

## Discussion du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation

Sénat – 16 mars 2016

Allocution de Manuel VALLS, Premier ministre

---

|                           |
|---------------------------|
| Seul le prononcé fait foi |
|---------------------------|

Monsieur le président,  
Messieurs les ministres,  
Monsieur le rapporteur,  
Mesdames, messieurs les sénateurs,

Il y a quatre mois, notre pays a été frappé par le terrorisme islamiste. Frappé dans sa chair. Frappé, une nouvelle fois – moins d'un an après la tuerie de *Charlie Hebdo*, l'assassinat d'une policière municipale à Montrouge et l'attaque de *l'Hyper Cacher*.

Notre pays a été frappé sur son sol. Il est frappé à l'étranger. Mes pensées vont vers tous ceux lâchement abattus à Ouagadougou et, dimanche, en Côte d'Ivoire. Ce pays ami qui, comme la Tunisie, le Mali, le Burkina-Faso est visé parce qu'il est un symbole de la démocratie et de la réconciliation. La France est pleinement, totalement, à leurs côtés !

Notre pays a été frappé et c'est toute l'Europe qui vit sous la menace. L'intervention, hier, des forces de l'ordre belges, et la traque en cours, liées directement aux attentats de Paris, nous le rappellent.

La cible des terroristes est chaque fois la même : ce sont les valeurs démocratiques, la liberté, l'idéal de tolérance, de respect. Notre cohésion nationale. Et donc aussi le principe de laïcité.

**La cible : c'est ce que nous sommes.**

\*

Il y a quatre mois, jour pour jour, le Chef de l'Etat, au lendemain de l'horreur, s'adressait, à Versailles, à tous les représentants de la Nation réunis en Congrès.

Ce jour-là, jour d'unité, chacun s'est levé. Chacun a applaudi pour dire notre engagement commun à assurer la sécurité de nos compatriotes, à mener cette guerre qui nous a été déclarée.

C'est cette même unité qui a présidé à l'adoption, dès le 20 novembre, de la prorogation de l'état d'urgence – un texte adopté dans cette chambre à l'unanimité. Et le 9 février, à une large majorité, vous avez voté une nouvelle prolongation, jusqu'au 26 mai.

Cette même unité, les députés de la majorité et de l'opposition, l'ont démontrée lorsqu'ils ont adopté ensemble, à plus de trois cinquièmes des voix, le projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis à présent. Oui, dans l'Hémicycle, droite et gauche, malgré les débats en leur sein, ont su dépasser les clivages et se rassembler. C'est ce même chemin que nous devons prendre, ici.

\*

Mesdames, messieurs les sénateurs,

L'exigence d'aujourd'hui est exactement la même qu'il y a quatre mois. Rien ne serait pire que d'avoir la mémoire courte, de céder à cette fâcheuse tendance de notre époque. Celle qui veut qu'un événement chasse l'autre.

N'oublions pas l'état d'esprit de novembre. Ne laissons jamais retomber - nos compatriotes ne le comprendraient pas - cette exigence d'efficacité et d'unité. Une unité sans faille.

### **1. Etat de la menace**

**Car la menace est plus forte que jamais.**

Depuis leurs bastions de Syrie, d'Irak ou du Yémen, depuis certaines zones de repli au Maghreb ou au Sahel, *Daech*, *Al Qaida* et leurs succursales sont à l'offensive. Embrigadant de jeunes combattants ! Asservissant les peuples ! Détournant des richesses ! Spoliant les populations ! Pratiquant la contrebande pour se financer ! Leur volonté, c'est d'étendre leur emprise territoriale et de déstabiliser les Etats. C'était le but de l'attaque menée, la semaine dernière, depuis la Libye, contre la ville tunisienne de Ben Gardane. Ou encore de la fusillade de Bassam en Côte d'Ivoire.

L'ennemi, ce sont ceux qui pillent, violent, tuent, réduisent en esclavage ; ceux qui, là-bas, commettent des attentats et en planifient d'autres sur notre sol.

L'ennemi, ce sont aussi ces individus embrigadés, ces cellules plus ou moins autonomes qui peuvent agir ici, en France, au cœur de notre société. Ce sont ces ressortissants français, radicalisés, imbibés de propagande, prêts à prendre les armes pour frapper d'autres Français ; prêts à retourner les armes contre leur propre pays.

A ce jour, plus de 2 000 Français ou résidents en France ont été recensés pour leur implication dans les filières djihadistes syro-irakiennes. Depuis le début de l'insurrection en Syrie, plus d'un millier d'entre eux ont rejoint cette zone de combat. Plus de 600 s'y trouvent toujours, dont environ un tiers de femmes. 167 y ont trouvé la mort.

La justice et les services de police agissent sans relâche : depuis le début de l'année, 74 personnes ont été interpellées au titre de leur implication dans la mouvance djihadiste. 28 d'entre elles ont été placées en détention provisoire

\*

Face au terrorisme islamiste, nous agissons à la racine, en frappant militairement en Afrique et au Levant.

Nous agissons en renforçant les moyens, les effectifs de nos forces de l'ordre, de nos services de renseignement et de justice ; en mobilisant nos soldats dans le cadre de l'opération Sentinelle, en luttant contre la radicalisation. Et en adaptant notre droit.

Nous l'avons fait, au Parlement en votant des dispositions renforçant l'efficacité de la lutte anti-terroriste et donnant – enfin ! – un véritable statut légal aux techniques de renseignement, assorti du contrôle nécessaire. Et nous continuons à le faire, avec notamment le projet de loi porté par le garde des Sceaux, qui a lui aussi été adopté par une large majorité à l'Assemblée et que vous examinerez très prochainement. Je ne doute pas, là encore, que le Sénat prendra toute sa part, comme il l'a déjà fait. Je pense aux propositions que vous avez formulées dans la proposition de loi portée par Philippe BAS et Michel MERCIER.

\*

**Adapter notre droit, c'est aussi adapter notre Constitution.**

## ***2. Révision constitutionnelle***

### ***a. Etat d'urgence***

Le projet de loi qui vous est soumis prévoit, dans son article premier, l'insertion dans la Constitution d'un nouvel article – l'article 36-1 – concernant l'état d'urgence.

Il s'agit de donner à ce régime de crise un fondement incontestable. Je rappelle que le Conseil d'Etat a lui-même souligné, en décembre dernier, l'intérêt juridique de cette modification constitutionnelle.

L'état d'urgence est le régime de crise le plus fréquemment utilisé sous la V<sup>e</sup> République. Vous l'aviez justement constaté dans un rapport produit par le Sénat au mois de février. Il serait incohérent de ne pas l'inscrire dans notre loi fondamentale, au même titre que les régimes prévus aux articles 16 et 36 de la Constitution.

**Ce n'est pas qu'une question de cohérence formelle ! La Constitution, cette règle que nous nous fixons souverainement, ce texte qui garantit les droits des individus et qui fonde la démocratie, pouvait-elle rester muette sur l'état d'urgence ? Non !**

\*

Cette inscription apportera davantage de garanties. Les dispositions relatives à l'état d'urgence ne pourront plus être modifiées par la loi ordinaire. Désormais, ses motifs et ses conditions de déclaration, sa durée initiale et les modalités de sa prorogation

seront fixés dans la Constitution, de même que les conditions dans lesquelles le Parlement contrôlera sa mise en œuvre.

**Je le dis ici, comme je l'ai dit devant l'Assemblée nationale : l'état d'urgence n'est pas contraire à l'Etat de droit. C'est une modalité d'application de l'Etat de droit. Incrire dans la Constitution ce régime dérogatoire et provisoire - aujourd'hui prévu par la loi - c'est conforter notre démocratie.**

\*

La semaine dernière, votre Commission des Lois a examiné le texte, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale. Elle s'est prononcée en faveur de plusieurs amendements qui seront présentés, en séance publique, par le président-rapporteur, Philippe BAS. Et nous en débattons.

Ces amendements visent à modifier le projet existant sur plusieurs points :

- en rappelant, tout d'abord, les prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, même si je tiens à souligner le contrôle strict exercé par la justice administrative sur les mesures mises en œuvre depuis le 14 novembre dernier ;
- en prévoyant, ensuite, la possibilité pour le Parlement de débattre, à tout moment, en séance publique, de l'état d'urgence, le cas échéant en examinant une proposition de loi visant à y mettre fin ;
- en limitant à trois mois la durée maximale de prorogation, contre quatre dans la version adoptée par l'Assemblée nationale ;
- enfin, en prévoyant que les mesures prises en application de l'état d'urgence seront définies par une loi organique, et non par une loi ordinaire.

Je rappelle d'ailleurs que ces mesures, en particulier les perquisitions administratives et les assignations à résidence, seront précisées et mieux encadrées par un projet de loi - dont un avant-projet a déjà été rendu public - qui vous sera soumis à l'issue de cette procédure de révision constitutionnelle. Nous poursuivrons ainsi la modernisation de la loi de 1955, initiée avec le projet de loi adopté le 20 novembre dernier. Une modernisation nécessaire, en particulier au regard de la mise en œuvre actuelle de l'état d'urgence. Il faut l'adapter à la menace et au monde actuels.

Ces nouvelles dispositions créeront des mesures de contrainte individualisées et, amélioreront le régime juridique des perquisitions administratives. Elles prendront bien évidemment en compte les exigences que le Conseil constitutionnel a fixées dans sa décision du 19 février dernier, à propos des copies de données informatiques réalisées lors des perquisitions administratives. Cette décision, par ailleurs, lève définitivement l'interrogation sur la nécessité de la constitutionnalisation de l'Etat d'urgence.

Nous examinerons avec Jean-Jacques URVOAS tous ces amendements avec un esprit constructif, dès lors qu'ils seront conformes aux principes qui ont guidé notre travail sur cette révision constitutionnelle.

## **b. Déchéance de la nationalité**

Mesdames, messieurs les sénateurs,

Mardi dernier, avec le garde des Sceaux, j'ai également exposé devant votre Commission des Lois la position du gouvernement concernant le second article de ce projet de loi.

**Nous abordons ces débats dans le même esprit que lors des discussions à l'Assemblée nationale : celui du rassemblement autour des valeurs qui fondent notre vie en société ; celui aussi de l'unité nationale. C'est en gage de cette unité nationale que le Président de la République a proposé la déchéance de nationalité qui était demandée – faut-il le rappeler ? – dans les rangs de l'opposition.**

\*

**Le texte qui vous est soumis est le fruit de débats très riches. De débats qui, en fin de compte, ont répondu à cette question : qu'est-ce pour nous, dans notre héritage, dans notre tradition, une Nation ?**

La réponse, ce n'est pas seulement le droit du sang ou du sol. C'est une exigence permanente qui vaut pour chacun d'entre nous. Etre français, appartenir à la communauté nationale, ce n'est pas seulement partager une langue, ou un territoire ; c'est avoir une histoire et un destin communs ; c'est partager un même amour de la Patrie ; c'est un serment sans cesse renouvelé au pacte républicain, aux valeurs qui le fondent. Liberté, égalité, fraternité.

**Notre conception de la Nation ne peut pas être à géométrie variable. Elle s'applique de la même manière que l'on soit mono-national ou plurinational, né français ou naturalisé. C'est cela, le sens de l'article 2. Un sens que j'assume, que le gouvernement assume en étant pleinement conscient de la gravité attachée à toute privation de nationalité. Car écarter de la communauté nationale un individu sans autre nationalité, c'est prendre le risque de l'apatridie.**

**Il faut aborder ce sujet sans détours.**

Le gouvernement a d'abord voulu exclure ce risque en limitant la déchéance de nationalité aux seuls binationaux – comme le proposent, à nouveau, par amendements certains d'entre vous. Mais, vous le savez, des voix se sont fait entendre, sur divers bancs de l'Assemblée nationale et, bien au-delà, dans le débat public. Des voix pour contester la distinction faite entre les Français commettant des actes terroristes, selon qu'ils aient ou non une seconde nationalité.

**Face à la barbarie des attentats qui ont frappé notre pays, tous considèrent, à raison, que le risque d'apatridie ne peut en aucune manière affranchir de cette sanction ceux qui, avec les armes, ont déchiré notre pacte républicain.** Et c'est d'ailleurs ce que le Sénat avait considéré comme sage en 1998, à un moment où la menace terroriste n'était pourtant pas ce qu'elle est aujourd'hui.

**C'est pourquoi, le gouvernement a proposé non plus d'exclure, mais de limiter ce risque d'apatridie.**

Le limiter, d'abord, par les conditions posées par l'article 2 pour prononcer la déchéance de nationalité : condamnation pénale préalable, ce que n'exige pas la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ; limitation aux crimes et délits constitutifs d'atteinte à la vie de la Nation ; ajout de la possibilité pour le juge de prononcer la déchéance des droits attachés à la nationalité, afin de proportionner la réponse de l'Etat à la dangerosité des individus concernés.

Limiter le risque d'apatridie, ensuite, dans l'avant-projet de loi rendu public. Je l'ai indiqué à votre Commission des Lois, la semaine dernière : ce texte d'application opère deux choix très importants.

Il définit, d'abord, ce qui constitue une atteinte à la vie de la Nation : ce sont les crimes et délits constitutifs d'actes terroristes ou attentatoires aux intérêts fondamentaux de la Nation, prévus au livre 4 du code pénal. Pour les délits, seuls les plus graves ont été retenus - ceux qui encourent une peine de 10 ans d'emprisonnement. C'est cohérent avec les 6 déchéances prononcées depuis 2014, toutes pour des délits d'association de malfaiteurs à visée terroriste.

Le texte d'application modifie, ensuite, le régime de la déchéance pour en faire une peine complémentaire. Nous proposons ainsi que la compétence pour prononcer une sanction - qui revient aujourd'hui à l'autorité administrative, après avis conforme du conseil d'Etat - revienne à l'autorité judiciaire.

\*

**Le gouvernement a bien noté les amendements déposés par Messieurs les présidents BAS et MERCIER qui proposent, au contraire, de figer l'état du droit actuel jusque dans la Constitution.**

**Je respecte profondément le Sénat et son indépendance. Il est libre - et encore davantage dans une révision constitutionnelle - de proposer, d'amender, d'enrichir tout texte. Mais je veux poser directement cette question : quelles sont les intentions de la majorité sénatoriale ? Quel message est ici envoyé aux Français ? Souhaitez-vous vraiment remettre en cause une décision qui a su rassembler, à l'Assemblée nationale, les deux camps ? Dans quel but ? C'est, je le dis, une très lourde responsabilité !**

Et il ne sert à rien d'abriter cette posture derrière les propos du président de la République devant le Congrès. Ces propos, tous ici, nous les avons entendus. Et tous ici, nous savons que le Chef de l'Etat a confié au Parlement - c'est son rôle de Constituant et c'est l'honneur et la responsabilité de la démocratie - la tâche d'élaborer un consensus. Ce consensus, nous l'avons construit à l'Assemblée nationale : Gouvernement, majorité, mais aussi une très large part de l'opposition. Ce n'est pas un « compromis entre députés de gauche à l'intérieur du groupe socialiste de l'Assemblée nationale » comme j'ai pu l'entendre ce matin.

Ce texte qui vous est soumis aujourd'hui, ce n'est plus celui du Gouvernement. Ce n'est pas celui du groupe majoritaire de l'Assemblée nationale. Ce n'est pas la victoire d'un camp sur un autre. Ce texte est le fruit d'un consensus responsable, méticuleux et exigeant. C'est le résultat d'un pas que chaque camp a su faire vers l'autre. Et vous le savez, ce consensus a été difficile, parfois douloureux, dans ma propre famille politique, comme dans les groupes d'opposition. Je m'y suis profondément engagé. Et plus de 3/5<sup>e</sup> des députés, l'ont adopté. De la majorité comme de l'opposition.

Tous ont su se dépasser.

Alors, je regrette profondément que cette construction collective ne puisse pas être confortée au Sénat. A l'Assemblée nationale, nous avons cherché et construit un accord. Au Sénat, vous ne l'avez pas cherché. Avec personne. Et je m'en étonne. Vous refusez ainsi le principe d'un accord avec l'Assemblée nationale. Et vous le savez, votre proposition ne sera jamais adoptée par une majorité de députés.

Je serai très direct : l'amendement adopté par votre Commission des Lois prend le contre-pied du consensus. Je ne vois pas là de respect de la parole du président de la République...

Face à cette position, je veux exposer les raisons qui ont justifié le choix du gouvernement en accord avec 3/5<sup>e</sup> des députés. Car je veux convaincre de participer à la construction de ce consensus.

La première raison, c'est le souci d'efficacité. Cette peine de déchéance sera prononcée immédiatement, au moment même de la condamnation, par des juges spécialisés dans la lutte anti-terroriste et notamment par la cours d'assises spéciale.

Deuxième raison : le respect de l'exigence d'individualisation de la peine. Je l'ai dit, la déchéance de nationalité est une peine lourde de conséquences qui nécessite un examen au cas par cas. C'est l'essence même de la justice pénale d'individualiser la sanction. Et donc bien sûr, la déchéance, comme dans le droit actuel, sera dépourvue d'automatisme.

Enfin, troisième raison : la volonté de construire, au sein d'un régime unifié, une sanction globale, prononcée en même temps que la peine principale par les mêmes

juges – et non plus tard, par une autorité administrative différente – disposant de tous les des éléments de fait et de droit.

Ainsi, lorsque le juge écartera la déchéance de la nationalité, parce qu’il considèrera cette sanction disproportionnée, il disposera encore de la déchéance des droits attachés à la nationalité pour compléter la peine principale d’emprisonnement avec toute la fermeté nécessaire. Certes, ces privations de droits existent déjà dans le code pénal, mais pour certaines avec des durées limitées. Nous proposons ainsi d’ajouter aux peines complémentaires une nouvelle peine – la déchéance de nationalité – et de leur conférer à toutes un caractère définitif. Le Conseil constitutionnel l’autorise, compte tenu de la gravité des infractions visées, sous réserve bien entendu d’ouvrir une possibilité de relèvement, ce que nous proposons au terme d’un délai de 10 ans à compter de la condamnation.

\*

Mesdames, messieurs les sénateurs,

La solution proposée par le gouvernement est respectueuse de l’Etat de droit, puisqu’elle place au centre du dispositif l’autorité judiciaire, qui seule pourra prononcer la sanction de déchéance, au terme d’un procès équitable, respectueux des droits de la défense et garant de l’individualisation de la sanction.

Cette solution est également respectueuse de la tradition républicaine qui a fait de la déchéance une peine prononcée par le juge pénal, notamment en 1927, sous le gouvernement d’union nationale de Raymond POINCARÉ.

Cette solution est respectueuse, enfin, des droits fondamentaux de la personne. L’apatride, ce n’est pas, comme je l’ai entendu, une mort civile, une éternelle errance. Il faut ici rappeler que la France, en ratifiant le 8 mars 1960 la convention de New York du 28 septembre 1954, a reconnu un statut protecteur aux apatrides.

\*

Mesdames, messieurs les sénateurs,

**C’est au nom d’une certaine idée de la Nation que le gouvernement a abouti à la rédaction de l’article 2.**

**Je ne peux donc imaginer que la majorité sénatoriale ne soit pas au rendez-vous. Ne nous trompons pas de combat. Prenons garde à ne pas construire d’oppositions inutiles, voire factices.**

En particulier, il ne faut pas construire d’opposition inutile sur la question du rôle de l’autorité judiciaire. Je sais que, sur tous les bancs, s’exprime le souci de préserver l’Etat de droit et de ne pas céder sur le terrain de la protection des libertés et des droits fondamentaux. Mais alors comment expliquer le choix d’une déchéance de nationalité prononcée seulement contre certains terroristes, par l’autorité

administrative – le ministre de l’intérieur – et seulement pour des crimes – non plus pour les délits terroristes graves. Comment expliquer que nous préférons cela à une déchéance de nationalité, prononcée par un juge pénal, avec possibilité de relèvement, avec toutes les garanties du droit, en toute transparence, y compris pour les délits d’association de malfaiteurs à visée terroriste qui abritent les cerveaux des actes terroristes ?

Aujourd’hui, devant vous, je réitère la proposition faite mardi dernier à votre Commission des Lois : inscrire dans la constitution la compétence de l’autorité judiciaire pour prononcer la déchéance de nationalité. Réfléchissons bien. Fermer cette porte, c’est renoncer au seul compromis possible entre l’exigence d’égalité et le refus de l’apatridie ; l’exigence de sécurité et de liberté ; l’exigence d’efficacité et de respect des droits.

Le gouvernement est prêt à cette réaffirmation du rôle de l’autorité judiciaire, j’y suis prêt parce c’est ainsi que doit répondre une Nation, sûre de ses valeurs, à ceux, déterminés jusqu’à la mort, à répandre la terreur.

\* \*

Mesdames, messieurs les sénateurs,

Cette révision constitutionnelle, c’est une des réponses que notre Nation a voulu apporter aux attaques qui lui ont été portées. Je comprends, bien évidemment, qu’il puisse y avoir des débats. Sur un sujet aussi important, qui touche à notre texte suprême, ils sont légitimes. Ils honorent même notre démocratie.

Mais, dans un tel moment, face à la menace qui pèse sur notre pays, face aux ferments de la division que certains veulent distiller, il ne faut pas perdre l’essentiel de vue : l’unité des Français.

Les Français attendent de nous que nous sachions rester rassemblés ; que nous parvenions, ensemble, à trouver un chemin commun. Et ce dont les Français ne veulent plus, ce sont les postures, les tactiques, qui ne font que diviser la société.

Après l’Assemblée nationale, c’est à vous d’envoyer ce message qui dit quelles sont nos valeurs, quel est notre Etat de droit, quelle est notre conception de la Nation. Le gouvernement est disponible pour trouver le consensus nécessaire, loyalement et franchement. Sans jouer et sans nous perdre. A vous, donc, à votre tour, de rappeler de ce qui fait notre force.

\* \* \*