



L'ÉCHEC D'UNE DÉMOCRATIE: LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

par Maria Rosaria Donnarumma *

SOMMAIRE: 1. Introduction. – 2. Le régime semi-présidentiel et son ambiguïté de fond. – 3. Le projet de loi constitutionnelle : a) l'état d'urgence ; b) la déchéance de nationalité. – 4. Aperçu de la jurisprudence européenne : a) la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; b) la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. – 5. Considérations conclusives.

1. Introduction

Les attentats du 13 novembre 2015 à Paris, dix mois après ceux de janvier contre Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher, ont déclenché des réactions désordonnées de la classe politique et, ce qui est plus inquiétant, un silence assourdissant de l'opinion publique, asservie à la rhétorique du pouvoir.

Plutôt que s'interroger sur ses propres responsabilités, le gouvernement français a réagi par des discours et des déclarations inspirés de la rhétorique la plus obsolète, et avancé des propositions irréfléchies, dont celle d'une révision de la constitution fort critiquable.

Pour sa part l'opinion publique semble avoir approuvé aveuglément l'action du gouvernement, s'il est vrai, selon les sondages, qu'un Français sur deux apprécie la conduite du président de la République et que la popularité de celui-ci et du premier ministre est en hausse après les événements tragiques. Personne, ni parti politique ni citoyen, n'a avancé une demande de démission¹.

Par ailleurs en France, d'après l'énième exemple fourni par les récentes élections régionales (les 6 et 13 décembre 2015), on constate que la compétition politique, plutôt qu'être centrée sur les programmes, se réduit à un amalgame pour faire barrage au Front national.

* Professeur des Institutions de droit public et de Droit public avancé. Étude mise à jour le 31 janvier 2016.

¹ Il y a eu finalement, fin janvier, un sursaut de la société civile par le biais de mobilisations organisées dans plusieurs villes de France. On constate aussi une chute de la cote de popularité du chef de l'État et du premier ministre.

2. Le régime semi-présidentiel et son ambiguïté de fond

Avant d'aborder l'analyse du projet de loi constitutionnelle, soumis le 1^{er} décembre pour avis au Conseil d'État, il y a lieu d'examiner rapidement la constitution française et, surtout, la forme de gouvernement, telle qu'esquissée par le texte et ses nombreuses révisions (vingt-quatre), ainsi que par la pratique institutionnelle².

La constitution de 1958 naît de la crise du régime parlementaire moniste, que la France avait expérimenté dans la III^e (à partir de 1879) et dans la IV^e République, avec l'échec dans cette dernière d'une tentative de parlementarisme « rationalisé ».

Elle est le résultat d'un compromis difficile, sinon impossible, entre exigences s'inspirant de régimes institutionnels fort différents : le régime parlementaire moniste et le régime présidentiel, d'où son ambiguïté de fond.

Parmi ses nombreuses incohérences une place importante revient à celles liées aux attributions du chef de l'État. Celui-ci, s'il se présente d'une part, selon le texte original de la constitution, dans le rôle typique d'un président en régime parlementaire moniste (garant *super partes* : art. 5 ; élu par le parlement en collège élargi : *ex* art. 6 ; droit de dissolution de l'assemblée nationale : art. 12 ; limitation de la responsabilité en cas de haute trahison : *ex* art. 68), il jouit d'autre part de pouvoirs autonomes (exercés, à savoir, par des actes qui n'ont pas besoin de la contresignature ministérielle : art. 19) très étendus, dont certains inadmissibles même dans un régime présidentiel : il suffit de se référer aux pouvoirs aux termes de l'article 11 (projets de loi adoptés par référendum), de l'article 12 précité, de l'article 16 (exercice de pouvoirs exceptionnels), qui altèrent une application équilibrée du principe de la séparation des pouvoirs dans un État démocratique de droit.

De Gaulle, aidé par Michel Debré³, fut l'architecte principal du texte constitutionnel, dans lequel il traduisit les lignes d'un projet institutionnel déjà tracées dans son célèbre discours de Bayeux du 16 juin 1946⁴ et dans le suivant, celui d'Épinal du 29 septembre. Ce projet, qui

² V. DONNARUMMA, M. R., « Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 93, 2013, p. 37 *sg.* ; ID., *Lo Stato di diritto e la V Repubblica in Francia*, Milano, Giuffrè, 1993.

³ Michel Debré avait énoncé sa vision de réforme institutionnelle, très semblable à celle de de Gaulle, dans un livre publié sous pseudonyme, en collaboration avec Emmanuel Monick, « *Refaire la France, l'effort d'une génération* », Paris, Plon, 1945. Dans ce livre on soulignait l'exigence de restituer autorité et fonctions au chef de l'État, d'après le modèle de la constitution de 1875, interprétée au sens « orléaniste », ainsi que de « rationaliser » le régime parlementaire par des mécanismes aptes à sauvegarder la différenciation des rôles entre gouvernement et parlement, en freinant l'empiétement de ce dernier et en fournissant au premier des instruments de stabilité et d'action politique efficace. Parmi les mesures suggérées figuraient l'adoption du scrutin majoritaire de liste à un seul tour et l'introduction d'un partage rigoureux des compétences normatives, avec l'attribution au parlement d'un domaine réservé et infranchissable (« notamment les droits essentiels de la personne humaine... ; les problèmes qui intéressent l'existence politique de la nation – organisation des pouvoirs publics, traités avec les puissances étrangères – ; enfin les grandes questions qui touchent au statut économique et social du pays. Hors de ce domaine primordial, il est nécessaire de laisser au gouvernement une large autorité »).

⁴ Notamment : a) la séparation effective des pouvoirs, « afin d'empêcher qu'il règne dans les pouvoirs de l'État cette confusion qui les dégrade et les paralyse » ; b) la réévaluation du rôle du chef de l'État auquel revient, par l'attribution de moyens adéquats (investiture des gouvernements, présidence du conseil des ministres, signature des décrets, droit de dissolution de l'assemblée, *etc.*), « d'assurer au-dessus des partis le fonctionnement régulier des institutions » et les intérêts permanents de la nation, « quoi qu'il arrive » ; c) la restitution au gouvernement de sa fonction, avec l'obligation de garantir la

avait été récusé en 1946, en poussant le général à sortir de la scène politique, fut facilement accepté en 1958, quand la France voyait en de Gaulle la seule personne à même de résoudre la crise algérienne.

Une fois celle-ci conclue avec les accords d'Évian en avril 1962, de Gaulle, soucieux d'orienter le régime vers le modèle présidentiel et d'éviter des glissements vers une lecture parlementaire, considéra prioritaire la modification des articles 6 et 7 de la constitution afin de prévoir l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État. Cet objectif fut atteint en excluant le parlement (art. 89), évidemment hostile à une telle réforme, et ayant recours à la procédure de l'article 11 (référendum), malgré de sérieux doutes sur la légitimité d'un recours à une telle procédure pour une révision constitutionnelle⁵.

Il y a lieu d'ajouter que la pratique institutionnelle, en superposant une constitution matérielle à la constitution formelle, a étendu ultérieurement, dès le début, les attributions du président de la République, en soustrayant au gouvernement le pouvoir de déterminer la politique nationale (art. 20), ainsi qu'en introduisant le principe de la double responsabilité⁶

cohésion intérieure et la responsabilité collective devant l'assemblée ; d) le respect rigoureux par le parlement des rôles de législateur et de contrôleur, « sans gouverner lui-même, ni directement ni par personnes interposées. Ceci est un point essentiel » ; e) l'indépendance du pouvoir judiciaire « de toutes influences extérieures, en particulier des influences politiques » V. le texte du discours *in Année politique*, 1946 et *in QUERMONNE, J.-L., CHAGNOLLAUD, D., Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 1991, p. 649 *sq.* Léon Blum, en commentant le projet institutionnel de de Gaulle dans *Le Populaire* du 21 juin 1946, faisait ressortir une des innovations principales inachevée et son évolution inévitable (élection au suffrage direct du chef de l'État), en anticipant lui aussi l'histoire : « Dans ce système, le président de la République sera le chef effectif du Gouvernement et de l'administration, le président du Conseil se trouvant, en revanche, réduit au rôle... d'un homme de confiance, d'un porte-parole vis-à-vis du Parlement. J'ajoute que, pour le chef de l'exécutif ainsi conçu, l'élargissement du collège électoral ne saurait suffire. Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel. Là est la conclusion logique du système : là serait aussi le seul moyen de le fonder en droit. » V. BLUM, L. *L'œuvre de Léon Blum, 1945-1947*, Paris, A. Michel, 1958, p. 218 ; DUHAMEL, O., « Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, 1984, p. 615 *sq.*, en particulier p. 623.

⁵ Non seulement la doctrine presque unanime et le Conseil d'État contestèrent la légitimité de la procédure, mais dans l'entourage même de de Gaulle il y eut des positions contraires : v. TRICOT, B., « Le processus des décisions », *De Gaulle et le service d'État : des collaborateurs du général témoignent*, Paris, Plon, 1977, p. 156 *sq.* D'ailleurs, une constitution rigide telle que la constitution française, qui prévoit une procédure *ad hoc* pour la révision constitutionnelle sans envisager aucune dérogation ou renvoi à l'article 11, s'accorde mal avec une faculté de révision, quoique décidée en dernier ressort par le peuple, hors de la procédure prévue spécifiquement et dans le cadre d'un équilibre déterminé entre les pouvoirs de l'État. En outre, la lettre de l'article 11 (faculté de soumettre à référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics »), qui constitua l'argument principal à l'appui de la thèse sur la légitimité, aurait dû être interprétée à la lumière d'une comparaison avec l'article 16, où il est fait référence aux « pouvoirs publics constitutionnels » ; il s'ensuit que, faute de cette spécification, l'article 11 concerne l'organisation des pouvoirs publics non réglementés dans la constitution.

⁶ D'où les cas fréquents de démission du gouvernement provoquée par le chef de l'État, même en présence d'une confiance très large accordée juste avant par l'assemblée nationale. Tel fut le cas, par exemple, de Chaban-Delmas, contraint de démissionner le 5 juillet 1972, bien que l'assemblée lui eût confirmé la confiance, le 23 mai 1972, sur une déclaration de politique générale, avec 368 voix en faveur contre 96. Ainsi Chaban-Delmas acceptait la décision du chef de l'État : « Vous m'avez fait part de votre intention de changer le Gouvernement. J'ai donc l'honneur de vous présenter la démission du Gouvernement. Je vous demeurerai reconnaissant de votre confiance... » (échange de lettres intervenu le 5 juillet 1972). V. MAUS, D., (dir.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La documentation française, Notes et études documentaires, n° 4864, Paris, 1988, p. 48 ; HOMONT, A. « La démission de J. Chaban-Delmas en juillet 1972 », *Revue du droit public*, 1972, p. 1527 *sq.*

et en légitimant une lecture de la confiance parlementaire (art. 49, al. 1) dans le sens d'une confiance implicite faute d'une motion de censure⁷.

Cela, du moins dans les périodes de « non cohabitation ». Par ailleurs, le risque d'une « cohabitation » a été réduit sensiblement⁸ par la réforme du 2 octobre 2000 (loi constitutionnelle n° 2000-964), qui a introduit le « quinquennat » : durée de cinq ans⁹ du mandat présidentiel¹⁰, en coïncidence avec le mandat des représentants à l'assemblée nationale.

Les autres révisions constitutionnelles les plus importantes, avant celle de 2008, ont été : a) les révisions de 1974 (art. 61) et de 1992 (art. 54) conférant un rôle aux oppositions dans la saisine du Conseil constitutionnel, avec les répercussions évidentes sur l'équilibre entre les pouvoirs ; b) celle de 2007 sur la Haute Cour et la redéfinition des limites de responsabilité du chef de l'État (art 67 et art. 68).

La dernière révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, élaborée par le comité Balladur¹¹, malgré son envergure (trente-neuf articles modifiés et neuf ajoutés) et ses buts ambitieux (« réflexion d'ensemble », « modernisation » et « rééquilibrage des institutions de la V^e République »), n'a pas touché l'énorme puissance du chef de l'État et l'ambiguïté de fond du système. Tout en réévaluant sous certains aspects le rôle du parlement (renforcement des instruments de contrôle de l'action du gouvernement, réintroduction de la résolution, réévaluation de la fonction législative et du rôle des commissions parlementaires, restitution aux assemblées d'un rôle adéquat dans la fixation de l'ordre du jour, réévaluation des droits des groupes d'opposition ou minoritaires, limites au recours par le premier ministre à la procédure de « confiance » sur un texte législatif, réévaluation des attributions du parlement dans le contrôle de la politique européenne, ainsi que des opérations militaires à l'étranger), et ayant le mérite d'avoir finalement introduit le contrôle de constitutionnalité par voie

⁷ Cette interprétation s'oppose à une lecture correcte de l'article 49, al. 1, confirmée par les travaux préparatoires. En effet, la rédaction originale de l'alinéa 1 : « Le Premier ministre *peut*... engager... » fut modifiée en « *engage* » à la suite des remarques du Conseil d'État, dans le but évident de rendre obligatoire la soumission du programme ou, au moins, d'une déclaration de politique générale. Pour une confirmation supplémentaire on peut signaler la rédaction différente de l'alinéa 3 du même article : « Le Premier ministre *peut*... engager... ». La pratique institutionnelle oscille entre cas d'engagement formel de la responsabilité au début du mandat et cas de non engagement.

⁸ Un tel risque, réduit par l'introduction du « quinquennat », n'est pas éliminé complètement, car des événements peuvent se vérifier, tels que la démission ou le décès du chef de l'État, la dissolution de l'assemblée nationale et la possibilité de choix politiques différenciés des électeurs en ce qui concerne l'élection du président de la République et celle des députés à l'assemblée nationale. Toujours dans le but de réduire le risque d'une « cohabitation », le comité Balladur avait même proposé de modifier l'article 12, en prévoyant la dissolution de plein droit de l'assemblée nationale en cas de vacance ou empêchement de la présidence de la République et la démission obligatoire du chef de l'État à la suite d'un revers politique à l'occasion des élections législatives suivant l'exercice du droit de dissolution. Aucune des deux propositions n'a été accueillie.

⁹ En brisant la règle des sept ans, fixée par la loi du 20 novembre 1873 sous la III^e République et confirmée par la suite au nom d'une « tradition républicaine », entendue plus au sens formel que dans un véritable esprit républicain.

¹⁰ La limitation à deux mandats consécutifs au plus (actuel art. 6, al. 2) sera introduite seulement par la révision de 2008. Un projet précédent de loi constitutionnelle (mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois), à l'initiative du président Pompidou et approuvé par les deux chambres en octobre 1973, s'enlisa puisqu'il ne fut pas transmis au congrès par le chef de l'État, ni soumis au référendum.

¹¹ V. le décret n° 2007-1108 du 27 juillet 2007, ainsi que la lettre de mission à la même date, par laquelle le chef de l'État Sarkozy confiait la présidence du comité à l'ancien premier ministre Édouard Balladur, les deux publiés en annexe (n° 2) au rapport du comité.

d'exception¹², elle n'a pas osé supprimer certaines attributions du président de la République (*in primis*, le droit de dissolution de l'assemblée nationale, ainsi que les pouvoirs aux termes des articles 11 et 16), afin de rééquilibrer le système et d'introduire la séparation nécessaire entre exécutif et congrès.

Pour conclure, le régime institutionnel français demeure, malgré nombre de révisions, une forme de gouvernement anormale, sinon incompatible avec un État de droit, faute d'un système adéquat de *checks and balances*, apte à prévenir le risque d'une dérive autoritaire¹³.

Par ailleurs, l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle renvoie solennellement la constitution française dans son préambule¹⁴, affirme que « toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Peut-on dire, en donnant une interprétation stricte de ce principe, que la France n'a pas de véritable Constitution ?

3. Le projet de loi constitutionnelle

Dans son discours devant le parlement réuni en congrès à Versailles le 16 novembre 2015 après les attentats, le président François Hollande a annoncé sa décision de soumettre au congrès un projet de loi constitutionnelle, visant non seulement à introduire un autre état d'exception : l'état d'urgence (nouvel art. 36-1), en plus de ceux déjà prévus (art. 16 : exercice de pleins pouvoirs par le chef de l'État ; art. 36 : état de siège), mais aussi la déchéance de nationalité (nouvel art. 3-1).

Suite aux réactions critiques d'une frange importante de la majorité socialiste¹⁵, qui avaient amené à considérer le nouvel article 3-1 désormais déchu, et surtout après la déclaration, le 22 décembre, de la ministre de la justice, Christiane Taubira, à la radio algérienne, chaîne 3, que le projet de loi « ne retient pas » la déchéance de nationalité, on a assisté à un coup de théâtre. Le premier ministre Manuel Valls, qui lui aussi avait exprimé des doutes sur la pertinence d'une telle mesure au cours d'un dîner avec la presse le 15 décembre, a présenté au Conseil des ministres, le 23 décembre 2015, le projet de loi constitutionnelle gardant les deux dispositions, bien que modifiées d'après l'avis du Conseil d'État.

De plus, la ministre de la justice, après avoir été désavouée de façon éclatante, n'a trouvé meilleure et plus digne manière de réagir que de déclarer : « la parole première... la parole

¹² Ce qui représente une véritable révolution, si l'on considère la méfiance de la culture française à l'égard du « gouvernement des juges » et l'échec des tentatives précédentes.

¹³ L'enseignement de Montesquieu : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que... le pouvoir arrête le pouvoir » (*L'esprit des lois*, livre XI, chapitre IV) semble être oublié.

¹⁴ Par l'importante et à juste titre célèbre décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, le Conseil constitutionnel a tranché l'ancienne diatribe sur la valeur du préambule, en reconnaissant au préambule de la constitution de 1958 et, grâce au renvoi opéré par ce dernier, au préambule de la constitution de 1946 la nature de source directe de normes constitutionnelles.

¹⁵ Allant jusqu'à menacer une fracture irréversible.

dernière est celle du président de la République »¹⁶, ce qui confirme, dans un régime tel que celui en vigueur en France, le complet asservissement aux décisions du chef de l'État.

Ainsi un président et un gouvernement soi-disant de « gauche » font leurs des propositions empruntées à la droite et à l'extrême droite.

a) L'état d'urgence

Il faut tout d'abord préciser qu'une loi relative à l'état d'urgence existe dans l'ordre juridique français : la loi n° 55-385 du 3 avril 1955¹⁷. Cette loi a été déclarée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, conforme à la constitution de 1958, en particulier compatible avec la prévision de l'état de siège (art. 36), car :

« ... en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;... dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré » (*cons.* 3) ;

« ... si la Constitution, dans son article 36, vise expressément l'état de siège, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public ;... ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifiée sous son empire » (*cons.* 4).

Pour sa part le Conseil d'État, en se prononçant en avril 2008 sur le projet de révision constitutionnelle du comité Balladur, qui prévoyait la modification de l'article 36 de la constitution pour y faire figurer aussi l'état d'urgence, s'était exprimé négativement :

« ... l'inclusion de l'état d'urgence dans la Constitution ne s'impose nullement dès lors que, d'une part, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, a reconnu qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir un état d'urgence pour concilier les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public, et que, d'autre part, les conditions de mise en œuvre du régime issu de la loi du 3 avril 1955 ont été précisées par la jurisprudence récente du Conseil d'État et notamment par la décision d'Assemblée *Rolín et Boisvert* du 24 mars 2006 ».

Il avait relevé, de surcroît, que la disposition envisagée aurait eu pour effet :

« d'abroger implicitement mais nécessairement les régimes particuliers résultant respectivement pour Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française des lois n° 61-814 du 29 juillet 1961, n° 99-210 du 19 mars 1999 et n° 2004-193 du 27 février 2004, conséquence que le Gouvernement ne recherchait pas ».

¹⁶ Il a fallu un mois de réflexion à Madame Taubira pour qu'elle remette finalement sa démission, officialisée par un communiqué de l'Élysée le 27 janvier 2016. Jean-Jacques Urvoas, actuel président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, lui succède.

¹⁷ Adoptée pour faire face à l'insurrection et aux attentats perpétrés par le FLN (Front de libération nationale) et sa branche armée ALN (Armée de libération nationale) pour obtenir l'indépendance de l'Algérie.

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, non seulement l'état d'urgence, au sens des articles 1 et 2 de la loi de 1955, a été déclaré par décret en Conseil des ministres (n° 2015-1475) le 14 novembre, mais une loi (n° 2015-1501) a été adoptée le 20 novembre, afin de proroger pour une durée de trois mois, à compter du 26 novembre, l'état d'urgence et de renforcer l'efficacité des dispositions de la loi de 1955.

Dans son avis du 17 novembre 2015 sur ce projet de loi le Conseil d'État rappelle préliminairement que la loi du 3 avril 1955 est conforme à la constitution selon la décision n° 85-187 DC du Conseil constitutionnel, ainsi que compatible avec la convention européenne des droits de l'homme (art. 15) d'après son arrêt d'assemblée *Rolin et Boisvert* du 24 mars 2006.

En se penchant sur les modifications apportées à la loi de 1955 le Conseil contrôle, en proposant aussi des aménagements, que le renforcement prévu des mesures (assignation à résidence ; perquisitions ; dissolution des associations ou groupements pratiquant ou prônant la violence ; voies de recours ; barème des sanctions) soit proportionné aux circonstances exceptionnelles de l'état d'urgence, et qu'il soit assorti de garanties suffisantes, afin d'opérer une conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'ordre public et le respect des droits et des libertés.

À son tour le Conseil constitutionnel, saisi le 11 décembre 2015, sur renvoi du Conseil d'État, d'une question prioritaire de constitutionnalité (art. 61-1 de la constitution), a déclaré les neuf premiers alinéas de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans leur nouvelle rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, conformes à la constitution. Le juge a écarté tous les griefs tirés de la méconnaissance : *a)* de l'article 66 de la constitution (*cons.* 4 à 7) ; *b)* des articles 2 et 4 de la déclaration de droits de l'homme de 1789 et de l'article 34 de la constitution (*cons.* 8 à 14) ; *c)* de l'article 16 de la déclaration de 1789 (*cons.* 15), car, en synthèse, les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative¹⁸, ne portent pas aux droits et libertés une atteinte disproportionnée par rapport à la finalité poursuivie (décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015).

Tels étant les instruments normatifs présents dans l'ordre juridique, ainsi que la jurisprudence du Conseil constitutionnel et les arrêts et avis du Conseil d'État, on peut légitimement douter de la nécessité et de l'opportunité d'introduire un nouvel état d'exception dans la constitution française.

En exposant les motifs de l'avant-projet de loi (un nouvel article 36-1, dont les deux premiers alinéas reproduisant substantiellement les articles 1, 2 et 3 de la loi en vigueur sur

¹⁸ En ce qui concerne la possibilité d'invoquer, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, l'« incompétence négative », à savoir la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence en faveur du règlement, ce moyen ne peut être invoqué en tant que tel (violation d'une réserve de loi), mais seulement dans le cas où est affecté un droit ou une liberté garantis par la Constitution (v. la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *cons.* 3).

l'état d'urgence¹⁹, et le troisième prévoyant une sorte de prolongation automatique des mesures pour six mois, une fois les circonstances de l'état d'urgence cessées, mais demeurant le risque d'actes de terrorisme²⁰, alinéa rejeté à juste titre par le Conseil d'État), le premier ministre justifie la nécessité d'inscrire dans la constitution (« graver dans le marbre de la Constitution », insiste-t-il emphatiquement) l'état d'urgence par le but de se garantir contre des abus éventuels perpétrés par le législateur, « sous le choc de circonstances », et confirmer ainsi, en assurant le caractère exceptionnel de l'état d'urgence, que « la démocratie ne combat pas ceux qui nient ses valeurs en y renonçant ».

Mais le premier ministre semble sous-évaluer que tout État de droit, y compris la France, prévoit le contrôle de constitutionnalité des lois, aujourd'hui en France non seulement préventif, mais aussi par voie d'exception²¹ et, surtout, il semble ignorer que l'article 36-1, al. 3, de l'avant-projet, en donnant une base constitutionnelle à une sorte de prolongation automatique des mesures, peut représenter un risque pour la démocratie et les valeurs que l'on affirme au contraire vouloir défendre contre la barbarie.

Après l'avis nettement contraire du Conseil d'État, cet alinéa a heureusement disparu – sauf nouveau coup de théâtre – du projet de loi transmis, le 23 décembre, à l'assemblée nationale²².

Le Conseil d'État, en se prononçant le 11 décembre, et tout en gardant substantiellement dans sa proposition de rédaction²³ les premiers alinéas de l'article 36-1 (v. § 16 de l'avis), avait fait remarquer l'opportunité de supprimer le dernier alinéa, puisque :

« ... dans l'hypothèse de la persistance d'un péril imminent pour l'ordre public, alors que n'auraient pas été réitérés les faits constitutifs des atteintes graves à l'ordre public à l'origine de la déclaration de l'état d'urgence, comme dans l'hypothèse, non envisagée par le Gouvernement, d'une catastrophe dont la cause aurait cessé, mais dont les conséquences conserveraient le caractère d'une calamité, l'objectif poursuivi pouvait être plus simplement atteint par l'adoption d'une loi prorogeant une nouvelle fois l'état d'urgence, tout en adaptant les mesures susceptibles d'être prises à ce qui est exigé par les circonstances (v. § 14 de l'avis).

¹⁹ Al. 1 : « L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre, sous le contrôle du juge administratif, pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements ».

Al. 2 : « La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée ».

²⁰ Al. 3 : « Lorsque le péril ou les événements ayant conduit à décréter l'état d'urgence ont cessé mais que demeure un risque d'acte de terrorisme, les autorités civiles peuvent maintenir en vigueur les mesures prises en application du premier alinéa pendant une durée maximale de six mois. La loi peut permettre, pendant la même durée, aux autorités civiles de prendre des mesures générales pour prévenir ce risque ».

²¹ V. *supra* § 2, en particulier note 12.

²² Enregistré à la présidence de l'assemblée nationale avec le n° 3381.

²³ Avec la seule suppression des mots « sous le contrôle du juge administratif », « inutiles s'agissant de mesures de police administrative placées naturellement sous le contrôle du juge administratif » (v. § 11 de l'avis), et la spécification que l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire de la République (v. § 16 de l'avis).

b) La déchéance de nationalité

C'est la mesure la plus controversée, comme nous l'avons déjà souligné, surtout parmi les socialistes, étant donné qu'il s'agit d'une mesure soutenue fortement par le Front national et de surcroît – ce qui montre les cabrioles idéologiques auxquelles se prête la politique pour garder le pouvoir – qualifiée en termes virulents (« absurde », « nauséabonde ») par Manuel Valls, lorsqu'en 2010 une mesure analogue avait été prônée par Nicolas Sarkozy.

Dans le code civil français, article 25, la déchéance de la nationalité est prévue pour les individus l'ayant acquise et condamnés pour des faits très graves²⁴, commis antérieurement à l'acquisition ou dans le délai de dix ou quinze²⁵ans à compter de cette acquisition (art. 25-1). Cela à condition qu'ils aient une autre nationalité, la création de l'apatridie étant en principe²⁶ interdite par le droit interne, ainsi que par le droit international, car le droit à une nationalité est un droit fondamental de l'individu quelle que soit la gravité des actes commis.

Dans le même code, article 23, est aussi prévue la perte de la nationalité, à certaines conditions (*in primis*, possession ou acquisition d'une autre nationalité), pour les Français d'origine, à la suite d'un choix explicite de l'intéressé (déclaration expresse, exercice de la faculté de répudiation) ou implicite dans les faits (manque de possession d'état et de résidence habituelle), ou bien comme sanction dans deux hypothèses : *a)* lorsque le Français « se comporte en fait comme le national d'un pays étranger », à condition qu'il ait la nationalité de ce pays (art. 23-7) ; *b)* lorsque il n'obéit pas à l'injonction du gouvernement de résigner un emploi ou cesser son concours « dans une armée ou un service public étranger ou dans une organisation internationale dont la France ne fait pas partie » (art. 23-8) ; dans cette hypothèse ne figure pas non plus la règle contre l'apatridie.

Telles étant les sources normatives, on aurait pu aisément proposer une intégration aux dispositions du code civil visant la perte de la nationalité pour les Français d'origine comme sanction à leurs comportements, plutôt que créer une tempête, politique et juridique, en prônant la constitutionnalisation de la déchéance.

Dans son avis du 11 décembre 2015 le Conseil d'État, après avoir dissipé tout doute sur une éventuelle violation du principe d'égalité, la déchéance de nationalité étant déjà prévue pour ce qui ont acquis la nationalité française²⁷, énonce les aspects problématiques de l'extension aux binationaux nés en France :

²⁴ Ou s'étant livrés au profit d'un État étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France.

²⁵ Le délai est porté à quinze ans lorsque l'individu a été condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme.

²⁶ Sauf exception (v. art. 23-8 du code civil).

²⁷ Même si des doutes peuvent être avancés sur la différence de traitement des Français binationaux par rapport aux Français ayant une seule nationalité, ce qui a amené certains à suggérer la prévision de la sanction pour tout Français, indépendamment de la possession d'une autre nationalité. La conséquence de l'apatridie pour la deuxième catégorie de

a) atteinte à « un éventuel principe fondamental reconnu par les lois de la République²⁸ interdisant de priver les Français de naissance de leur nationalité » ;

b) conformité douteuse au principe de la garantie des droits proclamé par l'article 16 de la déclaration de 1789, la nationalité française dès la naissance représentant un élément constitutif de la personne ;

c) bien que « la disposition envisagée ne [soit], par elle-même, contraire à aucun engagement international ou européen » de la France, impossibilité d'exclure une décision de la Cour européenne des droits de l'homme pour l'impact négatif de la mesure sur la vie privée et familiale de la personne concernée, ainsi que de la Cour de justice de l'Union européenne pour les effets du retrait de la nationalité sur le statut de citoyen de l'Union, même si peu probable étant donné la gravité des crimes envisagés.

En outre, le Conseil d'État fait remarquer qu'« une telle mesure aurait une portée pratique limitée » et que « la perspective d'une éventuelle déchéance de la nationalité française aurait sans doute peu d'effet dissuasif sur les personnes décidées à commettre les infractions mentionnées par le projet ».

Cela dit, le Conseil d'État n'a pas le courage d'exprimer un avis négatif. En considérant que « pour autant, la mesure proposée répond à un objectif légitime », le Conseil émet un avis en principe favorable, à condition que :

a) le champ des infractions, qui sont susceptibles de justifier la déchéance de nationalité, et qu'il appartiendra au législateur de préciser, soit limité aux actes criminels (non les délits) « constituant une atteinte grave à la vie de la Nation », car la formulation « crime ou délit constituant un acte de terrorisme ou une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation », crimes ou délits tels que définis aux articles 410-1 à 421-1 du code pénal, est trop large ;

b) le terme « terrorisme » dans la constitution soit exclu ;

c) la disposition proposée soit insérée à l'article 34 (domaine de la loi), alinéa troisième, plutôt que dans le titre premier de la constitution consacré aux grands principes de la souveraineté.

En exposant, dans le texte transmis le 23 décembre 2015 à l'assemblée nationale, les motifs de l'article 2 dans sa nouvelle rédaction d'après les observations du Conseil d'État²⁹, le président de la République et, pour lui, le premier ministre et la ministre de la justice font appel à l'existence (certaine, et non éventuelle comme dans l'avis du Conseil d'État) d'un

citoyens peut-elle légitimer la différence de traitement dans un pays qui admet des exceptions (v. art. 23-8 du code civil précité et note 26) ? De plus, on peut faire l'hypothèse, plus d'école que réelle, d'une abrogation de l'article 25 du code civil.

²⁸ Les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (préambule de la constitution de 1946, auquel renvoie le préambule de la constitution de 1958) sont des sources directes de normes constitutionnelles (v. *supra* note 14).

²⁹ Telle est la nouvelle rédaction de la disposition : « L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié : 1° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : – la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation ».

principe fondamental reconnu par les lois de la République, interdisant la déchéance de nationalité pour les Français de naissance. Cela, puisque les lois républicaines (du 7 avril 1915 et du 10 août 1927), ainsi que le décret du 12 novembre 1938, ont constamment réservé cette sanction aux binationaux ayant acquis la nationalité française, d'où la nécessité d'une révision constitutionnelle.

« Pour des personnes nées françaises », on souligne que « les lois républicaines n'ont jamais retenu la possibilité d'une déchéance de nationalité mais seulement d'une perte de nationalité alors que cette perte résulte normalement d'un acte volontaire ou d'une situation de fait et non d'une sanction ».

Mais, peut-on exclure la nature de sanction aux prévisions des articles 23-7 et 23-8 du code civil ? En outre, s'il existe un principe tel qu'on vient de l'énoncer, et si « la nationalité est, pour une personne née française, un attribut essentiel » – comme on tient à le souligner dans les motifs du projet de loi – les dispositions des articles 23-7 et 23-8 sont-elles entachées d'inconstitutionnalité ?

On conclut l'exposé des motifs du projet de loi de façon emphatique selon le style bien connu et accentué après les attentats :

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

On a vraiment de la peine à comprendre, d'un point de vue juridique et politique, la nécessité d'une telle révision de la constitution, d'autant plus, comme on l'a entendu répéter même par les hommes politiques de l'entourage du président Hollande, qu'il s'agit d'une initiative surtout symbolique ou, par les détracteurs, d'un calcul électoral, qui peut bien se retourner contre les prôneurs. On ne combat pas le terrorisme et le fanatisme en introduisant un nouvel état d'exception dans la constitution, ni en menaçant de déchéance de nationalité des fanatiques criminels, sur lesquels une telle mesure n'a aucun effet dissuasif, comme d'ailleurs souligné par le Conseil d'État.

4. Aperçu de la jurisprudence européenne

Dans son avis rendu au sens de l'article 39, al. 2, de la constitution le Conseil d'État, en se prononçant sur la déchéance de nationalité, attire à juste titre l'attention sur les aspects problématiques liés non seulement au droit interne, mais aussi aux engagements internationaux de la France, en particulier au droit européen, et invite donc à sérieusement évaluer la nouvelle disposition à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne.

a) La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Il faut tout d'abord préciser que : a) le droit à la nationalité n'est pas, en soi, un droit conventionnel ; b) l'application de l'article 14 de la convention, interdisant toute discrimination, suppose la violation d'un droit ou liberté reconnus par la convention ; c) l'article 15 de la convention admet des dérogations aux obligations conventionnelles « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », mais « dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international » (al. 1). Aucune dérogation n'est pourtant autorisée à l'article 2 (droit à la vie), « sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre », et aux articles 3 (interdiction de la torture), 4, al. 1 (interdiction de l'esclavage) et 7 (pas de peine sans loi) (al. 2).

Dans l'arrêt *Daoudi c. France* du 3 décembre 2009 la Cour, en concluant à la violation alléguée de l'article 3 de la convention dans le cas d'expulsion du requérant, M. Kamel Daoudi, vers l'Algérie, confirme les principes généraux de sa jurisprudence, déjà énoncés dans l'arrêt *Saadi c. Italie* du 28 février 2008. Elle réitère encore une fois :

a) le caractère absolu de la prohibition de la torture et de toute autre peine ou traitement inhumain ou dégradant, « quels que soient les agissements de la personne concernée, aussi indésirables et dangereux soient-ils » ;

b) l'impossibilité de mettre en balance le risque d'encourir de tels traitements et les motifs, bien que graves (ex. : lutte antiterroriste), invoqués pour l'expulsion, afin d'exclure la responsabilité de l'État y procédant ;

c) le caractère non déterminant de l'existence d'un droit interne conforme et d'engagements internationaux acceptés par l'État de destination, lorsque des sources fiables font état de comportements incompatibles, pratiqués ou tolérés par les autorités de cet État.

L'arrêt *Genovese v. Malta* du 11 octobre 2011 concerne une autre, et très importante, interférence des questions liées à la nationalité avec la convention : le droit au respect de la vie privée et familiale, prévu par l'article 8.

S'agissant d'un cas de refus d'octroyer la nationalité à cause de la naissance hors mariage et, donc, d'une discrimination, la Cour doit tout d'abord se prononcer sur l'admissibilité de la requête, le droit à la nationalité, en soi, n'étant pas garanti par la convention et l'article 14 n'ayant pas une existence indépendante. C'est l'article 8, dont le juge réitère une interprétation très large, qui permet à la Cour d'appliquer l'article 14 et de conclure à sa violation.

Selon la Cour de Strasbourg (v. § 30 de l'arrêt) :

« ... the concept of “private life” is a broad term not susceptible to exhaustive definition. It covers the physical and psychological integrity of a person. It can therefore embrace multiple aspects of the person’s physical and social identity... The provisions of Article 8 do not... guarantee a right to acquire a particular nationality or citizenship. Nevertheless,... an arbitrary denial... might in certain circumstances raise an issue under Article 8... because of the impact of such a denial on the private life of the individual ».

Et le juge ajoute (v. § 33) :

« ... even in the absence of family life ».

Comme on le constate, c’est un concept très large et très flexible de « vie privée » et des implications de son respect que la Cour adopte, et qui peut entraîner des contentieux avec les États en matière d’acquisition et de déchéance de nationalité.

b) La jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne

D’après le droit de l’Union européenne les règles concernant l’acquisition ou la perte de la nationalité relèvent de la compétence des États membres, étant seulement interdite « toute discrimination exercée en raison de la nationalité » (art. 21, al. 2, de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne).

Toutefois, le traité de Maastricht de 1992 ayant institué une citoyenneté de l’Union pour les nationaux des États membres, entraînant des droits et des devoirs prévus par les traités (*ex art. 17 CE, actuel art. 20 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne*), les règles relatives à la nationalité ne sont pas sans effet sur le droit de l’Union et, par conséquent, n’échappent pas au contrôle de la Cour de justice.

Dans l’arrêt *Rottmann c. Bayern*, Grande Chambre, du 2 mars 2010, à la suite d’une demande de décision préjudicielle introduite par le *Bundesverwaltungsgericht* allemand, la Cour réitère sa jurisprudence sur la compétence des États membres en matière d’acquisition et de perte de la nationalité, conformément aussi au droit international (v. arrêts *Micheletti et autres c. Delegación del Gobierno en Cantabria* du 7 juillet 1992, § 10 ; *État belge c. Fatna Mesbah* du 11 novembre 1999, § 29 ; *Zhu and Chen v. Secretary of State for the Home Department* du 19 octobre 2004, § 37), mais en même temps souligne que « le fait qu’une matière ressortit à la compétence des États membres n’empêche pas que, dans des situations relevant du droit de l’Union, les règles nationales... doivent respecter ce dernier » (v. § 41 de l’arrêt).

En ce qui concerne plus particulièrement la possession de la nationalité d’un État membre et, par conséquent, le droit à la citoyenneté de l’Union, la Cour précise que, comme elle l’a relevé à plusieurs reprises (v. arrêts *Grzelczyk c. Centre public d’aide sociale* du 20 septembre

2001, § 31 ; *Baumbast v. Secretary of State for the Home Department* du 17 septembre 2002, § 82), « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres » (v. § 43 de l'arrêt).

En l'espèce (cas de retrait de la naturalisation à un citoyen de l'Union, M. Janko Rottmann, l'ayant acquise au moyen d'une conduite frauduleuse et risquant l'apatridie) la Cour subordonne la légitimité du retrait à deux conditions :

a) la décision de retrait doit correspondre à un motif d'intérêt général. Tel peut être considéré le retrait de la nationalité en raison d'une acquisition frauduleuse, car le rapport de solidarité et de loyauté entre un État et ses ressortissants, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs sont le fondement du lien de nationalité. Cette conclusion est corroborée par les dispositions pertinentes de deux conventions internationales : l'article 8, al. 2, de la convention sur la réduction des cas d'apatridie et l'article 7, al. 1 et al. 3, de la convention européenne sur la nationalité (v. § 51 et § 52 de l'arrêt) ;

b) la décision de retrait doit respecter le principe de proportionnalité, eu égard à la gravité de l'infraction commise, au temps écoulé entre l'acquisition de la nationalité et la décision de retrait, à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine, ainsi qu'aux conséquences sur la situation de la personne concernée et des membres de sa famille d'une éventuelle perte du statut de citoyen de l'Union (v. § 55 et § 56 de l'arrêt).

Aussi cette jurisprudence, comme celle de la Cour de Strasbourg, est susceptible d'une interprétation plus ou moins stricte et peut, donc, engendrer des contentieux avec les États.

Pour faire un exemple citons l'arrêt *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, prononcé par la Cour suprême britannique le 25 mars 2015. Le juge, en énonçant les lignes directrices pour la juridiction de renvoi, met l'accent sur la compétence étatique en matière de nationalité, bien qu'encadrée par le droit international, et se montre peu favorable à une interprétation extensive du statut de citoyen de l'Union européenne, dont il souligne le caractère subsidiaire.

5. Considérations conclusives

D'après l'article 89, al. 3, de la constitution française un projet de loi de révision, que le président de la République décide de soumettre au parlement convoqué en congrès, en excluant la procédure du référendum (al. 2), « n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ». Tel est le cas de la procédure de révision en cours.

Face aux fractures de la gauche, surtout sur la constitutionnalisation de la déchéance de nationalité pour les Français binationaux, et à la difficulté d'atteindre la majorité requise, la classe politique au gouvernement offre un spectacle bien triste dans le chevauchement de

propositions d'amendement au texte, tout aussi irréflechies, à la recherche d'une impossible quadrature du cercle, apte à recueillir les suffrages des parlementaires de gauche et de droite. Ainsi, un projet de révision, dicté par l'émotion dans l'affolement des premières réactions aux attentats ou, ce qui est pire, par calcul politique, se retourne contre ses auteurs, tombés dans un piège par eux-mêmes tendu.

De plus, ayant renoncé à insérer dans le nouvel article 36-1 du projet de loi constitutionnelle le dernier alinéa de l'avant projet, légitimant la prolongation pour six mois des mesures envisagées en état d'urgence³⁰, le gouvernement vient de soumettre pour avis au Conseil d'État un projet de réforme de la procédure pénale, introduisant une sorte d'état d'urgence permanent (pouvoirs renforcés à la police administrative et au parquet, au détriment du rôle du juge d'instruction).

L'état d'urgence, autorisé jusqu'au 26 février 2016³¹, sera prorogé³², car la France est « en guerre », selon l'expression maladroite employée par le président de la République à la suite des attentats du 13 novembre et réitérée maintes fois, dernièrement par le premier ministre au forum de Davos le 20 janvier 2016³³.

Si les mots ont un poids, d'autant plus dans une situation si grave, et prononcés par des hommes politiques au plus haut niveau, on risque de reconnaître la stature d'État à un mouvement criminel qui, bien que redoutable, n'a pas droit à une telle qualification.

Malheureusement on constate en France une dérive vers des positions semblables à celles assumées aux États-Unis lors des attentats du 11 septembre 2001³⁴, y compris la dérive vers un *Patriot Act*, tristement fameux comme exemple d'une loi adoptée pour faire face à un état d'exception et devenue permanente par la suite³⁵.

³⁰ V. *supra* note 20.

³¹ Le Conseil d'État, saisi au sens de l'article 521-2 du code de justice administrative (juge des référés) par la Ligue des droits de l'homme demandant : a) la suspension de l'état d'urgence ou, à défaut, b) l'injonction au président de la République d'y mettre fin, a rejeté les deux requêtes, le 27 janvier 2016, car : a) le juge des référés n'a pas les compétences pour suspendre un état d'urgence autorisé par la loi (n° 1501 du 20 novembre 2015) ; b) les conditions justifiant l'état d'urgence n'ont pas encore disparu, d'où l'inexistence d'« une atteinte grave et manifestement illégale » à une liberté fondamentale, apte à légitimer l'injonction demandée.

³² Au moins selon l'intention de François Hollande, qui a annoncé, le 22 janvier, qu'un projet de loi de prorogation sera présenté au conseil des ministres le 3 février prochain.

³³ Un autre changement de cap de la gauche : la participation au forum économique mondial, le « club des riches ».

³⁴ Du 14 novembre 2015 au 31 janvier 2016 le bilan des mesures adoptées en application de l'état d'urgence est le suivant : 3289 perquisitions administratives effectuées, 341 personnes placées en garde-à-vue, 407 assignations à résidence prononcées, plusieurs mosquées et salles de prière fermées. Par ailleurs, seulement 25 infractions « en lien direct avec le terrorisme » ont été constatées, dont seules 4 infractions – semble-t-il – auraient donné lieu à une enquête antiterroriste, tandis que les 21 infractions restantes relèveraient de l'apologie du terrorisme.

³⁵ Le *Patriot Act* a été adopté par le congrès des États-Unis le 25 octobre 2001 (promulgué le 26 octobre par George W. Bush) et il est encore en vigueur, bien qu'avec des aménagements (en 2006, 2011, 2015). Parmi les clauses les plus critiquées, car susceptibles d'une interprétation plus ou moins flexible, il y a celle interdisant « material support to terrorists » (v. § 2339B de l'*Anti-Terrorism Act* de 1996, renforcé par le *Patriot Act* de 2001), qui a fait l'objet d'une interprétation extensive par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Holder v. Humanitarian Law Project* du 21 juin 2010. Cette décision a été stigmatisée en tant qu'« an attack on freedom of speech guaranteed by the First Amendment » à la constitution.

On comprend bien qu'on ne combat pas le terrorisme et la vision obscurantiste de l'Islam qui l'inspire, en ouvrant la porte à des dérives autoritaires, contre les mêmes valeurs que l'on déclare vouloir sauvegarder, ni en introduisant dans la constitution des « symboles » (ainsi a été définie la disposition sur la déchéance de nationalité). Cela, d'autant plus qu'il s'agit d'une constitution prévoyant déjà des états d'exception (art. 16 et art. 36) et dépourvue d'un système adéquat de *checks and balances* entre les pouvoirs. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi de 1955 sur l'état d'urgence compatible avec la constitution (décision précitée n° 85-187 DC), et l'article 34 de la constitution attribue déjà à la compétence du législateur de fixer les règles sur la nationalité.

À quoi bon l'exigence d'une révision constitutionnelle ? Il semble qu'on oublie que la Constitution est une charte fondamentale, qui doit énoncer les principes et les lignes directrices pour fonder et organiser une société politique, dans une perspective de long terme.

La France et sa culture, si exaltée, sont-elles dans une si profonde décadence ?