

En l'état de sa rédaction, l'inscription de l'état d'urgence dans la constitution serait dangereuse pour la démocratie.

Inscrire la déchéance de nationalité dans la constitution ? Juridiquement inutile !

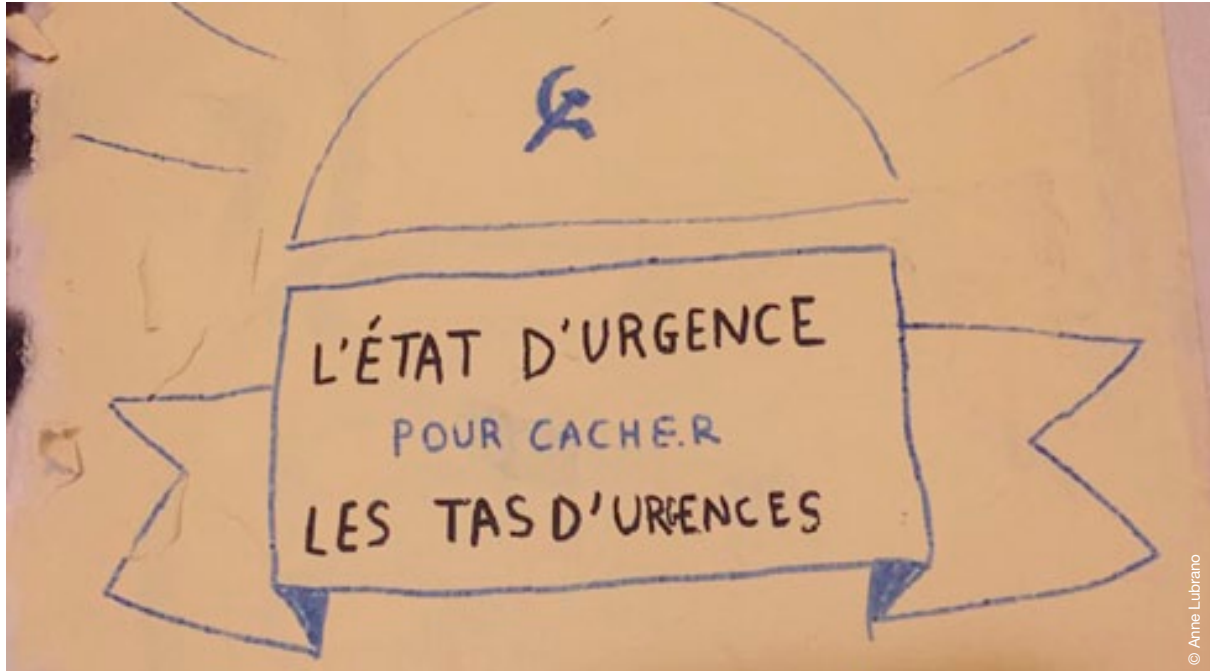
Cet article a été écrit avant que le Gouvernement ne décide d'enterrer son projet d'inscrire la déchéance de nationalité dans la constitution. Il n'en demeure pas moins un thème de réflexion (NDLR).

Depuis le 13 novembre, les esprits sont complètement tourneboulés. Les uns soutiennent que la cause des attentats est l'intervention militaire française contre Daech, d'autres que c'est la haine du mode de vie occidental. Les uns y voient la conséquence de la radicalisation de l'islam, d'autres de l'islamisation de la radicalité. Les uns pensent qu'il faut combattre le terrorisme par plus de démocratie, d'autres par plus d'autorité. Les uns dénoncent la constitutionnalisation de l'état d'urgence, d'autres l'approuvent. Si le juriste n'est pas à l'abri de ce tourbillon d'explications contradictoires, il peut apporter la distance de son savoir et doit, surtout en ces circonstances, rappeler quelques principes constitutionnels simples qui font une société démocratique.

Depuis le 13 novembre, les esprits sont complètement tourneboulés. Les uns soutiennent que la cause des attentats est l'intervention militaire française contre Daech, d'autres que c'est la haine du mode de vie occidental. Les uns y voient la conséquence de la radicalisation de l'islam, d'autres de l'islamisation de la radicalité. Les uns pensent qu'il faut combattre le terrorisme par plus de démocratie,



PAR Dominique ROUSSEAU,
*Professeur à l'Université Panthéon
Sorbonne*



<https://www.flickr.com/photos/jmenj/24479514546>

d'autres par plus d'autorité. Les uns dénoncent la constitutionnalisation de l'état d'urgence, d'autres l'approuvent. Si le juriste n'est pas à l'abri de ce tourbillon d'explications contradictoires, il peut apporter la distance de son savoir et doit, surtout en ces circonstances, rappeler quelques principes constitutionnels simples qui font une société démocratique.

Le premier, fondamental, est que, lorsqu'on diminue les libertés pour avoir plus de sécurité, on est sûr d'avoir moins de libertés mais on n'est jamais certain d'avoir plus de sécurité. C'est pourquoi, la liberté est toujours et doit toujours rester la première des sécurités.

Le deuxième principe est que, une constitution étant la garantie de la liberté des citoyens, elle doit prévoir toutes les situations qui pourraient y porter atteinte. C'est pourquoi la constitutionnalisation de l'état d'urgence n'est pas, a priori, irrecevable puisqu'elle a pour objet de ne pas laisser hors des garanties constitutionnelles le mode de gouvernement pendant les périodes de crise. Dans la constitution actuelle, deux hypothèses de crise sont prévues, celle des pouvoirs exceptionnels à l'article 16 et celle de l'état de siège à l'article 36. Ces deux articles ne répondent à aucune actualité et devraient donc être supprimés lors de la révision qui inscrirait l'état d'urgence dans la constitution. *Le nouvel article doit seulement poser le principe de l'état d'urgence et prévoir la consultation du Conseil constitutionnel avant sa prolongation législative et au bout de trente jours pour apprécier le*

bien-fondé de son maintien. Le reste, c'est-à-dire, les modalités du régime juridique de l'état d'urgence ne doit pas figurer dans la constitution mais être renvoyé non à une loi ordinaire comme le prévoit le projet gouvernemental mais à une loi organique. Pourquoi une loi organique et pas une simple loi ? Parce que les lois organiques sont obligatoirement soumises au contrôle du Conseil constitutionnel qui devra ainsi vérifier si les mesures de police autorisées en état d'urgence portent ou non une atteinte excessive aux libertés et droits fondamentaux.

Le troisième principe est que, conformément au préambule de la Déclaration de 1789, il y a des droits "sacrés", c'est-à-dire, des **droits indérogeables** même et surtout en période de crise. Et, parmi ces droits, celui des citoyens de pouvoir toujours "réclamer" contre les décisions des pouvoirs publics. Pour ce faire, la loi organique relative à l'état d'urgence devra reconnaître et garantir deux libertés : la liberté de la presse, qualifiée par le Conseil constitutionnel de droit le plus précieux car "son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés", et qui, en état d'urgence, permet un regard permanent et public sur l'exercice par les autorités policières de leurs pouvoirs ; la liberté du Parlement qui doit être réuni en permanence et, le cas échéant de plein droit, afin qu'il puisse demander au gouvernement de rendre compte en continue et publiquement de ses décisions et engager sa responsabilité politique s'il estime que les décisions sont disproportionnées ou que l'état d'urgence dure trop longtemps.

Le quatrième principe est celui de la compétence incontournable du juge judiciaire. Le risque inhérent à l'état d'urgence est le glissement progressif de l'État de droit vers l'État policier. Sous la pression d'une opinion abreuvée d'images épouvantables et chauffée par les partis politiques qui pensent en tirer un profit électoral, la tentation peut être, en effet, grande de faire durer une situation où le policier l'emporte sur le juge, où la sécurité l'emporte sur la liberté. Il faut pourtant savoir résister à cette tentation en rappelant que la constitution, dans son article 66, fait du juge judiciaire le gardien de la liberté individuelle. Il doit le rester en état d'urgence. Et par conséquent, non seulement la présence d'un officier de police judiciaire doit être prévue lors des perquisitions administratives, non seulement le procureur de la République doit être immédiatement informé et être destinataire des procès-verbaux mais surtout les décisions des autorités administratives et policières - assignations, perquisitions, ... - doivent pouvoir être contestées devant le juge judiciaire et non devant le juge administratif. *Plus la liberté individuelle est menacée - et elle l'est évidemment en état d'urgence - plus le juge judiciaire doit être compétent.*

Inscrire l'état d'urgence dans la constitution ne pourrait se justifier que si cette inscription avait pour objet d'entourer son déclenchement et sa mise en œuvre de garanties contre l'arbitraire. Or, en l'état actuel de la rédaction du projet de révision du gouvernement, ces garanties manquent. Donc, il serait dangereux pour la démocratie que les parlementaires l'approuvent et que Congrès le ratifie.

Pour justifier l'inscription de la déchéance de nationalité dans la constitution, le premier ministre, Manuel Valls, parle du « serment de Versailles ». Mais, François Hollande n'a jamais dit, dans son discours au Congrès de Versailles, qu'il voulait inscrire dans la constitution la possibilité de déchoir de leur nationalité les Français nés français condamnés pour des actes de terrorisme. Le président de la République a seulement proposé d'inscrire dans la constitution l'état d'urgence en se référant explicitement à la réécriture de l'article 36 proposée par le comité Balladur en 2007. « Cette révision de la constitution, dit très exactement le président, doit s'accompagner d'autres mesures. Il en va de la déchéance de nationalité ». Autrement dit, son plan contre le terrorisme comprend deux « mesures », l'une constitutionnelle pour l'état d'urgence, l'autre législative pour la déchéance de nationalité. Si le premier ministre veut que le « serment de Versailles » soit respecté, s'il veut que la parole présidentielle soit honorée, il doit retirer la déchéance de nationalité du projet de révision constitutionnelle.

Au demeurant, à supposer que politiquement la déchéance de nationalité soit une réponse acceptable, il ne faudrait envisager une révision de la constitution que si et seulement si la constitution actuelle empêchait les politiques de la prononcer. Or, il n'y a aucun principe dans la constitution qui interdise aux politiques de modifier par une loi ordinaire le régime juridique de la nationalité. En effet, dans sa décision 93-321 DC du 20 juillet 1993, le Conseil constitutionnel a refusé de qualifier le « jus soli » de PFRLR et donc il n'existe aucun principe constitutionnel qui interdirait de priver un français de naissance de sa nationalité dès lors qu'il en possède une autre.

Au contraire, dans sa décision du 23 janvier 2015, le Conseil a jugé que « les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à la naissance sont dans la même situation ». Par conséquent, une loi ordinaire qui soumettrait les Français par naissance et les Français par acquisition au même régime juridique de déchéance ne serait pas contraire à la constitution puisqu'elle rétablirait le principe d'égalité affirmée par le Conseil dans cette décision du 23 janvier 2015.

Ce rappel du droit permet de dire – ce qui n'est jamais dit ! – que la seule inégalité aujourd'hui est celle faite entre les Français par acquisition et les Français par naissance puisque les premiers peuvent être déchus de la nationalité française et pas les seconds. Ce qui est une manière de dire que les Français par acquisition ne sont pas vraiment français !

Il est plus habituel, en revanche, de mettre en avant l'inégalité qui serait faite entre les binationaux pour lesquels la déchéance serait possible et les mononationaux pour lesquels elle ne le serait pas. Mais, au regard du droit, mononationaux et binationaux sont dans situations objectivement différentes – les premiers ont une seule nationalité, les seconds deux – et, selon une jurisprudence bien établie, traiter différemment des situations objectivement différentes ne porte pas atteinte au principe d'égalité. Il faut ajouter que déchoir de la nationalité française un mononational le rendrait apatride ce que les traités internationaux relatifs à l'apatridie interdisent. Car, si la France ne les a pas tous ratifiés, elle les a signés ; or, selon l'article 18 de la convention de Vienne, un gouvernement qui a signé un traité s'oblige à en respecter « l'objet et le but ».

Au regard du droit positif, une révision de la constitution est inutile. Au regard du droit naturel, il suffit d'entendre Antigone dire que même un paria appartient à la Cité et a droit y être enterré. ■