



LA FRANCIA DOPO GLI ATTENTATI DI PARIGI: LA DICHIARAZIONE DELLO STATO DI URGENZA E LA PROPOSTA DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE HOLLANDE

di Rino Casella *

SOMMARIO: 1. Le istituzioni francesi di fronte all'emergenza terroristica. – 2. Lo stato di urgenza e la sua applicazione nelle crisi del 1955, 1985 e 2005. – 3. Le misure adottate dopo gli attacchi terroristici a Parigi. – 4. La sentenza del consiglio costituzionale del 22 dicembre 2015 sulle nuove norme relative al soggiorno obbligato. – 5. Il discorso del presidente Hollande di fronte al parlamento riunito in congresso: l'inadeguatezza della disciplina degli stati di eccezione e la necessità di una revisione costituzionale. – 6. La costituzionalizzazione dello stato di urgenza. – 7. La decadenza dalla cittadinanza francese.

1. Le istituzioni francesi di fronte all'emergenza terroristica

Nelle drammatiche ore successive ai terribili attentati perpetrati a Parigi il 13 novembre 2015, il governo francese ha deciso di decretare lo stato di urgenza (*état d'urgence*), una delle modalità eccezionali di esercizio dei poteri pubblici, con lo stato di assedio (art. 36 della costituzione) e l'attribuzione di poteri straordinari al presidente della repubblica in caso di grave crisi (art. 16 della costituzione), attualmente previste dall'ordinamento d'oltralpe.

Lo stato di urgenza, infatti, è disciplinato da una legge del 1955 adottata durante la guerra d'Algeria ed è stato in seguito dichiarato più volte per fronteggiare le emergenze sorte in seguito agli sviluppi di tale conflitto (1958-1962) e ai disordini scoppiati nei territori d'oltremare (1985-1987) e nelle *banlieues* (2005). Il parlamento francese, nel prorogare, così come previsto da tale legge, lo stato d'emergenza oltre la sua durata ordinaria, ha in parte modificato la disciplina relativa alle misure eccezionali che possono essere adottate per fronteggiare la crisi in atto, mentre il presidente della repubblica François Hollande ha anticipato, in un discorso pronunciato di fronte alle camere riunite in congresso, l'intenzione di presentare una proposta di revisione volta ad introdurre nella costituzione l'*état d'urgence* e

* Professore aggregato di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze politiche - Università di Pisa.

la decadenza dalla cittadinanza francese al fine di adeguare l'assetto istituzionale della Quinta repubblica alle nuove esigenze di sicurezza nazionale scaturite dalla minaccia terroristica ¹.

2. Lo stato di urgenza e la sua applicazione nelle crisi del 1955, 1985 e 2005

Nell'aprile 1955, per fronteggiare la rivolta in atto in Algeria e far fronte alla serie di attentati iniziata nel novembre 1954, il governo Faure adottò lo «stato di urgenza» con la [legge n. 55-385 del 3 aprile 1955](#) (il cui progetto era stato presentato il 18 marzo 1955 e poi discusso all'assemblea nazionale i successivi 30 e 31 marzo), presentandolo come un'obbligata risposta ad «una mancanza di strumenti giuridici» ² a disposizione dell'esecutivo nel contesto di un conflitto di tipo asimmetrico come quello in atto. Il gabinetto in carica, al pari di quello precedente guidato da Pierre Mendès France, aveva evitato la proclamazione dello «stato di assedio», misura che, oltre a comportare il passaggio della quasi totalità dei poteri dalle autorità civili a quelle militari, risultava del tutto inapplicabile in quanto prevista dalla [legge del 9 aprile 1849](#) (modificata dalla [legge del 3 aprile 1878](#)) ³ solo «in caso di pericolo imminente risultante da una guerra straniera o da un'insurrezione armata» (art. 1), circostanze verificatesi in precedenza nel 1871, 1914 e 1939, ma non riconducibili a quelle allora presenti ⁴.

La nuova disciplina si inseriva tra le diverse leggi di eccezione conosciute dalla Francia nella sua lunga e travagliata storia delle sue istituzioni, com'è noto costellata da continue insurrezioni civili e da conflitti armati sia interni ed esterni ⁵. Tali *législations de crise*, distintesi tra quelle «nello» stato di eccezione, volte a privilegiare l'efficacia a scapito della costituzionalità e quelle «per» lo stato di eccezione, caratterizzate invece dal trovare il proprio

¹ In merito, si vedano, fra tutti, M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia. Osservazioni a un mese dagli attentati di Parigi*, in [Consulta online, 2015, III, 14-12-2015](#); P. Jan, *Qu'est-ce que l'état d'urgence? Son régime juridique*, in [Droitpublic.net, 19-11-2015](#), p. 1; P. Piciacchia, *Stato di emergenza, perché e come Hollande vuole cambiare la Costituzione*, in [Repubblica.it, 18-11-2015](#).

² M. Harbi, *Le FLN, miroir et réalité*, Paris, Jeune Afrique, 1980, p. 172.

³ La legge, presentata dal ministro degli interni Jules Dufaure a nome di Luigi Napoleone Bonaparte, presidente della repubblica, costituiva l'applicazione dell'art. 106 della costituzione del 1848 («Una legge determinerà i casi nei quali lo stato di assedio potrà essere dichiarato e regolerà le forme e gli effetti di questa misura»). L'art. 7 della costituzione del 27 ottobre 1946 si limitava a stabilire «lo stato di assedio è dichiarato nelle condizioni previste dalla legge». La carta, nella sua versione iniziale, non faceva alcun riferimento allo stato di assedio e tale disposizione era stata introdotta dalla legge costituzionale del 7 dicembre 1954.

⁴ Per il presidente del consiglio Edgar Faure, la reale differenza tra lo stato di assedio e quello di urgenza era soprattutto di natura politica visto che il primo evocava «irresistibilmente la guerra» e ogni allusione a quest'ultima doveva essere «accuratamente evitata a proposito delle vicende dell'Algeria» (citato da P. Jan, *Qu'est-ce que l'état d'urgence?*, cit., p. 1). Sul rifiuto della proclamazione dell'*état de siège* in quanto provvedimento destinato, tra l'altro, ad attribuire una certa credibilità sul piano militare agli indipendentisti, si veda P. P. Ropert, *Comment l'état d'urgence est né en 1955*, in [France culture, 14-11-2015](#), p. 2. Sulla centralità dell'esperienza storico-istituzionale francese riguardo la stessa distinzione tra *stato di guerra* e *stato di assedio*, operata a partire dalla prima instaurazione di un regime di emergenza modellato secondo l'originario procedimento tecnico-militare, ma poi applicato in funzione della repressione del nemico interno (*stato di assedio politico* o *fittizio*), si veda G. Motzo, *Assedio (stato di)*, voce dell'*Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, p. 251.

⁵ P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 166 ss.

fondamento fuori dai testi costituzionali ⁶, hanno rappresentato la risposta, al prezzo delle libertà pubbliche e della garanzia dei diritti, a quella «tradizionale preoccupazione per l'ordine» ⁷ costantemente presente nella dinamica politico-istituzionale transalpina. In particolare, la legge del 1955, quale forma di «codificazione» ⁸ della giurisprudenza delle «circostanze eccezionali», elaborata nel contesto della prima guerra mondiale ⁹, ampliava le competenze e la discrezionalità delle autorità amministrative a danno della tutela giurisdizionale delle libertà, ponendosi, una volta esclusi i regimi autoritari, come il testo più «severo» ¹⁰ nella protezione dell'ordine conosciuto dalla Francia.

La legge del 1955, infatti, nel rispetto del divieto di un regime d'eccezione per l'Algeria, prevedeva l'applicazione dello stato di urgenza su tutta o parte del territorio nazionale (di cui i dipartimenti algerini erano considerati, com'è noto, parte integrante), sia in caso di «pericolo imminente risultante da minacce gravi all'ordine pubblico» che di «avvenimenti aventi per la loro natura e la loro gravità il carattere di calamità nazionale» ¹¹. Nonostante ciò, l'art. 15 della legge, nel dichiarare lo stato di urgenza in Algeria per un periodo di sei mesi, prevedeva l'adozione di un decreto chiamato a definire le zone in cui esso avrebbe trovato applicazione. Tale provvedimento fu in seguito adottato dal governo Faure ben tre volte in base alla necessità di estendere progressivamente i territori soggetti al nuovo regime fino a ricomprendere in essi tutto il paese nordafricano: il 6 aprile, il 19 maggio e il 28 agosto, dopo che la [legge n. 55-1080 del 7 agosto 1955](#) aveva prorogato lo stato di urgenza di altri sei mesi ¹².

L'*état d'urgence* poteva essere dichiarato solo con una legge e la sua eventuale proroga oltre il termine fissato da quest'ultima richiedeva di nuovo l'intervento del legislatore (art. 3). La legge determinava anche le circoscrizioni territoriali in cui lo stato di urgenza entrava in vigore, mentre le zone all'interno di esse previste per la sua applicazione e l'adozione di misure specifiche venivano individuate da un decreto adottato in consiglio dei ministri su

⁶ Cfr., F. Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, pp. 360 ss. Sul tema anche M.-L. Basilien-Gainche, *L'État de droit et états d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2013.

⁷ P. Caille, *L'état d'urgence. La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation*, in *Revue du droit public*, 2, 2007, p. 329.

⁸ *Ibidem*, p. 335.

⁹ La giurisprudenza, illustrata da due celebri sentenze adottate in tale periodo dal consiglio di Stato ([28-06-1918, Sieur Heyriès, req. n. 63412](#) e [28-02-1919, Dames Dol et Laurent, req. n. 61593](#)) consente un'estensione dei poteri dell'amministrazione per il tempo necessario ad adottare le decisioni necessarie per il superamento delle circostanze eccezionali. Questa nozione, tuttavia, è stata circoscritta dal giudice amministrativo sulla base dell'integrazione di varie condizioni: lo sviluppo improvviso di eventi gravi ed imprevisi (insurrezione, guerra, cataclisma naturale), impossibilità per l'amministrazione di agire nel rispetto del principio di legalità, la presenza di un interesse tanto importante da giustificare la deroga del principio di legalità. La dottrina dei poteri di crisi giustifica anche la modifica della disciplina relativa alle regole di competenza, di forma e di merito degli atti amministrativi (ad eccezione di un atto rivelatosi inutile o non corrispondente al fine per il quale è riconosciuto il sussistere dei poteri eccezionali). In merito, C. Bontemps di Sturco, *Francia*, in *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, a cura di P. Passaglia, [Studi e ricerche di diritto comparato](#) (Documentazione della corte costituzionale), 2011, pp. 13 ss.; P. Caille, *L'état d'urgence*, cit. pp. 331 ss.; P. Cossalter, *Legalité de crise et état d'urgence*, in [Revue générale du droit](#), 15-11-15.

¹⁰ R. Drago, *L'état d'urgence et les libertés politiques*, in *Revue du droit public*, 1955, p. 696.

¹¹ Per F. Rolin, *L'état d'urgence*, in *1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, a cura di B. Mathieu, Paris, Dalloz, 2008, p. 612, evocando il «più neutro» concetto di «minaccia grave all'ordine pubblico», lo stato di urgenza non richiamava una situazione di guerra o di insurrezione armata destinata a presupporre invece la proclamazione dell'*état de siège*.

¹² In merito, S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine: destin d'une loi*, in *Le Mouvement Social*, 1, 2007, 218, pp. 64 ss.

rapporto del ministro dell'interno (art. 2). Nelle ipotesi di dimissioni del governo o di vacanza della presidenza del consiglio, il nuovo governo doveva chiedere la conferma parlamentare della legge che aveva dichiarato *l'état d'urgence* entro quindici giorni dal voto di investitura da parte dell'assemblea nazionale e, nel caso di *dissolution* di quest'ultima, essa era abrogata di pieno diritto (art. 4).

La legge del 1955 graduava le misure che caratterizzavano lo stato di urgenza, distinguendo quelle necessarie, applicate automaticamente in seguito alla dichiarazione, da quelle invece eventuali che dovevano essere adottate in modo specifico con il conferimento di ulteriori poteri alle autorità amministrative (art. 11).

Così, il prefetto del dipartimento in tutto o in parte ricompreso in una delle circoscrizioni territoriali previste dall'art. 2, poteva vietare la circolazione delle persone e dei veicoli in luoghi e orari fissati dall'ordinanza, ovvero istituire, con uno specifico provvedimento, delle zone di protezione o di sicurezza in cui veniva disciplinato il soggiorno delle persone, nonché vietare di soggiornare sul territorio del dipartimento (o di una sua parte) ai soggetti che tentassero di ostacolare in qualsiasi modo l'azione dei pubblici poteri (art. 5).

Le autorità amministrative (ministero dell'interno, governatore generale in Algeria e prefetto nel dipartimento) potevano anche ordinare la chiusura provvisoria di sale di spettacolo, negozi di alcolici e ogni altro luogo di riunione, nonché vietare, a titolo generale o individuale, le riunioni in grado di provocare o di alimentare il disordine pubblico (art. 8) e anche disporre la consegna alle autorità di armi e munizioni.

Inoltre, la legge n. 55-385 prevedeva, agli artt. 6 e 7, la possibilità di consegnare al soggiorno obbligato le persone residenti nelle zone soggette allo stato di urgenza la cui attività si dimostrasse «pericolosa per la sicurezza e l'ordine pubblico», fissando nel contempo alcune garanzie per i destinatari di tali misure come il poter risiedere in un centro abitato o nelle sue vicinanze, il divieto di creare campi di detenzione, l'obbligo, riconosciuto a carico delle autorità, di assicurare il sostentamento delle persone soggette alla misura restrittiva e dei relativi familiari, la possibilità, riconosciuta al destinatario, di chiedere il ritiro del provvedimento (sentito il parere di una commissione dipartimentale consultiva) o di impugnarlo per eccesso di potere di fronte al giudice amministrativo. Oltre a ciò, la legge prospettava anche l'adozione di misure supplementari, necessariamente oggetto di una disposizione espressa della legge, quali le perquisizioni, il controllo della stampa, delle trasmissioni radiofoniche, delle proiezioni cinematografiche e delle rappresentazioni teatrali (art. 11) e, da ultimo, autorizzava persino il ricorso alla giurisdizione militare per i reati più gravi (art. 12).

Lo scioglimento della camera dei deputati il 1° dicembre 1955 comportò, in conformità con la disciplina posta dalla legge n. 385 del 1955, la fine dello stato di urgenza, ma in seguito, l'art. 5 della [legge n. 56-258 del 16 marzo 1956](#) sui poteri speciali in Algeria, accordò al governo (allora presieduto da Guy Mollet) la facoltà di dichiarare con decreto *l'urgence* nei dipartimenti algerini. Nel maggio 1958, dopo la presa del potere ad Algeri da parte di una

giunta armata, lo stato di urgenza fu applicato in tutta la Francia metropolitana per un periodo di tre mesi in base alla [legge n. 58-487 del 17 maggio 1958](#) che nel suo articolo unico prevedeva in modo espresso l'applicazione dell'art. 11 della legge n. 55-385 relativamente alla possibilità di effettuare perquisizioni e di operare controlli sulla stampa e su ogni altra pubblicazione, stabilendo tuttavia la caducazione dei poteri previsti da tale disposizione in caso di cambiamento del governo, ipotesi realizzatasi il successivo 1° giugno 1958.

L'ulteriore acutizzarsi della crisi algerina spinse il parlamento a votare la [legge n. 60-101 del 4 febbraio 1960](#) che autorizzava il governo, ai sensi dell'art. 38 della nuova costituzione, ad emanare con ordinanze provvedimenti destinati a fronteggiare l'emergenza in atto. Al fine di adeguare la disciplina vigente al nuovo ordinamento costituzionale che, oltre a prevedere per la prima volta il ricorso del capo dello Stato a strumenti di emergenza in circostanze eccezionali (art. 16), disciplinava la decretazione dello stato di assedio senza far riferimento a quello d'emergenza¹³, [l'ordinanza n. 60-372 del 15 febbraio 1960](#) modificava alcune disposizioni della legge del 1955. Così, veniva previsto che lo stato d'emergenza, dichiarato con un decreto adottato dal consiglio dei ministri (con l'indicazione del territorio in cui veniva applicato) e prorogato oltre il termine di dodici giorni con l'autorizzazione del legislatore (chiamato a determinarne la durata in modo definitivo), decadde entro i quindici giorni successivi alle dimissioni del governo o allo scioglimento dell'assemblea nazionale. La successiva [ordinanza n. 60-529 del 4 giugno 1960](#), avente per oggetto la riforma del diritto penale e della giustizia militare in funzione della tutela dell'ordine pubblico in Algeria, all'art. 11 manteneva inoltre in vigore tutte le disposizioni di valore legislativo della legge n. 385 del 1955¹⁴.

Dopo il *putsch* dei generali, con il [decreto n. 61-395 del 22 aprile 1961](#), lo stato di emergenza fu dichiarato in tutta la Francia metropolitana contestualmente al [ricorso all'art. 16 della costituzione](#) da parte del presidente della repubblica (come sarà evidenziato oltre) e poi [prorogato](#) fino all'adozione di una sua nuova decisione. Mentre l'abrogazione dello stato di urgenza e il conseguente ritorno alle condizioni ordinarie avvenne il [29 settembre 1961](#), *l'état d'urgence* fu mantenuto, con un decreto emanato lo stesso giorno, fino al 15 luglio dell'anno successivo con la riserva di un successivo intervento legislativo. L'[ordonnance n. 62-797 del 13 luglio 1962](#), adottata in applicazione della legge [referendaria n. 62-421 del 13 aprile 1962](#) (volta ad aprire la via all'indipendenza algerina), prorogò lo stato d'emergenza fino ad una data stabilita per decreto e comunque non superiore al 31 marzo 1963. L'art. 50 della [legge n. 63-23 del 15 gennaio 1963](#) riconobbe forza di legge a tale ordinanza, ma nessun nuovo decreto fu in seguito adottato e il 9 ottobre 1962 lo scioglimento dell'assemblea nazionale pose definitivamente termine allo stato d'emergenza.

Nel 1984, *l'état d'urgence* venne decretato in Nuova-Caledonia con l'[arrêt n. 85-35 del 12 gennaio 1985](#) dell'alto commissario della repubblica, adottato in virtù dell'art. 119 della [legge](#)

¹³ Art. 36 della costituzione: «Lo stato di assedio è decretato dal consiglio dei ministri. Non può essere prorogato oltre dodici giorni senza autorizzazione del parlamento».

¹⁴ In merito, S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005)*, cit., pp. 19 ss.

[n. 84-821 del settembre 1984](#) sullo statuto della Nuova-Caledonia e della legge n. 55-385 ¹⁵. La proroga del regime di urgenza fino al 30 giugno 1985, con l'attribuzione dei poteri *ex art.* 11 della legge n. 55-385 al commissario del governo, fu autorizzata dalla [legge n. 85-96 del 25 gennaio 1985](#), fortemente avversata in sede parlamentare dall'opposizione di centro-destra e oggetto, su iniziativa di quest'ultima, di una *saisine parlementaire* al consiglio costituzionale che, nella sua decisione n. 85-187 del 25 gennaio 1985, la giudicò conforme alla costituzione ¹⁶. Secondo i giudici, infatti, la circostanza che la carta non prevedesse il ricorso anche allo stato di urgenza, non costituiva motivo, così come invece sostenuto dai ricorrenti, per precludere al legislatore la possibilità di un intervento volto ad assicurare «la conciliazione necessaria tra il rispetto delle libertà e la salvaguardia dell'ordine pubblico», né per ritenere abrogata dalla stessa costituzione la legge n. 55-385, peraltro novellata dopo il 1958 e applicata nella vigenza del nuovo regime ¹⁷.

Dopo una limitata applicazione nei territori d'oltremare tra il 1986 e il 1987 ¹⁸, lo stato di urgenza fu di nuovo adottato nel 2005 sul territorio metropolitano francese per porre fine alla rivolta nelle *banlieues* ¹⁹. L'8 novembre, il presidente della repubblica Jacques Chirac decretò tale misura in consiglio dei ministri (decreti [n. 2005-1386](#) e [n. 2005-1387](#)) al fine di consentire ai prefetti delle zone coinvolte di poter dichiarare il coprifuoco nelle zone coinvolte dai disordini (ben 25 dipartimenti, tra cui la totalità di quelli dell'Île-de-France). La [legge n. 2005-1425 del 18 novembre 2005](#) prorogò di tre mesi lo stato di urgenza che, nonostante la fine delle violenze e una richiesta di sospensione rivolta al consiglio di Stato ²⁰, rimase in vigore fino al 4 gennaio 2006 ([decreto n. 2006-2 del 3 gennaio 2006](#)).

¹⁵ S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005)*, cit., p. 34.

¹⁶ Cfr., *Décision* n. 85-187 del 25-01-1985, pubblicata in JORF, *Journal officiel de la République française*, 25-01-1985, p. 1137, *Rec.* n. 43, disponibile anche sul [sito](#) del consiglio costituzionale. Sulla sentenza, si veda la note di L. Favoreu, in *Revue du droit public*, 2, 1986, p. 395 e L. Favoreu e P. Loïc, *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie. Exception d'inconstitutionnalité. Circonstances exceptionnelles et libertés fondamentales. Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Sirey, 1986, pp. 665-675.

¹⁷ In merito, P. Caille, *L'état d'urgence*, cit., pp. 336 ss.; P. Cossalter, *Légalité de crise et état d'urgence*, cit., p. 5.

¹⁸ *L'état d'urgence* fu infatti proclamato il 29 ottobre 1986 nell'insieme dei territori delle Isole Wallis e Futuna e il 24 ottobre 1987 in alcuni comuni della Polinesia francese, ma in seguito non promulgato da una legge.

¹⁹ M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia*, cit., p. 824.

²⁰ I giudici di *Palais Royal* avevano già ammesso la possibilità di impugnare i decreti di dichiarazione dello stato d'urgenza con la [decisione del 25 luglio 1985](#) (*Dame Dagostini*, req. n. 68151), stabilendo che il giudice amministrativo potesse pronunciarsi esclusivamente sull'errore manifesto nell'apprezzamento dei presupposti sulla base dei quali erano stati adottati i provvedimenti. Nel 2005, dopo l'approvazione della legge di proroga, più di settanta giuristi adirono il consiglio di Stato per obbligare il governo a porre fine al regime d'eccezione in ragione delle mutate circostanze, ma tale richiesta fu respinta con l'[ordinanza del 9 dicembre 2005](#) (*Allouache et autres*, req. n. 287777). Il consiglio di Stato, pur riconoscendo che la situazione si era «sensibilmente evoluta», ritenne che, alla luce delle condizioni i cui i disordini erano sorti e dei rischi potenziali di una loro recrudescenza, nonché in ragione dell'imperativo della prevenzione, la decisione del capo dello Stato di mantenere in vigore lo stato di urgenza non fosse da considerarsi come viziata da una «manifesta illegalità» (sul punto, vi veda P. Caille, *L'état d'urgence*, cit., pp. 341 ss.). In merito, da segnalare come il consiglio di Stato nella sua [ordinanza del 14 novembre 2005](#) (*Rolin*, req. n. 286835), una volta riconosciuta la propria competenza a valutare nel merito i decreti relativi alla dichiarazione dello stato di urgenza in quanto non atti di governo, si fosse già pronunciato contro la richiesta di sospensione dei decreti nn. 2005-1386 e 2005-1387 a partire dall'«ampio potere di valutazione» della natura e della gravità delle crisi o dei pericoli di cui dispone il presidente della repubblica. L'ordinanza richiamava anche la necessità di accompagnare tali misure con le garanzie prescritte dalla legge del 1955, come, tra le altre, l'istituzione delle commissioni dipartimentali chiamate ad esprimere un parere sulla richiesta di revoca delle misure adottate da parte dei loro destinatari nel quadro di un ricorso amministrativo obbligatorio (al riguardo, P. Jan, *L'état d'urgence devant le Conseil d'Etat (juge des référés)*, in [Droitpublic.net, 14-11-05](#); P. Caille, *L'état d'urgence*, cit., p. 339; P. Chrestia, *Rejet de la demande de suspension de l'état d'urgence*, in *AJDA, Actualité juridique du droit administratif*, 2006, pp. 501 ss.; P. Cossalter, *Légalité de crise et état d'urgence*, cit., p. 8; S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005)*, cit., pp. 41 ss.). Nell'[ordinanza del 21 novembre 2005](#) (*Lebon*, req. n. 287217) il supremo giudice amministrativo

3. Le misure adottate dopo gli attacchi terroristici a Parigi

Il 13 novembre 2015, subito dopo gli attentati nella capitale francese, un consiglio dei ministri straordinario convocato dal presidente Hollande ha dichiarato, con il [decreto n. 1475-2015](#), lo stato di urgenza nella *Métropole* e in Corsica, decidendo inoltre l'immediata reintroduzione dei controlli alle frontiere. Inizialmente, sul territorio metropolitano era prevista l'adozione delle misure necessarie allo stato di urgenza previste dalla legge n. 55 del 1955 (divieto di circolazione, istituzione di zone di protezione e di sicurezza, divieto di soggiorno sul territorio, possibilità di effettuare perquisizioni domiciliari senza limitazioni orarie), mentre tutti gli altri provvedimenti erano limitati alla regione dell'Île-de-France ([decreto n. 2015-1476](#)). Prontamente, il giorno successivo, il [decreto n. 2015-1478](#) ha esteso tutte le misure all'intero territorio metropolitano, mentre la dichiarazione dello stato d'emergenza nei territori d'oltremare è stata assicurata il 18 novembre dal [decreto n. 2015-1493](#).

Il 20 novembre 2015, dopo un rapido esame parlamentare ²¹, il presidente Hollande ha promulgato la [legge n. 2015-1501](#) chiamata a prorogare di tre mesi, a partire dal 26 novembre, la durata dell'*état d'urgence*, nonché a innovare la disciplina del 1955 con la previsione di un meccanismo di controllo parlamentare, l'introduzione di nuove misure relative allo stato di urgenza e la modifica di quelle esistenti, la ridefinizione dei profili sotto i quali è previsto intervento del giudice ²².

respinse poi un ricorso volto a far riconoscere l'abrogazione dello stato di urgenza ad opera dell'art. 36 della costituzione, ribadendo come questa disposizione non impedisse al legislatore di istituire, nell'ambito delle proprie competenze, un regime di poteri eccezionali fondato non su un accrescimento dei poteri dell'autorità militare (come nello stato di assedio), ma «su un'estensione limitata nel tempo e nello spazio dei poteri delle autorità civili, senza che il loro esercizio si trovi affrancato da ogni controllo». Il consiglio di Stato, nella sua [sentenza del 24 marzo 2006](#) (*Rolin et Boisvert*, req. n. 286834) confermò in parte le sue precedenti pronunce, sostenendo tra l'altro che la proroga dello stato di urgenza da parte del parlamento, alla luce delle specifiche caratteristiche del regime definito dalla legge del 1955, aveva per effetto la ratifica del decreto dell'8 novembre 2005 e l'impossibilità di contestarne la legittimità in un contenzioso. Secondo i giudici, inoltre, la legge del 1955 era compatibile con la convenzione europea dei diritti dell'uomo e in particolare con l'art. 15 relativo alla deroga in caso di stato d'urgenza (su cui, *amplius*, a seguire). In merito, si vedano P. Landais e F. Lenica, *Contentieux de la légalité de l'état d'urgence*, in AJDA, *Actualité juridique du droit administratif*, 2006, p. 1033; P. Cossalter, *Legalité de crise et état d'urgence*, cit., *passim*.

²¹ Cfr., *Dossiers législatifs - 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*.

²² Al riguardo, si veda G. Roma, *Francia: gli attentati del 13 novembre e l'evoluzione dello stato di emergenza*, in *Questione giustizia*, 3, 2015, pp. 7 ss..

Sempre il 20 novembre 2015, la Francia, in applicazione dell'art. 15, 3° comma della convenzione europea sui diritti dell'uomo, ritenendo minacciata la vita della nazione da un pericolo pubblico, ha notificato al segretario generale del consiglio d'Europa che avrebbe esercitato se necessario, durante lo stato di urgenza, il diritto ad adottare misure in deroga riconosciuto da tale articolo. Il 23 novembre, la Francia ha egualmente notificato al segretario generale dell'ONU la proroga di tre mesi dell'*état d'urgence*.

L'art. 15, 1° comma stabilisce che «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione» sia possibile adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla convenzione, precisando che tali misure sono possibili soltanto «nella stretta misura in cui la situazione lo richieda» e a condizione che non entrino in conflitto «con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale». Al riguardo, la corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che le parole «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione» designino «una situazione di crisi o di pericolo eccezionale e imminente che riguarda l'insieme della popolazione e costituisce una minaccia per la vita organizzata della comunità nazionale» ([CEDU, 01-07-61, *Lawless c. Irlanda*](#)). L'art.15, 2° comma enumera gli articoli della convenzione che non possono essere oggetto di alcuna deroga: il diritto alla vita (art. 2), la proibizione della tortura (art. 3) e della schiavitù (art. 4, 1° comma), il principio *nulla poena sine lege* (art. 7).

Così, ai sensi del nuovo art. 4-1 della legge n. 1955-385, l'assemblea nazionale e il senato sono informati «senza ritardo» delle misure adottate dal governo durante lo stato d'emergenza e possono richiedere ogni ulteriore informazione in sede di loro controllo e valutazione.

Invece, gli interventi della legge n. 2015-1501 sulle misure dello stato di urgenza hanno avuto come oggetto, nell'ambito di quelle applicate automaticamente, il soggiorno obbligato, lo scioglimento di associazioni e raggruppamenti di fatto e la consegna delle armi, e per quelle da adottare in modo specifico in aggiunta alle precedenti, le perquisizioni e il controllo dei mezzi di informazione.

Riguardo al soggiorno obbligato, la nuova legge, in base alle indicazioni fornite dal consiglio di Stato nel [parere](#) emesso sul progetto di legge il 17 novembre 2015²³, ha apportato alcune significative modifiche alla normativa del 1955. Così, mentre prima della legge n. 2015-1501 il soggiorno obbligato previsto dall'art. 6 poteva essere disposto solo per persone la cui pericolosità per la sicurezza e l'ordine pubblico fosse accertata, adesso può essere disposto anche per coloro nei confronti dei quali sussistono «seri motivi di ritenere che il loro comportamento costituisca una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico». Il ministro dell'interno può disporre che il soggetto venga condotto dalle forze di polizia nel luogo in cui deve svolgere il soggiorno obbligato e che non debba lasciare la sua abitazione in orari determinati, fino al massimo di dodici ore giornaliere.

È stata anche introdotta la possibilità per il ministro di ordinare a coloro che sono sottoposti al soggiorno obbligato di presentarsi periodicamente alle forze dell'ordine per consegnare il proprio passaporto o altro documento di identità, nonché di vietare loro ogni contatto, diretto o indiretto, con persone, individualmente identificate, per le quali sussistano seri motivi di ritenere che il loro comportamento rappresenti una minaccia. In caso di sottoposizione al soggiorno obbligato, la legge ha introdotto anche la possibilità di ricorrere

Da sottolineare come la Francia abbia formulato, al momento della ratifica della convenzione (3 maggio 1974), una riserva di interpretazione rispetto al primo comma dell'art. 15 articolata in due profili. In primo luogo, operando sui presupposti della deroga, la riserva stabilisce che le circostanze enumerate per l'applicazione dell'art. 16 della costituzione e per la dichiarazione dello stato di assedio e lo stato di urgenza «devono essere comprese come corrispondenti all'oggetto dell'art. 15 della convenzione»; in secondo luogo, intervenendo sui provvedimenti che possono essere concretamente adottati, essa stabilisce che i termini «nella stretta misura in cui la situazione lo richieda» non sono in grado di impedire al presidente della repubblica di adottare tutte «le misure imposte dalle circostanze» nel quadro dei poteri eccezionali riconosciutigli dall'art. 16 della costituzione (in merito, J. F. Villeveille, *La ratification par la France de la Convention européenne des Droits de l'homme*, in *Annuaire français de droit international*, 1973, pp. 926 ss., disponibile anche su [persee.fr](#)). Tuttavia, come sottolinea M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia*, cit, p. 827, la riserva, essendo limitata agli atti esercitati dal capo dello Stato in virtù dell'art. 16 della costituzione, non copre gli atti adottati in regime di stato di assedio e durante lo stato di urgenza. Pertanto, in ragione di ciò, non tutte le misure di polizia approvate durante l'*état d'urgence* «cadranno nel regime di deroga» (in tal senso si veda anche il [comunicato](#) del segretario generale del consiglio d'Europa che prende atto della decisione di Parigi).

Sugli «interrogativi» suscitati dalle riserve adottate dalla Francia (ed ancora in vigore), soprattutto riguardo l'oggetto e lo scopo della convenzione, si veda G. Gonzalez, *L'état d'urgence au sens de l'art. 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2007, pp. 94 ss.. In merito, anche P. Caille, *L'état d'urgence*, cit., p. 342 ss.; B. Conforti, *Francia, lo stato di urgenza e lo stato di diritto*, in *Affari internazionali*, 16-12-2015.

²³ CONSEIL D'ÉTAT, *Commission permanente*, [avis, 17-11-2015, n° 390.786](#) su cui si veda D. Girard, *Des conditions de la prorogation de l'état d'urgence aux conditions de sa modernisation. Note sous CE, commission permanente, avis, 17 novembre 2015, n° 390.786*, in [Revue générale du droit](#), 14-12-2015.

al braccialetto elettronico per la localizzazione a distanza su tutto il territorio nazionale delle persone condannate per reati di terrorismo puniti fino a dieci anni, negli otto anni seguenti la fine dell'esecuzione della pena, previo il consenso scritto del soggetto interessato, disponendo altresì l'esclusione di quest'ultimo dall'obbligo di firma e di dimora.

La legge n. 2015-1501 ha poi introdotto, all'art. 6-1, una nuova misura – lo scioglimento di associazioni e raggruppamenti di fatto – non previsto dalla legge n. 55-385. Mentre all'art. L121-1 del *code de la sécurité intérieure* lo scioglimento di associazioni e raggruppamenti di fatto per motivi di ordine pubblico, al di fuori dello stato d'emergenza, poteva essere disposto con un decreto del consiglio dei ministri in alcuni limitati e gravi casi (organizzazione di manifestazioni con uso di armi o di milizie private, sovvertimento dell'ordine democratico, raggruppamenti di soggetti condannati per l'intelligenza con il nemico, istigazione all'odio e alla discriminazione, terrorismo), nel nuovo disposto della legge n. 55-385, lo scioglimento può essere deciso nei confronti di un numero molto più ampio di associazioni o di raggruppamenti di fatto ovvero di quelle «che partecipano alla commistione di atti che minacciano in maniera grave l'ordine pubblico o le cui attività facilitano tale commissione o la incoraggiano».

Al riguardo, in particolare, la legge prevede che l'eventuale mantenimento o ricostituzione di tali entità, una volta sciolte con decreto del consiglio dei ministri, siano perseguibili penalmente e che spetti ai servizi di sicurezza intervenire per assicurare l'applicazione della decisione di scioglimento. Quest'ultima, infatti, continua a produrre effetti anche dopo la fine dello stato d'emergenza a differenza di tutte le altre misure, destinate invece a cessare dopo il termine previsto. Infine, riguardo la consegna delle armi, le nuove disposizioni precisano che l'ordine riguarda anche le munizioni (e comunque armi e munizioni detenute o acquisite legalmente) e introducono la possibilità per il prefetto di adottare misure di natura individuale per motivi di ordine pubblico.

In merito al ricorso alle misure eventuali dello stato d'emergenza, da prevedere espressamente nel decreto istitutivo o nella legge di proroga, le modifiche alla disciplina del 1955 introdotte dalla legge n. 2015-1501 hanno rafforzato le misure che l'autorità amministrativa può adottare *ex art.* 11, nonché soppresso ogni riferimento alle giurisdizioni militari (previsto originariamente dall'art. 12). In merito alla possibilità per le autorità amministrative di effettuare delle perquisizioni domiciliari di giorno e di notte, senza limitazioni orarie, la legge ha precisato, modificando l'art. 11, che possono essere svolte in qualsiasi luogo ad eccezione dei locali in cui esercita un mandato parlamentare e si svolge l'attività professionale di avvocati, magistrati o giornalisti ²⁴.

La perquisizione, inoltre, può essere ordinata quando sussistono seri motivi di pensare che i luoghi siano frequentati da una persona il cui comportamento costituisce una minaccia per la

²⁴ Da sottolineare come per i giudici costituzionali le perquisizioni amministrative siano normalmente proibite in quanto solo l'autorità giudiziaria è costituzionalmente abilitata ad autorizzarle e controllarle (cfr., *Décision* n. 83-164 DC, 29-11-1983, *Loi de finances pour 1984*, in JORF, 30-11-1983, p. 3871, *Recueil*, p. 67, disponibile anche sul [sito](#) del *conseil*). Le perquisizioni giudiziarie di notte non sono normalmente autorizzate, salvo nei casi dei reati più gravi come il terrorismo.

sicurezza e l'ordine pubblico e la decisione di effettuarla (sempre alla presenza di un ufficiale della polizia giudiziaria, di colui che occupa il locale oggetto della misura, di un suo rappresentante o di testimoni) deve essere immediatamente trasmessa alla procura competente, chiamata inoltre a conoscerne il verbale e le eventuali violazioni di legge constatate. Nel corso della perquisizione è ammesso pure l'accesso ai dati informatici (eventualmente attraverso l'utilizzo del *cloud*) e l'estrazione di una loro copia.

Per quanto poi riguarda il controllo dei mezzi di informazione, il legislatore ha operato un necessario adeguamento delle misure previste dalla legge del 1955 alle nuove modalità dell'odierna comunicazione, prevedendo così che il ministero dell'interno possa adottare «qualsiasi misura» per assicurare l'interruzione di un servizio di comunicazione *on line* che provochi «la commissione di atti di terrorismo o ne faccia l'apologia».

Infine, la legge n. 2015-1501, una volta confermata la competenza del giudice amministrativo sui ricorsi contro le misure adottate dalle autorità amministrative sulla base dello stato di urgenza, ha abrogato l'art. 7 della legge del 1955 che prevedeva, come già sottolineato in precedenza, un meccanismo di tutela giurisdizionale incentrato su un ricorso amministrativo obbligatorio su cui doveva esprimere il proprio parere una commissione dipartimentale, precisando all'art. 14.1 che sono esperibili anche i rimedi di natura cautelare davanti al giudice amministrativo. Oltre a ciò, la legge n. 2015-1501 ha diversificato e reso più severe le sanzioni precedentemente previste dalla disciplina del 1955. In caso di violazione delle misure adottate sulla base dello stato di urgenza sono previste delle sanzioni penali, di competenza del giudice ordinario, che non interferiscono con l'esecuzione forzata da parte dell'amministrazione delle misure da essa adottate.

Così, rispetto a quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 55-385, il nuovo disposto normativo, oltre a raddoppiare l'ammontare della multa ed elevare i mesi di detenzione previsti, ha introdotto un regime specifico sanzionatorio per la violazione sia del soggiorno obbligato (fino a tre anni di detenzione e una multa di 45.000 euro) che dell'obbligo di dimora e delle altre misure previste (un anno di detenzione e 15.000 euro di multa).

4. La sentenza del consiglio costituzionale del 22 dicembre 2015 sulle nuove norme relative al soggiorno obbligato

Com'è noto, nel 1985 il *conseil constitutionnel*, in occasione dell'esame della legge che prorogava lo stato di urgenza nella Nuova Caledonia, non aveva operato uno specifico controllo di costituzionalità della disciplina legislativa del 1955. Quest'ultima, dopo la dichiarazione dell'*état d'urgence*, è divenuta l'oggetto di una *question prioritaire de constitutionnalité*

e il 22 dicembre 2015 il consiglio costituzionale si è finalmente pronunciato sul suo contenuto normativo nella sentenza n. 2015-527 QPC ²⁵.

In particolare, i giudici hanno giudicato conforme alla costituzione l'art. 6 della l. n. 55-385 del 1955 (modificato dalla l. n. 2015-1501 del 20 novembre 2015) che riconosce, come già sottolineato in precedenza, al ministro dell'interno, durante lo stato d'emergenza, il potere di consegnare al soggiorno obbligato persone ritenute pericolose, in base all'attività svolta, per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Tali disposizioni (ad eccezione di quelle relative all'applicazione del braccialetto elettronico), erano state impugnate, attraverso il deposito di una *QPC* rinviata ai giudici costituzionali dal consiglio di Stato ²⁶, dai legali di un attivista ecologista destinatario di tale misura in occasione del COP21, in quanto ritenute in contrasto con la riserva all'autorità giudiziaria della competenza all'emanazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, sancita dall'art. 66 della costituzione, nonché con la libertà di circolazione, di riunione e di manifestazione e con il diritto di condurre una normale vita familiare.

Nella sua pronuncia, il *conseil* ricorda che la costituzione «non esclude la possibilità per il legislatore di prevedere un regime di stato d'emergenza» e che ad esso spetta di assicurare la conciliazione tra la prevenzione degli attentati all'ordine pubblico e la tutela dei diritti e delle libertà riconosciuti a tutti coloro che risiedono sul territorio della repubblica. Inoltre, sottolinea come il soggiorno obbligato, in quanto misura di polizia amministrativa chiamata a prevenire le infrazioni all'ordine pubblico, non sia da considerarsi costitutivo di una limitazione della libertà personale ai sensi dell'art. 66 della costituzione e quindi non giustifichi l'intervento dell'autorità giudiziaria. Per i giudici costituzionali, le disposizioni contestate non privano infatti i soggetti consegnati al soggiorno obbligato del diritto di contestare tale misura di fronte al giudice amministrativo, chiamato ad accertarne la fondatezza in rapporto alle finalità da essa perseguite e a valutare la validità delle ragioni che consentono di ritenere la condotta dei suoi destinatari un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici.

Il *conseil* sottolinea inoltre come il soggiorno obbligato determini solo una restrizione della libertà di circolazione, non sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti in quanto modulata gradualmente dalla normativa oggetto del ricorso in funzione delle modalità previste per la sua applicazione. Tuttavia, affinché il soggiorno obbligato non venga inteso come «una misura privativa della libertà», l'*Haute juridiction* ritiene che l'obbligo, per il

²⁵ Cfr., *Décision*, n. 2015-527 del 22-12-2015, pubblicata sul JORF, n. 0299 del 26-11-2015, p. 24084 *texte* n. 210, nonché sul [sito](#) del consiglio. In merito, P. JAN, *QPC. Les assignations à résidence sont conformes à la Constitution*, in [Droitpublic.net](#), 22-12-2015; D. Girard, *Quand la constitutionnalité jugée d'une loi ne convainc que mal.... Note sous CC, 22 décembre 2015, Cédric C., n° 2015 527 QPC*, in [Revue générale du droit](#), 04-01-2016.

²⁶ Cfr, *Décision n. 395009, 11-12-2015*. In merito sull'origine della QPC, P. Cossalter, *Le contrôle par le juge des référés de la légalité des assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence. Note sous CE, Sect. 11 décembre 2015, n° 394989, 394990, 394991, 394992, 394993, 395002, 395009*, in [Revue générale du droit](#), 14-11-2015.

destinatario della misura, a rimanere nella propria abitazione non debba essere esteso oltre il previsto limite massimo di dodici ore giornaliere ²⁷.

5. Il discorso del presidente Hollande di fronte al parlamento riunito in congresso: l'inadeguatezza della disciplina degli stati di eccezione e la necessità di una revisione costituzionale

Come già annunciato precedentemente in un'allocuzione televisiva alla Nazione e in un [comunicato ufficiale](#) dell'Eliseo, il presidente della repubblica François Hollande, ai sensi dell'art. 18 della costituzione (modificato nel 2008 ²⁸), il 16 novembre 2015 ha tenuto un [discorso](#) di fronte al parlamento francese riunito in congresso a Versailles.

In tale solenne occasione, il capo dello Stato ha richiamato la necessità di adeguare l'assetto istituzionale della Quinta repubblica alla nuova minaccia in atto contro la sicurezza nazionale della Francia, assicurando un'evoluzione della costituzione che garantisca «ai poteri pubblici di agire, conformemente allo stato di diritto, contro il terrorismo di guerra». Per Hollande, gli stati di eccezione disciplinati dalla costituzione, il ricorso ai poteri eccezionali da parte del presidente della repubblica (art. 16) e la dichiarazione dello stato di assedio (art. 36) non sono infatti adatti alla situazione in atto.

Com'è noto, infatti, l'art. 16, autorizza il presidente della repubblica ad riassumere in sé i poteri dello Stato qualora una grave crisi istituzionale od internazionale minacci in «maniera grave ed immediata» il regolare funzionamento del sistema costituzionale, l'indipendenza della nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali. Il capo dello Stato, per adottare le misure richieste dalle circostanze, è tenuto, non solo a valutare la sussistenza di tali presupposti, ma anche a richiedere ufficialmente l'*avis*, non vincolante, del primo ministro, dei presidenti delle camere e del consiglio costituzionale e, dall'altro, ad informare la nazione attraverso un messaggio. Inoltre, ad ulteriore garanzia degli equilibri istituzionali, l'art. 16 da un lato dispone la riunione di «pieno diritto» (art. 16, 4°

²⁷ Al riguardo, D. Girard, *Quand la constitutionnalité jugée d'une loi ne convainc que mal...*, cit., p. 2, sottolinea criticamente come tale concezione «particolarmente restrittiva» della nozione di «privazione di libertà», ai sensi dell'art. 66 della costituzione, seppur conforme alla giurisprudenza adottata dai giudici costituzionali in tema di soggiorno obbligato, sia da considerarsi «totalmente precaria» riguardo agli effetti pratici che viene a produrre. Infatti, una consegna al soggiorno obbligato che vieti ogni spostamento, necessariamente incide – come peraltro sostenuto dalla corte di Strasburgo (cfr. [CEDU, 28-11-2002, Lavents c. Lettonie](#), n. 58442/00) – sulla libertà personale e il previsto limite delle dodici ore giornaliere non si allontana dalla «semilibertà» presente nell'ordinamento penitenziario, ovvero da una misura di sicuro non qualificabile come «non privativa della libertà». In altri, termini, il consiglio costituzionale, nonostante abbia manifestato attenzione, in termini di rapidità della propria decisione, all'importanza assunta da talune questioni prioritarie di costituzionalità, si è dimostrato «prigioniero della propria giurisprudenza» e incapace di svolgere, nel caso in esame, il «ruolo di efficace custode delle libertà».

²⁸ Ai sensi di tale disposizione costituzionale, il presidente della repubblica, oltre a comunicare con le assemblee parlamentari mediante messaggi di cui è data lettura senza dibattito, può intervenire di fronte al parlamento riunito in seduta comune a tale scopo e la sua dichiarazione può aprire un dibattito non seguito da alcun voto. Oltre a Hollande, il 22 giugno 2009 aveva fatto ricorso all'art. 18 il presidente Nicolas Sarkozy per presentare la propria politica economico e sociale. In merito, si veda M. Afroukh, *La portée du nouveau droit de message à la lumière de la déclaration du Président de la République au Congrès du 22 juin 2009*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 3, 2011, pp. 1 ss.

comma) delle camere e dall'altro vieta al presidente della repubblica di procedere allo scioglimento dell'assemblea nazionale durante l'esercizio dei poteri eccezionali (art. 16, 5° comma).

L'attivazione dell'art. 16 e la proclamazione dello stato di emergenza consentono al presidente della repubblica di esercitare pieni poteri attraverso tutte le misure che ritiene necessarie, adottate sotto forma di decisioni, non vincolate nel contenuto, ma comunque ispirate alla volontà di garantire ai pubblici poteri costituzionali il ritorno, nel «minor tempo possibile», al proprio regolare funzionamento e il consiglio costituzionale è consultato in proposito. (art. 16, 3° comma).

Nella versione originaria della disposizione non era previsto alcun termine all'esercizio dei poteri eccezionali da parte del capo dello Stato e quest'ultimo, come risultò peraltro evidente nell'unica applicazione dell'art. 16 a seguito del tentativo di *putsch* ad Algeri nel 1961, avrebbe potuto ricorrere ad essi per il periodo necessario a superare l'emergenza, stabilendone però direttamente la durata ²⁹. La necessità di prevedere un parere vincolante del consiglio costituzionale sulla persistenza dei presupposti dell'art. 16, già emerso nel 1958 durante i dibattiti del *Comité consultatif constitutionnel*, fu riaffermata dal *comité Vedel* (a cui il presidente Mitterrand alla fine del 1992 aveva affidato il compito di elaborare proposte di riforma della costituzione) ³⁰.

²⁹ Il 21 aprile 1961, dal momento che alcuni generali dell'esercito avevano dato vita ad Algeri ad un colpo di Stato contro il governo di Parigi, de Gaulle si ritenne legittimato ad esercitare i poteri eccezionali previsti dall'art. 16 della carta, giudicando presenti tutti i presupposti per il ricorso a tali misure (il controllo da parte dei ribelli di una parte del territorio nazionale e la minaccia di invasione la stessa Francia metropolitana rappresentavano una minaccia grave ed immediata «per le istituzioni della repubblica e per l'integrità del territorio», mentre la cattura del rappresentante del governo in Algeria causava l'interruzione del «regolare funzionamento dei poteri pubblici»). Il consiglio costituzionale, sulla base di tali elementi, espresse il proprio parere positivo all'esercizio dei poteri straordinari da parte del presidente della repubblica e così il generale de Gaulle, il 23 aprile 1961 informò la nazione della propria decisione di ricorrere all'art. 16 della costituzione. Tuttavia, nonostante la sconfitta dei ribelli e la fine della ribellione, de Gaulle non volle abrogare subito lo stato di emergenza (esteso, senza alcuna effettiva giustificazione, fino al 29 settembre 1961), stabilendo peraltro, tramite il governo un nuovo regime dell'attività parlamentare non previsto dalla costituzione volto a ridurre lo spazio operativo delle camere al solo ambito non comprendente «le misure prese o da prendere in virtù dell'art. 16». Così i provvedimenti che limitavano le libertà pubbliche ed accrescevano i poteri della polizia, pur rientrando all'interno del *domaine de la loi*, rimasero in vigore senza che il parlamento potesse modificarli o abrogarli, mentre sotto il profilo del controllo giurisdizionale, le decisioni eccezionali assunte dal capo dello Stato erano solo parzialmente soggette al controllo di legalità del consiglio di Stato (nella sua [decisione Sieurs Rubin de Servens et autres](#), 02-03-1962, req. n. 55049, rec. p. 143) giudicò non sindacabile sia la decisione presidenziale di assumere i poteri eccezionali, in quanto atto di governo, che le misure vertenti su materia di legge, perché considerate atti legislativi. Pertanto, per il *conseil* solo le decisioni che ricadevano nel *domaine réglementaire* erano soggette al controllo del giudice amministrativo. In merito, C. Guettier, *Le contrôle juridictionnel des actes du président de la République*, in *Revue du droit public*, 1998, p. 1724; si vedano anche C. Bontemps di Sturco, *Francia*, cit., p. 9 e P. Cossalter, *Legalité de crise et état d'urgence*, cit., pp. 2 ss.. Più in generale, sul ricorso all'art. 16, F. Saint-Bonnet, *Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception*, in *Revue du droit public* (numero speciale: *Les 40 ans de la V^e République*), 1998, pp. 1710 ss.

³⁰ Il comitato, nel proprio [rapporto finale](#) (in seguito citato solo come *Rapport Vedel*) aveva proposto (cap. I, A.a.) di completare l'art. 16 con un dispositivo di controllo in base al quale il consiglio costituzionale poteva constatare, su domanda dei presidenti delle camere, se le condizioni richieste per l'applicazioni dell'art. 16 fossero ancora presenti. Il presidente Mitterrand preferì, «tenuto conto del grado di maturità della democrazia francese», proporre, nel progetto di revisione costituzionale presentato al senato nel marzo 1993, l'abrogazione pura e semplice dell'art. 16 «adottato in circostanze storiche molto particolari», ma la proposta di revisione, a causa del cambiamento di maggioranza parlamentare, non venne approvata (in merito, X. Vandendriessche, *L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République*, in *Revue du droit public*, 3, 1996, pp. 647 ss.).

La riforma costituzionale del 2008, sulla base delle indicazioni offerte dal comitato Balladur istituito dal presidente Sarkozy nel luglio 2007³¹, ha aggiunto all'art. 16 un ultimo comma in cui viene previsto che, trascorsi trenta giorni dall'inizio dell'esercizio dei poteri eccezionali, i presidenti delle camere, sessanta deputati o sessanta senatori possano adire il consiglio costituzionale affinché verifichi la sussistenza delle condizioni che l'hanno determinato e i giudici costituzionali si pronunciano «nel più breve tempo possibile» tramite un parere pubblico (non qualificato tuttavia come vincolante). Nel caso di mancato ricorso al *conseil*, è stato inoltre previsto che esso si pronunci automaticamente allo scadere dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e, in seguito, ogni volta lo ritenga necessario.

Riguardo invece lo stato di assedio, l'art. 36 della costituzione prevede che possa essere decretato in consiglio dei ministri e prorogato oltre i dodici giorni solo con l'autorizzazione del parlamento. Il codice della difesa, dall'art. [L. 2121-1 a L2121-8](#), dando attuazione alla disciplina costituzionale in luogo della legge del 9 agosto 1849, modificata dalla legge del 3 aprile 1878 e abrogata dall'[ordinanza n. 2004 -1374 del 20 dicembre 2004](#), stabilisce che l'*état de siège* sia dichiarato «in caso di pericolo imminente dovuto alla guerra o ad un'insurrezione armata» e che il decreto adottato in consiglio dei ministri precisi il territorio sul quale si applica, nonché la sua durata precisa (posta la sua cessazione automatica con la firma della pace). Nel corso dello stato di assedio, l'autorità militare assume i poteri relativi al mantenimento dell'ordine pubblico e i poteri di polizia in luogo delle autorità civili (art. L2121-2) e può limitare o sospendere alcune libertà fondamentali come la libertà di riunione, di circolazione e di espressione. L'art. L2121-3 del codice della difesa estende poi la competenza delle giurisdizioni militari³².

Così, posto ciò, secondo Hollande, dal momento che il ricorso ai poteri eccezionali dell'art. 16 presuppone un'interruzione del funzionamento regolare dei poteri pubblici che non è avvenuta durante gli attacchi terroristici nella capitale e l'art. 36 sullo stato di assedio prevede un «inconcepibile» trasferimento di poteri all'autorità civile, la «guerra di un altro tipo contro un avversario nuovo», ormai in atto nella Francia, impone il passaggio ad un «un regime costituzionale che permetta di gestire lo stato di crisi» attraverso la costituzionalizzazione dello stato di urgenza e della *déchéance* dalla cittadinanza.

6. La costituzionalizzazione dello stato di urgenza

La costituzionalizzazione dello stato di urgenza era già stata proposta dal comitato Balladur (come ha espressamente ricordato lo stesso capo dello Stato) e in precedenza anche dal *comité*

³¹ COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 21, proposta n. 11 (in seguito citato come [Rapport Balladur](#)).

³² Al riguardo, C. Bontemps Di Sturco, *Francia*, cit., pp. 10 ss.; P. Cossalter, *Legalité de crise et état d'urgence*, cit., pp. 3 ss.

Vedel³³: mentre quest'ultimo si era limitato a proporre di allineare, attraverso la modifica dell'art. 36 della costituzione, la sua disciplina a quella prevista per lo stato di assedio³⁴, il primo sulla base di un'analoga formulazione, aveva previsto di rinviare ad una legge organica la definizione dei presupposti e delle modalità previste per la loro applicazione³⁵.

Com'è stato osservato, la soluzione formulata dal comitato Balladur «recava in sé rilevanti elementi di giustizia»³⁶ visto che l'emanazione di una disciplina normativa organica non solo avrebbe consentito di definire puntualmente i presupposti della dichiarazione dello stato di urgenza, ma anche assicurato il controllo preventivo del consiglio costituzionale. Significativamente, però, nel progetto di legge costituzionale³⁷ trasmesso il 1° di dicembre al consiglio di Stato per il previsto parere (poi adottato il successivo 11 dicembre)³⁸, l'art. 36-1, finalizzato alla costituzionalizzazione dello stato di urgenza attraverso l'assimilazione della sua disciplina a quella prevista per l'*état de siège* e la formalizzazione (negli identici termini dell'art. 1 della legge n. 55-385) dei presupposti previsti per la sua dichiarazione, ha rinviato le norme di attuazione ad una legge ordinaria che solo eventualmente potrà essere assoggettata al controllo di costituzionalità del *conseil*³⁹. Il testo del progetto ha previsto

³³ Sulla «necessaria» costituzionalizzazione dell'*état d'urgence*, alla luce della sua applicazione nel 2005, P. Caille, *L'état d'urgence*, cit., pp. 347 ss.

³⁴ *Rapport Vedel*, cap. II, A.b..

³⁵ *Rapport Balladur*, p. 21, proposta n. 10.

³⁶ Così, M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia*, cit., p. 832. Per P. Jan, *Urgence constitutionnelle*, in [Droitpublic.net, 18-11-2015](#), p. 3, la soluzione incentrata sul ricorso alla legge organica, seppur preferibile a quella prospettata dal *comité Vedel*, presentava un doppio inconveniente: da un lato, l'avvio di un dibattito parlamentare destinato a riformulare lo stato di emergenza (con il rischio di non giungere ad un consenso politico sulle misure da adottare, nonostante esse richiedano un accordo in grado di superare i tradizionali *clivages* politici); dall'altro, l'eventualità di una censura del giudice costituzionale e la conseguente necessità di una nuova revisione.

³⁷ Il testo del progetto, calendarizzato per il consiglio dei ministri del 23 dicembre 2015, ma mai formalmente pubblicato, è stato diffuso da [Le Monde](#) in data 4 dicembre 2015, prevede che l'art. 36-1 disponga: «Lo stato di urgenza è decretato in consiglio dei ministri sia in caso di pericolo imminente risultante da gravi aggressioni all'ordine pubblico, sia in caso di avvenimenti che, per la loro natura e gravità, presentino il carattere di una calamità pubblica. La legge stabilisce le misure di polizia amministrativa che le autorità civili possono adottare, sotto il controllo del giudice amministrativo, per prevenire questo pericolo o fronteggiare questi avvenimenti. 2) La proroga dello stato d'urgenza oltre i dodici giorni non può essere disposta che dalla legge. Questa ne stabilisce la durata. 3) Quando il pericolo o gli avvenimenti che hanno condotto a decretare lo stato d'urgenza sono cessati ma persiste un rischio di atti di terrorismo, le autorità civili possono mantenere in vigore le misure adottate ai sensi del primo comma per una durata massima di sei mesi. La legge può permettere alle autorità civili, durante la stessa durata, di adottare misure generali per prevenire questo rischio».

³⁸ CONSEIL D'ÉTAT, [11-12-2015, Avis sur le projet de loi constitutionnel de protection de la Nation, n. 390866](#). In merito, D. Girard, *De l'urgence à ne pas se précipiter dans la révision de la constitution...* Note sous CE, Ass. gén., 11 décembre 2015, vis sur le [projet de loi constitutionnel de protection de la Nation, n. 390866](#), in [Revue générale du droit, 04-01-2016](#).

³⁹ Al riguardo, sull'«affievolimento delle possibilità di controllo da parte del giudice costituzionale» come conseguenza della costituzionalizzazione dello stato di urgenza, M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia*, cit., p. 832, per il quale «quand'anche fosse oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, è assai probabile che verrebbe fatta salva in ragione della mancanza di una definizione dei presupposti applicativi da parte di una fonte ad essa sovraordinata che enfatizzerebbe il regime derogatorio dell'art. 36-1 cost., rispetto alla disciplina delle garanzie costituzionali dei diritti di libertà». Al riguardo, secondo P. Rosanvallon, *Constitutionnaliser l'exception, c'est limiter les risques de débordement*, in [Le Monde, 03-12-2015](#), la tensione tra la volontà dell'esecutivo di «avere le mani più libere possibile» e la necessità di sottoporre questa libertà «ad una sorveglianza e ad un controllo rinforzati», impone non solo che l'*état d'urgence* venga strettamente delimitato dal consiglio costituzionale e dal parlamento, ma che vengano anche poste in essere, nelle eccezionali attuali circostanze, dei veri e propri contro-poteri incentrati sulla presenza di «*observatoires citoyens*» chiamati a svolgere in modo permanente una stretta vigilanza democratica. Per B. François, *La séparation des pouvoirs est mise à mal*, ivi, [21-12-2015](#), la proposta di costituzionalizzazione assicura solo una «limitata salvaguardia» contro il rischio di un'involuzione liberticida connessa all'instaurazione dello stato d'urgenza. In luogo di inserire nella costituzione dei «truismi», la riforma dovrebbe invece assicurare la tutela del principio di separazione dei poteri, garantendo un costante ed efficace intervento dell'autorità giudiziaria. Per D. Rousseau, *Un projet de révision constitutionnelle recevable, mais qui doit être réécrit*, ivi, [21-12-2015](#), il progetto

anche una misura di «uscita progressiva dallo stato di urgenza»⁴⁰, disponendo che alla cessazione di quest'ultimo le autorità di polizia possano continuare ad utilizzare per sei mesi le misure adottate nel periodo in cui era in vigore e introdurne di nuove a carattere generale nell'ipotesi che la minaccia terroristica non sia cessata.

Tuttavia, sulla base del parere del consiglio di Stato, nel progetto di legge costituzionale «*de protection de la Nation*» adottato il 23 dicembre 2015 in una seduta del consiglio dei ministri consacrata alla discussione delle misure contro il terrorismo, la formulazione dell'art. 36-1 (art.1) non prevede più il riferimento al controllo del giudice amministrativo e la possibilità di prolungamento dello stato di urgenza⁴¹.

Come viene sottolineato nelle motivazioni allegate al progetto, la nuova disposizione appare necessaria ad assicurare una base costituzionale alle misure che potranno essere introdotte dal legislatore nella legge n. 55-385 per accrescere l'efficacia del dispositivo volto a fronteggiare i pericoli alla base dello stato di urgenza (controllo di identità non motivato da circostanze particolari connesse ad un pericolo per l'ordine pubblico, ispezione, anche interna, degli autoveicoli, trattenimento amministrativo, senza preventiva autorizzazione, nel corso di una perquisizione amministrativa, sequestro amministrativo di oggetti e di *computer* nel corso di perquisizioni amministrative).

Le misure adottate sulla base dell'art. 36-1 saranno poste sotto il controllo del giudice amministrativo salvo quanto riservato al giudice ordinario dall'art. 66 della costituzione. Il legislatore potrà così prevedere delle misure restrittive della libertà (quali, tra le altre, il trasferimento al luogo del soggiorno obbligato e il trattenimento all'inizio di una perquisizione) o altre invece volte a conciliare tale disposizione con la libertà di circolazione (soggiorno obbligato). Quest'ultime, in quanto non private della libertà, perché finalizzate a prevenire gli attacchi alla sicurezza e all'ordine pubblico, saranno soggette al «pieno controllo del giudice amministrativo». Spetterà poi al parlamento, valutare l'opportunità di una proroga dello stato di urgenza oltre il termine dei dodici giorni, decidendone anche la durata.

governativo dovrebbe demandare ad una legge organica le condizioni applicative dello stato di urgenza al fine di consentire il loro esame da parte del consiglio costituzionale, garantire la libertà di stampa e il diritto del parlamento di svolgere un controllo «permanente e pubblico» sull'esercizio da parte delle autorità di polizia dei poteri loro attribuiti, nonché tutelare pienamente la competenza dell'autorità giudiziaria quale custode della libertà personale (presenza obbligatoria di un ufficiale di polizia giudiziaria durante le perquisizioni amministrative, immediata comunicazione al procuratore della repubblica competente delle misure adottate, possibilità di contestare le decisioni delle autorità amministrative e di polizia di fronte al giudice ordinario).

⁴⁰ In tal modo, come sottolinea puntualmente M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia*, cit., p. 832, verrebbe attribuita al capo dello Stato e al governo la possibilità di «prolungare indefinitamente lo stato d'urgenza» e dal momento che quest'ultimo, per definizione, non può essere che temporaneo, la sua proroga legislativa non potrebbe fissare dei termini eccessivamente lunghi. Così, i sei mesi di tempo di uscita progressiva consentirebbero di impiegare gli strumenti predisposti dalla legge, assicurando comunque al governo, alla fine del semestre, di dichiarare nuovamente lo stato d'urgenza a partire da presupposti differenti e nel quadro di termini di proroga stabiliti da una diversa legge.

⁴¹ Il [testo](#) del progetto e il relativo [dossier législatif](#) sono pubblicati sul sito dell'assemblea nazionale. Si veda anche il [discorso](#) pronunciato dal primo ministro M. Valls (*Menaces terroristes: protéger les Français dans la durée*) in occasione della presentazione del progetto di riforma costituzionale.

7. La decadenza dalla cittadinanza francese

Il progetto di revisione costituzione prevede l'inserimento nella carta dell'art. 3-1 volto a prevedere la decadenza dalla cittadinanza francese ⁴². La modifica della disciplina costituzionale della cittadinanza nel quadro della *protection de la Nation*, è stata giustificata dal governo con l'esigenza di limitare la libertà di circolazione di cui godono i terroristi in ragione del loro *status* di cittadini francesi, nonché con la necessità di poter procedere alla loro eventuale espulsione dal territorio nazionale. La disposizione riprende parzialmente quanto previsto dall'[art. 25 del code civil](#) riguardo le ipotesi di decadenza dalla cittadinanza per coloro che l'hanno acquisita: condanna per un reato che rappresenta una minaccia per gli interessi fondamentali della nazione o che costituisce un atto di terrorismo; condanna per delitti contro la pubblica amministrazione commessi da un pubblico ufficiale; condanna per non aver rispettato gli obblighi dal codice sul servizio nazionale; aver prestato servizio per uno Stato straniero attraverso atti incompatibili con gli interessi nazionali francesi ⁴³.

Il procedimento che porta alla perdita della nazionalità ha natura amministrativa ⁴⁴ e si conclude con l'adozione di un decreto di decadenza avverso al quale è ammesso ricorso al consiglio di Stato. La *déchéance* è tuttavia una procedura limitata nel tempo in quanto i fatti che ne costituiscono i presupposti devono essersi prodotti entro dieci anni dalla data di acquisizione della nazionalità (quindici anni nelle ipotesi di condanna per un reato contro gli interessi nazionali o per un atto di terrorismo) ⁴⁵. Inoltre, la decadenza di cittadinanza non può essere decretata nei confronti dei cittadini francesi per nascita e, in ragione di vincoli carattere internazionale (tra cui l'art. 15. 1° comma della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 sul diritto ad una cittadinanza), non deve causare casi di apolidia.

Il progetto di revisione costituzione mantiene questo limite alla decadenza dalla cittadinanza francese, ma prevede la possibilità di decretarla anche nei confronti di tutti coloro che posseggono una seconda cittadinanza. Il legislatore ordinario è così in grado di prevedere ipotesi di decadenza per i cittadini binazionali divenuti francesi non più condizionate da alcun termine, senza temere, a differenza di una riforma invece incentrata sulla mera modifica del codice civile, l'intervento del *conseil constitutionnel*.

⁴² Art. 3-1: «Un francese che abbia anche un'altra cittadinanza, può, nelle condizioni stabilite dalla legge, essere privato della cittadinanza francese quando è stato definitivamente condannato per un reato che costituisce un attentato agli interessi fondamentali della nazione o per un reato che costituisce un atto di terrorismo».

⁴³ In merito, P. Jan, *Constitution. Terrorisme. Révision.*, in [Droitpublic.net, 03-12-2015](#).

⁴⁴ Per la sua disciplina, si veda l'[art. 61 del decreto n. 93-1362 del 30 dicembre 1993](#).

⁴⁵ Il consiglio costituzionale, nella sentenza n. 96-377 DC del 16-07-1996 (pubblicata sul *JORF*, 23-07-1996, p. 11108, *Recueil*, p. 87) e disponibile sul [sito](#) del *conseil*, nel pronunciarsi sulle disposizioni del codice civile, ha stabilito che la differenza di trattamento tra coloro che si sono visti attribuire la nazionalità francese e coloro che l'hanno acquisita, sia da considerarsi un ragionevole bilanciamento tra il diritto alla nazionalità e la protezione degli interessi nazionali. Per i giudici, è tuttavia essenziale che la dichiarazione della decadenza sia comunque limitata nel tempo e fondata su motivi di interesse generale (come, in particolare, la minaccia allo Stato o l'ordine pubblico).

Tutte le precedenti leggi della repubblica ⁴⁶ hanno infatti costantemente riservato la sanzione della *déchéance* soltanto ai cittadini con un'altra cittadinanza divenuti francesi, prevedendo per le persone nate francesi solo la possibilità di una perdita della cittadinanza risultante da un atto volontario o da una situazione di fatto. Ciò, secondo la giurisprudenza del consiglio costituzionale, configura l'impossibilità di sancire la perdita della cittadinanza per un cittadino con doppia nazionalità che sia nato francese come un *principe fondamental reconnu par les lois de la République* (PFRLR), ovvero uno dei principi indicati dal preambolo della carta del 1946 (e quindi richiamati da quello del 1958) in grado di operare come un parametro per un giudizio di costituzionalità ⁴⁷.

Accogliendo i rilievi espressi dal consiglio di Stato nel proprio parere, il governo ha riformulato l'art. 2 del progetto di legge costituzionale, modificando la posizione sistematica e il testo della nuova disposizione ⁴⁸. Quest'ultima, infatti, non più collocata dopo le disposizioni che riconoscono nel popolo il titolare della sovranità, ma integrata nell'art. 34, relativo alla definizione del *domaine de la loi*, prevede adesso che la *déchéance* sia applicata solo ai reati che costituiscono «un grave attentato alla via della nazione» e che l'applicazione della sanzione riguardi i «nati francesi» ovvero sia le persone a cui la nazionalità francese è stata attribuita per filiazione (naturale o adottiva) sia quelle che l'hanno ottenuta in virtù della loro nascita in Francia nelle condizioni previste dalle disposizioni del *code civil* ⁴⁹.

Tuttavia, la decisione del governo Valls di mantenere, nonostante le perplessità manifestate pubblicamente dal ministro della giustizia Christine Taubira, la decadenza dalla nazionalità francese all'interno del progetto di revisione costituzionale preannunciato dal presidente Hollande, sembra destinata a dividere fortemente la *gauche*, rendendo politicamente assai contrastato, a partire dall'avvio del dibattito all'assemblea nazionale previsto per il 3 febbraio 2016, il percorso parlamentare dell'intera riforma e molto incerto lo stesso raggiungimento della maggioranza qualificata necessaria alla sua adozione ⁵⁰.

⁴⁶ Cfr., la [legge di guerra del 18 giugno 1917](#) (modificante la legge del 7 aprile 1915), la [legge sulla nazionalità del 10 agosto 1927](#), il decreto-legge del 12 novembre 1938, il codice della nazionalità adottato con [l'ordinanza del 19 ottobre 1945](#)).

⁴⁷ Secondo infatti la sentenza n. 88-244 DC del 20-07-1988 (pubblicata in JORF, 21-07-1988, p. 9448, rec. p. 119 e sul [sito](#) del consiglio), i principi come possono essere ricompresi tra i PFRLR sono quelli che «non siano mai stati derogati da alcun intervento normativo» (sul punto, M. Cavino, *Sécurité, Égalité, Fraternité. La fragilità costituzionale della Francia*, cit., p. 833).

⁴⁸ Sul punto, D. Girard, *De l'urgence à ne pas se précipiter dans la révision de la constitution*, cit., p. 3.

⁴⁹ Per nascere francesi è necessario essere figli di un genitore francese; nascere in Francia quando almeno uno dei due genitori vi è nato, qualunque sia la sua cittadinanza; avere un genitore nato in Algeria prima del 3 luglio 1962, data di indipendenza dalla Francia. In merito, L. Soullier, *Déchéance de nationalité: qui serait concerné par le projet de loi constitutionnelle?*, in [Le Monde](#), 04-01-2016.

⁵⁰ P. Jan, *Déchéance de nationalité et Constitution*, in [Droitpublic.net](#), 26-12-2015.