

L'indignité nationale

entre Droit et déshonneur

Jean-Loup de Saint-Phalle, Licence 1, Histoire – UPMF Grenoble
Fadila [REDACTED], Licence 2, Droit - UPMF Grenoble
Novembre 2015

Préambule

Après les attentats du 7 janvier 2015 à Paris, dans un climat de crise sécuritaire et d'inquiétude collective de nombreuses réactions tentent d'apporter une réponse politique et juridique au terrorisme, en particulier sur le sol français.

Le 18 mars 2015, M. Philippe Meunier, député UMP proposait déjà en première lecture à l'Assemblée Nationale un projet de loi remettant au « goût du jour » le crime d'indignité nationale.

Ce projet visait « à faire perdre la nationalité française à tout individu arrêté ou identifié portant les armes ou se rendant complice par la fourniture de moyens à des opérations armées contre les forces armées ou les forces de sécurité françaises ou tout civil Français et à rétablir le crime d'indignité nationale pour les Français sans double nationalité »¹.

Le 16 novembre 2015, soit trois jours après que de nouveaux attentats meurtriers aient touchés Paris, François Hollande, Président de la République propose pour combattre « l'ennemi intérieur »² que décrit Manuel Valls son Premier Ministre de frapper de dégradation nationale, par le biais de la déchéance de la nationalité, toute personne se rendant coupable ou complice d'acte de terrorisme.

Ainsi, le lundi 16 novembre dernier, le député LR (Les Républicains) Serge Grouard, ancien Maire d'Orléans proposait, comme Philippe Meunier avant lui, de rétablir l'indignité nationale avec la possibilité de privation de biens.

Il propose également de punir toute personne voyageant en Syrie.

L'indignité nationale telle qu'elle a été conceptualisée, légalisée et appliquée en 1944 à la sortie de la deuxième Guerre Mondiale peut-elle être appliquée à la question terroriste en particulier aux Djihadistes ?

Nous verrons dans un premier temps l'origine de ce concept, puis sa nature en Droit; ensuite nous tenterons d'analyser son application nouvelle dans le cadre politique de la France au cours de la fin de l'année 2015; enfin, nous soulèverons les problèmes rationnels et juridiques que l'indignité nationale soulève.

1 . L'indignité nationale : naissance et histoire

Tout d'abord, il convient de définir la notion même d'indignité. Étymologiquement, l'indignité, du latin *indignitas*, est « le caractère de quelqu'un ou quelque chose d'indigne, de méprisable, de vil »³ - sa nature reste donc floue et sujette à interprétations ; juridiquement, l'indignité vient du Droit Civil était au départ une privation d'héritage, comme le rappelle Anne Simonin « l'indignité nationale consistait à priver le mauvais fils ou la mauvaise fille de son héritage ».

Accolée à l'idée de Nation – entité hybride entre peuple et État souverain - l'indignité devient le caractère de tout citoyen à « déshonorer » la Nation à laquelle il appartient. Pour comprendre quelle est la nature d'un tel « déshonneur », il est nécessaire de remonter à ses origines historiques.

En effet, le 26 août 1944, c'est dans un contexte de guerre que l'indignité nationale devient une infraction pénale. La seconde Guerre Mondiale touche à sa fin : les nazis et les forces de l'Axe sont en recul sur tous les fronts, et la France est peu à peu affranchie de l'occupation allemande, suite aux débarquements en Provence et en Normandie des forces alliées. Celles-ci enclenchent un processus d'épuration du pays : en effet, le gouvernement provisoire du Général de Gaulle va tenter de limoger puis de condamner de quelque façon que ce soit, les agissements des supposés collaborateurs du régime de Vichy, et de l'occupant allemand.

¹ Projet de loi du député UMP Philippe Meunier - n° 2570, déposée le 11 février 2015 (mis en ligne le 13 février 2015 à 13 heures 15) et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Ce projet de loi sera retoqué en première lecture à l'Assemblée Nationale. La déclaration Universelle des Droits de l'homme interdit aux Etats de créer des Apatrides.

² «ennemi intérieur» formule utilisée par Manuel Valls, Premier Ministre dans le 7/9, émission radio de Patrick Cohen au lendemain des attentats du 13 novembre 2015.

³ Définition du dictionnaire en ligne Larousse - <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/indignité/42618>

Si certains responsables très impliqués furent inculpés de crimes déjà existants tels que l'intelligence avec l'ennemi, il parut nécessaire au nouveau pouvoir de s'attaquer également aux collaborateurs de moindre envergure, en créant une nouvelle catégorie de délits et de textes à valeur légale et réglementaire adaptées à ceux-ci.

Ainsi, l'ordonnance du 26 août 1944⁴ prévoyait la création de l'indignité nationale, peine pensée comme alternative à la prison et à la mort, une peine infamante dont l'objectif est d'une part, d'officialiser le déshonneur en portant atteinte à la réputation et aux droits de la personne, et d'autre part de réaffirmer les valeurs républicaines en condamnant celles et ceux s'en étant détournés : il s'agit en quelque sorte de la création d'un crime de « lèse-République »⁵.

Selon Michel Dumesnil du Gramont, délégué à l'assemblée consultative, précurseur et fervent défenseur de l'indignité nationale en 1944 : « le concept de l'indignité nationale (...) répond à l'idée suivante : tout Français qui, même sans enfreindre une règle pénale existante, s'est rendu coupable d'une activité antinationale caractérisée s'est déclassé : il est un citoyen indigne dont les droits doivent être restreints, dans la mesure où il a méconnu ses devoirs. »⁶

C'est la nature exceptionnelle de l'Occupation qui motive la création du crime d'indignité nationale.

En effet, dès 1951, soit 7 ans seulement après l'ordonnance du 26 août, le crime disparaît et une loi d'amnistie générale est promulguée. Cela démontre la nature contextuelle de cette question, directement liée à l'Épuration.

100 000 personnes environ ont été frappées d'indignité nationale durant cette période, pour des raisons souvent floues.

L'ordonnance de 1944, qui crée le délit d'indignité nationale, l'assortit également d'une peine : la dégradation nationale. Il s'agit donc d'un délit au sens pénal du terme.

Pour Anne Simonin, la loi qui vise à condamner l'indignité nationale est une loi « réceptive » que « philippe Nonet et Philip Selznick appellent « responsive laws », les lois « réceptives » aux enjeux politiques de leurs temps⁷. Il est donc possible de supposer que cette loi crée pour punir l'indignité nationale était une mesure d'exception, elle était d'ailleurs appliquée par des juridictions d'exceptions souvent mise en place pour la cause.

Les individus ayant collaboré de près ou de loin à un rapprochement avec « l'ennemi » ont été incriminés et frappés d'indignité nationale étaient condamnés à des peines infamantes (cf. point 2 : définition de « peine infamante).

Le qualificatif « nationale » apparaît à la Libération. Il n'était pas envisageable qu'il y ait une Libération de la France sans Justice.

En effet, le désir d'apporter une réponse forte et tranchée aux actes de ceux qui ont participé à la collaboration s'est fait sentir.

« il est rare en droit français de penser un nouveau crime, l'assemblée d'Alger pour rendre justice n'avait de solution que d'inventer une nouvelle peine, donc une peine rétroactive ». ⁸

Ainsi, en application de cette loi c'est entre 90 000 et 100 000 personnes ont été condamnés à l'indignité nationale notamment à des peines « infamantes », 20 000 femmes furent tondues pour avoir « couché avec l'ennemi » ⁹ (cf. en annexe cartes des populations sanctionnées). P. 74 de la France Virile de Fabrice Virgili.

⁴ cf. annexe 1 . Ordonnance du 26 août 1944 instituant l'indignité nationale

⁵ Le Déshonneur dans la République Une histoire de l'indignité 1791 – 1958, Anne Simonin, Grasset, p.432

⁶ Le Déshonneur dans la République Une histoire de l'indignité 1791 – 1958, Anne Simonin, Grasset, p.419

⁷ Le Déshonneur dans la République Une histoire de l'indignité 1791 – 1958, Anne Simonin, Grasset, p.418

⁸ Concordance des temps / France Culture :

<http://www.franceculture.fr/emission-concordance-des-temps-l-indignite-nationale-resurgence-d-une-peine-infamante-2015-02-28>

⁹ (cf. en annexe cartes des populations sanctionnées). P. 74 de la France Virile de Fabrice Virgili.

2. La dégradation nationale, entre déshonneur et privation des libertés

Définition de la peine infamante, du dictionnaire de l'Académie française, 8^{ème} édition :

« Peine criminelle politique qui a un effet moral, soumettant le condamné à la réprobation publique, et qui entraîne de plein droit certaines déchéances (bannissement, déchéance des droits électoraux, etc. ...) ».

De quoi est privé le citoyen frappé d'indignité nationale en 1944 ?

Comme le rappelle, Anne Simonin « si elle ne porte atteinte ni à la vie ni à la liberté du coupable, la dégradation nationale telle qu'elle est conçue par les juristes de la Résistance n'en est pas moins une peine extrêmement sévère ».

L'auteure précise que cette peine de dégradation nationale « emporte un bloc indivisible de quatorze privations de droits, déchéances auxquelles peuvent être associées : la confiscation soit de la totalité, soit d'une quote-part des biens du condamné » ainsi que l'interdiction de résidence (art. 23 de l'ordonnance de 1944) ; et l'auteure de rajouter : « Il faut donc rompre avec l'idée que la dégradation nationale est un « aimable passe-passe » comme se plaisait à le signaler Louis-Ferdinand Céline, une peine sans gravité comparée à la peine de mort ou la prison ».

Nous voyons ici que les peines que nous pouvons qualifier de morales : privation de droit de vote, confiscations des biens (ce qui empêche l'héritage pour les ayant droit ...), déchéance de la nationalité relèguent le citoyen à une place de second ordre qui n'est pas sans conséquences sur sa personne et son entourage.

Le citoyen est donc privé de ses droits civiques et politiques ce qui contribue à en faire une personne déclassée qui n'est plus, lorsqu'elle est sous le coup d'une telle condamnation, un citoyen ou une citoyenne placé sur un plan d'égalité avec ces concitoyens puisque déchu des droits qui le ou la faisaient exister dans la société française de l'époque.

Dans un chapitre intitulé « réécriture incessante de la peine de dégradation nationale, Anne Simonin rappelle le point de vue d'Henri Faucher : l'indigne perd ses droits politiques, civiques, publics, certains droits civils et un certain nombre de professions importantes lui sont interdites (...) il peut même perdre la nationalité française s'il s'agit d'un naturalisé ». (cela concerne 30 personnes entre le 30 décembre 1945 et le 22 décembre 1951, recherche menées auprès de la sous-direction des Naturalisations à Nantes)¹⁰.

Le déshonneur, un désaveu sans précédents néanmoins plein d'avenir

Ainsi le citoyen jugé indigne (jugé coupable d'indignité nationale) sous le coup d'une loi volontairement rétroactive (puisqu'elle vient punir l'indignité nationale de la collaboration période de 1940 à 1944), assortie de privation de droits notamment civiques vient priver le citoyens de libertés dont il jouit en tant que membre d'un Etat de droit.

Ainsi la réponse de la justice, jugée indispensable par les pouvoirs politiques pour venir réparer ou panser la conscience collective suite aux horreurs de la guerre se fait parfois aux dépens du droit (la non-rétroactivité de la loi : contraire aux grands principes du droit) et pour les besoins de la cause.

Ainsi, l'atteinte à la réputation, la marginalisation du citoyens participant d'une démarche qui met au ban de la société celui qui se sera rendu coupable de crime de « lèse-République ».

3. Adaptabilité actuelle aux Djihadistes

L'indignité nationale jugée au présent

Il faudra attendre 1992, pour voir disparaître l'expression « peines afflictives et infamantes » du code pénal¹¹. Ce que nous pouvons qualifier de progrès juridique ne supprime pas pour autant les idées qui consistent à punir moralement « un ennemi intérieur » qui se rendrait coupable de crime contre la Nation.

Depuis quelques années, les djihadistes représentent dans l'imaginaire collectif le nouvel ennemi intérieur.

Dès 2014, Valls Manuel expliquait qu'il « n'y a pas de tabou » à « déchoir de la nationalité ceux qui s'attaquent

¹⁰ Le Déshonneur dans la République Une histoire de l'indignité 1791 – 1958, Anne Simonin, Grasset – P.460

¹¹ Le Monde Politique , indignité nationale « la France aurait beaucoup à perdre », Le Monde, 22 janvier 2015

aux intérêts fondamentaux de notre pays »¹², en ciblant les Français partis faire le djihad en Syrie selon le Premier Ministre « nous devons déchoir de leur nationalité ceux qui bafouent l'âme française » quant à Marine Le Pen elle considère que les « binationaux participant de ces mouvances islamistes doivent être déchus de leur nationalité et interdits de territoire. »¹³

Ainsi, le politique entend prendre le pas sur le législatif et, dans l'optique de satisfaire une opinion choquée, entend proposer une loi qui irait dans son sens, sans utiliser les moyens juridiques déjà existants.

A l'image de 1944, c'est une opinion sous le choc qui se dit favorable à des mesures de dégradations individuelles, donc d'une peine qu'on peut qualifier de morale et qui s'ajoute aux sanctions déjà prévues par la loi pour des tels actes.

Le 21 janvier 2015 Manuel Valls s'interrogeait : «Faut-il réactiver la peine d'indignité nationale qui marquerait avec une force symbolique les conséquences de la transgression absolue que constitue la commission d'un acte terroriste ?».

Le faux-dilemme sécuritaire

On relève dans l'argumentaire du Président François Hollande et de son Premier Ministre l'utilisation de sophismes répandus dans les discours politiques sécuritaires.

Ainsi, considérer l'indignité et la dégradation nationales comme réponse juridique nécessaire au terrorisme et un faux-dilemme ; pourtant le recours aux peines infamantes n'est pas indispensable à la condamnation de tels actes.

Ce serait en effet, omettre que le droit pénal français comporte déjà, notamment dans l'art 421-1 et suivants du code pénal modifié par la loi 2014-1353 du 13 novembre 2014, une condamnation explicite des actes terroristes prévoyant notamment des peines de prison, ou le retrait de la nationalité des terroristes binationaux en cas de condamnation grave. Le terrorisme est donc déjà encadré par la loi.

Présenter l'indignité et la dégradation nationales comme recours pertinent contre le Djihadisme revient à omettre l'existence des outils juridiques antiterroristes adaptés et établis hors climat de crise.

Dégradation, apatrides et binationaux

Un autre problème se pose : François Hollande, Nicolas Sarkozy ou encore Serge Grouard se posent en défenseurs de la déchéance de la nationalité française comme sanction à l'indignité nationale toutefois la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et la convention de 1961 sur l'apatridie prévoient qu'un individu ne puisse pas perdre sa nationalité s'il n'en possède qu'une.

Le Président Français a donc décidé de ne destiner cette peine qu'aux binationaux.

Or, les actes terroristes étant également perpétrés par des individus uniquement français – comme ce fut le cas des frères Kouachi en janvier 2015¹⁴ – qui n'étaient pas binationaux, contrairement aux allégations de Nicolas Bay, secrétaire du Front National.

L'appel à la terreur

Depuis le 13 novembre 2015 – et comme ce fut le cas en janvier de la même année, les attentats touchant le sol Français déclenchent des changements importants dans la conscience collective. En intégrant le rétablissement des peines infamantes à des discours appelant à triompher de la peur créée par le Djihadisme, Manuel Valls semble opérer un paradoxe : la perspective d'accabler d'indignité un terroriste ne contribue en rien à la sécurité individuelle des français.

S'il est probable que les défenseurs de l'indignité nationale utilisent la peur comme levier émotionnel – aidés en cela par un traitement médiatique (intensif et critiquable) des événements terroristes – il est en revanche plus coûteux de supposer que l'établissement de peines humiliantes désuètes restaurera un climat sociétal serein.

¹² Samuel Laurent, Gary Dagorn et Maxime Vaudano, Fiche S, déchéance nationale, expulsions 11 propositions "sécuritaires" passées au crible, le Monde.fr, 18/11/2015

¹³ Blandine le Cain, L'"indignité nationale" une piste pour l'Elysée, le Figaro.fr, 20/01/2015

¹⁴ Juliette Deborde, non les Kouachi n'auraient pas pu être déchus de la nationalité française, Libération.fr, 22 juin 2015.

4. Les problèmes juridiques et rationnels posés par cette idée

la non-rétroactivité de la loi

Selon Portalis, l'un des fondateurs du Code Civil « L'office de la loi est de régler l'avenir ; le passé n'est plus en son pouvoir. Partout où la rétroactivité serait admise, non seulement la sûreté n'existerait plus, mais son ombre même. [...] Que deviendrait donc la liberté civile, si le citoyen pouvait craindre qu'après coup il serait exposé au danger d'être recherché dans ses actions ou troublé dans ses droits acquis, par une loi postérieure ? ».

Le projet d'indignité nationale, s'il venait à être réinscrit dans le Droit, poserait un problème déjà présent en 1944 : l'illégalité de la rétroactivité de la loi.

En effet, l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dispose que « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit ». Dans le cas contraire, la loi est rétroactive ce qui est contraire aux grands principes du Droit.

En 1944, on pouvait lire dans l'ordonnance du 26 août, pour justifier ce manquement au principe de non-rétroactivité de la loi, que « le système de l'indignité nationale ne trouve pas sa place sur le terrain de l'ordre pénal proprement dit ; il s'introduit délibérément sur celui de la justice politique où le législateur retrouve son entière liberté ». En revanche, les peines discutées actuellement pour punir d'indignité nationale sont bien des sanctions pénales et non morales.

Peut-on répondre à un crime dit moral en prenant des mesures pénales ?

Il est important de rappeler qu'au-delà de toute application rétroactive ou non de la loi, pour qu'il y ait application d'une peine il faut que le délit existe et que le suspect qui doit être présumé innocent et non coupable soit condamné.

Le retour des peines infamantes

L'un des grands risques d'une peine de dégradation nationale est de créer des citoyens de seconde zone, vulnérables et non protégés par des droits civiques qu'ils auraient perdus. Dès lors, comment assurer leur sécurité ? L'exemple des femmes tondues lors de la Libération l'illustre : lorsque frappées d'indignité, ces personnes devenaient des victimes faciles : peu protégées juridiquement, elles devenaient victimes de mouvements populaires très violents, avec l'assentiment du gouvernement.

C'est notamment dans l'enceinte de Préfectures que la tonte de femmes suspectées d'avoir fréquenté des soldats allemands s'effectuait.

Ainsi, en infamant publiquement une personne, celle-ci n'est en réalité pas seulement condamnée symboliquement, puisqu'elle peut subir des conséquences violentes de sa dégradation. À l'image d'un banni à l'époque médiévale, celui qu'on frappe d'indignité devient lui-même une proie facile, surtout dans un contexte de flou politique comme le fut la Libération.

De plus, en mêlant honneur et justice, cette dernière devient subjective et donc vulnérable. Quelle crédibilité donner à un système judiciaire jugeant des crimes aussi mal définis que l'indignité nationale ? Ce sont des pressions politiques et affectives qui motivent la création de cette peine ; une personne peut donc se voir condamnée à une peine morale qui s'ajouterait à la peine judiciaire qui viendrait elle la punir de ses actes.

Ne pourrait-on pas y voir un processus pernicieux de double peine ?

Par ailleurs, que penser du pouvoir qu'une telle mesure risque de conférer à un gouvernement ? de 1944 à 1951, il était parfois possible d'appliquer la peine d'indignité nationale sans chef d'accusation précis ;

Au titre de la séparation des pouvoirs, chère au siècle des Lumières, le pouvoir exécutif peut-il en prendre des mesures punitives qui vont à l'encontre des grands principes du Droit ?

Les conséquences pourraient être graves si la peine encourue pour indignité nationale devenait la perte de la nationalité, car cette peine pourrait devenir, entre autre, alors un outil d'exclusion sociale.

Le contexte de 1944 étant clairement différent de celui de 2015, et des lois antiterroristes étant déjà en place, il est logique de questionner l'intérêt de mettre en place une telle mesure. Est-ce pour satisfaire l'opinion, qui, d'après un sondage Elabe du 19 novembre 2015¹⁵ à la formulation discutable, soutiendrait à « 94% la déchéance de nationalité des terroristes binationaux » ?

Il n'est pas indigne de se le demander !

¹⁵ Sondage Elabe réalisé pour BFM TV, le 19 novembre 2015.

5. Bibliographie et Annexes

- Anne Simonin, Le Déshonneur dans la République Une histoire dans la République 1791 – 1958, Grasset, 2008.

- Fabrice Virgili, La France « Virile » Des femmes tondues à la Libération, Payot, Octobre 2000.

(les annexes figurent uniquement sur la version « papier » du dossier) .

- Articles de presse cités en bas de pages du dossier.

- Emissions radio également citées en bas de page.

- Annexe 1 :

Ordonnance du 26 août 1944 instituant l'indignité nationale
Journal Officiel de la République française, 28 août 1944, pp. 767 – 768

- Annexe 2 :

carte de France des populations sanctionnées par rapport à la population totale.