

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

de protection de la Nation

NOR : PRMX1529429L/Rose-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

La France a été durement frappée par de lâches attentats. 130 personnes sont mortes. Des centaines sont blessées, parfois à jamais. Pour faire face au risque terroriste, le Président de la République a, sur la proposition du Premier ministre, immédiatement déclaré l'état d'urgence. Le Parlement l'a de manière quasi unanime prolongé pour trois mois.

Cette première réponse l'a été dans le cadre actuel de la Constitution du 4 octobre 1958. Celle-ci n'offre aujourd'hui que deux régimes particuliers pour le temps de crise.

D'une part, l'article 16 implique que « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels » soit « interrompu ». Le Président de la République prend alors les mesures exigées par ces circonstances en dérogeant à la répartition des compétences constitutionnelles.

D'autre part, l'article 36 de la Constitution régit l'état de siège. Celui-ci est décrété en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Dans ce cas, diverses compétences sont transférées de l'autorité civile à l'autorité militaire.

Or aucun de ces deux régimes n'est, à l'évidence, adapté à la situation que la France affronte actuellement. Pour combattre efficacement le terrorisme, comme l'Etat se doit de le faire, l'ensemble des responsables politiques ont voulu que soit mis en œuvre et prorogé l'état d'urgence dans les conditions prévues par la loi du 20 novembre 2015, qui a actualisé, soixante ans après son adoption, la loi du 3 avril 1955. Toutefois, faute de fondement constitutionnel, cette actualisation est restée partielle. Un tel fondement est nécessaire pour moderniser ce régime dans des conditions telles que les forces de police et de gendarmerie puissent mettre en œuvre, sous le contrôle du juge, les moyens propres à lutter contre les menaces de radicalisation violente et de terrorisme. Le nouvel article 36-1 de la Constitution relatif à l'état d'urgence, qui est l'objet du premier article du présent projet de loi constitutionnelle, fournit le cadre de ce régime juridique.

D'une part il fixe les conditions d'engagement de ce régime civil de crise. L'inscription dans la Constitution de ces conditions donne la garantie la plus haute que, sous le choc de circonstances, la loi ordinaire ne pourra pas étendre les conditions d'ouverture de l'état d'urgence. Ce régime ne peut, en effet, que rester exceptionnel. La démocratie ne combat pas ceux qui nient ses valeurs en y renonçant.

En gravant dans le marbre de la Constitution les conditions de déclenchement de l'état d'urgence, le présent projet de loi constitutionnelle ne propose pas de les élargir. Il reprend les termes de l'article 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. Son déclenchement reste le fait d'un décret en conseil des ministres « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ».

D'autre part, le nouvel article 36-1 précise le double rôle du Parlement. Celui-ci est seul compétent pour proroger l'état d'urgence. En outre, il lui revient de voter la loi comprenant les outils renouvelés qui peuvent être mis en œuvre durant l'application de l'état d'urgence.

Cette constitutionnalisation de l'état d'urgence est nécessaire pour compléter les moyens d'action des forces de sécurité sous le contrôle du juge. Certes, dans le prolongement de la décision du Conseil constitutionnel n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'y a d'incompatibilité de principe ni entre la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et la Constitution (CE, 21 nov. 2005, n° 287217), ni entre cette loi et les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 15 (CE Ass., 24 mars 2006, n°s 286834 et 278218). Mais les mesures que cette loi, même modifiée, permet de prendre pour faire face à des circonstances exceptionnelles sont limitées par l'absence de fondement constitutionnel de l'état d'urgence. Le nouvel article 36-1 de la Constitution donne ainsi une base constitutionnelle à des mesures qui pourront, si le Parlement le décide, être introduites dans la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Les mesures administratives susceptibles d'accroître l'efficacité du dispositif mis en place pour faire face au péril et aux événements ayant conduit à l'état d'urgence sont variées :

- contrôle d'identité sans nécessité de justifier de circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public comme l'exige en temps normal le Conseil constitutionnel (n° 93-323 DC du 5 août 1993) et, le cas échéant, visite des véhicules, avec ouverture des coffres ;

- retenue administrative, sans autorisation préalable, de la personne présente dans le domicile ou le lieu faisant l'objet d'une perquisition administrative, pendant une courte durée et celle, strictement nécessaire, pour opérer les vérifications d'identité comportant, le cas échéant, des consultations de fichiers ;

- saisie administrative d'objets et d'ordinateurs durant les perquisitions administratives, alors que la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 n'a prévu, outre la saisie d'armes, que l'accès aux systèmes informatiques et leur copie.

Les mesures prises sur le fondement du nouvel article 36-1 de la Constitution ne pourront comprendre des mesures privatives de liberté, sauf à les placer, en application de l'article 66 de la Constitution, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Dans le cadre de la loi fixant les mesures de police administrative pouvant être prises sous le régime de l'état d'urgence, il est en revanche possible de prévoir des mesures restrictives de liberté (escorte jusqu'au lieu d'assignation à résidence, retenue au début de la perquisition, assignation à résidence...) qui n'ont pas à être placées sous le contrôle de l'autorité judiciaire dès lors qu'elles ont pour objet de prévenir les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics. De manière générale, les mesures de police administrative prévues dans la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ainsi modifiée seront placées, comme le rappelle l'article 36-1 de la Constitution, sous le contrôle du juge administratif. La loi du 20 novembre 2015 a confirmé ce choix en rendant applicable la totalité des dispositions du code de justice administrative et notamment celles sur le référé liberté.

En second lieu, l'article 36-1 organise la fin de l'état d'urgence.

D'une part, comme le prévoyait l'article 3 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, la prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être faite que par la loi qui devra en fixer la durée, de sorte que si les conditions de fond de l'état d'urgence sont toujours remplies, une nouvelle prorogation par la loi sera immédiatement possible. Il reviendra au Parlement d'en décider au cas par cas.

D'autre part, lorsque le péril ou les événements ayant conduit à décréter l'état d'urgence auront cessé mais que demeurera un risque d'acte de terrorisme, les autorités civiles conserveront des prérogatives de deux ordres :

- elles pourront maintenir en vigueur les mesures qu'elles auront prises durant la première période, éventuellement prorogée, de l'état d'urgence ;

- elles pourront également, si une loi les y autorise, prendre des mesures générales (notamment la réglementation de la circulation des personnes et des véhicules, la fermeture provisoire des salles de spectacles, des débits de boisson et des lieux de réunion, l'interdiction de certaines réunions) pour prévenir le risque d'acte de terrorisme.

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle poursuit la même finalité que l'article 1^{er} de protéger la Nation. Il insère dans la Constitution un article 3-1 permettant de déchoir de la nationalité française une personne ayant également une autre nationalité qui aura été définitivement condamnée pour un crime ou un délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme.

Le 1° de l'article 25 du code civil réserve actuellement cette sanction aux personnes qui, ayant également une autre nationalité, ont obtenu la qualité de Français par acquisition. Etendre ce dispositif pour sanctionner par une déchéance de nationalité un binational né Français impose de modifier la Constitution.

En premier lieu, les lois républicaines ont constamment réservé la déchéance de nationalité au cas d'un binational devenu français. Il en d'abord été ainsi avec la loi du 7 avril 1915 puis avec la loi du 10 août 1927 ainsi qu'avec le décret-loi du 12 novembre 1938. Pour des personnes nées françaises, les lois républicaines n'ont jamais retenu la possibilité d'une déchéance de nationalité mais seulement d'une perte de nationalité alors que cette perte résulte normalement d'un acte volontaire ou d'une situation de fait et non d'une sanction. Ainsi toutes les caractéristiques dégagées par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence sont réunies pour qu'il existe un principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à l'absence de possibilité de déchéance de nationalité pour une personne née française même si elle possède une autre nationalité.

En deuxième lieu, sanctionner un binational né français d'une déchéance de nationalité pose question au regard du principe constitutionnel de proportionnalité des peines. La déchéance a en effet des conséquences très importantes. Elle fait perdre les droits attachés à la qualité de français, ainsi pour les emplois publics (CE, 3 novembre 1972) ou les droits à pension (CE, 9 octobre 1974, n° 87646). Il en va de même, le cas échéant, pour la perte de la qualité de citoyen européen (2 mars 2010, CJUE, aff C 135/08). Enfin cette déchéance rend l'intéressé susceptible d'être expulsé du territoire national.

Le Conseil constitutionnel est extrêmement exigeant en matière de proportionnalité des peines dès que la sanction porte sur la nationalité. Il a ainsi déjà censuré (n° 93-321 DC 20 juillet 1993) comme manifestation disproportionnée la perte du droit à l'acquisition de la nationalité française par l'effet de la naissance sur le sol français qui résulterait uniquement d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'un arrêté d'assignation à résidence non expressément rapporté.

En troisième lieu, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la déchéance de nationalité souligne les limites d'action du législateur ordinaire. D'une part, le Conseil pose fermement le principe d'égalité de tous les Français devant les règles de nationalité (n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 ; n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015). D'autre part, il n'admet que par exception qu'existe un dispositif législatif de déchéance de nationalité pour des personnes devenues françaises (mêmes décisions). La force du principe de l'égalité entre les Français indépendamment du mode d'acquisition de la nationalité et la nature de l'exception admise interdisent de considérer que le législateur ordinaire dispose, en matière de déchéance de nationalité, d'une capacité normative pour les binationaux nés français.

En quatrième lieu, dans sa décision n° 2015-439 QPC du 23 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de l'atteinte à une situation légalement acquise : « en fixant les conditions dans lesquelles l'acquisition de la nationalité peut être remise en cause, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à une situation légalement acquise ». Ce raisonnement n'apparaît pas transposable pour la déchéance de la nationalité d'origine qui constitue une atteinte à une situation légalement acquise.

En cinquième lieu, la déchéance de nationalité d'un binational né français fait produire à la possession d'une autre nationalité des effets très forts. Or l'intensité des liens entre ce Français et l'autre pays dont il a aussi la nationalité peut être très variable. Là encore, la réforme nécessite un fondement constitutionnel pour que la loi ordinaire ne puisse être dénoncée sur le fondement du principe d'égalité.

Sanctionner pour certains de ses actes une personne née française en prévoyant la possibilité de la déchoir de notre nationalité impose ainsi de modifier notre Constitution. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement alors que la nationalité est, pour une personne née française, un attribut essentiel ? Mais il s'agit pour la communauté nationale de pouvoir décider de sanctionner ceux qui par leurs comportements visent à détruire le lien social. Il en va fondamentalement ainsi pour ceux qui commettent des actes de terrorisme et frappent aveuglément des victimes innocentes, en niant le respect dû à la vie humaine et les valeurs qui sont le fondement de notre Nation.

En donnant une assise constitutionnelle à la déchéance de nationalité, sans prévoir de distinction selon le mode d'attribution de la nationalité française, le nouvel article 3-1 rend possible son application aux Français de naissance.

L'élargissement des cas de déchéance de nationalité française contribuera en outre à renforcer la protection de la société française, en permettant notamment de procéder à l'éloignement durable du territoire de la République, par la voie de l'expulsion, des personnes dont le caractère dangereux est avéré par la condamnation définitive dont elles ont fait l'objet et à interdire leur retour sur le territoire.

Les cas dans lesquels la déchéance de nationalité française est prévue par l'article 3-1 de la Constitution correspondent en effet à des infractions d'une particulière gravité pour la vie de la Nation.

Il s'agit, en premier lieu, des crimes et délits qualifiés d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Ceux-ci sont définis par les dispositions du titre Ier du livre IV du code pénal, qui répriment notamment la trahison et l'espionnage ainsi que les atteintes aux institutions de la République ou à l'intégrité du territoire national et d'autres atteintes à la défense nationale.

Il s'agit, en second lieu, des crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme. Ceux-ci sont définis aux articles 421-1 à 421-2-6 du code pénal.

La déchéance de la nationalité française ne sera possible qu'en cas de condamnation définitive. Elle ne pourra pas être prononcée si elle a pour résultat de rendre apatride la personne concernée.

Il appartiendra à la loi de prévoir les conditions dans lesquelles la déchéance de nationalité française peut être prononcée en application du nouvel article 3-1 de la Constitution, celui-ci étant par ailleurs sans incidence sur les dispositions du code civil actuellement applicables en matière de retrait ou de déchéance de nationalité française.

Donner à l'Etat les moyens de protéger la Nation contre le terrorisme et le fanatisme, dans la fidélité aux valeurs de la République, est attendu par tous les Français. Pour cela, une modification de la Constitution est aujourd'hui nécessaire. Tous les Français doivent pouvoir se rassembler autour de cette ambition partagée.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

de protection de la Nation

NOR : PRMX1529429L/Rose-1

Article 1^{er}

Après l'article 36 de la Constitution, il est inséré un article 36-1 ainsi rédigé :

« *Art. 36-1.* - L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre, sous le contrôle du juge administratif, pour prévenir ce péril ou faire face à ces évènements.

« La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée.

« Lorsque le péril ou les évènements ayant conduit à décréter l'état d'urgence ont cessé mais que demeure un risque d'acte de terrorisme, les autorités civiles peuvent maintenir en vigueur les mesures prises en application du premier alinéa pendant une durée maximale de six mois. La loi peut permettre, pendant la même durée, aux autorités civiles de prendre des mesures générales pour prévenir ce risque. »

Article 2

Après l'article 3 de la Constitution, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé :

« *Art. 3-1.* - Un Français qui a également une autre nationalité peut, dans les conditions fixées par la loi, être déchu de la nationalité française lorsqu'il est définitivement condamné pour un acte qualifié de crime ou de délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme. »

DEMANDE D'AVIS

sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme

Les attentats terroristes particulièrement meurtriers commis à Paris et Saint-Denis le 13 novembre 2015 sont révélateurs de l'extrême gravité de la menace qui pèse aujourd'hui sur le territoire français.

Cette menace impose de compléter un certain nombre de dispositifs législatifs existants afin de renforcer les pouvoirs des autorités de police administrative et de leur donner les moyens de prévenir la commission d'actes terroristes sur le sol français.

La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions y a contribué, en précisant et renforçant les régimes de l'assignation à résidence et de la perquisition et en créant un cas supplémentaire de dissolution des associations et groupements de fait.

Un certain nombre d'autres propositions ont été formulées pour accroître la surveillance d'individus connus des services de police pour leur radicalisation et présentant des indices de dangerosité, en particulier les personnes faisant l'objet, dans le fichier des personnes recherchées (FPR), d'une fiche « S » (qui vise « *les personnes faisant l'objet de recherches pour prévenir des menaces graves pour la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat, dès lors que des informations ou des indices réels ont été recueillis à leur égard* »).

Dans ce cadre, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur la possibilité d'imposer des mesures privatives ou restrictives de liberté à certains individus connus des services de police pour leur radicalisation et leur dangerosité. Le Gouvernement souhaite être éclairé sur la conformité à la Constitution de ces propositions ainsi que sur leur compatibilité avec les engagements internationaux et européens de la France.

Parmi les propositions formulées figure celle d'une surveillance renforcée des personnes connues des services de police pour leur radicalisation et la dangerosité qui en résulte. Cette surveillance renforcée pourrait prendre diverses formes : ont été évoqués, notamment, l'internement administratif des personnes concernées, leur placement sous surveillance électronique ou encore leur assignation à résidence.

De tels dispositifs, qui ne revêtiraient pas un caractère punitif mais auraient pour objet de prévenir la commission d'actions violentes de la part des personnes intéressées, se rattacheraient à une mission de police administrative.

Le Gouvernement souhaite ainsi recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur les questions suivantes :

1. Pour prévenir la commission d'actions violentes de la part de personnes radicalisées, présentant des indices de dangerosité et connues comme telles par les services de police, sans pour autant avoir déjà fait l'objet d'une condamnation pour des faits de terrorisme, la loi peut-elle autoriser une privation de liberté des intéressés à titre préventif et prévoir leur rétention dans des centres prévus à cet effet ?

2. Une telle mesure pourrait-elle être envisagée, à tout le moins, pour celles des personnes ayant déjà fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement pour des actes de terrorisme, à l'instar du dispositif de rétention de sûreté en vigueur aux articles 706-53-13 et suivants du code de procédure pénale ?

3. A défaut de leur imposer le maintien en rétention administrative dans un centre prévu à cet effet, la loi pourrait-elle prévoir la possibilité, soit de placer les personnes radicalisées et présentant des indices de dangerosité sous surveillance électronique, soit de prononcer leur assignation à résidence ?