

## **L'ETAT D'URGENCE ET LA DECHEANCE DE LA NATIONALITE : UNE ETAPE SUPPLEMENTAIRE DANS LA RESTRICTION DES LIBERTES.**

*« Un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre, et finit par perdre les deux. »*

**Benjamin Franklin**

La dérégulation de l'économie - que la doxa néoclassique justifie par le dogme selon lequel le marché atteint toujours un point d'équilibre à la satisfaction de tous -, la privatisation ouverte ou rampante des services publics et le repli de l'Etat sur ses fonctions régaliennes, au prix le plus souvent d'une austérité budgétaire sans cesse accrue, s'accompagnent d'un mouvement assez général de recul des libertés publiques et individuelles. L'affranchissement de l'économie de toute contrainte créant de la pauvreté, des inégalités sociales et des tensions très fortes au niveau international, les « *classes dangereuses* » dont parlait Louis Chevalier et les « *les damnés de la terre* » de Frantz Fanon suscitent des craintes de désordre que les Etats impérialistes répriment sur le fondement d'un arsenal juridique approprié.

Dans le cas de la France, ce mouvement souterrain s'est accéléré au cours des années 2000 et notamment à partir de 2008. La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011 a ainsi placé la police et la gendarmerie sous la seule autorité du ministre de l'Intérieur, alors qu'un vieux principe républicain non écrit divisait les forces de sécurité. Elle a aussi, notamment, mieux encadré les forces privées de sécurité afin de permettre leur développement conformément aux orientations de l'Union européenne, créé des unités policières supplétives comme le « *service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie nationales* » - qui ne semble pas avoir rencontré un grand succès -, renforcé les polices municipales et ouvert la voie à l'expansion de la vidéo-protection. Enfin, elle a autorisé la mise en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies notamment au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance. Ces traitements, c'est-à-dire ces fichiers, peuvent contenir des informations sur les personnes sans limitation d'âge, donc des données concernant des mineurs. Une mention du passage de la personne dans le fichier est conservée. Les fichiers du système de traitement des informations constatées (STIC) peuvent grossir. Le texte a légalisé aussi tous les fichiers « *des crimes et délits présentant un caractère sériel* » afin de rassembler les événements, infractions, crimes et délits permettant par recoupement d'identifier les auteurs. Les informations conservées concernent là encore toutes les personnes, sans limitation d'âge.

Dans le domaine de la justice, des évolutions inquiétantes ont également eu lieu ces dernières années. La loi du 9 mars 2004 a introduit une reconnaissance préalable de culpabilité qui permet au Parquet de déterminer la peine avec le prévenu en l'absence de procès réellement public et contradictoire, sous réserve d'une audience publique très formelle de validation de la décision du ministère public par un juge du siège. Modifiée en 2010, la loi du 25 février 2008 sur la rétention de sûreté et l'irresponsabilité pénale autorisera l'Etat, à compter de 2023, à garder en un lieu fermé, au terme d'une peine accomplie de prison de quinze ans et plus, toute personne jugée dangereuse et capable de récidive. Au nom de la

souffrance des victimes mais au détriment de l'humanité dont une société doit faire preuve à l'endroit des intéressés, elle substitue également au non-lieu d'antan, à l'issue d'une audience publique où les intéressés peuvent, le cas échéant, comparaître, une déclaration d'irresponsabilité des malades mentaux ayant commis une infraction pénale, alors que leur discernement était altéré au moment des faits, prononcée par la chambre de l'instruction. D'autres mesures tendent à renforcer la répression des délits : introduction de citoyens assesseurs en correctionnelle avec l'espoir de rendre les peines plus lourdes, possibilité de forcer un journaliste à révéler ses sources lorsqu'est en cause un « *impératif prépondérant de culpabilité* », atténuation de l'excuse de minorité, création de tribunaux correctionnels pour mineurs. Une partie de ces mesures n'a pas abouti aux résultats pratiques attendus.

A la suite des odieux attentats des 7, 8, 9 janvier et 13 novembre 2015, qui ont provoqué la mort de dix-sept personnes pour les trois premiers et de cent trente autres, auxquelles s'ajoutent plus de trois cent cinquante blessés, pour le dernier, ce mouvement a franchi une étape nouvelle. En matière de renseignement, au nom de la lutte contre le terrorisme, la loi du 24 juillet 2015 va bien au-delà de ce qu'avait prévu la LOPPSI du 14 mars 2011: elle autorise la police à espionner sur une très grande échelle la population, en l'absence de tout contrôle du juge, garant des libertés individuelles. Seule une commission administrative, appelée à se prononcer dans des délais très courts, est consultée. Sur un plan plus général, alors que le code pénal, notamment ses articles 421-1 et 463-2 relatif à la répression des actes à caractère terroriste, permet de réprimer ces crimes, le projet de révision de la Constitution vise, d'une part, à solenniser l'état d'urgence et à le soustraire au risque d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, d'autre part, à étendre la procédure de déchéance de la nationalité à des binationaux devenus Français du fait d'être nés sur le sol national. Enfin, un projet de loi sur la sécurité devrait être débattu par le Parlement à compter du mois de février 2016.

### ***Vers la consécration constitutionnelle de l'état d'urgence***

La Constitution du 4 octobre 1958 n'est pas dépourvue, loin s'en faut, de dispositions ayant pour objet de suspendre le fonctionnement démocratique de la République, pourtant déjà très encadré par les institutions adoptées à la suite le coup d'Etat du 13 mai 1958. Aux termes de l'article 16 « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacé[e]s d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.* » Par ailleurs, l'article 36 dispose que « *L'état de siège est décrété en conseil des ministres.* » Il s'agit de transférer, après les avoir étendus, les pouvoirs de police de l'autorité civile à l'autorité militaire et de créer des juridictions militaires en cas de guerre imminente ou d'insurrection armée.

Pourtant, alors que le pays était encore en proie à une vive émotion à la suite de la soirée meurtrière du 13 novembre 2015, le président de la République a annoncé devant le Congrès réuni à Versailles, pour la deuxième fois depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 et cent quarante deux ans après Adolphe Thiers, son intention de saisir le

Parlement d'un projet de loi constitutionnelle, effectivement déposé le 23 décembre 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il prévoit d'introduire dans la Constitution un article 36-1 ainsi libellé : « *L'état d'urgence est déclaré en conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, 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.* »

Se trouverait ainsi inscrit dans le texte suprême de l'ordre juridique interne et soustrait à tout contrôle *a posteriori* de constitutionnalité l'article 1er de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, élaborée par le deuxième gouvernement de troisième force présidé par le radical Edgar Faure (février 1955 à janvier 1956) et adoptée par la majorité issue des élections législatives de 1951 qui ont marqué une poussée à droite en dépit du mode de scrutin dit des apparentements tendant à marginaliser tant les communistes que les gaullistes du RPF, grands vainqueurs du scrutin municipal précédent. Or, la loi de 1955 est à l'origine un texte de circonstance, voté cinq mois après le début de la guerre d'indépendance du peuple algérien et d'ailleurs mis en œuvre pour la première fois dans le seul ressort des trois départements d'Algérie, après la « *Toussaint rouge* ». Par la suite, elle a été appliquée à l'ensemble de la métropole lors du coup de force militaire du 13 mai 1958 et du putsch des généraux d'Alger de 1961 puis sur des parties seulement du territoire national, à savoir la Nouvelle-Calédonie en 1984 et les zones d'émeute en 2005, dans ce dernier cas pour une durée supérieure à trois mois alors que les troubles avaient cessé. En 2015 et 2016, l'état d'urgence pourrait durer au minimum plus de six mois sur l'ensemble du territoire national.

Dans ses autres dispositions, la loi du 3 avril 1955, dans sa version issue de celle du 20 novembre 2015, serait maintenue. Depuis l'ordonnance du 15 avril 1960<sup>1</sup>, l'état d'urgence est instauré pour une durée maximum de douze jours par un décret pris en conseil des ministres et prolongé au-delà par une loi qui en fixe le terme définitif, ce qui n'exclut pas le vote d'un nouveau texte pour le maintenir ni, *a contrario*, une décision ayant pour objet de l'interrompre à tout moment, notamment lorsque il n'y a plus de « *péril imminent* » au sens de la loi<sup>2</sup>. Compte tenu de l'affaiblissement du Parlement sous la V<sup>e</sup> République, la décision revient en réalité au président de la République qui dispose toujours d'une majorité à ses ordres à l'Assemblée nationale, sauf exception.

L'état d'urgence constitue une période d'atteinte aux libertés et garanties fondamentales reconnues aux personnes par le bloc de constitutionnalité. L'article 6 de la loi du 3 avril 1955 modifiée donne au ministre de l'Intérieur, sous le seul contrôle éventuel du juge administratif mais en dehors de toute décision préalable de l'autorité judiciaire garante des libertés individuelles fondamentales, le pouvoir d'assigner des individus à résidence<sup>3</sup>, y compris en les astreignant à demeurer douze heures par jours à leur domicile ou un autre lieu déterminé. Ces

---

1 Dans sa version initiale, la loi du 3 avril 1955 donnait compétence au Parlement pour déclarer l'état d'urgence.

2 Le président Jacques Chirac avait suspendu avant le terme légal l'état d'urgence en 2005 dès lors qu'il s'avéra manifeste que les troubles à l'ordre public avaient cessé déjà depuis trop longtemps.

mesures de limitation de la liberté fondamentale d'aller et de venir font l'objet d'un contrôle policier. Dans son avis du 17 décembre 2015, le Conseil d'Etat a souligné les conditions minimum susceptibles de rendre acceptable l'assignation à résidence administrative : « *Hors période d'état d'urgence, une assignation à résidence « préventive » si contraignante par un confinement durable en un lieu déterminé qu'elle serait assimilable à une détention est impossible en dehors de toute condamnation ou contrôle judiciaire lié à une procédure pénale. Cette assignation à résidence porterait en effet atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution des personnes concernées. / 15. Seule une assignation à résidence qui se bornerait, pour les personnes radicalisées et présentant des indices de dangerosité, à restreindre leur liberté de circulation avec des modalités d'exécution laissant à l'intéressé une liberté de mouvement conciliable avec une vie familiale et professionnelle normale, pourrait, le cas échéant, être envisagée dans un cadre administratif. Elle devrait être prévue par la loi et comporter un degré de contraintes inférieur aux mesures prévues par l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.* » L'avis de la haute juridiction administrative n'a pas été entendu par le Gouvernement ni la représentation nationale, le 20 novembre 2015.

La restriction de la liberté de circuler peut revêtir un caractère plus collectif. En application de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 modifiée, les préfets sont fondés à instaurer des zones de protection ou de sécurité, à réglementer ou interdire le séjour d'individus dans le département dont ils ont la charge. Depuis l'instauration de l'état d'urgence en 2015, les manifestations de rue, à caractère politique, syndical ou associatif, sont interdites dans pratiquement tout le pays.

Le législateur de 1955 a porté atteinte à la liberté de constituer des associations, qui est pourtant un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. L'article 6-1 de la loi du 3 avril 1955, modifiée par celle du 20 novembre 2015, donne au pouvoir exécutif le droit de dissoudre des associations par décret en conseil des ministres, alors même que le ministre de l'Intérieur dispose déjà d'un arsenal juridique en la matière, notamment la loi du 10 janvier 1936 sur les groupements de combat, codifiée à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. A ce propos, dans un arrêt du 30 juillet 2014 (CE, 30 juillet 2014, *Association Envie de rêver*), le Conseil d'Etat relève « *que le principe de la liberté d'association, tel qu'il résulte des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901, constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution [et] qu'il appartient au Gouvernement, lorsqu'il est habilité par le Parlement à intervenir dans le domaine de la loi sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré* ».

Outre la « *fermeture provisoire de salles de spectacle, débits de boisson et lieux de réunion de toute nature* » ainsi que « *la remise d'armes et munitions détenues légalement* »<sup>4</sup>, les autorités administratives peuvent, en application de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955

---

3 Actuellement, quatre cents personnes environ sont assignées à résidence.

modifiée, procéder en tous lieux à des perquisitions, de jour comme de nuit et en l'absence de décision préalable du procureur de la République (enquête de flagrance ou enquête préliminaire) ou du juge d'instruction (information judiciaire). Le procureur est simplement informé. Ces dispositions, notamment la dernière, constituent des atteintes très graves aux libertés individuelles qu'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité et/ou de conformité à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de novembre 1950 pourraient probablement rendre inapplicables. Or, la constitutionnalisation de l'état d'urgence conduit à le sanctuariser de manière à l'éloigner de ce type de contrôle. L'état d'urgence paraît bien une entorse au principe énoncé par Montesquieu dans le livre XI de son ouvrage *De l'esprit des lois* : « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »<sup>5</sup>

### ***Sur la déchéance de la nationalité***

Le troisième alinéa de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 fixant le champ de la loi prévoit que le législateur détermine les grands principes ayant trait à « *la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités* ». Le projet de loi constitutionnelle entend compléter et scinder en deux cet alinéa dans les termes suivants : d'une part, le Parlement serait compétent pour fixer les règles relatives à « *la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation* », d'autre part, celles ayant trait à « *l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités* ».

Les précisions concernant la déchéance de la nationalité qu'entend introduire le projet de loi constitutionnelle, implicitement mais nécessairement, viendraient consacrer dans la norme juridique suprême du droit interne de la République l'existence de deux catégories de citoyens français, au mépris du principe d'égalité. L'âpreté des débats au sein de la majorité parlementaire à ce propos suffit à montrer qu'au-delà du caractère très limité de la portée pratique de cette modification de la Constitution du 4 octobre 1958, tant au regard du nombre de personnes susceptibles d'être déchues à ce titre que de l'incidence sur la commission d'actes terroristes, la question soulevée revêt une importance juridique et symbolique considérable.

L'article 25 du code civil prévoit déjà qu'« *Un individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchue de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride* ». Les motifs pour lesquels une telle décision peut intervenir sont limitativement énumérés. Il s'agit

---

4 Un préfet, dans le cadre de l'état d'urgence pourrait, par exemple, confisquer des armes de chasse, ce qui remet en cause le droit de chasser acquis par tous les citoyens en 1789 à la suite de l'abolition des privilèges.

5 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, chapitre VI, 1748.

notamment des condamnations pour un crime ou un délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, pour soustraction aux obligations prévues par le code du service national ou pour intelligence avec un Etat étranger de nature à porter préjudice aux intérêts de la France. L'article 25-1, dans sa version issue de la loi du 23 janvier 2006, dispose que cette déchéance n'est encourue que pour des faits commis avant l'acquisition de la nationalité française ou dans les dix ans qui ont suivi celle-ci et introduit un délai de prescription de dix ans. Par suite, la combinaison des articles 25 et 25-1 du code civil réserve la déchéance de la nationalité aux seules personnes ayant acquis la nationalité française par naturalisation et conservé une autre nationalité, pour des faits commis dix ans avant ou dix après l'entrée en vigueur du décret de naturalisation.

Le projet de loi constitutionnelle va bien au-delà. Sont visées, outre les précédentes, toutes les personnes nées françaises possédant une autre nationalité. Appartiennent à ce vaste ensemble d'environ trois millions et demi d'individus, conformément aux dispositions des articles 18, 19, 19-1, 19-2 et 19-3 du code civil, les binationaux ayant un ascendant français et un autre de nationalité étrangère, ceux ayant vu le jour en France issus de parents inconnus, ceux nés sur le territoire national de parents apatrides ou pour lesquels l'acquisition de la nationalité étrangère des parents s'avère impossible et, enfin, ceux nés en France de parents dont l'un des deux est lui-même né en France sans être nécessairement Français.

Au nom de quoi, quelle que puisse être la gravité des crimes ou des délits que certains d'entre eux seraient susceptibles de commettre, ces Français descendant d'un parent français ou nés sur le sol français et ayant une autre nationalité seraient-ils moins assurés de conserver leur qualité de Français que ceux qui, dans la même situation, n'ont pas de seconde nationalité ? Trouver une réponse tendant à justifier cette distinction reviendrait tout simplement, d'une part, à porter atteinte au droit du sol introduit par la loi républicaine du 26 juin 1889 qui renouait avec la Constitution de 1791<sup>6</sup>, d'autre part, à distinguer dans la Constitution une catégorie spécifique de Français au mépris du principe d'égalité. Dans sa conférence du 11 mars 1882 prononcée à la Sorbonne, Renan disait : « *[Une nation] se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune.* » Comment poursuivre celle-ci lorsque la loi suprême de la République distingue implicitement deux catégories de Français ?

---

<sup>6</sup> Le paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du titre II de la Constitution des 3 et 14 septembre 1791 disposait : « *Sont citoyens français [...] ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le royaume* ».