références à l'histoire, dans les débats relatifs à cette révision constitutionnelle, place qui interroge, en creux, la place d'une historienne dans le comité de rédaction de *Pouvoirs*. Qu'est-ce que l'histoire apporte dans les débats ? Permettre de rappeler les précédents, d'inscrire le présent dans une longue période, d'adopter autant que possible une certaine distance par rapport aux événements. « L'historien fait œuvre d'honnêteté, de sincérité, d'humilité et de doute. Il réfléchit, archive, explore, recoupe, tâtonne », peut-on lire sous la plume de l'Association des professeurs d'histoire et de géographie en 2016. Place inconfortable parfois, en ce que les relations de l'historienne au social diffèrent de celles du spécialiste en droit aux faits.

57

⁴⁷. *Ibid.*, p. 867. Cf. aussi l'intervention de Nicole Borvo Cohen-Seat lors de cette même séance.

R É S U M É

Comment comprendre les ratages de la révision constitutionnelle annoncée par François Hollande au lendemain des attentats de novembre 2015 ? Cet article propose de revenir sur cet épisode en en proposant quelques lectures historiennes, déclinées sur plusieurs temporalités. Ce faisant, il aborde la question des dialogues entre histoire et pouvoir, autour des jeux passé-présent initiés autour de cet événement.