



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiquée le 23 avril 2015

## CINQUIÈME SECTION

Requête n° 14894/14  
Chérif BOUDELAL contre la France  
introduite le 15 février 2014

### EXPOSÉ DES FAITS

Le requérant, M. Chérif Boudelal, est un ressortissant algérien né en 1945 et résidant à Avignon.

#### A. Les circonstances de l'espèce

Le requérant réside régulièrement en France depuis 1967. En 2009, il déposa une demande en vue d'acquérir la nationalité française. Le 23 février 2010, le chef du second bureau des naturalisations du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire rejeta la demande pour deux motifs. Le premier avait trait à l'insuffisance des ressources du foyer du requérant, qui « ne permett[ai]ent pas de garantir son autonomie matérielle ». Le second était ainsi formulé :

« (...) il ressort des éléments de votre dossier que vous avez des liens [avec] un mouvement responsable d'actions violentes et prônant une pratique radicale de l'islam : ie collectif « Paix comme Palestine » dont vous êtes président et qui est le relai local du comité de bienfaisance et de secours aux palestiniens (CBSP) proche de l'idéologie du Hamas (frères musulmans palestiniens) ».

Le 17 janvier 2009, à Avignon, lors de la manifestation contre l'intervention militaire israélienne dans la Bande de Gaza, 400 personnes se sont rassemblées devant la préfecture (site Chabran) et ont défilé jusqu'à la gare du centre-ville. Peu avant la dispersion, vous avez pris l'initiative, à l'aide d'un mégaphone, de vous adresser aux manifestants et de leur communiquer des nouvelles de la situation dans la Bande de Gaza, vous disant en liaison avec un représentant du Hamas et relayant l'information selon laquelle cette organisation aurait refusé la trêve proposée par Israël.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il ne me paraît pas opportun de vous accorder la faveur de la réintégration. »

Le 19 mars 2010, le requérant forma vainement un recours gracieux devant le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Le 6 octobre 2010, la déléguée du ministre décida de maintenir la décision de refus. Elle releva que les ressources du foyer étaient désormais suffisantes pour garantir une autonomie matérielle, mais considéra qu'il n'en demeurait pas moins que le requérant avait « des

liens forts avec un mouvement responsable d'actions violentes et prônant une pratique radicale de l'islam (le collectif « Paix comme Palestine ») » dont il était le vice-président, et qui était « le relai local du comité de bienfaisance et de secours aux Palestiniens (CBSP) proche de l'idéologie du Hamas (frères musulmans palestiniens) ».

Le requérant saisit le tribunal administratif de Nantes d'une demande d'annulation de cette décision. Son épouse, qui s'était heurtée à un refus similaire, fit de même. Le tribunal rejeta les requêtes le 22 février 2012. Il constata qu'il ressortait du dossier, notamment d'une note des services de sécurité du 15 décembre 2009, que le requérant était « un militant convaincu de la cause palestinienne, dont il [était] un ardent apologiste, tout autant qu'un virulent détracteur de la politique israélienne, impliqué avec ferveur dans la défense des droits des immigrés et dont l'engagement s'appu[yait] sur des structures associatives qu'il a[vait] initiées ou qu'il anim[ait] ». Il constata également que le requérant avait participé depuis le 14 octobre 2000 à de nombreuses manifestations en faveur des palestiniens, et que, le 17 janvier 2009, lors d'une manifestation contre l'intervention militaire israélienne dans la Bande de Gaza, il s'était adressé aux participants à l'aide d'un mégaphone « pour leur communiquer « des nouvelles de la situation dans la Bande de Gaza », se prévalant alors d'être en liaison avec un représentant du Hamas, les informant également de ce que cette organisation avait refusé la trêve proposée par l'État d'Israël ». Relevant que « ces indications précises et circonstanciées » n'étaient pas utilement combattues par le requérant et son épouse, le tribunal conclut qu'en retenant les liens du requérant avec un mouvement responsable d'actions violentes et prônant une pratique radicale de l'Islam, le ministre avait pu, sans entacher ses décisions d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation, rejeter sa demande de réintégration dans la nationalité française. Le tribunal jugea en outre que les décisions attaquées « [n'étaient] pas, par nature, destinées à entraver la liberté de conscience et religieuse, la liberté d'expression ou la liberté de réunion et d'association des requérants (...), celles-ci, qui ne sont ni générales, ni absolues, devant être conciliées avec d'autres principes tout aussi fondamentaux ».

Saisie par le requérant et son épouse, la cour administrative d'appel de Nantes confirma ce jugement par un arrêt du 31 mai 2013. Elle rappela tout d'abord qu'en vertu des articles 21-15 du code civil et 49 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, il appartenait au ministre chargé des naturalisations de porter une appréciation sur l'intérêt d'accorder la naturalisation ou la réintégration dans la nationalité française à l'étranger qui la sollicite et que, dans le cadre de cet « examen d'opportunité », il pouvait également « prendre en compte les renseignements défavorables recueillis sur le comportement du postulant ». Elle retint ensuite ce qui suit :

« (...) Considérant que le ministre a rejeté les demandes de réintégration dans la nationalité française des époux Boudelal au motif que M. Boudelal avait des liens forts avec un mouvement responsable d'actions violentes et prônant une pratique radicale de l'islam, à savoir le collectif « Paix comme Palestine » dont il est le vice-président, qui est le relais local du « Comité de bienfaisance et Secours aux Palestiniens », proche de l'idéologie du Hamas portée par les frères musulmans palestiniens ;

(...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la note du 15 décembre 2009 de la direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur,

que M. Boudelal « est un militant convaincu de la cause palestinienne, dont il est un ardent apologiste, et un virulent détracteur de la politique israélienne, impliqué avec ferveur dans la défense des droits des immigrés et dont l'engagement s'appuie sur des structures associatives qu'il a initiées ou qu'il anime », tels le collectif « Paix comme Palestine », relais local de l'association « Comité de bienfaisance et de Secours aux Palestiniens », proche de l'idéologie du Hamas, et l'association « Immigration Repère et Citoyenneté », et qu'il a participé, depuis le 14 octobre 2000, à de nombreuses manifestations en faveur de la cause palestinienne ; que, notamment, lors de la manifestation organisée à Avignon le 17 janvier 2009 contre l'intervention militaire israélienne dans la Bande de Gaza, il s'est adressé, au moyen d'un mégaphone, aux manifestants pour leur communiquer « des nouvelles de la situation dans la Bande de Gaza », se prévalant alors d'être en liaison avec un représentant du Hamas et indiquant que cette organisation aurait refusé la trêve proposée par l'État d'Israël ; que les époux Boudelal ne contredisent pas utilement les énonciations circonstanciées de cette note ; que ces éléments sont de nature à créer un doute sur le loyalisme du postulant envers la France ; que, dès lors, le ministre a pu, sans entacher ses décisions d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation, rejeter les demandes (...) »

Le requérant déposa une demande d'aide juridictionnelle devant le bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'État afin de se pourvoir en cassation. Elle fut rejetée le 12 septembre 2009 au motif qu'aucun moyen de cassation sérieux ne pouvait être relevé contre l'arrêt attaqué. Le 7 octobre 2013, le président de la section du contentieux du Conseil d'État confirma cette décision au motif que, « sauf en cas de dénaturation des écritures des parties ou des pièces du dossier (...), il n'entre pas dans l'office du juge de cassation de contrôler l'appréciation des faits opérés par la cour administrative d'appel », et qu'« il n'apparaît pas en l'état que des moyens de cassation donneraient une chance raisonnable d'aboutir à l'annulation de l'arrêt contesté ».

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

Les articles 21-15 et 24-1 du code civil sont ainsi libellés :

### **Article 21-15**

« Hors le cas prévu à l'article 21-14-1, l'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique résulte d'une naturalisation accordée par décret à la demande de l'étranger. »

### **Article 24-1**

« La réintégration par décret peut être obtenue à tout âge et sans condition de stage. Elle est soumise, pour le surplus, aux conditions et aux règles de la naturalisation. »

À l'époque des faits de l'espèce, l'article 49 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, était libellé rédigé il suit :

« Si le ministre chargé des naturalisations estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder la naturalisation ou la réintégration sollicitée, il prononce le rejet de la demande (...) »

## GRIEF

Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, le requérant se plaint du fait que, pour rejeter sa demande de réintégration dans la nationalité française, les autorités internes se sont fondées sur le fait qu'il milite pour la cause palestinienne et la cause des immigrés. Il dénonce un « refus de nationalité pour délit d'opinion ».

## QUESTIONS AUX PARTIES

1. Les motifs opposés à la demande du requérant tendant à l'acquisition de la nationalité française reviennent-ils à lui reprocher une opinion, des propos ou un engagement associatif ?

2. (a) Dans l'affirmative, y a-t-il eu en l'espèce ingérence dans l'exercice des droits protégés par les articles 9, 10 et 11 de la Convention ?

(b) Le cas échéant, cette ingérence était-elle prévue par la loi, poursuivait-elle un but légitime et était-elle nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre ce but ?