



Premier ministre

Service Communication

Hôtel de Matignon, le 5 février 2016

**Discours de Manuel VALLS, Premier ministre
Examen du projet de loi de révision constitutionnelle
Assemblée nationale - Vendredi 5 février 2016**

Monsieur le président,
Monsieur le rapporteur,
Mesdames et messieurs les députés,

Je suis devant vous, à cette tribune, car, il y a près de trois mois, notre Nation a pris le deuil, frappée, une fois de plus – et frappée comme jamais – par le terrorisme, par le terrorisme islamiste, par le djihadisme.

Son but, le but de guerre du terrorisme, c'est s'attaquer de la manière la plus radicale à nos valeurs, ces valeurs que la France incarne depuis si longtemps aux yeux du monde.

*

La menace terroriste est là : inédite, globale, durable.

Hors de nos frontières : au Sahel, au Levant, mais aussi, de plus en plus – tout près de nous, de l'autre côté de la Méditerranée – en Libye. Sur fond de chaos et de vide politique, les groupes djihadistes s'implantent et prospèrent. L'entrée du monde arabo-musulman dans une phase de convulsions, de tensions – et la rivalité multiséculaire qui se réveille entre chiites et sunnites en est une manifestation – est une donnée géopolitique structurante.

Malgré les revers subis dans leurs sanctuaires, *Daech* – l'Etat islamique – et *Al Qaïda* continuent d'étendre leur influence. Nous venons juste de franchir le seuil de 2 000 Français, ou individus résidant en France, impliqués dans les seules filières syro-irakiennes. Parmi eux, 1 012 se sont rendus sur place depuis la France, 597 s'y trouvent toujours – c'est-à-dire 57 % de plus que le 1^{er} janvier 2015. 161, au moins, y ont trouvé la mort. Ce sont autant d'individus – et de plus en plus de femmes, près d'un tiers – qui ont fait le choix de partir vers ces zones de combat. Autant de fanatiques embrigadés, prêts à frapper leur pays.

La menace – potentielle, celle-là –, ce sont aussi ces jeunes, filles et garçons, qui n'ont pas encore franchi le pas, mais qui se radicalisent, fascinés par cette idéologie de mort magnifiant la violence, niant les consciences et se nourrissant souvent d'un antisémitisme virulent. Vous êtes nombreux à avoir fait ce constat, sur tous les bancs : Malek BOUTIH, Éric CIOTTI et

Patrick MENNUCCI, ou Sébastien PIETRASANTA, dans vos travaux. La lutte contre cette radicalisation est et sera l'affaire d'une génération.

Nous sommes rentrés dans un nouveau monde. Nous avons changé d'époque. Et les Français, sortis – d'une certaine manière – d'une forme d'insouciance, savent que le terrorisme nous fait la guerre ; savent que nous sommes en guerre.

*

La menace terroriste est là ... et elle va durer.

En décembre dernier, deux projets terroristes ont été déjoués, portant à 11 le nombre de tentatives évitées en 2015.

En janvier, l'action commise devant un commissariat de police dans le 18^e arrondissement de Paris et la tentative de meurtre contre un enseignant d'une école juive à Marseille ont montré, à nouveau, que les modes opératoires étaient imprévisibles.

La France est une cible. Elle n'est pas la seule. A l'étranger, ces dernières semaines, plusieurs attentats ont été commis : à Bamako, à Istanbul, à Djakarta, à Ouagadougou.

Face à cela, ce que nous réclament les Français, c'est de tout faire pour leur protection. Ce qu'ils nous demandent, c'est l'unité. Une unité sans faille.

Cette exigence d'unité, d'unité nationale, était au cœur des décisions prises dans la nuit même du 13 novembre : état d'urgence, rétablissement du contrôle aux frontières, mobilisation immédiate de nos forces de sécurité, de nos armées et de la justice.

*

Et puis il y a eu la réunion, à l'Élysée, des groupes parlementaires, des formations politiques, le dimanche 15, pour créer les conditions du rassemblement. Elles n'étaient pas évidentes, après ce choc.

Mais les Français ont imposé l'union. Et elle a été rendue également possible parce que le président de la République a fait un serment devant le Parlement, réuni en congrès à Versailles le 16 novembre.

Et moi je garde cette image, cette image qui restera forcément gravée dans ma mémoire, ce moment où l'ensemble de la représentation nationale, l'ensemble des élus de la Nation, furent tous debout, femmes et hommes, applaudissant le président de la République, le président de tous les Français.

Mesdames et messieurs les députés,

Je crois que ce moment solennel nous engage. Cette sincérité de chacun, cette évidence, ne doit pas s'évanouir.

C'est dans cet élan que, dès le mardi, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence a été adopté par le Conseil d'Etat. Puis présenté, le mercredi, en Conseil des ministres, le jour même où était

donné l'assaut à Saint-Denis pour neutraliser ceux qui avaient frappé notre pays, ceux qui avaient frappé Paris, et ceux qui voulaient à nouveau frapper massivement, à La Défense. Le texte a ensuite été adopté le jeudi par l'Assemblée nationale, à la quasi-unanimité. Enfin, par le Sénat, en des termes identiques, et promulgué. En une semaine, nous tous, collectivement, avons su faire face.

Ce serment, cet engagement du 16 novembre, c'est aussi cette révision constitutionnelle qui nous occupe aujourd'hui. Son but : adapter notre Constitution, le plus haut de nos textes de droit – celui qui s'impose à tous les autres – à la réalité de la menace.

*

L'adapter, en y inscrivant la possibilité de recourir à l'état d'urgence. Ce sera l'article 36 alinéa 1.

Cette mesure – dont le Conseil d'Etat a dit toute l'utilité dans son avis du 11 décembre dernier – lui donnera un fondement incontestable, au plus haut de la hiérarchie des normes. Ce n'est pas le cas aujourd'hui !

Il faut inscrire dans notre bloc de constitutionnalité le régime de circonstances exceptionnelles le plus fréquemment utilisé sous la Cinquième République. Car les deux régimes particuliers envisagés par la Constitution pour faire face aux crises – l'article 16 et l'article 36 sur l'état de siège – ne prévoient pas le type de situation à laquelle la France a été confrontée, et peut l'être à nouveau.

*

Cet article ne modifie en aucun cas – j'y insiste – les conditions qui actuellement justifient la mise en œuvre de l'état d'urgence. Il encadrera, au contraire, strictement les motifs de son déclenchement et de sa prorogation. Ils ne pourront plus, comme c'est aujourd'hui le cas, être modifiés par une loi ordinaire. Nous graverons ainsi, selon l'expression consacrée, dans le marbre le caractère exceptionnel de l'état d'urgence. Il est sain, d'ailleurs, pour une démocratie, de réserver la possibilité d'édicter des normes aussi sensibles à une majorité qualifiée.

Le régime juridique des perquisitions administratives et des assignations à résidence sera précisé et complété par un projet de loi ordinaire. Il a fait l'objet d'une communication lors du dernier Conseil des ministres, et il vous sera officiellement transmis à l'issue de la procédure de révision constitutionnelle.

Il s'agira, d'une part, de créer des mesures individuelles de contrainte graduée et flexible, dans le respect des droits des personnes. Et d'autre part, d'améliorer le régime juridique des perquisitions administratives. Nous achèverons ainsi la révision de la loi de 1955 engagée avec la loi du 20 novembre dernier. Sans cette base constitutionnelle, au regard des évolutions de la jurisprudence intervenues depuis 1958, il aurait été difficile, voire impossible, de prévoir le régime de saisie administrative et de retenue temporaire.

Et je le dis, ici même, une nouvelle fois et avec force : l'état d'urgence est un régime dérogoire, aujourd'hui prévu par la loi, et demain, si vous le décidez, par la Constitution. Inscrire l'état d'urgence dans la norme suprême, c'est subordonner son application au droit. C'est la définition même, essentielle, de l'Etat de droit.

*

Vous avez présenté, mesdames et messieurs les députés, lors de l'examen du texte par la Commission des lois, de nombreux amendements, notamment pour inscrire dans la Constitution le contrôle par le Parlement de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Contrôle, d'ailleurs, que vous exercez déjà, par un engagement sans précédent de votre Commission des lois ; contrôle voulu par celui qui était votre président, Jean-Jacques URVOAS. Le Gouvernement est favorable, bien sûr, au renforcement de ce contrôle et à la volonté que vous avez exprimée.

Le Gouvernement est également prêt à restreindre la durée de prorogation à une période maximale de quatre mois, renouvelable, bien évidemment. C'est une avancée par rapport à la loi de 1955, qui ne prévoit aucune limite temporelle. Chaque prolongation devra donc faire l'objet d'un projet de loi, préalablement examiné par le Conseil d'Etat et, à chaque fois, ouvert à un recours éventuel devant le Conseil constitutionnel.

Ce que nous mettons en place, ce sont des mécanismes de contrôle très stricts, sur le plan politique, comme sur le plan juridictionnel.

*

Mesdames et messieurs les députés,

Vous le savez : le 26 février, sans autre décision, l'état d'urgence prendrait fin. Aussi, parce que la situation l'exige, le Gouvernement a décidé de déposer, d'abord au Sénat, le 9 février prochain, le projet de loi prorogeant ce régime pour trois mois supplémentaires.

J'entends dire que l'état d'urgence ne se justifie plus, qu'il n'y a plus de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ».

Ce n'est pas l'analyse du Gouvernement. Le ministre de l'Intérieur le redit régulièrement, aux groupes parlementaires qu'il reçoit place Beauvau ou à l'occasion des réunions qui ont lieu tous les 15 jours à Matignon pour informer le Parlement, à la fois de la menace terroriste, de la mise en œuvre de l'état d'urgence et des initiatives diplomatiques ou militaires qui sont celles de la France.

Et ce n'est pas l'avis non plus du Conseil d'Etat, qui a considéré, au regard de la situation, que cette nouvelle prolongation était justifiée et conforme à notre Etat de droit.

Oui, l'état d'urgence est efficace, indispensable pour la sécurité de nos compatriotes.

En trois mois, 3 289 perquisitions administratives ont permis la saisie de 560 armes, dont 42 armes de guerre. 341 personnes ont été placées en garde-à-vue et 571 procédures judiciaires ont été ouvertes. 407 personnes ont été assignées à résidence. Des mosquées radicales et des salles de prières ont été fermées, les associations ont été dissoutes par le Conseil des ministres.

Les filières sont déstabilisées. De nombreux individus sont identifiés et placés sous surveillance. D'ailleurs, un des projets terroristes déjoués a pu l'être grâce à une perquisition administrative menée dans le cadre de l'état d'urgence.

Et les tribunaux administratifs ont joué leur rôle, jusqu'à annuler et réparer certaines décisions. Mais le nombre d'annulations demeure très limité.

Evitons également les caricatures. L'application de l'état d'urgence n'affecte en rien le débat démocratique. Tous les journalistes de ce pays peuvent exercer – heureusement ! – librement leur profession. Les élections régionales ont eu lieu, trois semaines après les attentats du 13 novembre. Le droit de manifester n'est en aucune manière entravé.

*

L'état d'urgence est bien sûr un régime provisoire. Et si sa prolongation jusqu'au 26 mai est nécessaire, c'est aussi pour permettre au Gouvernement de prendre les mesures qui renforceront, dans la durée, les moyens des autorités judiciaires et administratives pour lutter contre le terrorisme. C'est le sens du projet de loi présenté, il y a deux jours, par le garde des Sceaux, et sur lequel vous aurez à vous prononcer à partir du 1^{er} mars. Texte en préparation, d'ailleurs, vous le savez, depuis plusieurs mois.

*

J'en viens, mesdames et messieurs les députés, à l'article 2 de ce projet de loi constitutionnelle.

Il modifie, vous le savez, l'article 34 de la Constitution, pour que les conditions dans lesquelles une personne, même née française, peut être déchue de sa nationalité – dès lors qu'elle est condamnée pour atteinte grave à la vie de la Nation – relèvent du domaine de la loi.

Je crois qu'au moment où notre pays s'interroge, nous avons besoin d'actes qui rappellent ce qu'est la Nation française, ce que cela veut dire, être français.

Etre français, c'est – comment mieux le dire ? chacun a en tête les mots de RENAN – « un plébiscite de tous les jours ». C'est partager nos valeurs, qui sont des valeurs d'égalité, d'ouverture, de tolérance. C'est une envie de construire l'avenir ensemble.

Voilà ce qu'est l'idéal au cœur de la République et de la construction nationale. Comment, dès lors, ceux qui rejettent nos valeurs, qui déchirent avec rage et violence le pacte républicain, qui s'engagent dans une armée terroriste pour tuer leurs propres compatriotes, pourraient-ils rester français ?

*

La déchéance de nationalité fait partie intégrante de la République. Tout a commencé en 1848, depuis le décret combattant l'esclavagisme. La communauté nationale a dit alors clairement son refus. Elle a clairement exclu de son système de valeurs ces Français esclavagistes ; c'est-à-dire ces Français qui considéraient qu'un être humain pouvait être privé de sa liberté, devenir la propriété d'un autre, être exploité, échangé, négocié, humilié, mutilé et battu comme un vulgaire objet ou un animal.

Les textes de 1915, 1917, puis 1927 – pour ce dernier adopté par le gouvernement d'union nationale de Raymond POINCARÉ – ont confirmé l'inscription de la déchéance dans la tradition juridique républicaine. Il y a aussi le décret-loi de 1938, et l'ordonnance de 1945 qui

restaure un régime normalisé de la déchéance de nationalité. Il y a enfin, plus récemment, les lois de 1973 et 1993, qui instaurent le régime actuel de l'article 25 du Code civil ; la loi de 1996, qui étend la sanction de la déchéance aux crimes et délits terroristes ; et les lois de 2003 et 2006, modifiant les limitations temporelles de cette sanction.

Tous ces textes ont un même objectif : combattre les ennemis de la République et de la France. Les combattre en marquant une limite irréductible, au-delà de laquelle nous ne pouvons plus cheminer ensemble au sein de la communauté nationale.

Aujourd'hui, comme à ses origines, la déchéance de nationalité est la réponse collective des Français vis-à-vis d'autres Français qui ont choisi de porter gravement atteinte à la vie de la Nation. C'est un geste qui marque l'union de tous ceux qui respectent le pacte républicain contre tous ceux qui le brisent. Ce n'est pas une manière de distinguer, mais au contraire, c'est une manière d'affirmer ce qui nous unit.

Il est donc logique – essentiel, même – de consacrer ce principe à l'égard de tous les Français, qu'il s'applique à tous avec la même exigence.

Or aujourd'hui, seuls ceux qui ont acquis la nationalité française peuvent être déchus, s'ils ont une autre nationalité. Le Conseil d'Etat a considéré, dans son avis du 11 décembre 2015, que pour ouvrir la possibilité de priver un Français de naissance de sa nationalité, il fallait une révision constitutionnelle.

C'est pour cela qu'après de nombreux débats, avec toutes les composantes de la représentation nationale, le Gouvernement a souhaité que soit inscrit ce principe d'égalité dans notre Constitution. Ce texte, garant de la légalité républicaine, ne fera ainsi aucune distinction fondée sur la naissance, sur le mode d'acquisition de la nationalité ou sur la détention d'une ou plusieurs nationalités.

Pour affirmer ce principe le plus clairement possible, j'ai proposé à votre Commission des lois, le 27 janvier dernier, une évolution du texte présenté en Conseil des ministres. Je me félicite, une nouvelle fois, de la qualité du dialogue que nous avons eu, qui a conduit d'ailleurs à une adoption large de cet amendement.

Compte tenu de la procédure d'examen spécifique au projet de loi constitutionnelle, cet amendement sera réexaminé en séance. Il s'agit désormais d'un amendement de votre commission ; mais le Gouvernement a souhaité, lui aussi, le présenter à nouveau, cette fois devant vous tous.

*

Cette mesure de déchéance a aussi un objectif très concret : éloigner durablement de notre territoire les individus dangereux constituant une menace avérée.

*

Avec le Président de la République, nous avons beaucoup écouté et beaucoup consulté. Nous avons eu le souci de construire une communauté de vue, fondée sur des principes juridiques clairs, validés par le Conseil d'Etat, respectueux de nos engagements

internationaux. Et l'amendement que présentera donc à nouveau le Gouvernement est, je le crois, le fruit de ce dialogue, qui se poursuivra tout au long de ce processus de révision.

Nous touchons, avec la déchéance de la nationalité – et nous avons entendu le débat public, l'avis des juristes, des intellectuels – à un élément essentiel de la personne. La sanction proposée est grave. Elle nous oblige à regarder loin, à ne pas seulement considérer les quelques jours qui viennent, mais sans doute, je le disais tout à l'heure, la décennie qui s'annonce.

Cet amendement inscrit donc au cœur de la Constitution le principe de l'égalité de tous devant l'exigence républicaine.

Il encadre également les condamnations pouvant entraîner une telle sanction. Seules sont retenues celles prononcées pour les actes les plus graves, constitutifs de crimes ou délits attentatoires à la vie de la Nation. En effet, le Gouvernement considère qu'il est nécessaire de retenir aussi les délits ; car en matière de terrorisme, certains d'entre eux traduisent une intention criminelle redoutable, révélatrice, là aussi, d'une rupture avec la communauté nationale. Nous renouons ainsi avec l'intention initiale du Gouvernement d'inclure la sanction pour délit terroriste ou atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation – une demande aussi exprimée par l'opposition, mais pas seulement.

Troisième disposition de l'amendement : nous avons considéré, parce que c'est un principe essentiel de notre droit, que la sanction devait pouvoir être individualisée au maximum, c'est-à-dire ajustée au plus près de la dangerosité. C'est pourquoi déchéance complète de la nationalité et déchéance des droits qui y sont attachés sont présentées dans une même disposition.

*

Dans un souci de transparence et de lisibilité, le Gouvernement a adressé à la représentation nationale l'avant-projet de loi qu'autoriserait cet article 2 du projet de révision constitutionnelle. Le Conseil des ministres a adopté mercredi dernier, je vous le disais, les trois orientations fortes de ce texte, c'est-à-dire :

- D'abord, l'unification juridique des régimes de déchéance de nationalité. La même peine sera applicable à toute personne condamnée, quelle que soit l'origine de son appartenance à la Nation.
- Ensuite, la délimitation des infractions d'atteinte à la vie de la Nation dont la condamnation peut entraîner une déchéance de la nationalité.

S'agissant des délits, seuls ceux pour lesquels la peine encourue est de dix ans d'emprisonnement sont concernés – rappel qui doit s'imposer, tant j'ai entendu un certain nombre d'éléments faux à ce sujet.

Et je voudrais rappeler ici – qui s'en est ému alors ? – que six Français ont été déchus de leur nationalité ces deux dernières années, après avoir été condamnés pour le délit d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

- Troisième orientation de l'avant-projet de loi : la déchéance de nationalité, aujourd'hui prononcée par décret après avis conforme du conseil d'Etat, deviendra une peine complémentaire prononcée par le juge pénal.

Cette sanction sera ainsi prononcée plus rapidement, en une seule et même fois, contrairement à la procédure actuelle. Et conformément au droit en vigueur, au principe d'individualisation des peines, il n'y aura aucune automaticité. Il s'agit d'une mesure lourde de sens, qui exige une réflexion au cas par cas.

Enfin, il a été décidé, au cours de ce même Conseil des ministres, d'engager rapidement la ratification de la convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

**

Mesdames et messieurs les députés,

Cette révision constitutionnelle est un moment exceptionnel, qui se déroule lui-même dans un contexte exceptionnel.

Je comprends, bien évidemment, qu'il puisse y avoir des débats. Sur un sujet aussi important, ils sont légitimes, et même indispensables à notre démocratie. Certains disent que ces débats prennent trop de temps ... Mais enfin ! Toute révision de cette nature – parce qu'elle touche au fondement de ce que nous sommes – demande de lui consacrer la durée nécessaire. C'est ce qui est d'ailleurs prévu dans nos textes de loi, c'est ce qui est prévu dans la Constitution, même si cette révision constitutionnelle obéit, encore une fois, à des circonstances particulières – c'est-à-dire les attentats du 13 novembre, qui ont fait 130 morts et des centaines de blessés.

Ce moment exceptionnel nous met tous face aux plus importantes responsabilités. Il exige de nous de la hauteur de vue.

Par respect pour la parole donnée devant la représentation nationale par le Chef de l'Etat, trois jours après ces attentats.

Par respect pour les Français. Leur courage, cette impressionnante force de caractère qu'ils ont démontrée, doivent être pour nous un commandement, une injonction à nous rassembler. Et quoi de mieux que notre texte constitutionnel, le socle même de notre démocratie, pour le faire ?

Face à la menace, face à toutes ces déchirures de notre société – et je pense aux actes antisémites, antimusulmans, antichrétiens – face aux risques de tension, de division, nous devons être forts, donc unis, face à la menace, face aux actes de guerre. Parce que nous sommes en guerre, alors même que nos soldats sont engagés en Syrie et en Irak.

Et ce qui fait notre unité, ce sont nos valeurs, notre Etat de droit, notre tradition républicaine, notre conception ouverte et bienveillante, mais aussi exigeante, de la Nation.

La Nation, qui doit rester cette adhésion volontaire à ce qui nous unit, cet ensemble de droits, cet ensemble de devoirs, auxquels nul ne peut déroger. C'est aussi cela qu'avec la plus grande force, nous rappelons aujourd'hui.
