

MERCREDI 16 MARS 2016

Hommage au président Guy-Pierre Cabanel

Protection de la nation

SOMMAIRE

HOMMAGE AU PRÉSIDENT GUY-PIERRE CABANEL.....	1
PROTECTION DE LA NATION.....	1
<i>Discussion générale</i>	1
M. Manuel Valls, Premier ministre	1
M. Philippe Bas, rapporteur de la commission des lois	3
<i>Question préalable</i>	5
M. Pierre Laurent	5
<i>Discussion générale (Suite)</i>	7
M. Michel Mercier	7
Mme Éliane Assassi	8
M. Didier Guillaume	9
Mme Esther Benbassa	10
M. Philippe Adnot	10
M. Jacques Mézard	11
M. Bruno Retailleau	11
M. Roger Karoutchi	12
M. Alain Richard	13
M. François Bonhomme	13
Mme Bariza Khiari	14
M. Jean-Pierre Grand	14
M. Alain Anziani	15
M. Manuel Valls, Premier ministre	15
<i>Renvoi en commission</i>	16
M. Jean Louis Masson	16
<i>Discussion des articles</i>	17
ARTICLE ADDITIONNEL avant l'article premier	17
ARTICLE PREMIER	18
M. Claude Malhuret	18
M. Christian Favier	18
Mme Cécile Cukierman	18
M. Richard Yung	18
M. Alain Néri	18
M. Jean-Pierre Sueur	18
M. Jean-Yves Leconte	18
M. Philippe Bonnecarrère	19
M. Jean Louis Masson	19
M. Pierre-Yves Collombat	19
M. Pierre Laurent	19
<i>Mise au point au sujet d'un vote</i>	21
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	21
ARTICLE PREMIER (<i>Suite</i>)	21
ORDRE DU JOUR DU JEUDI 17 MARS 2016	30
ANALYSE DES SCRUTINS PUBLICS	31

SÉANCE du mercredi 16 mars 2016

76^e séance de la session ordinaire 2015-2016

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

SECRÉTAIRES :

MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC, MME VALÉRIE LÉTARD.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Hommage au président Guy-Pierre Cabanel

M. le président. – *(Mmes et MM. les sénatrices et sénateurs se lèvent)* C'est avec tristesse que j'ai appris hier, comme vous tous, le décès de notre ancien collègue Guy-Pierre Cabanel, qui fut sénateur de l'Isère de 1983 à 2001 et présida le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) de 1995 à 2001.

Docteur en médecine, Guy-Pierre Cabanel fut un grand professeur d'université, crédité de près de 200 publications scientifiques et de 70 directions de thèses de doctorat. Il occupa le poste de doyen de la faculté de médecine de Grenoble de 1969 à 1974.

Il s'engagea en politique au sein du Parti radical et fut élu député de l'Isère en 1973, mandat qu'il conserva jusqu'en 1981. Élu conseiller général de l'Isère en 1982 et maire de Meylan en 1983, il rejoignit la même année notre Haute Assemblée, où il siégea jusqu'en 2001.

Pendant ces dix-huit années de mandat, il fut membre de la commission des affaires étrangères, de la commission des finances et de la commission des lois. Homme de dialogue et de consensus, apprécié de tous, il incarnait parfaitement la singularité et l'état d'esprit qui font la marque historique du groupe RDSE du Sénat, qu'il présida durant six années.

Au sein de cette assemblée, on se rappelle notamment de ses travaux sur le placement sous bracelet électronique : suite à son rapport remis en 1995 en tant que parlementaire en mission et intitulé « Pour une meilleure prévention de la récidive », il déposa une proposition de loi en juin 1996, qui aboutit à la loi du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines, loi qui est toujours en vigueur. C'est lui le père du bracelet électronique.

On se souvient aussi du rapport qu'il a signé avec Jean-Jacques Hyest au nom de la commission

d'enquête sénatoriale sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France intitulé *Prisons : une humiliation pour la République*, rapport qui continue de faire référence aujourd'hui, et qui est malheureusement encore d'actualité, comme en témoignent les travaux plus récents de Jean-René Lecerf.

Au nom du Sénat tout entier, je veux assurer sa famille et ses proches, ainsi que le président et les membres du groupe RDSE, de notre compassion sincère et leur présenter nos condoléances les plus attristées.

Je vous propose d'observer un moment de recueillement en sa mémoire. *(Mmes et MM. les sénatrices et sénateurs observent un moment de recueillement)*

Protection de la nation

M. le président. – L'ordre du jour appelle le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la nation.

Discussion générale

M. Manuel Valls, Premier ministre. – *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain)* Il y a quatre mois, notre pays était frappé dans sa chair par le terrorisme islamiste, moins d'un an après la tuerie de *Charlie Hebdo*, l'assassinat d'une policière à Montrouge et l'attentat contre l'Hyper Cacher.

La Côte d'Ivoire était aussi touchée il y a quelques jours, comme l'ont été la Tunisie, le Mali, le Burkina Faso : ce que les terroristes ont visé, c'est le symbole de la démocratie et de la réconciliation en Afrique. La France est aux côtés de ses amis ivoiriens. C'est toute l'Europe qui est sous la menace, en témoigne la traque en cours à Bruxelles. La cible des terroristes est chaque fois la même : les valeurs de la démocratie, la liberté, l'idéal de tolérance, de respect, de cohésion nationale, la laïcité. Bref, ce que nous sommes, et en particulier notre jeunesse.

Lorsque le président de la République s'est adressé au Congrès à Versailles, le 16 novembre dernier, l'unité des représentants de la nation a prévalu. Elle a perduré lors de la prorogation de l'état d'urgence le 20 novembre, adoptée ici à l'unanimité. Le 9 février, la prorogation jusqu'au 26 mai a été votée à une large majorité.

Les députés ont démontré une nouvelle fois cette unité en adoptant à plus des trois cinquièmes le projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis aujourd'hui. Droite et gauche, malgré les débats en leur sein, ont su dépasser les clivages. Je vous engage à prendre le même chemin.

L'exigence est aujourd'hui exactement la même qu'il y a quatre mois. N'ayons pas la mémoire courte, ne cédon pas à la dictature du court terme, qui veut qu'un événement chasse l'autre. N'oublions pas l'esprit de novembre. Restons, sans faille, dans l'unité.

Car la menace est plus forte que jamais. Daech, Al-Qaïda, Aqmi restent à l'offensive, asservissent et spolient des populations, pillent des richesses, déstabilisent des États - voyez l'attaque menée en Tunisie, ou la fusillade de Grand-Bassam dimanche dernier.

L'ennemi, ce sont aussi les individus embrigadés, ces cellules plus ou moins autonomes, des Français ou des résidents en France prêts à prendre les armes pour se retourner contre leur propre pays. Le ministère de l'intérieur a recensé plus de 2 000 Français impliqués dans les filières djihadistes, 1 000 Français partis vers les zones de combat en Syrie - plus de 600 y sont toujours, et 167 y ont trouvé la mort.

Les services de police et la justice agissent sans relâche : depuis le début de l'année 174 individus ont été interpellés pour participation à la mouvance islamiste ; 28 ont été placés en détention provisoire.

Nous renforçons nos moyens de défense sur le territoire, avec Sentinelle, et ceux de nos forces à l'extérieur. Nous augmentons les moyens de la prévention, menons la lutte contre la radicalisation, adaptons notre droit - je salue l'adoption à l'Assemblée nationale du projet de loi défendu par le garde des sceaux et je souhaite qu'il soit aussi adopté par votre Haute Assemblée, tout en saluant la contribution de MM. Philippe Bas et Michel Mercier dans leur proposition de loi.

Adapter notre droit, c'est aussi modifier notre Constitution. L'article premier du présent texte inscrit l'état d'urgence, régime de crise le plus utilisé sous la V^e République, dans notre loi fondamentale.

Ce n'est pas seulement une question de cohérence : le texte qui garantit nos droits et fonde notre démocratie peut-il rester muet sur l'état d'urgence ? Non, et le comité Balladur avait déjà souhaité une modification sur ce point. L'état d'urgence n'est pas contraire à l'état de droit, c'en est une modalité d'application. Le constitutionnaliser, c'est conforter notre démocratie.

Votre commission des lois a adopté plusieurs amendements, dont nous débattons. Elle modifie le texte, d'abord, sur les prérogatives de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle ; sur la possibilité du Parlement de débattre à tout moment ; sur la durée, trois mois et non plus quatre ; sur l'inscription des modalités d'application de l'état d'urgence dans une loi organique et non plus une loi ordinaire.

Nous modernisons ainsi la loi du 3 avril 1955, cela est nécessaire pour nous adapter aux menaces et au monde actuels. Le régime juridique des perquisitions administratives sera ainsi précisé, conformément à la

décision du Conseil constitutionnel du 19 février 2016, sur la copie des données informatiques.

Mardi dernier, j'ai également présenté devant votre commission des lois la position du Gouvernement sur l'article 2, qui souhaite que nous soyons rassemblés autour de nos valeurs. Le président de la République a proposé d'élargir les possibilités de déchéance de nationalité. Qu'est-ce que la nationalité, au demeurant ? Qu'est-ce qu'être Français ? Le débat entre droit du sol et droit du sang n'épuise pas la question. Au-delà de la langue, du territoire, c'est une histoire, un destin commun, un même amour de la patrie, un serment sans cesse renouvelé au pacte républicain et à ses valeurs. La nation n'est pas un concept à géométrie variable. Être Français est un bloc, que l'on soit, ou non, né Français.

Je veux aborder ce sujet très directement. Le Gouvernement a d'abord voulu exclure le risque de créer des apatrides et a donc limité le texte aux binationaux. Des voix se sont élevées pour contester le traitement différencié des terroristes selon qu'ils sont ou non nés Français. Nous avons dès lors choisi de limiter ce risque d'apatridie par les conditions posées à l'article 2, comme l'exigence d'une condamnation pénale préalable. Le texte initial du Gouvernement incluait les crimes et délits, l'Assemblée nationale a modifié cela. Nous avons aussi prévu la possibilité pour le juge de déchoir l'individu des droits attachés à la nationalité, afin de ménager une proportionnalité de la réponse selon la dangerosité du condamné.

L'avant-projet de loi d'application opère deux choix très importants pour limiter le risque d'apatridie. Il définit l'atteinte à la vie de la nation : il s'agit des crimes et délits constitutifs d'actes terroristes ou d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, autrement dit les délits visés sont les plus graves, ceux qui donnent lieu à une peine de dix ans d'emprisonnement ; six déchéances ont été prononcées depuis 2014, pour délit d'association de malfaiteurs liée à une entreprise terroriste - sans que cela soulève la contestation. Le texte fait aussi de la déchéance de nationalité une peine complémentaire prononcée par le juge judiciaire.

Les présidents Bas et Mercier, eux, entendent figer le droit actuel dans la Constitution. Je respecte le bicamérisme, le Sénat et son indépendance (*« Heureusement » et murmures à droite*) mais je veux vous poser la question : quelles sont les intentions de la majorité sénatoriale ? Quel message voulez-vous envoyer aux Français ? Lourde responsabilité que la vôtre... Il ne sert à rien d'abriter une posture derrière les propos que le président de la République a tenus devant le Congrès. (*Exclamations et marques d'ironie sur les bancs du groupe Les Républicains*)

Mme Catherine Troendlé. – Ce n'est pas une posture !

M. Manuel Valls, Premier ministre. – Nous avons construit un consensus à l'Assemblée nationale, avec

la majorité et une large partie de l'opposition : ce n'est pas un compromis interne au sein des groupes de gauche de l'Assemblée nationale, comme je l'ai entendu dire ce matin à la radio, monsieur le président du Sénat... *(M. le président sourit)*

Ce texte n'est plus celui du Gouvernement, mais le fruit d'un consensus responsable, le résultat d'un pas que chaque camp a su faire vers l'autre. Ce fut parfois douloureux, dans chaque groupe, y compris dans ma famille politique. Mais plus des trois cinquièmes des députés ont finalement voté le projet de loi.

Je regrette que cette position constructive ne puisse être confortée au Sénat. L'Assemblée nationale a recherché un accord, vous ne l'avez pas fait à ce stade et je m'en étonne. Votre proposition, vous le savez parfaitement, ne sera jamais adoptée par une majorité qualifiée à l'Assemblée nationale. *(On fait mine de s'en désoler à droite)*

La commission des lois a pris le contrepied du consensus, sans respect pour la parole du président de la République. *(Rires à droite)* Monsieur Karoutchi, je vous vois réagir : oui, je porte la parole du président de la République, comme vous portiez celle de son prédécesseur ! Je veux vous convaincre de participer à la construction du consensus. *(« Dommage ! » sur les bancs du groupe Les Républicains)*

Nous sommes parvenus à une solution efficace. Cette peine de déchéance de nationalité sera donc prononcée par le juge judiciaire ; l'individualisation de la peine sera respectée puisqu'il n'y aura pas d'automatisme ; prononcée en même temps que la peine principale, la déchéance s'appuiera sur les mêmes éléments de fait et de droit. Elle aura un caractère définitif.

Cette solution respecte l'État de droit, plaçant l'autorité judiciaire au centre du dispositif. Elle respecte aussi la tradition républicaine et les droits fondamentaux de la personne humaine - la France a ratifié la Convention de New York de 1954 et l'apatridie ne signifie pas une éternelle errance.

Ne nous trompons pas de combat. Gardez-vous des oppositions factices et inutiles. Je sais que la protection de l'État de droit vous mobilise, comme il est de tradition au Sénat. Mais comment justifier la préférence pour une déchéance de nationalité prononcée par une autorité administrative, plutôt que pour sa transformation en peine clairement définie et prononcée par un juge judiciaire, et uniquement dans le cas de crimes, ou de délits très graves ?

Cette révision constitutionnelle est une des réponses apportées aux attaques dont notre pays a fait l'objet. Je comprends qu'il y ait débat mais dans un moment comme celui-ci, ne perdons pas l'essentiel de vue : l'unité. Les Français ne veulent plus des postures ni des divisions !

Le Gouvernement est toujours disponible pour trouver un consensus loyal et franc. Après l'Assemblée nationale, à vous de rappeler ce qui fait notre force !

(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain et sur quelques bancs RDSE ; M. Philippe Bonnecarrère applaudit également)

M. Philippe Bas, rapporteur de la commission des lois. – *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

Je ne peux oublier en cet instant l'ambition qui est celle du président de la République pour ce texte : manifester dans notre loi fondamentale le pacte qui unit les Français dans la lutte contre le terrorisme, après les attaques de janvier et novembre 2015 ; marquer la détermination de la représentation nationale, celle du peuple français, à vaincre ce mal absolu.

Et proclamant l'état d'urgence, le Gouvernement a pris la bonne décision. Le Sénat, lui, a pris ses responsabilités en renforçant les pouvoirs du ministre de l'intérieur et des préfets, et en prorogeant, à deux reprises, l'état d'urgence. Nous avons également soutenu la loi du 21 décembre 2012 de lutte contre le terrorisme, la loi du 13 novembre 2014, et celle du 24 juillet 2015 sur le renseignement dont j'ai été rapporteur.

Le 20 novembre 2015 puis le 19 février dernier, le Sénat n'a pas marchandé son appui à la politique du Gouvernement, en prorogeant l'état d'urgence ; c'est dire que nous n'avons pas de leçons à recevoir en matière d'unité ! *(Vifs applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains et sur plusieurs bancs au centre)* Le Sénat est soucieux d'efficacité... dans le respect de l'État de droit et en renforçant les garanties apportées aux libertés individuelles. C'est même la marque de fabrique de la Haute Assemblée ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

Le président de la République a annoncé la révision constitutionnelle dont nous débattons, à Versailles, devant le Congrès ; jugeant l'article 16 de la Constitution inadapté, il a considéré que cette guerre d'un type nouveau imposait que l'on se dotât d'un outil approprié, sans compromettre l'exercice des libertés publiques.

Ultérieurement, il a proposé d'élargir la déchéance de nationalité aux Français convaincus d'actes terroristes et qui possèdent une autre nationalité - et il a souhaité l'adjonction de cette réforme à la révision constitutionnelle.

Cette inscription de la déchéance de nationalité et de l'état d'urgence dans la Constitution répond-elle à une nécessité impérieuse ? Je vous avais proposé, monsieur le Premier ministre, de saisir le Conseil constitutionnel de la première loi de prorogation de l'état d'urgence, pour trancher la question, mais vous avez refusé. *(Mme Catherine Troendlé et M. Charles Revet le regrettent)*

Depuis, toutefois, le Conseil constitutionnel, à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité, a confirmé à trois reprises la

conformité à la Constitution des mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence.

Cependant, si nous avons été d'accord pour cette constitutionnalisation, c'est parce que nous sommes sensibles à l'importance qu'il y aura d'inscrire les moyens de lutte contre le terrorisme dans notre loi fondamentale.

Si nous allons plus loin, si nous consolidons le régime de l'état d'urgence en révisant la Constitution, bien que ce ne soit pas nécessaire, rendons à tout le moins cette révision utile en renforçant les garanties apportées aux libertés individuelles ! *(Applaudissements sur la plupart des bancs du groupe Les Républicains)*

La question de la déchéance de nationalité est tout autre. Actuellement, seuls les Français naturalisés y sont exposés ; il s'agit d'unifier le régime de cette sanction. Le président de la République, souhaitant ne pas créer d'apatrides, a voulu restreindre cette extension aux binationaux, ce que les députés n'ont pas repris : c'est leur choix.

L'inscription de cette mesure dans la Constitution, je le répète, ne s'imposait pas *(Mme Sophie Primas et M. Gérard Longuet applaudissent)*, mais j'ai été sensible à l'analyse du Conseil d'État sur ce point : il y voit une garantie, à titre de précaution. Mais nous n'avons pas souhaité autoriser la création d'apatrides, ce serait inefficace dans la lutte contre le terrorisme, d'autant que l'expulsion d'apatrides nous est interdite par nos engagements internationaux.

Le débat a été rendu plus opaque par les déclarations du Gouvernement proposant de renvoyer ces dispositions dans le texte d'application... Soyons cohérents : pourquoi réviser notre loi fondamentale si c'est pour faire dépendre nos principes de la loi ordinaire ? *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe Les Républicains)*

M. Didier Guillaume. – Défiance envers le Parlement !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Au lieu de circonscrire strictement les possibilités des législateurs ultérieurs d'étendre la déchéance de nationalité, ce texte les accroît au contraire. Je refuse que cette révision constitutionnelle ouvre la voie à des excès. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe Les Républicains ; Mme Anne-Catherine Loisier applaudit également)* La commission des lois a adopté des amendements conformes à la tradition dont notre Haute Assemblée se prévaut en matière de libertés.

Le Parlement doit avoir la possibilité de mettre fin à tout moment à l'état d'urgence - pouvoir se réunir de plein droit ne suffit pas. Et les mesures prises sous l'empire de ce régime doivent être adaptées et proportionnées. En outre, référence devrait être faite explicitement à l'article 66 de la Constitution. Car ces mesures, régime d'exception ou non, doivent être prises dans le respect de l'article 66.

Sur la déchéance de nationalité, conservons l'actuel décret pris après avis conforme du Conseil d'État. Qui vous reprochera de prononcer des déchéances selon cette procédure ? Pourquoi changer ? L'acquisition de la nationalité française est une décision de souveraineté ; son retrait ou sa déchéance aussi. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains et sur plusieurs bancs au centre)*

Notre proposition de loi requalifie les délits les plus graves en crimes ; nous refusons en revanche que la déchéance de nationalité puisse être prononcée pour des infractions ne présentant pas une particulière gravité.

Le Sénat se prononcera en toute indépendance - merci, monsieur le Premier ministre, de l'avoir rappelé, mais nous n'avons pas besoin de votre autorisation pour cela ! *(M. Daniel Raoul s'indigne)*

M. Didier Guillaume. – Ce propos n'est pas très élégant...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce n'est pas en renonçant à nos convictions que nous ferons aboutir cette révision constitutionnelle. Je sais que le compromis intervenu à l'Assemblée nationale est le résultat du dialogue entre le Gouvernement et le groupe majoritaire. *(M. Didier Guillaume se récrie)* Mais nombre de ses membres n'ont voté le texte que parce qu'ils comptent sur notre réécriture du texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

Monsieur le Premier ministre, il n'y a pas eu de consensus à l'Assemblée nationale, il y a eu un compromis, ce n'est pas la même chose. *(Applaudissements sur de nombreux bancs à droite)*

M. Didier Guillaume. – Autrement dit MM. Sarkozy, Juppé, Fillon ne comptent pas ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Quand bien même un compromis aurait été trouvé, il restera à obtenir une majorité des trois cinquièmes. Une révision constitutionnelle exige l'adhésion de quatre institutions, président de la République, Gouvernement, Assemblée nationale et Sénat. Les deux assemblées sont à égalité de droits et doivent se mettre d'accord. Ce n'est pas chaque « camp » qui doit faire un pas dans la direction de l'autre, mais chaque assemblée.

Nous prendrons nos responsabilités, comme nous l'avons toujours fait, pour l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et pour préserver l'État de droit. *(Sur la plupart des bancs du groupe Les Républicains, Mmes et MM. les sénatrices et sénateurs se lèvent et applaudissent longuement)*

PRÉSIDENTE DE MME JACQUELINE GOURAULT,
VICE-PRÉSIDENTE

Question préalable

Mme la présidente. – Motion n°1 rectifiée, présentée par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation (n° 395, 2015-2016).

M. Pierre Laurent. – Il est grand temps de mettre un terme à ce sinistre débat sur la révision constitutionnelle qui abîme la France et l'unité des Français. Quatre mois de perdus, déjà, à tenter de justifier un texte qui sera inefficace contre le terrorisme et dangereux pour les libertés fondamentales. La Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est autosaisie et a recommandé le 18 février dernier l'abandon pur et simple de cette réforme : nous vous le demandons aujourd'hui pour sauver l'honneur de la République. N'oublions pas l'appel de Christiane Taubira : que la gauche n'ait pas à assumer d'avoir inscrit dans la Constitution une marque pareille. (*Exclamations à droite*)

Après quatre mois de confusions, d'amalgames, de discours de haine, revenons à l'essentiel : comment protéger les Français, comment stopper l'engrenage des guerres qui nourrissent des logiques assassines ? Ce texte est une machine à broyer nos principes.

Souvenons-nous des propos de Marine Le Pen, s'interrogeant sur le nombre de nouveaux Mohamed Merah potentiels parmi les immigrés, les enfants d'immigrés. Jack Ralite lui répondait alors que la peur a été installée par les discours de haine et citait Franklin Roosevelt : « la seule chose que nous ayons à craindre est la peur elle-même ». Préférons-lui nos droits à la sûreté et à la liberté. Ne cédon pas à la peur et à la haine qui viennent de brunir les urnes en Allemagne, de nourrir un flot nauséabond d'amalgames parce que la mairie de Paris ose installer un centre d'hébergement d'urgence pour sans-abri dans le XVI^e arrondissement... (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen ainsi que sur plusieurs bancs du groupe socialiste et républicain*).

Déchéance pour tous qui ouvre la voie à l'apatridie ou déchéance raciste pour les seuls binationaux ? Sortons au plus vite de cette lugubre alternative.

L'année 2015 a été terrible, nous pensons à toutes les victimes des attaques terroristes, en France et à travers le monde. Mais cette révision constitutionnelle n'est en rien la réponse adaptée, au contraire.

Avec la constitutionnalisation de l'état d'urgence, qui s'ajouterait à l'article 16 et à l'état de siège, la France compterait pas moins de trois régimes d'exception, ouvrant la voie à un état d'urgence permanent. Avec la loi sur le renseignement, la révision du code de procédure pénale et la révision de

la doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national, se dessine une nouvelle doctrine sécuritaire, véritable *Patriot Act* à la française, au mépris de vos engagements au lendemain de la tuerie de *Charlie Hebdo*. Loin d'apporter une sécurisation juridique, la constitutionnalisation de l'état d'urgence consacre le recul des libertés.

La déchéance de nationalité, parfaitement inefficace contre le terrorisme, entache notre loi fondamentale. La nationalité ne relève pas de notre Constitution mais du code civil ; elle y entrerait par cette porte de sortie honteuse ? Triste symbole pour ceux qui aiment la France ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*).

Étendre une sanction aussi grave à de simples délits, a alerté Patrick Weil, c'est ouvrir la porte à la déchéance de nationalité pour des raisons d'opinion politique, syndicale, ou de divergence d'idées avec un pouvoir autoritaire. Quant à la déchéance pour les seuls binationaux, elle n'est que le masque d'un discours xénophobe, maniant l'amalgame entre terroriste et musulman ! Kateb Yacine a dit qu'à force de parler de Mohamed qui fut prophète, on oublie le Mohamed chômeur, le Mohamed sans logement, le Mohamed sans abri... (*Exclamations à droite*)

Mme Éliane Assassi. – C'est le poète qui le dit !

M. Pierre Laurent. – Parlons plutôt des moyens à donner au service public de protection des Français, plutôt que de demander la suppression de 300 000 emplois publics ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*). Parlons plutôt des victimes de la guerre, qu'on affame, qu'on terrorise, des rescapés qui fuient sur des routes qui n'en sont pas pour sauver des vies qui n'en sont plus. Ils pourraient être moi, être toi, être nous ; dans les discours des responsables politiques, ils sont « eux »... (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*).

Que fait la France, quand l'Allemagne, la Grèce, le Liban, la Jordanie, la Turquie font tant pour accueillir ces réfugiés ?

« On dit que tu as bon espoir de réussir à voler et de défier le trône, d'abroger les ablutions de la nuée ». Nous ferions mieux d'écouter le poète palestinien Ashraf Fayad, condamné à mort en Arabie saoudite puis à 800 coups de fouet pour apostasie, plutôt que le prince saoudien récemment décoré à Paris ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*).

M. Roger Karoutchi. – Ce n'est pas nous...

M. Pierre Laurent. – Les sénateurs CRC pensent qu'il y a des alternatives à la déchéance de nationalité, et vous demandent de mettre un terme à l'examen de ce texte sans avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen ; M. Pierre-Yves Collombat applaudit également*)

M. Philippe Bas, *rapporteur*. – La révision de la Constitution ne comporte aucune mesure nouvelle qui renforcerait les pouvoirs du Gouvernement, c'est d'ailleurs un paradoxe.

M. Charles Revet. – Tout existe déjà !

M. Philippe Bas, *rapporteur*. – L'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution ne changera rien à son périmètre.

La déchéance de nationalité existe déjà dans notre droit mais elle est réservée aux seuls Français naturalisés ; il s'agit de l'étendre. Le Gouvernement souhaitait l'inscrire dans la Constitution plutôt que d'en laisser le soin à la loi ordinaire, nous l'avons suivi.

Nous avons déjà renforcé les moyens d'action du Gouvernement par la loi ordinaire ; le projet de loi qui vient d'être adopté par l'Assemblée nationale, et qui reprend notre proposition de loi, continue.

La révision constitutionnelle n'est pas source de danger mais de garanties supplémentaires. J'invite le Sénat à rejeter cette motion, pour discuter des avancées que la commission des lois a proposé d'introduire. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Manuel Valls, *Premier ministre*. – Je respecte vos propos et j'entends votre passion et votre émotion, monsieur Laurent. Nous faisons face à une menace sans précédent : 140 compatriotes tués l'an passé du fait d'actes terroristes, encore quatre cette semaine en Côte d'Ivoire... Le rôle du Gouvernement est de tout faire pour protéger nos concitoyens.

Le président de la République a considéré qu'il fallait créer les conditions de notre unité : il s'est adressé, à travers le Congrès, à l'ensemble de nos compatriotes.

Au lendemain du 13 novembre, sous le choc, nul ne savait comment les choses allaient évoluer. Le président de la République, par cette intervention devant le Congrès, a créé les conditions de l'unité nationale. Tous les parlementaires l'ont applaudi, car le chef de l'État incarnait la nécessaire réponse face aux attaques terroristes.

Mme Catherine Procaccia. – Il ne l'incarne plus ?

M. Manuel Valls, *Premier ministre*. – Au-delà des mesures de sécurité, nous avons voulu inscrire dans la Constitution une partie de cette réponse. Dès 1993, le comité Vedel, puis en 2008 le comité Balladur ont demandé la constitutionnalisation de l'état d'urgence, s'étonnant que l'article 16 et l'état de siège figurent déjà dans la Constitution, mais pas la mesure d'exception la plus fréquemment utilisée... La constitutionnalisation de l'état d'urgence permet de mieux garantir son encadrement et d'assurer davantage les libertés.

La déchéance de nationalité, quant à elle, est une sanction républicaine créée en 1848 contre les esclavagistes, puis, à chaque fois, utilisée pour punir les ennemis de la République : en 1915, en 1917, en

1927. En 1945, le général de Gaulle l'a rétablie après Vichy au nom de la République.

Le fondement de la République, c'est un serment à chaque fois renouvelé : plus que le sol, le sang, c'est la fraternité. Quand le serment est brisé, le lien est rompu. Il est logique que la nationalité en dépende, sans esprit de revanche. Voilà le sens de cette mesure ; elle est grave, c'est pourquoi le Conseil d'État estime que la Constitution doit l'encadrer.

Il n'y pas là de nouvelle doctrine sécuritaire. Je ne défends pas le *Patriot Act* américain – dont je rappelle qu'il a été adopté juste après les attentats du 11 septembre. Les États-Unis restent une très grande démocratie. Nous avons fait un autre choix, dans le respect de la Constitution et de l'état de droit. Tirant les leçons de Toulouse et de Montauban, j'ai fait voter une première loi anti-terroriste en 2012, Bernard Cazeneuve une autre fin 2014, chaque fois adoptée à une large majorité. La loi Renseignement garantit nos droits fondamentaux, et a d'ailleurs reçu l'aval du Conseil constitutionnel. La loi de procédure pénale, préparée par l'ancienne garde des sceaux et défendue par l'actuel, reprend de nombreuses propositions de MM. Bas et Mercier. C'est dans le consensus, dans le rassemblement, dans le compromis qu'il nous faut avancer, dans le respect de nos droits, de nos libertés que nous pouvons avancer, sans nous accuser de mettre en cause la République.

Vous renvoyez sans cesse vers l'islam. Oui, la religion a une responsabilité dès lors que des individus s'en réclament pour commettre des actes odieux, mais ce n'est pas l'Islam tel que le pratiquent l'immense majorité de nos concitoyens musulmans. Je ne propose pas une loi pour tel ou tel, mais pour protéger tous les Français. Les victimes du 13 novembre étaient de toutes les religions, de toutes les couleurs, de toutes les générations.

Monsieur Laurent, je suis aussi républicain que vous, aussi attaché à la démocratie, autant de gauche que vous ! (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen ; applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*) Il est trop facile de donner des leçons depuis la tribune quand on ne vote aucun texte destiné à protéger nos compatriotes ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*).

M. Christian Favier. – Cette réforme est inutile pour notre sécurité et grave pour notre démocratie. Nul besoin d'inscrire l'état d'urgence dans notre Constitution : les lois actuelles nous ont permis de prendre les mesures indispensables face à la situation. Il est tout aussi inutile d'inscrire la déchéance de nationalité, nullement dissuasive et parfaitement inefficace.

Inutiles, ces deux mesures n'en sont pas moins dangereuses.

Constitutionnaliser l'état d'urgence laisse penser que l'état de droit serait un frein, alors que la liberté est

notre meilleure arme contre le terrorisme. Quant à la déchéance de nationalité pour certains Français, elle met en cause l'égalité entre les citoyens. Repoussons cette réforme qui divise le peuple au lieu de le rassembler ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*)

M. Pierre-Yves Collombat. – Les membres du RDSE ont des positions diverses, je m'exprime au nom de ceux qui voteront cette motion.

Face à un danger grave, qu'attendre d'un Gouvernement démocratique ? Qu'il fasse tout pour faire cesser le péril, dans le respect des droits, que les mesures réductrices des libertés soient les plus limitées possibles. Or ce texte n'apporte aucune arme nouvelle à l'arsenal dont nous disposons déjà. L'état d'urgence a été prorogé deux fois, le ministre de l'intérieur nous a dit ici même son utilité, indiquant que les accros aux libertés des personnes avaient été rares. En janvier, le président de la mission de suivi de l'Assemblée nationale, M. Urvoas, avait expliqué que son efficacité était liée à l'effet de surprise – qui s'est estompé.

Quant à la déchéance de nationalité, comme l'ont souligné Robert Badinter, Pierre Joxe, Patrick Weil ou Pierre Rosanvallon, elle est déjà possible dans le code civil. Et qui peut croire que l'on terrorisera les terroristes potentiels en les menaçant de les déchoir d'une nationalité qu'ils exècrent ?

Cette question préalable est tout à fait justifiée ! Les moyens juridiques dont nous disposons permettent déjà d'atteindre les objectifs du projet de loi constitutionnel du Gouvernement. Le président Bas a la même analyse - même s'il en tire des conclusions pratiques différentes ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*)

M. François Zocchetto. – Le groupe UDI-UC votera contre cette motion. La lutte contre le terrorisme implique une réaction, y compris sur le plan législatif : pourquoi nous priver d'en débattre ?

Ensuite, le Sénat ne va pas se priver de son rôle de constituant sur un projet si important ! Au nom de quoi laisserions-nous l'Assemblée nationale modifier seule la Constitution ? Nous voulons débattre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-UC*)

M. Bruno Retailleau. – Notre groupe rejettera la motion, pour les raisons excellemment exposées par M. Bas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

Le scrutin public est de droit.

Mme la présidente. – Voici le résultat du scrutin n°178 :

Nombre de votants.....	343
Nombre de suffrages exprimés.....	342
Pour l'adoption.....	23
Contre	319

Le Sénat n'a pas adopté.

Discussion générale (Suite)

M. Michel Mercier. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-UC*) Faut-il réviser la Constitution ? Si oui, que faut-il y inscrire ? Les instruments législatifs existent, le Gouvernement s'en sert tous les jours : c'est la loi de 1955. Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution les principales mesures de l'état d'urgence, perquisitions et assignation à résidence. Même chose pour la perte ou la déchéance de nationalité, les articles 23-7 et 25 du code civil donnent les moyens d'agir, et le ministre de l'intérieur a pris des décrets, avec avis conforme du Conseil d'État, pour prononcer des déchéances.

Cependant, ne sommes-nous, aujourd'hui, que des législateurs ? Si oui, Robert Badinter a raison : il suffirait alors d'ajouter un seul mot à l'article 25 du code civil. Cependant, le président de la République a fait un autre choix, et nous sommes une part du pouvoir constituant.

Le code civil compte des milliers d'articles, tous conformes à la Constitution ; aujourd'hui, nous parlons d'encadrer des mesures particulièrement graves par la Constitution, d'encadrer les conditions dans lesquelles l'État exerce ses pouvoirs dans des circonstances exceptionnelles, et peut prononcer la déchéance de nationalité. Je pense que ces mesures sont suffisamment graves et lourdes de conséquences pour que nous acceptions de réviser la Constitution. Il faut construire un cadre pour préserver les libertés, cadre qui s'imposera au législateur.

La révision de la Constitution est la seule hypothèse où le Sénat a un pouvoir égal à l'Assemblée nationale. Dans le bicamérisme, le Sénat se doit de prendre ses responsabilités de constituant. Imaginez qu'une chambre laisse l'autre agir seule ! La démocratie, la République doit marcher sur les deux jambes. (*Marques d'approbation à droite et au centre*) Le système bicaméral exige un consensus entre les deux assemblées. Il est normal que l'Assemblée nationale ait apporté sa réponse, et que le Sénat apporte la sienne. C'est à vous, monsieur le Premier ministre, qui avez proposé cette réforme, de construire le consensus ! (*Applaudissements à droite et au centre*) Et si nous allons à Versailles, il faudra que la réforme adoptée par le Sénat en 2013 sur le parquet voie enfin le jour ; elle est d'autant plus nécessaire avec la future loi sur la procédure pénale, qui renforce les pouvoirs du parquet.

Vous ne pouvez pas nous dire, monsieur le Premier ministre, que nous devons nous aligner sur l'Assemblée nationale ! Ça, on ne sait pas faire ! (*Applaudissements et « Bravo ! » à droite et au centre*) Je ne serai pas centriste si je savais m'aligner (*Rires à droite et au centre*)

Que faut-il inscrire dans la Constitution ? Pas la loi, qui est faite pour s'adapter aux temps, quand la Constitution affirme les valeurs permanentes de la République.

Depuis la mise en œuvre de l'état d'urgence, le Conseil d'État et le juge des référés ont exercé un véritable contrôle, reconnaissant en particulier le droit à l'audience pour les personnes retenues.

Cependant, c'est à la Constitution d'organiser les relations entre les pouvoirs publics entre eux ; c'est ce que propose le rapporteur - en respectant les compétences de l'autorité judiciaire. La révision constitutionnelle accorde des garanties, veille à ce que les libertés publiques soient respectées en temps de crise. Nous combattons le terrorisme, mais avec les armes de la démocratie : c'est pour moi le sens profond de cette révision.

L'affaire est-elle plus complexe en matière de nationalité ? Je n'en suis pas certain. Premier problème : la relation entre les personnes et l'État. La nationalité est au carrefour entre droit public et privé. La prévention de l'apatridie ne relève pas d'un principe général du droit mais d'un usage républicain constant : l'article 23-7 du code civil conditionne la perte de nationalité à la possession d'une autre nationalité, l'article 25 conditionne pareillement la déchéance de nationalité en cas d'atteinte aux intérêts de la nation. C'est la loi de 2000, portée par Mme Guigou. L'interdiction de l'apatridie est bien un continuum de notre droit. Plutôt que d'invoquer une convention internationale qui sera ou non ratifiée, il faudrait que quelqu'un assume vouloir revenir sur ces articles du code civil pour permettre de créer des apatrides. Quelqu'un le propose-t-il ? Clairement pas. L'affaire ne dépend donc pas de conventions internationales, mais bien de règles de droit interne.

Deuxième point, plus symbolique : qui doit prononcer la déchéance ? Vous nous dites que ce sera le juge judiciaire, la déchéance étant une sorte de peine complémentaire, mais c'est bien l'État qui accorde sa protection au citoyen. « Français de toute condition, de toute classe et de tout parti, retenez bien une chose, vous n'avez sur cette terre qu'un ami sûr, c'est la France », disait Michelet. Ce n'est pas une cour d'assises spéciale qui doit décider de la déchéance de nationalité, mais bien le Premier ministre, sur avis conforme du Conseil d'État.

L'apatridie permet les atteintes les plus graves aux droits fondamentaux des individus, dit Hannah Arendt. Voilà pourquoi la grande majorité de notre groupe votera les amendements proposés par Philippe Bas au nom de la commission. (*Applaudissements nourris au centre et à droite*)

Mme Éliane Assassi. – (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*) En janvier et novembre 2015, notre pays a subi une violence barbare, elle restera gravée à jamais dans notre mémoire. Cette violence anxiogène qui frappe chaque jour - encore dernièrement en Côte d'Ivoire, en

Belgique - a un nom : Daech. Cet islamisme radical a ses raisons historiques, ses soutiens. Agiter la peur sans tenir compte des sources du mal est inefficace et dangereux pour la démocratie. Cette révision constitutionnelle n'apporte aucune réponse à la crise du Proche et Moyen-Orient, à l'écho que trouve le fanatisme auprès d'individus souvent exclus, sans repère culturel, en quête de reconnaissance.

Qui, monsieur le Premier ministre, veut aujourd'hui de votre projet ? Dans un premier temps, les Français, sous le choc, étaient prêts à l'accepter. Aujourd'hui, lassés des manœuvres politiciennes, ils ont pris leurs distances.

Les deux articles de ce texte ont le même ADN : la peur, peur du quotidien et peur de l'autre.

Depuis 1986, plus de vingt lois ont été votées contre le terrorisme. Avec quelle efficacité ? Vos détracteurs, sur tous les bancs, vous reprochent l'inefficacité et l'inutilité de ce texte ; avant de vous précipiter, il aurait fallu écouter, consulter, penser, avec Rousseau, « dans le silence de ses passions ».

La constitutionnalisation de l'état d'urgence ? L'argument de la sécurisation d'un état d'exception a vite été balayé. Vous avez-vous-même reconnu devant la commission de l'Assemblée nationale qu'il s'agissait de consolider les mesures de police administrative définies par la loi de 1955. Le professeur Olivier Beaud affirme que la constitutionnalisation permet d'aller plus loin dans la répression et aggrave les atteintes aux libertés.

Il s'agirait donc de couper l'herbe sous le pied à d'éventuelles QPC...

En 1985 et 2015, le Conseil constitutionnel a déjà reconnu l'état d'urgence conforme à la Constitution, M. Bas l'a longuement démontré. Je m'interroge avec lui sur la volonté du Gouvernement de faire valider par anticipation une extension du champ de l'état d'urgence. Vous démontrez avec brio l'inutilité de l'article premier... pour le soutenir ensuite au nom de l'unité nationale. Je ne vous suis plus - votre affection pour les libertés publiques semble plier devant l'exigence démagogique et la nécessité d'affirmer l'ordre libéral !

Le respect de la jurisprudence constitutionnelle aurait exigé que l'ordre public, qui entre dans la Constitution, soit lié au respect des libertés publiques : ce n'est nullement le cas, même si la proposition de la commission des lois de réintroduire le juge judiciaire dans le dispositif va dans le bon sens. La référence au « péril imminent », imprécise, permet de déclencher l'état d'urgence de façon préventive, donc arbitraire.

L'état d'urgence n'a pas sa place dans la Constitution, il doit demeurer à sa place dans la hiérarchie des normes ; le constituant de 1958 n'a d'ailleurs pas intégré la loi de 1955 dans la Constitution.

Le droit du Parlement d'interrompre l'état d'urgence doit être explicitement prévu, mais non réservé à la majorité : il faut le rendre accessible aux groupes minoritaires et d'opposition. Nous le proposerons par amendement.

Enfin, il est nécessaire d'interdire toute révision constitutionnelle pendant l'état d'urgence.

L'état d'urgence est dans l'air du temps. Nos sociétés n'évoluent pas vers plus de démocratie. La violence est là, sociale, économique. Les puissants ont besoin de garder leur pouvoir. Mais nous ne légiférons pas uniquement pour les semaines mais pour les décennies à venir, ayez cela en tête à l'heure du vote !

La déchéance de nationalité a occupé le débat public depuis des semaines pour finir dans une confusion totale qui préfigure, je l'espère, sa disparition pure et simple.

Après les attentats, la France attendait l'unité. Le président de la République ne l'avait pas évoquée à Versailles. Est-ce à la gauche de marcher dans les pas de la droite qui avait réintroduit la déchéance de nationalité dans le code civil ? Recherchez-vous un coup politique ? En tout cas, les terroristes n'ont cure de la menace d'une déchéance de nationalité ! L'objectif, vous l'avez dit à l'Assemblée nationale, est d'éloigner du territoire les individus dangereux ; mais M. Badinter l'a dit, les terroristes survivants seront condamnés à de lourdes peines de sûreté et resteront de fait en prison, sur notre sol.

Votre objectif est-il de contourner le principe selon lequel un Français né en France ne peut être déchu de sa nationalité ? Je ne comprends pas votre position monsieur le Premier ministre. Vous évoquiez pourtant, en 2005, l'apartheid social, la détresse des quartiers populaires, terreau du terrorisme... Que s'est-il passé depuis ?

La déchéance de nationalité est-elle votre seule réponse ? Nous n'avons en tout cas aucune leçon de courage à recevoir ; les communistes ont toujours lié attachement au peuple et lutte pour les libertés, la solidarité, l'émancipation.

Devant le tollé qu'a provoqué votre premier texte, qui ne visait que les binationaux, vous avez reculé, mais pour mieux vous enfoncer dans l'erreur... Ce débat se perd dans des méandres juridiques et confine à la tartufferie - car seuls les binationaux seront concernés - alors que tant de questions mériteraient un débat national, l'emploi, la lutte contre la finance, la refondation de l'Europe.

Vous vous égarez au nom des grandes valeurs, avez-vous dit à une partie de vos opposants de gauche, vous qui évoquez si souvent la République. Aujourd'hui vous devez obtenir le soutien de la droite... Mais même celle-ci hésite à vous suivre.

Le groupe communiste républicain et citoyen ne pourra voter cette révision dangereuse.

(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen)

M. Didier Guillaume. – Le 16 novembre, nous étions réunis à Versailles. Ce débat s'inscrit dans la lignée des attentats du 13 novembre, dans la lignée du Congrès. Ne l'oublions pas. Souvenons-nous de l'esprit de Versailles, celui de la France debout, de la lutte unanime contre le terrorisme.

M. Roger Karoutchi. – N'exagérons rien...

M. Didier Guillaume. – Les attentats du 13 novembre ont semé l'effroi, traumatisé le pays. Les terroristes ont attaqué notre mode de vie et nos valeurs. L'horreur, une violence inimaginable qui nous a tous glacés. Face à ce drame inouï, l'exécutif a été omniprésent, a géré les événements avec *maestria*. Le pays a été touché au cœur et est passé près d'une rupture du pacte républicain.

Il était important de ne pas laisser germer le moindre discours de haine. Le président de la République a convoqué le Congrès à Versailles. Nous avons tous salué, debout, son discours, car il opposait une réponse d'unité aux risques qui pesaient sur notre nation. Il a joué son rôle d'unificateur. Versailles a été utile à la France, pour faire face. Cette révision constitutionnelle en est la suite logique.

Depuis les attentats, l'état d'urgence a été prolongé ; nous avons voté des lois pour renforcer la lutte contre le terrorisme. La représentation nationale sait faire preuve d'unité lorsque l'essentiel est en jeu. La révision d'aujourd'hui est sur la même trajectoire.

Les guerres ont changé de forme. L'article premier nous permet de nous y adapter. La constitutionnalisation de l'état d'urgence est une garantie.

Sur l'article 2, aucun groupe n'est unanime. Mais sur pareil sujet il faut essayer de rassembler. Je suis favorable comme d'autres à ce que les terroristes, ceux qui prennent les armes pour attaquer leur patrie, soient condamnés à une déchéance de nationalité : on peut acquérir la nationalité, on peut aussi la perdre... Pour adopter cette réforme, une majorité des trois cinquièmes est nécessaire. Mais rétablir explicitement la mention des binationaux, comme le fait la commission des lois, y fera obstacle. Ni le groupe socialiste, ni l'Assemblée nationale ne soutiendront cette rédaction. Certes le Sénat n'a pas à s'incliner devant l'Assemblée nationale, mais l'inverse est aussi vrai... *(Marques d'ironie à droite)* Si cet amendement est voté, il n'y aura pas de révision !

Je lance un appel solennel au président du Sénat pour qu'il convoque les présidents de groupes favorables à une révision constitutionnelle, en lien avec l'Assemblée nationale, pour aller vers un compromis. Le Parlement réuni en constituant ne peut pas sauter à la corde au gré des amendements. Alors que le pays souffre, les parlementaires doivent aller au bout de leurs convictions et des valeurs qui leur sont chères. Prouvons que lorsque la France est attaquée,

lorsque la patrie est en danger, nous sommes comme nos grands anciens capables de nous rassembler au nom des valeurs de la République. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe socialiste et républicain*)

Mme Esther Benbassa. – Le 13 novembre, la France a été frappée par les attentats les plus meurtriers depuis 1945 ; 130 personnes ont péri. Ces attentats nous ont rappelé la vulnérabilité des démocraties face au terrorisme. À Versailles, le président de la République a prononcé un discours grave et fort mais son vocabulaire a pu surprendre. Il a évoqué une « guerre » contre le terrorisme djihadiste. Mais de quelle guerre parlait-il ? Les terroristes sont-ils les soldats d'un État ? Daech mérite-t-il la dignité d'un État ?

De cette mise en scène est né ce projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Mais est-ce bien le rôle d'une Constitution d'organiser la lutte contre le terrorisme, alors que ces deux articles n'auront, tout le monde le sait, aucune portée pratique ? Comme le dit la CNCDH, le terrorisme se nourrit des peurs, il veut faire croire que les démocraties doivent choisir entre la liberté et la sécurité ; mais les démocraties n'ont pas à faire ce choix. Donnant raison aux terroristes, nous empilons les lois liberticides, qui n'ont, hélas, pas empêché la tragédie du 13 novembre. Elles servent à rassurer l'exécutif ou quelques politiciens qui songent à leur réélection ; mais beaucoup moins le peuple, que le Gouvernement cherche à divertir, au sens pascalien du mot, de problèmes tout aussi urgents comme le chômage.

En gravant dans le marbre la possibilité pour le législateur de fixer les mesures de police administrative que les autorités civiles pourront prendre en violation des droits fondamentaux, c'est l'arbitraire du pouvoir législatif qui est constitutionnalisé. L'état d'urgence cesse d'être une mesure temporaire. Or le terrorisme d'aujourd'hui est, comme le dit le politologue Bernard Manin, une menace épisodique mais par nature permanente ; je le comparerais pour ma part à l'image de l'Hydre de Lerne de la mythologie grecque, dont les têtes repoussent à peine coupées... Ce projet de loi ne dissuadera pas les terroristes mais relève d'une forme de paresse de l'esprit. Les terroristes ont peu de respect pour notre Constitution...

Ce texte est une perte de temps, que le Gouvernement pourrait passer plus utilement à sortir le pays du marasme économique. Si ce texte émanait de la droite, la gauche l'aurait critiqué avec véhémence. (*Marques d'ironie à droite*) Et un nouveau texte de lutte contre le terrorisme est devant le Parlement...

Avec la déchéance de nationalité, l'article sur l'état d'urgence plombe un climat social déjà délétère. Qui peut croire que la crainte d'une déchéance de nationalité dissuadera les terroristes, qui n'ont que faire de leur passeport ? L'article 2 est une atteinte

majeure aux valeurs cardinales de notre République. Le Premier ministre ne semble pas gêné par son absence de portée pratique, pourvu que le symbole y soit - argumentation qui rappelle celle des partisans de la peine de mort, une fois son inutilité démontrée... Et quel symbole ! À croire que l'histoire singulière de notre pays compte pour rien... La mention des binationaux a disparu du texte, mais personne n'est dupe de cette acrobatie rhétorique : ils sont les seuls concernés, sauf à fabriquer des apatrides.

Pourquoi ne pas faire comme le général de Gaulle en 1945 qui, soucieux de l'unité du pays, a préféré l'indignité nationale à la déchéance pour les collaborateurs ? Pourquoi ne pas mobiliser toutes nos forces sur la prévention et la réduction de la menace ? Pourquoi, au lieu de cela, insérer dans notre Constitution un article scélérat, inspiré de l'extrême droite, qui ne concernera au mieux que quelques individus ? Quel usage en ferait l'extrême droite si elle parvenait au pouvoir ? La CNCDH y voit une remise en cause du pacte républicain - c'est exactement ce que recherchent les terroristes... Ne cédon pas à la facilité, à un douteux confort intellectuel.

Des lois, oui, mais des lois raisonnables, associées à d'autres outils de compréhension et d'action. Pour ces raisons, le groupe écologiste votera contre ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe écologiste, du groupe communiste républicain et citoyen, et sur quelques bancs du groupe socialiste et républicain*)

M. Philippe Adnot. – L'ambition de ce texte était de rassembler la nation. Noble ambition... C'est pourquoi je voterai le texte examiné ce matin en commission de lutte contre le crime organisé et le terrorisme.

Mais le présent texte est-il utile ? Est-il nécessaire ? La pratique nous prouve le contraire. La constitutionnalisation de l'état d'urgence présentant plus d'inconvénients que d'avantages, je ne le voterai pas. La déchéance de nationalité, déjà possible, dissuadera-t-elle les terroristes ? Non - et elle crée des apatrides.

Une question... Combien de djihadistes continuent à toucher le RSA tandis qu'ils combattent ? Le savez-vous seulement, monsieur le Premier ministre ? Les caisses d'allocations familiales autorisent son versement pendant 91 jours après un départ à l'étranger et Pôle emploi jusqu'à 35 jours ; les inscriptions peuvent d'ailleurs se faire à distance, sur internet. Un terroriste, proche des terroristes du Bataclan, a pu continuer à toucher le RSA pendant six mois alors qu'il était en prison au Maroc... Mieux vaudrait faire peur... Il faut des textes qui auront des conséquences pour les terroristes et leurs proches.

Inutile de voter des textes qui nous divisent artificiellement, et dont les effets pratiques sont incertains. La France a besoin d'actes concrets. Je ne voterai pas ce texte. (*Applaudissements à droite*)

M. Jacques Mézard. – Moins d'un an après l'attentat contre *Charlie Hebdo*, un groupe de terroristes comprenant des nationaux français a commis un acte monstrueux et anéantit des vies innocentes au moment où les victimes exprimaient leur appétit de vivre. Un acte destiné à frapper la France en son cœur, la France et son image insupportable pour ceux qui prétendent au nom de Dieu ont pour croyance la haine et l'intolérance.

La France s'est alors retrouvée dans un élan spontané d'unité nationale pour affirmer son attachement aux valeurs de la République, sa révolte face à une agression contre la nation et ses enfants. Le président de la République a eu raison de convoquer le Congrès ; les applaudissements et la Marseillaise ont consacré ce moment fort.

Fallait-il prendre le risque de la briser avec un texte potentiellement clivant ? J'ai déjà dit qu'il fallait d'abord appliquer nos lois plutôt qu'en voter d'autres. Les Français veulent de la sécurité, un emploi, du pouvoir d'achat. Ce texte est devenu un instrument de divisions. Je veux saluer la qualité du travail du rapporteur, qui a amélioré celui de l'Assemblée nationale, mais ce débat est vicié. Il n'est pas sain de jouer à qui piègera l'autre, d'autant que le piège se refermera sur tous...

La Constitution a besoin de stabilité. Il n'est pas indispensable que chaque président de la République laisse à la postérité un monument ou un article de la Constitution... L'urgence est plutôt de rétablir des contre-pouvoirs au pouvoir aujourd'hui concentré à l'Élysée ; à défaut d'un Parlement fort et indépendant, ces contre-pouvoirs s'exerceront dans la rue ou les réseaux sociaux.

Pourquoi des Français ont-ils commis ces actes barbares ? Nous avons le devoir de donner un sens au besoin de mixité sociale, de résoudre l'équation de la faillite éducative, de nous interroger sur la politique menée par l'Occident au Moyen Orient et au Maghreb. Multiplier les lois pénales, chasser ces criminels de la communauté nationale n'effraiera pas des individus prêts à se faire exploser ? Leur comportement est d'abord le prix de l'inculture et de la montée insuffisamment contrôlée des communautarismes - incompatibles avec notre République. Le communautarisme est le poison moderne de notre société. Je tiens à saluer, monsieur le Premier ministre, votre position sur les dérives de l'Observatoire de la laïcité ; il est urgent que certains se consacrent à la transition énergétique plutôt qu'à la transition communautariste... (*Sourires*) Chacun doit pouvoir vivre sa religion ou son athéisme dans la sphère privée, mais la société, la nation ne doivent pas adapter leurs règles aux injonctions de quelque religion que ce soit.

Pour l'état d'urgence, pour voter de nouveaux moyens de lutte contre le terrorisme, vous nous avez trouvés à vos côtés. C'est ce qu'attendent les Français. Mais nous considérons ce texte comme

inutile, sinon délétère. Ne minimisons pas les réactions des pays d'origine des binationaux. Le président de la République n'avait pas mentionné à Versailles l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution.

M. Sauvé, devant nous, n'avait pas jugé une révision juridiquement nécessaire au regard du principe d'égalité. L'apatridie était d'ailleurs exclue de la question posée au Conseil d'État. Se réclamer de celui-ci est pour le moins téméraire...

Votre rapport, monsieur Bas, fournit les meilleurs arguments pour ne pas voter ce texte. Comme vous le dites, « si nous étions des universitaires appelés à donner un point de vue juridique, nous aurions les plus grands doutes. Mais il ne s'agit pas ici que de droit » - ce qui pourrait m'inquiéter... Vous ajoutez que « le Conseil constitutionnel (...) a déjà estimé que la Constitution de 1958 n'avait pas pour effet implicite d'abroger l'état d'urgence ; il a récemment jugé conformes à la Constitution les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence depuis novembre. (...) Par conséquent, l'état d'urgence ne présente aucun risque d'inconstitutionnalité ». Malgré cela, vous acceptez la constitutionnalisation... Remarquable acrobatie intellectuelle ! (*M. Pierre-Yves Collombat renchérit*) Nous approuverons toutefois vos amendements.

Il est absurde de prétendre justifier la constitutionnalisation de l'état d'urgence par le renforcement de l'État de droit. Le nouveau terrorisme est épisodique mais sa nature est permanente ; or l'état d'urgence est une mesure temporaire pour répondre à une menace temporaire.

Monsieur Bas, vous dites aussi que l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution n'est pas juridiquement nécessaire, que vous êtes plus « embarrassé » par elle que par l'état d'urgence et que l'admettre vous demande un effort... De grâce, assez de souffrance et d'efforts ! (*Sourires*) Le chemin de la sagesse est celui indiqué par M. Badinter, une simple révision de l'article 25 du code civil. La *damnatio memoriae* des Romains consistant à effacer de la mémoire collective le souvenir des indésirables n'était-elle pas une bonne mesure ? Meilleure qu'une déchéance de nationalité que les terroristes accueilleraient comme une décoration... L'oubli du nom des terroristes vaudra toutes les déchéances.

Le Sénat a su montrer sa capacité de réflexion, son attachement viscéral à la défense des libertés publiques. Il montre ainsi à ceux qui veulent le supprimer ou le dévitaliser que son existence est consubstantielle aux principes fondateurs de la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen ainsi que sur quelques bancs des groupes socialiste et républicain et RDSE*)

M. Bruno Retailleau. – Oui nous sommes en guerre. Certains nous l'ont déclaré depuis l'étranger. « Si vous ne vous intéressez pas à la guerre, la guerre, elle, s'intéresse à vous. » disait Trotski... cité

par Jean-Yves Le Drian. On peut vouloir ignorer ses ennemis jusqu'au moment où ils décident de ne pas vous ignorer...

La menace est là, réelle, durable. Armons-nous, y compris du point de vue juridique, pour la sécurité des Français. C'est pourquoi nous ne vous avons jamais manqué lorsque vous avez présenté des textes renforçant la lutte contre le terrorisme et la protection des Français. C'est dans le même esprit que nous avons accueilli les propositions du président de la République, même si sa proposition de révision constitutionnelle nous a surpris. Pour nous, la liberté et la sécurité ne sont pas des sœurs ennemies mais des sœurs siamoises. Fallait-il une révision ? Je me range aux arguments du rapporteur sur l'état d'urgence.

Sur l'article 2 le débat s'est vite enflammé. La rédaction de l'article 2 porte la marque de la majorité sénatoriale tout entière. Elle a une portée symbolique, qu'on convoque souvent comme s'il s'agissait de minimiser le texte. Personne ici ne pense qu'on combat le terrorisme à coups de révisions constitutionnelles... Mais Daech mène une guerre des symboles : passeports brûlés, décapitations, exécutions macabres... Les symboles sont essentiels pour faire communauté nationale. Le monde est un interminable défilé de symboles, disait Claudel... Oui la déchéance de nationalité ne concernera que quelques individus, mais elle s'adresse à tous les Français. Elle n'est pas au demeurant une innovation juridique, puisqu'elle est apparue en 1791, et existe dans notre code civil.

Nous sommes la nation qui a la plus ancienne conscience d'elle-même, non une nation éthique mais une nation civique, élective, fondée sur le consentement et non pas sur la naissance. Nul n'est esclave de sa naissance, de ses croyances, de sa religion ni même de sa langue, disait Renan. La République, son métabolisme, c'est ce qui transforme un individu en citoyen. C'est cela notre pacte national. Nos ennemis nous donnent une chance de reprendre fièrement conscience de nous-mêmes. La déchéance de nationalité est le constat de la rupture d'un pacte. S'il est juste que la qualité de français puisse s'acquérir par le droit du sol, il est légitime qu'elle puisse se perdre par le prix du sang, le sang versé de Français massacrés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

L'apatridie ? Levons les préventions. Monsieur le Premier ministre, il n'y a pas d'égalité devant la sanction. La déchéance de nationalité pénaliserait davantage les mononationaux, qui se retrouveraient sans patrie, que les binationaux, qui ont une autre citoyenneté.

Neuf Français sur dix sont pour la déchéance de nationalité, car elle s'accompagne de l'expulsion. Mais un apatride ne peut être expulsé et bénéficie des droits très protecteurs de la Convention de 1954. Il serait d'ailleurs paradoxal d'ouvrir la porte de l'apatridie à l'heure où l'ONU s'efforce de la fermer.

Enfin, le président de la République lui-même, lorsqu'il a évoqué la déchéance de nationalité - à notre grande surprise - a ajouté aussitôt que l'apatridie était la ligne rouge. C'est notre ligne aussi et nous n'en avons pas changé.

Enfin, vous ne pouvez pas nous demander de nous aligner sur l'Assemblée nationale... au nom du bicamérisme. Notre position n'est pas une posture, c'est l'affirmation de convictions. Notre ligne c'est l'engagement du président de la République à Versailles, rien de plus. Rien ne doit nous détourner du seul combat qui vaille : rien ne doit affaiblir notre volonté énergique et commune de protéger des Français de la barbarie islamique et de promouvoir l'unité de la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains, dont les membres se lèvent, et sur ceux du groupe UDI-UC*)

M. Roger Karoutchi. – Le Sénat réfléchit, et il réfléchit à égalité avec l'Assemblée nationale en matière constitutionnelle. Je me souviens très précisément de la révision de 2008, passée grâce à une voix de majorité...

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Merci Jack Lang ! (*Rires à droite*)

M. Roger Karoutchi. – Pour parvenir à une majorité de trois cinquièmes, il faut commencer par rassembler sa base !

M. Didier Guillaume. – Chacun porte sa croix ! (*Sourires*)

M. Roger Karoutchi. – ... Bref, si cette réforme échoue, ce ne sera pas la faute du Sénat, mais parce que vous l'aurez mal préparée, mal gérée, mal négociée ! (*Applaudissements sur la plupart des bancs du groupe Les Républicains*)

Je n'étais initialement guère convaincu de l'opportunité de cette réforme, sur le plan juridique, monsieur le président Bas. Il me semble normal, en revanche, et sans hésiter, que, lorsque le pays est attaqué, lorsque la nation elle-même est visée, lorsque des Français sont abattus, parce qu'ils sont Français, l'on se garde de faire du juridisme excessif, et que la nation se défende avec les armes de la loi, en rendant possible le retrait de la nationalité.

Je ne sais, cher Bruno Retailleau, si je sais ce qu'est précisément la nation, mais j'observe que plus personne n'en parle, plus personne ne parle de ses fondements ! Plus personne ne parle de notre destin collectif, de notre solidarité, de notre unité ! La nation, c'est un attachement de tous les jours, et y appartenir, s'illustre tous les jours.

Certes, nous avons besoin de moyens accrus pour nous défendre et nous protéger - pour la police, la douane, le renseignement -, mais nous n'avons pas moins besoin de rappeler le sens de cet attachement citoyen, de ce sentiment d'appartenance.

Je ne suis pas un fanatique de la révision opportuniste de la Constitution, ce texte fondamental

qui sera dans deux ans le plus durable que nous ayons connu depuis 175 ans. Mais la Constitution est un élément de vie ; ce n'est pas la Constitution qui fait la nation, mais l'inverse.

Je ne partage pas tous les arguments du président Bas, mais je voterai ce texte - qui ne suscite, au passage, pas moins de débats au sein de la droite qu'au sein de la gauche, monsieur Guillaume...

M. Didier Guillaume. – Je l'ai dit.

M. Roger Karoutchi. – Je le voterai car il y va de ma responsabilité politique. Que les Français sachent pouvoir compter sur leur représentation nationale pour les défendre. La France, même menacée a le droit d'être fière d'elle-même, d'être défendue, non pas seulement par des considérations juridiques, mais par le sens redonné à la citoyenneté ! (« *Très bien !* » et *vifs applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains, sur quelques bancs au centre, ainsi que sur le banc de la commission*)

M. Alain Richard. – Nous délibérons alors que notre pays se trouve dans une situation dangereuse, intense et durable. L'attaque portée contre notre système démocratique a des racines profondes. Dans ce contexte, la nation doit renforcer ses défenses, en conformité avec ses principes fondateurs. Nos concitoyens le comprennent, le plus fondamental de ceux-ci, c'est la volonté inébranlable de l'État républicain de se défendre contre les attaques, qui fait partie de notre tradition depuis la Révolution française.

L'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution a pour but d'y faire figurer des garanties contre son extension indue. Le débat subsiste sur l'équilibre entre ces pouvoirs et les garanties selon les propositions du rapporteur, mais nous ne sommes pas éloignés d'un accord d'ensemble. Nous allons en discuter en détail.

En revanche, le débat est plus ardu sur la déchéance de nationalité des criminels condamnés, puisqu'il s'agit de ceux-là seulement et non d'une notion abstraite. En quoi est-elle nécessaire ? Il s'agit de défendre notre communauté nationale, par une sanction qui complète logiquement la sanction pénale frappant les coupables d'actes meurtriers visant la nation elle-même. Elle renvoie à notre conception de la nationalité, qui n'est pas la seule possession de papiers, mais bien plus l'adhésion à une communauté nationale, qui implique la solidarité. La retirer à ceux qui portent atteinte à son existence s'entend, sous réserve de respecter un principe de gradation des sanctions - la limiter aux crimes les plus graves, donc, ceux qui menacent la nation elle-même.

Faut-il lui préférer une peine d'indignité nationale, qui appartient déjà au pouvoir de sanction de l'État, mais n'entraîne pas la perte de la nationalité ? Nous sommes parmi les rares démocraties respectant les droits humains à disposer de cette sanction. Celle-ci ne serait pas moins lourde pour l'individu, ayant des effets familiaux et patrimoniaux, et elle perdrait la valeur de symbole de la déchéance de nationalité.

À qui appliquer cette nouvelle mesure ? Aux seuls binationaux ou également aux mononationaux ? Après mûre réflexion, j'approuve la solution retenue par une majorité à l'Assemblée nationale, où les deux principaux groupes de la majorité et de l'opposition étaient chacun divisés, mais en leur sein, une majorité s'est prononcée pour inclure dans le champ de cette mesure les mononationaux, au risque de créer des apatrides.

Cela est conforme au droit international. La convention de 1961 que nous avons signée traite de la réduction des cas d'apatridie et non de leur suppression. Elle a été approuvée par la grande majorité des États démocratiques. Elle se réfère aux conditions dans lesquelles un État partie peut décider de priver de sa nationalité l'un de ses ressortissants.

Quand on y regarde de plus près, le binational déchu, qui aurait purgé sa peine, se trouverait, sur notre sol, avec des droits personnels comparables à ceux des autres étrangers, même si son droit au séjour en France pourrait être remis en cause par l'autorité légitime.

Je me réjouis que la majorité sénatoriale rejoigne celle de l'Assemblée nationale pour voter le texte renforçant l'indépendance du statut du procureur, élément indispensable à la défense de notre État de droit.

Nous sommes nombreux à défendre ce projet en nous appuyant sur le droit. Nos vues ne sont pas si éloignées, je suis convaincu que par la réflexion et l'écoute mutuelle nous pouvons nous rejoindre, même si notre opposition demeure sur l'apatridie.

J'appelle donc l'ensemble du Sénat, à se rassembler pour défendre nos principes républicains et trouver les voies d'une meilleure défense de notre cohésion nationale ! (*Applaudissements sur la plupart des bancs du groupe socialiste et républicain et sur certains bancs du groupe RDSE*)

M. François Bonhomme. – (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Les Républicains*) Versailles fut un moment fort, solennel, où le président de la République a appelé à adapter notre Constitution après les attaques sans précédent que notre pays a subies. Oui, monsieur le Premier ministre, nous sommes en guerre ! Pourtant, certains s'interrogent sur l'opportunité juridique des mesures que vous proposez.

Les différents textes sur l'état d'urgence encadrent clairement sa mise en œuvre, et le Conseil constitutionnel a déclaré la loi de 1955 conforme à la Constitution. Pourquoi la constitutionnaliser, dès lors ? Au-delà du symbole, et de la force légitimatrice de notre loi fondamentale, pour renvoyer à une loi organique la précision de ses modalités de mise en œuvre, donc mieux les encadrer.

Le Sénat doit saluer le travail de la commission des lois et de son président Bas.

Le Conseil constitutionnel a confirmé à deux reprises la constitutionnalité de la déchéance de nationalité prévue dans le code civil.

La rédaction souhaitée par le président de la République prévenait le risque d'apatridie, mais le débat a évolué à l'Assemblée nationale : pourquoi l'avoir accepté, monsieur le Premier ministre ?

Poser un grand principe dans la Constitution et inviter à l'enfreindre par une loi ordinaire, cela donne le tournis, c'est pour le moins incohérent !

Je n'aurai aucun scrupule à soutenir le projet du président de la République au congrès de Versailles !

Ne nous enfermons pas dans le juridisme excessif, comme l'a dit Roger Karoutchi. Comme ces associations qui prétendent défendre les droits de l'homme en multipliant les recours et assimilent à grand renfort de pancartes, en relayant dans leurs haut-parleurs les vociférations et mots d'ordre imbéciles de certains syndicats et autres « collectifs », l'état d'urgence à un « État policier » (*Protestations sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*), ou encore ressassent jusqu'à l'indigestion ce funeste syntagme des « heures les plus sombres de notre histoire ». (*Même mouvement*)

Ces amalgames n'ont pas lieu d'être, sinon pour instrumentaliser nos peurs et nos émotions. La peur, précisément, est heuristique, nous apprennent les philosophes...

Mme Éliane Assassi. – Et alors ?

M. François Bonhomme. – Ces réflexes pavloviens des monomaniaques de « l'État policier » manquent l'essentiel : la nécessité de protéger la nation. Mais ces hésitations, la réécriture de l'article 2, la démission du garde des sceaux, sont des brouilles...

M. Daniel Raoul. – Il est temps de conclure !

M. François Bonhomme. – L'unité nationale n'impose à personne de renoncer à ses convictions, seule doit compter la responsabilité politique, surtout lorsque la nation est menacée ! Ce devoir d'unité nous incombe à présent, alors que les principes constitutifs de la France sont mis en cause. (« Très bien ! » et *applaudissements sur de nombreux bancs du groupe Les Républicains, ainsi que sur quelques bancs du groupe UDI-UC*)

Mme Bariza Khiari. – Le combat pour l'égalité des droits, contre les discriminations et pour la justice sociale est au cœur de mon engagement politique. La France souffre d'inégalités sociales et de fractures de plus en plus criantes. Pour les réduire, il faut sacraliser l'égalité des droits. Toute faille dans l'égalité formelle accroîtra le ressenti de ces inégalités bien réelles. Faute de quoi le terrorisme, l'idéologie djihadiste s'engouffreront dans ces brèches pour tuer, pour nous affaiblir, nous déstabiliser, nous diviser encore plus.

Je pourrais faire appel à l'émotion. Je me prononcerai sur la seule raison, au regard des deux arguments invoqués par le Gouvernement : l'efficacité et l'unité.

Je suis favorable à l'article premier sur l'état d'urgence, d'autant que les amendements de Jean-Yves Leconte et Alain Duran apportent des garanties aux libertés publiques, souci partagé par la Commission des lois. Ils conforteront l'unité, sans rien retirer de leur efficacité.

Je suis hostile, en revanche hostile à l'article 2 sur la déchéance de nationalité, quelle que soit sa rédaction. Cette mesure, cannibale, néfaste et clivante, nous épuise et nous dévore, nous obligeant à choisir entre loyauté et conviction.

Le Conseil d'État a alerté sur le risque d'inconstitutionnalité. Faut-il pour autant modifier la Constitution au forceps ? La mesure ne serait que symbolique ? C'est d'autant plus inacceptable pour le constituant, cela affaiblirait l'unité au détriment de l'efficacité. Nos engagements internationaux seraient méconnus par la création d'apatrides. Sa réécriture en trompe-l'œil pour satisfaire un camp ne saurait faire illusion. J'ajoute la possible extension des délits passibles de cette sanction. L'impasse est juridique et politique : ni unité, ni efficacité.

L'article 2 donne raison à ceux qui attaquent notre art de vivre et nos valeurs. La déchéance de nationalité ferait dire à ceux qui cherchent à embrigader une partie de notre jeunesse : « voyez, nous vous l'avions bien dit, vous êtes Français, mais pas trop... » Je me refuse à leur donner cette victoire. La seule sortie raisonnable serait le retrait du texte. Voilà les raisons pour lesquelles je ne voterai pas ce texte !

(Applaudissements sur la plupart des bancs des groupes socialiste et républicain, communiste républicain et citoyen et sur quelques bancs du groupe RDSE)

M. Jean-Pierre Grand. – La Constitution n'est pas une loi ordinaire que l'on peut modifier au gré des circonstances. Cette révision est dangereuse et inutile.

La stratégie des groupes islamistes terroristes consiste à déstabiliser politiquement les nations les plus fortes et conquérir par les armes les plus faibles. Cette réforme constitutionnelle permettra immanquablement aux stratèges de l'horreur de véhiculer un message de victoire politique pour avoir contraint la France à ouvrir un débat qui divise son Parlement et affaiblit son Gouvernement.

Est-il normal que la France, quatrième puissance du monde, se voit contrainte de modifier sa Constitution à la hâte, ce qu'aucun autre État comparable attaqué n'a fait face à la menace terroriste ?

La constitutionnalisation de l'état d'urgence ne présente pas plus d'avantages que d'inconvénients,

mais sur le fond, nul besoin de convoquer pour cela le Parlement à Versailles.

L'article 89 interdit toute révision constitutionnelle en cas de menace à l'intégrité du territoire. Or nous sommes en guerre et menacés par une armée terroriste, disiez-vous ?

La déchéance de nationalité n'empêchera pas les terroristes de récidiver. À qui fera-t-on croire qu'une telle mesure les dissuadera de commettre quelque attentat que ce soit.

Il n'y a que quatre cas de figure, s'agissant des terroristes : ils se donnent la mort ; sont abattus ; sont en cavale ; ou ils sont capturés.

Une peine de perpétuité réelle serait plus efficace : voilà ce qu'attendent les Français ! J'y insiste et y reviendrai dès la semaine prochaine, lors de l'examen du projet de loi de réforme de la procédure pénale.

J'estime en outre que le droit du sol est toujours remis en cause par cet article 2.

La commission des lois du Sénat propose toutefois une amélioration substantielle du texte qui peut aboutir à une adoption à Versailles : c'est pourquoi je le voterai. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Les Républicains ; M. Pierre-Yves Collombat applaudit aussi*)

M. Alain Anziani. – En fait, nous sommes d'accord sur beaucoup de points : pour saluer la fermeté du Gouvernement face à la barbarie, d'abord. Pour rechercher toutes les solutions dans la lutte contre le terrorisme, ensuite.

Une disposition fait débat : la déchéance de nationalité. Nulle innovation que cette mesure. L'article 25 du code civil le prévoit pour les binationaux ; l'article 23-7 pour ceux qui sont nés en France. Sans doute faudrait-il nettoyer ces dispositions comme le propose Robert Badinter.

La déchéance de nationalité ne fera en tout cas pas trembler les terroristes, entend-on. Sans doute...

Le code civil suffit-il ? Le Conseil d'État a appelé de ses vœux une constitutionnalisation ; un ancien président du Conseil constitutionnel a estimé le contraire : je m'en remets à Robert Badinter.

La déchéance de nationalité serait un symbole, disent les autres. Bruno Retailleau nous a vanté avec talent les mérites des symboles, mais c'est oublier qu'il y en a beaucoup de différents, et qu'un symbole peut en cacher un autre : en l'occurrence, celui de l'unité nationale. Alors, n'entrons pas dans la machine diabolique qui nous ferait aujourd'hui créer deux catégories de citoyens, et demain accentuer le hiatus.

En 2009, le Sénat avait eu beaucoup de sagesse en refusant l'extension de la déchéance de nationalité ; nous en aurions encore en refusant son entrée dans la Constitution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste républicain et citoyen,*

RDSE et sur quelques bancs du groupe socialiste et républicain)

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

M. Manuel Valls, Premier ministre. – Merci pour la qualité de vos interventions. Je ne doute pas de la volonté de chacun, ici, de faire face à la menace. La France a connu ces dernières décennies des moments très graves - sans remonter à la guerre d'Algérie -, des périodes de terrorisme - sous les présidences de François Mitterrand ou Jacques Chirac en particulier. Mais la période actuelle est, je le crois profondément, d'une nature nouvelle.

J'ai parlé, ici même, en présentant en novembre 2012 la loi Antiterrorisme, d'ennemis intérieurs et extérieurs, non pour désigner quiconque, mais parce que nous faisons face à une menace née loin de nos frontières et suscitant des phénomènes de radicalisation dans notre société.

Élu, comme vous madame Assassi, d'un territoire populaire de banlieue parisienne, je sais ce qu'est ce phénomène, qui se revendique d'un islam - totalement dévoyé - mais s'attaque à ce que nous sommes, à nos valeurs républicaines et universelles. Il n'a en cela rien à voir avec le terrorisme de jadis, celui des Brigades rouges, d'Action directe ou de la bande à Baader ; on ne peut davantage le réduire au seul contexte économique et social. (*Mme Éliane Assassi s'exclame*)

Le terrorisme est nourri par un proto-État, Daech, implanté en Syrie et en Irak : ce fait nous oblige à une réflexion nouvelle.

Comment y faire face ? Jamais, nous n'avons, avant 2012, donné autant de moyens à nos forces de sécurité. Nul n'a soutenu que la déchéance de nationalité suffirait à dissuader les terroristes, même la peine de mort, absente de notre pays, ne les empêcherait pas d'agir - car ils veulent mourir en tuant nos concitoyens.

Mais le fond, ici, c'est la valeur symbolique de la déchéance de nationalité - et, en tant que Français, nous connaissons le pouvoir des symboles, nous l'avons encore vu dans les manifestations qui ont suivi les attentats, dans les foules qui ont brandi le drapeau français, chanté *La Marseillaise*, en janvier, mais aussi, autrement, en novembre.

La déchéance de nationalité, j'y insiste, ne concerne que les terroristes ! Vous témoignez d'une véritable confusion intellectuelle, que je tiens à dissiper, en omettant de le préciser ! (*Vives exclamations sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que sur plusieurs autres bancs à gauche ; plusieurs exclamations et applaudissements au centre et à droite*)

Monsieur Karoutchi, cette révision n'a rien à voir avec celle de 2008, qui avait été préparée par une commission. Vous avez été plusieurs ici à venir à

l'Élysée, autour du président de la République, deux jours seulement après les attentats. Nous étions en état de choc, souvenez-vous. Nous ne savions pas comment les événements allaient tourner. Je suis convaincu que la force de son discours, plébiscité par les Français, a beaucoup contribué à faire prévaloir l'unité sur les facteurs de division. Il a appelé à Versailles à l'unité et au rassemblement, alors que le pays entier était aussi en état de choc. Les questions au Gouvernement qui ont suivi ont mis à mal ce sentiment d'unité, ce qui n'a pas été apprécié par les Français. Depuis les événements, je cherche, avec vous, de ferments d'unité, non pas d'unité factice, mais d'unité profonde et durable et je vois dans les symboles une piste privilégiée. Je crois en leur force.

Je n'ai jamais appelé le Sénat à s'aligner sur la position des députés. (*On le conteste à droite*) Nous cherchons à cheminer ensemble, Assemblée nationale, Sénat et Gouvernement, en toute transparence, et nul n'a jamais cru à un vote conforme du Sénat. Mais le texte du Gouvernement a évolué, et je regrette de voir s'éloigner les possibilités de consensus.

Le texte relatif à la procédure pénale est un bel exemple du chemin que nous pouvons parcourir ensemble.

Un mot pour finir : la menace actuelle sera vive pendant plusieurs années, l'état du monde le montre tous les jours. Il faudra renforcer considérablement les moyens de l'État, pour nos forces armées, nos forces de sécurité, l'éducation nationale, ainsi que la lutte contre la radicalisation.

Mais au-delà, nous avons besoin d'unité. Le président de la République, en reprenant une proposition de la droite, adaptée à la situation, fait un geste. C'est ensemble que nous avancerons.

Or monsieur Laurent, vous n'avez voté aucune des lois proposées ces dernières années sur le renseignement et contre le terrorisme.

Les Français ne pardonneraient ni au Gouvernement ni au Parlement de n'être pas à la hauteur de leurs exigences légitimes, en ce moment, en manifestant leur force, leur unité, en montrant que nous sommes un grand peuple, que la France est un grand pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain, ainsi que sur plusieurs bancs au centre*)

La discussion générale est close.

Renvoi en commission

M. le président. – Motion n°76, présentée par M. Masson.

En application de l'article 44, alinéa 5, du Règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage

universel, du Règlement et d'administration générale le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation (n° 395, 2015-2016).

M. Jean Louis Masson. – Ce projet devrait restreindre les cas de binationalité et encadrer le communautarisme, car ce sont des facteurs de radicalisation et d'extrémisme. Or la constitutionnalisation de la déchéance de nationalité pour les binationaux coupables de terrorisme a été l'objet de tergiversations et polémiques, la gauche prétendant qu'une telle mesure serait discriminatoire et créerait une citoyenneté de seconde zone.

La binationalité est un choix, non une fatalité. On peut renoncer à sa seconde nationalité. Si les intéressés le font peu, c'est qu'ils y trouvent des avantages : profiter du système, échapper au service militaire... Il n'est pas choquant, dès lors, qu'il y ait aussi des inconvénients.

La nationalité suppose loyauté à l'égard de son pays. Qu'en aurait-il été, par exemple, d'un franco-allemand en 1939 ? L'Algérie l'a bien compris, en excluant les binationaux de postes de responsabilité au sein de l'administration.

De nombreux pays interdisent ou limitent la double nationalité. Par exemple l'option de nationalité à la majorité, pour les enfants nés en Allemagne de parents étrangers, faute de quoi on perd la nationalité allemande. En Autriche, l'acquisition de la nationalité autrichienne entraîne la perte de la nationalité d'origine.

J'estime que ceux qui deviennent Français doivent clairement choisir d'adhérer à la collectivité nationale. Nous devrions mettre en place des mesures de restriction, sans renoncer complètement à la binationalité : aux enfants nés de parents étrangers en France de demander la nationalité française ; à ceux devenant Français par naturalisation ou par mariage de renoncer à leur nationalité d'origine. La double nationalité resterait possible par naissance. Une exception pourrait être prévue pour les ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Si nous avons de telles mesures dans notre code de la nationalité, nous ne couperions pas les cheveux en quatre sur la déchéance de nationalité. Quitte à cibler les binationaux, autant le faire explicitement.

Le vrai problème, c'est le communautarisme, notamment musulman. Les terroristes du 13 novembre n'étaient-ils pas des extrémistes musulmans radicalisés dans une logique communautariste ? L'article 1^{er} de la Constitution devrait interdire que sous couvert d'origine, de race ou de religion, certains prétendent s'exonérer du respect des règles de notre société - dérives accentuées par la surenchère de certains élus qui font de leur complaisance à l'égard du communautarisme musulman un fonds de commerce électoral : piscines à horaires séparés, menu halal dans les cantines, refus des cours de sport, port du voile par les agents des services publics.

Un tel laxisme conduit à l'escalade des exigences : refus de l'autorité hiérarchique exercée par une personne de sexe différent, interruption du travail pour faire la prière, les exemples ne manquent pas.

En examinant une proposition de loi constitutionnelle sur la laïcité, la commission des lois du Sénat a, au nom d'une « laïcité apaisée », refusé les amendements spécifiant que la règle commune s'applique à tous : c'est une erreur, car le laxisme nourrit le communautarisme, lequel sert de terreau au terrorisme. Les employeurs privés comme publics sont laissés seuls, sans recours.

L'article 2 est symbolique... mais détruit les symboles ! Reculer, c'est cautionner le communautarisme. Ce serait désastreux. S'il n'est pas fait explicitement référence aux binationaux, je ne voterai pas l'article 2.

Ce texte n'apporte rien dans la lutte contre le terrorisme. Pour endiguer le recrutement de nouveaux terroristes, il faut lutter contre le communautarisme qui conduit à un repli identitaire, d'abord par des mesures strictes en matière de binationalité. Prenons exemple sur l'Algérie !

M. Philippe Bas, rapporteur. – La commission des lois s'est réunie à deux reprises, nous n'avons pas repris à l'identique la rédaction de l'Assemblée nationale, monsieur le Premier ministre - elle ne s'était guère préoccupée des conditions d'adoption du texte par le Sénat quand elle s'est prononcée. Je ne lui en fais pas reproche, sachant combien le dialogue entre le Gouvernement et sa majorité a été difficile... L'opposition parlementaire à l'Assemblée nationale a pris ses responsabilités pour qu'un texte puisse être adopté et que le processus se poursuive. La commission des lois du Sénat a recherché le plus large accord en son sein - merci aux orateurs de la minorité sénatoriale de l'avoir souligné.

Sur l'état d'urgence, nous sommes proches d'un consensus sur la base de mes amendements ; sur la déchéance de nationalité, la commission des lois est plus proche de ce que le président de la République a annoncé, de ce que le Conseil d'État a confirmé, de ce que le Conseil des ministres a adopté, que ne l'est le texte issu de l'Assemblée nationale. N'exagérons toutefois pas cette distance : le principal désaccord porte sur une exception à la possibilité de prononcer la déchéance, et sur le niveau du texte permettant d'éviter l'apatridie - le Premier ministre ayant précisé, dans le texte d'application qu'il nous a transmis, que la loi ne permettrait pas de créer des apatrides.

Monsieur Masson, si vous aviez pu participer aux travaux de la commission des lois, dont vous êtes membre, vos collègues auraient pu vous entendre bénéficier de cet éclairage intéressant. Mais cette motion est des plus malvenues après le travail approfondi que nous avons fait en commission. (*Applaudissements à droite et au centre ; M. Jean-Pierre Sueur applaudit également*)

La motion, rejetée par le Gouvernement, n'est pas adoptée.

Discussion des articles

ARTICLE ADDITIONNEL avant l'article premier

M. le président. – Amendement n°4, présenté par M. Masson.

Avant l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le respect de la règle commune s'impose à tous. Nul individu, nul groupe ne peut se prévaloir de son origine, de sa race ou de sa religion pour s'en exonérer ou en être exonéré. »

M. Jean Louis Masson. – Je reprends mot à mot un amendement de M. Philippe Bas à la proposition de loi constitutionnelle sur la laïcité.

Face au communautarisme, qui menace la cohérence de notre société, il faut réagir fermement, par une laïcité forte et non par de petits accommodements, comme le font ceux qui font du communautarisme leur fonds de commerce électoral. C'est le sens de cet amendement, au service de la solidarité et de l'unité nationale. Merci au président Bas d'avoir pris à l'époque cette excellente initiative, que j'avais soutenu activement.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Sur le fond, je ne peux qu'être d'accord. Mais j'avais retiré cet amendement après un débat approfondi en commission, qui m'avait fait sentir que la question n'était pas mûre.

Je tiens le communautarisme pour la forme la plus perverse de subversions contre les institutions de la République. Il importe de lui donner un coup d'arrêt, de donner des lignes claires aux maires, aux directeurs d'hôpitaux, aux chefs d'établissement, aux chefs d'entreprise confrontés à des revendications communautaristes. La complaisance est le ferment de dérives idéologiques qui peuvent conduire au fanatisme, voire au terrorisme dans des cas extrêmes. Nous devons avoir ce débat. Cependant, il n'a pas sa place dans ce texte, déjà suffisamment compliqué : avis défavorable, qui ne préjuge pas de l'intérêt que nous lui portons.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. – Même avis défavorable, l'amendement est sans lien direct avec le projet de loi constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a indiqué en novembre 2014 que l'article premier de la Constitution interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses ou s'affranchir des règles communes.

M. Jean Louis Masson. – Le président Bas reconnaît que le communautarisme conduit à l'extrémisme, voire au terrorisme ! Nous sommes pleinement dans le sujet. En renvoyant à une prochaine révision constitutionnelle, vous nous renvoyez à la Saint-Glinglin. Je maintiens mon amendement, même si je suis seul à le voter.

L'amendement n°4 n'est pas adopté.

ARTICLE PREMIER

M. Claude Malhuret. – Je plains le Premier ministre, obligé d'assurer le service après-vente d'une mauvaise idée d'un président de la République qui s'est trompé et s'est voulu trop habile.

On ne change pas la Constitution sur le coup de l'émotion, de la colère, sur un coup de tête ou sur un coup de com' ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

Nul besoin de cette constitutionnalisation. L'état d'urgence et la déchéance de nationalité ont déjà été validés par le Conseil constitutionnel. Voici quatre ans que le président de la République cherche son Congrès, pour se poser en Père de la nation, lui qui n'a fait que diviser, jusqu'à son propre parti. Les lois contre le terrorisme se multiplient - mais, comme le dit un proverbe breton, ce n'est pas avec un tambour qu'on attrape les lièvres ! Assez d'incantation, d'heures passées, de vaines discussions... pour un Congrès qui n'aura probablement pas lieu ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains)*

M. Christian Favier. – Cet article ne fait pas référence à des actes terroristes, mais à « un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Tout dépend donc des circonstances, et de l'interprétation qu'en aura le Gouvernement. Le péril imminent n'a même pas à être avéré, l'état d'urgence peut être déclaré à titre préventif. Bref, on risque une banalisation de l'état d'urgence, qui s'applique pourtant actuellement sans obstacle constitutionnel, le Conseil constitutionnel ayant en 1985 établi sa conformité à la Constitution. Ce texte est dangereux pour nos libertés et n'apporte aucune garantie quant au droit de contester l'assignation à résidence ou les perquisitions administratives, ni sur le rôle du juge. Mieux vaut le supprimer. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen)*

Mme Cécile Cukierman. – L'état d'urgence n'est pas anodin, il bouleverse la séparation et l'équilibre des pouvoirs et porte atteinte aux libertés fondamentales. Des vies ont été bouleversées, des dérives constatées, notamment pendant son prolongement.

Sa constitutionnalisation est une affaire politique dont nos citoyens doivent se saisir : notre devoir est de déminer la peur, pas de l'alimenter. Notre arsenal législatif est déjà important. Le cadre procédural actuel des perquisitions et de l'assignation à résidence est

clair, avec l'intervention du juge, mais l'état d'urgence a engendré des abus, notamment quand il a été utilisé contre des militants lors de la COP21 : nous ne voulons pas constitutionnaliser le droit à proroger de telles dérives. Sur 3 000 perquisitions, seulement quatre enquêtes pour terrorisme ont été ouvertes ! Cet article est dangereux pour les libertés individuelles et collectives. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen)*

M. Richard Yung. – Je voterai cet article, car face à des circonstances exceptionnelles, la constitutionnalisation de l'état d'urgence renforce l'État de droit. En constitutionnalisant les circonstances et les modalités de déclenchement et de prorogation de l'état d'urgence, nous assurons que des législateurs moins scrupuleux que nous ne le dénatureront pas en modifiant la loi ordinaire. Cela conforte la Constitution dans son rôle de garant des libertés, et renforce le contrôle du Parlement.

L'état d'urgence - l'état d'exception le plus utilisé sous la V^e République - trouve ainsi sa place dans la Constitution aux côtés de l'état d'urgence et de l'état de siège.

M. Alain Néri. – Face à une situation exceptionnelle, il faut des mesures exceptionnelles. Personne ne comprendrait que quand la République est en danger, nous ne fassions pas preuve de la plus grande rigueur et de la plus grande fermeté. Cependant, je comprends les craintes de dérives, à l'avenir, de la part de gouvernements moins bien intentionnés. Je voterai cet article, j'espère que nous l'améliorerons en adoptant l'amendement de M. Leconte qui confie la prorogation de l'état d'urgence à une loi organique, prévoyant donc la consultation en amont du Conseil constitutionnel.

M. Jean-Pierre Sueur. – La constitutionnalisation de l'état d'urgence a un grand mérite : faire figurer le dispositif dérogatoire le plus utilisé sous la V^e République dans la Constitution aux côtés de l'article 16 et de l'état de siège. Avantage pour le respect des libertés publiques, le recours à l'état d'urgence pourra être encadré par la loi organique, comme le propose la commission des lois.

Nous sommes tous obnubilés, hantés par l'horreur du terrorisme, et avons été nombreux à voter l'état d'urgence et sa prolongation. Toutefois, nous ne pouvons aller vers un état d'urgence permanent : raison supplémentaire pour voter cet article, qui précise les conditions dans lesquelles l'état d'urgence est instauré, mis en œuvre, et prolongé. Les apports de la commission des lois sont positifs, qui confortent les droits du Parlement.

M. Jean-Yves Leconte. – Indonésie, Burkina, Mali, Russie, Côte d'Ivoire, Pakistan, Turquie... les attaques terroristes se sont multipliées en 2015 et 2016, partout dans le monde. L'élan de solidarité internationale dont la France a bénéficié nous oblige à l'exemplarité, celle de maintenir l'État de droit face à la menace. Il nous

faut à la fois être efficaces sur la sécurité, et exemplaires pour les libertés.

Nous avons besoin d'un état d'exception, mais encadré, pour une sécurisation complète : c'est le sens de l'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution. Je préfère que ce soit le constituant qui décide de l'encadrement des mesures administratives plutôt que de laisser le juge constitutionnel fixer les limites. Cet article est bienvenu, pour la démocratie et la protection des libertés ; je le voterai, avec mes amendements.

M. Philippe Bonnacarrère. – Le Premier ministre nous invite à avancer, mais le Gouvernement ne saurait nous priver de notre faculté de constituant et nous confisquer cette révision constitutionnelle ; de même, chers collègues de la majorité, n'instrumentalisez pas ce débat. Je ne suis d'aucun camp, sinon celui de l'unité nationale - c'est pourquoi je voterai ce texte, de même que j'ai chanté *La Marseillaise* à Versailles. Ouvrez la porte, monsieur Bas, à d'autres amendements que ceux de la commission des lois, surtout quand ils proposent de meilleures garanties et s'inscrivent dans la marque de fabrique du Sénat dans la protection des libertés publiques !

M. Jean Louis Masson. – Pour lutter contre le terrorisme, il faut prendre le mal à la racine : le communautarisme, terreau de la radicalisation. (*Marques d'exaspération sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*) Autrement les extrémistes trouveront un vivier de recrutement. Il faut refuser tout communautarisme, favoriser l'assimilation des étrangers : à eux de s'adapter à nous, non l'inverse !

Les Italiens, les Polonais, les Portugais, les *boat-people*, arrivés massivement chez nous ont su s'intégrer et sont devenus de bons Français. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*) Il est regrettable que de nombreux responsables politiques instrumentalisent le communautarisme musulman à des fins électorales. Cet article est pertinent, mais ne va pas assez loin.

M. Pierre-Yves Collombat. – La constitutionnalisation de l'état d'urgence ne rendra pas plus efficace notre arsenal contre le terrorisme. Inutile, elle porte en outre une atteinte manifeste aux libertés publiques : on constitutionnalise ici des restrictions aux libertés publiques et individuelles, au nom de ce qui pourrait arriver. Le juge administratif, faut-il le rappeler, intervient après coup. Qui plus est, l'état d'urgence n'est pas limité à la menace terroriste : avec la notion de « péril imminent », rien n'empêche de mettre dans le même panier les éventuels terroristes et les militants de la COP21. Relisez l'excellent rapport Urvoas : une législation d'exception ne doit pas être une alternative, elle ne saurait être permanente... donc, pourquoi l'inscrire dans la Constitution ?

M. Pierre Laurent. – Je veux répondre au Premier ministre, qui nous a accusés de n'être pas assez

exigeants en matière de sécurité. Celle-ci exige des moyens, or nous avons longtemps été les seuls à alerter contre les conséquences de la politique d'austérité en matière de sécurité : il a fallu attendre le 16 novembre pour entendre le président de la République dire que « le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte budgétaire ». Cette austérité a aussi des conséquences sur l'apartheid social dénoncé par le Premier ministre...

Nous avons toujours proposé des amendements constructifs aux textes sécuritaires, vous les avez toujours écartés. Vingt lois antiterroristes en dix ans - et pour quel résultat ? Nous demandons une évaluation, ainsi qu'une réflexion sur les conséquences de notre politique internationale. Voilà ce que je veux répondre au Premier ministre qui nous accuse de manquer de sens des responsabilités ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*)

M. le président. – Amendement n°16, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Supprimer cet article.

Mme Éliane Assassi. – La constitutionnalisation de l'état d'urgence est inutile, il a déjà été validé par le Conseil constitutionnel. Le véritable objectif du Gouvernement ne serait-il pas plutôt une révision préventive, assurant la constitutionnalité d'une future extension de l'état d'urgence ? Tenter d'éviter ainsi les recours *via* des QPC, c'est de la manipulation des institutions. En 2008, M. Fillon s'était plié à l'avis du Conseil d'État et avait renoncé à cette constitutionnalisation préconisée par le comité Balladur. Faites de même ! Si vous persistez, c'est qu'il y a anguille sous roche...

La notion de « péril imminent » fait courir le risque d'un état d'urgence permanent. Mieux vaut supprimer cet article, inutile et dangereux. Quel usage en ferait un autre Gouvernement ?

Mme Évelyne Didier. – Très bien.

M. le président. – Amendement identique n°22 rectifié *bis*, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli, Mme Garriaud-Maylam, M. Barbier et Mme Goy-Chavent.

M. Claude Malhuret. – Beaucoup de gouvernements pourraient revendiquer la palme de la loi la plus inutile - mais celui-ci a toutes ses chances de figurer au *Guinness Book* des records, puisque ces dispositions existent déjà dans notre droit, que l'état d'urgence est en vigueur, qu'il a été prolongé deux fois et que le Conseil constitutionnel l'a validé. Il n'apporte aucune précision ou garantie au texte de 1955, dont il se contente de reprendre la formulation très vague.

La révision fait « pschitt », c'est de la communication. Vous avez déjà voté quatre textes contre le terrorisme depuis 2014. Quand on ne sait pas quoi faire, en France, on change la Constitution !

Ni les États-Unis, après le 11 septembre, ni les Anglais, après les attentats de Londres, ni les Espagnols, après ceux de Madrid ne l'ont fait.

Mais en France, il faut des symboles, des serments, montrer que l'on bouge. C'est du « bougisme ». L'état d'urgence est dans la loi, il y est très bien.

M. le président. – Amendement identique n°46 rectifié, présenté par Mmes Joissains et N. Goulet.

Mme Sophie Joissains. – L'article 89 de la Constitution dispose qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. Or le Gouvernement ne cesse de répéter que nous sommes en guerre ! Attention à la panique et à l'affolement, voire aux manipulations.

J'ai voté l'état d'urgence ; ce régime d'exception fonctionne, il est à sa place, sa constitutionnalisation n'apportera rien. En revanche, elle déséquilibrera durablement la séparation des pouvoirs et affaiblira l'autorité judiciaire : c'est le premier président de la Cour de cassation qui l'a dit devant la commission des lois. Imaginez un outil pareil aux mains d'un autre Gouvernement que ceux issus des partis dits républicains...

Nous avons tous applaudi au Congrès, il est temps de nous arrêter.

M. le président. – Amendement identique n°48 rectifié, présenté par Mmes Benbassa, Aïchi, Blandin et Bouchoux et MM. Dantec, Desessard, Gattolin, Labbé et Poher.

Mme Esther Benbassa. – Il est tout à fait inapproprié de constitutionnaliser l'état d'urgence alors que nous sommes toujours sous le régime de cet état d'exception. Ensuite, le Conseil constitutionnel a considéré que la constitutionnalisation n'était pas indispensable. Enfin, Les termes de l'article sont extrêmement larges et constituent une grave régression. Ils donnent une base constitutionnelle à des dispositions encore plus attentatoires aux libertés publiques. Comme le dit Olivier Beaud, cette révision donne un statut constitutionnel à l'arbitraire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les partisans de la suppression de l'article ont développé des arguments différents. Oui, madame Assassi, il faut d'autres actions que celles de l'état d'urgence, à l'international aussi, pour lutter contre le terrorisme. Mais ce n'est pas un motif suffisant pour refuser la constitutionnalisation.

Monsieur Malhuret, nous avons renforcé les garanties : le Parlement pourra voter à tout moment la fin de l'état d'urgence ; les mesures prises devront être strictement adaptées, nécessaires et proportionnées à la gravité de la situation, sous le contrôle du juge administratif ou du juge constitutionnel. Il est en outre fait référence à l'article 66 de la Constitution.

Mme Joissains craint l'utilisation des nouvelles dispositions constitutionnelles par un Gouvernement

mal intentionné. Mais la constitutionnalisation et l'exigence d'une loi organique précisent l'encadrement.

Madame Benbassa, il n'y a guère de raison que l'application actuelle de l'état d'urgence nous empêche de légiférer, c'est à l'honneur de notre démocratie de fonctionner malgré les attaques, avec des élections, avec le travail législatif, avec cette révision constitutionnelle. Et je le redis, les amendements de la commission des lois préviennent le risque d'un usage abusif de l'état d'urgence.

Avis défavorable à ces quatre amendements.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – Même avis. La constitutionnalisation de l'état d'urgence renforce l'état de droit, protège mieux nos libertés. Ce n'est pas un hasard si le comité Balladur, comme le comité Vedel avant lui, l'avaient proposé. C'est d'ailleurs le Premier président de la Cour de cassation qui avait avancé cette proposition. La plupart des universitaires, de même, ont appelé à la constitutionnalisation au nom de la protection des libertés.

La Commission de Venise, dans son avis sur l'état d'urgence en France, a salué le projet de révision. C'est bien parce que l'état d'urgence est un état d'exception qu'il doit être encadré pour se garantir contre d'éventuels abus.

M. Claude Malhuret. – En deux ans, quatre lois contre le terrorisme, un autre bientôt en discussion... Mois après mois les libertés s'effilochent comme des artichauts... Les pouvoirs des services de renseignement sont désormais supérieurs à ceux des magistrats - c'est le juge Trévidic qui le dit -, des militants écologistes sont appréhendés dans le cadre de l'état d'urgence, des algorithmes nous surveillent toujours davantage. Ne rien redire aux pouvoirs de police administrative parce qu'on n'a rien à cacher, c'est comme dire qu'on a rien à faire de la liberté d'expression parce qu'on n'a rien à dire (*On apprécie sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen*)

Cet article est inutile, le Conseil d'État l'a dit. Et on ne peut qu'être stupéfait d'entendre le Gouvernement affirmer que la constitutionnalisation offre de nouvelles garanties...

M. Jean Louis Masson. – Je ne suis pas persuadé que cet article apporte beaucoup à la lutte contre le terrorisme. Toutefois, si nous ne le votons pas, nous envoyons un mauvais signal aux terroristes. Je voterai ce symbole de la détermination du Parlement et de la nation, bien qu'il soit plus utile de lutter contre le communautarisme.

Mme Laurence Cohen. – L'argumentation de MM. Urvoas et Bas ne nous convainc pas. L'état d'urgence a eu un impact important sur notre droit, mais peu d'instructions ont été ouvertes. Amnesty International évoque de nombreux cas de vies bouleversées, un impact disproportionné. Les témoignages recueillis sont édifiants, on y lit des

portes cassées, un coran jeté à terre, des condamnations sans jugement, des audiences pour la forme, une parodie de justice... Une chose est de dénoncer, une autre d'agir pour faire cesser les dérives.

Constitutionnaliser l'état d'urgence, c'est le placer au même niveau dans la hiérarchie des normes que les libertés fondamentales. Nos craintes sont confortées par le texte à venir réformant la procédure pénale.

M. Jacques Mézard. – Je voterai ces amendements de suppression. S'ils ne sont pas adoptés, je voterai les amendements de la commission des lois qui améliorent le texte de l'Assemblée nationale. Un symbole ? Mais le rôle du législateur est de faire la loi, ici notre loi suprême, non de créer des symboles. Les universitaires sont pour le moins partagés sur la constitutionnalisation de l'état d'urgence. Nous avons déjà l'article 16, l'état de siège. Il y a danger à constitutionnaliser une mesure d'exception. N'oublions pas que l'état d'urgence a été créé en 1955 au moment des « événements d'Algérie », pour ne pas avoir à appliquer l'état de siège - il aurait fallu admettre qu'il s'agissait d'une guerre.

La constitutionnalisation serait un progrès ? Je ne le crois pas, le texte n'apporte pas beaucoup de garanties - c'est plutôt l'inverse. L'autorité administrative pourra prendre des mesures contraaires aux libertés, sans autorisation préalable. Le juge administratif pourra sanctionner ? Qu'il le fasse un ou deux ans après n'est pas neutre... Et nous avons déjà parlé de la définition du « péril imminent ».

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je comprends ces amendements de suppression. Toutefois, je m'abstiendrai ; mon vote sur l'article premier dépendra du sort réservé à certains amendements, notamment ceux de M. Leconte. J'ai cru comprendre que la commission y était sensible...

M. Pierre-Yves Collombat. – Les partisans de la révision avançaient le risque d'inconstitutionnalité. Mais l'état d'urgence est en vigueur et le Conseil constitutionnel n'en a rien dit.

On constitutionnalise pour sécuriser ? On voit bien ce qu'on sécurise... Je voterai ces amendements parce que l'article est inutile, parce qu'il fait d'une exception une sorte de règle. C'est une facilité pour les services... Assurer la sécurité est toujours plus compliqué en démocratie...

M. Jean-Pierre Bosino. – Beaucoup, ici, sont réticents à voter la constitutionnalisation de l'état d'urgence, une disposition dangereuse et liberticide. Rien ne garantit que l'Assemblée nationale votera les améliorations proposées par notre commission des lois. En l'état, la rédaction est floue et, dit Olivier Beaud, ouvre la voie aux manipulations politiques et à l'état d'urgence permanent. La meilleure garantie est bien la suppression de ce dérapage constitutionnel.

Face à l'obscurantisme djihadiste, nous appelons à une autre forme d'unité nationale, celle de la raison et de la démocratie.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Comme M. Godefroy, je m'abstiendrai sur ces amendements et conditionnerai mon vote au sort des amendements de M. Leconte. Il faut que les garanties soient réelles.

À la demande du groupe communiste républicain et citoyen, les amendements n^{os} 16, 22 rectifié bis, 46 rectifié et 48 rectifié identiques sont mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici le résultat du scrutin n^o 179 :

Nombre de votants	343
Nombre de suffrages exprimés	333
Pour l'adoption.....	39
Contre	294

Le Sénat n'a pas adopté.

La séance est suspendue à 20 h 5.

PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE BÉRIT-DÉBAT,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 21 h 45.

Mise au point au sujet d'un vote

Mme Esther Benbassa. – Sur les amendements de suppression de l'article premier du projet de loi constitutionnelle, Mme Aïchi souhaitait voter pour, M. Poher contre.

M. le président. – Acte vous en est donné.

Discussion des articles (*Suite*)

ARTICLE PREMIER (*Suite*)

M. le président. – Amendement n^o 6, présenté par M. Bas, au nom de la commission.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 36-1. – L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire national, en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La loi de 1955 dispose que l'état d'urgence peut être décrété en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, mais aussi de calamité publique, ce qui nous semble superflu. Dans ce dernier cas, en effet, la théorie des circonstances exceptionnelles permet déjà

à l'administration de prendre les mesures qui s'imposent ; et s'il en résulte un péril imminent, nous retombons dans le premier cas. La notion de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » a, elle, été parfaitement clarifiée par la jurisprudence.

M. le président. – Sous-amendement n°25 rectifié à l'amendement n°6 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli et Mme Garriaud-Maylam.

Amendement n°6, dernier alinéa

Après le mot :

ministres,

insérer les mots :

après consultation officielle par le Premier ministre des présidents des assemblées,

M. Claude Malhuret. – L'amendement de la commission est utile. La Constitution de 1958 - qui n'a pas repris la loi de 1955 - ne saurait être révisée sous le coup de l'émotion. Mais puisqu'on a décidé de constitutionnaliser l'état d'urgence - au lieu de renforcer l'encadrement de tous les états d'exception en s'inspirant des propositions du comité Balladur - autant prévoir des garanties et, en l'espèce, la consultation des présidents des assemblées.

M. le président. – Sous-amendement n°23 rectifié à l'amendement n°6 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli et Mme Garriaud-Maylam.

Amendement n°6, dernier alinéa

Remplacer les mots :

péril imminent

par les mots :

danger clair et présent

M. Claude Malhuret. – La notion de péril imminent a-t-elle réellement reçu un contenu précis ? Certes, nous ne vivons pas dans un pays où ces mots justifient tous les coups d'État, mais cette formule vague ouvre la voie à bien des manipulations. Un Gouvernement pourra toujours prétendre s'appuyer sur des informations couvertes par le secret défense... Obligeons-le à s'expliquer nettement, en choisissant les termes « danger clair et présent ».

M. le président. – Sous-amendement n°38 rectifié à l'amendement n°6 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Bonnacarrère et Kern.

Amendement n°6, dernier alinéa

Remplacer les mots :

péril imminent

par les mots :

danger public exceptionnel menaçant la vie de la nation et

M. Philippe Bonnacarrère. – Favorable à la révision, je tiens aussi à la marque de fabrique du Sénat qu'est la protection des libertés publiques. Le problème de la notion de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public », c'est qu'elle mêle des éléments à venir et passés. D'où la proposition que je fais, qui est conforme à l'avis du Conseil d'État, à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme comme à l'alinéa 101 de l'avis de la Commission de Venise.

M. le président. – Sous-amendement n°24 rectifié à l'amendement n°6 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli, Mme Garriaud-Maylam et M. Barbier.

Amendement n°6, dernier alinéa

Remplacer les mots :

l'ordre public

par les mots :

la vie de la nation

M. Claude Malhuret. – Le motif d'ordre public, trop large, s'apprécie différemment selon le contexte, l'époque, voire les mœurs. L'atteinte à la vie de la nation est un meilleur critère, repris à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui figure à l'article 2 de ce projet de loi pour qualifier, entre autres, les activités terroristes.

M. le président. – Amendement n°70 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Barbier, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin, Guérini et Hue, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et MM. Requier et Vall.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 36-1. – L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, en cas d'un péril imminent pour la vie de la Nation résultant d'atteintes graves et constatées à l'ordre public.

M. Jacques Mézard. – La définition de l'état d'urgence et de ses motifs de déclenchement est centrale. Or la notion de péril imminent est extrêmement large - on y a recouru en 2005 à propos de graves incidents dans les banlieues. Nous proposons qu'à tout le moins, il s'agisse d'un péril imminent résultant d'atteintes graves et constatées - j'insiste - à l'ordre public. On ne saurait se fonder sur de vagues informations des services de renseignement.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable au sous-amendement n°25 rectifié, sous réserve de supprimer les mots « officielle par le Premier ministre », car c'est au président de la République de consulter les présidents des assemblées puisque le

décret est entre ses mains. Il doit pouvoir les consulter par tout moyen, ne rigidifions pas la procédure.

En revanche, retrait du sous-amendement n°23 rectifié car à tout prendre, « danger clair et présent » est plus faible que « péril imminent ». Même demande à propos du sous-amendement n°38 rectifié, même si la commission apprécie les efforts fournis par M. Bonnacarrère pour renforcer les garanties du texte, et soutiendra l'un de ses amendements. La notion de « péril imminent » est désormais définie par la jurisprudence, en changer serait un saut dans l'inconnu.

Le concept d'ordre public s'enseigne dès la première année de droit, ses contours sont larges, ce qui en rend l'exercice souple, adapté à l'imprévu ; l'important, c'est que le Conseil d'État contrôle les justifications du décret instaurant l'état d'urgence, et que le Conseil constitutionnel peut être amené à se prononcer *a priori* ou *a posteriori* sur la loi de prolongation. Il serait risqué pour un gouvernement ou pour le législateur de prendre une telle décision inconsidérément. Retrait du sous-amendement n°24 rectifié.

Enfin, l'état d'urgence a pu être proclamé sans que la vie de la nation ne soit interrompue ou menacée, et je ne peux m'associer au souhait du président Mézard de restreindre le droit en vigueur. Retrait, sinon rejet de l'amendement n°70 rectifié.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – Sur le sous-amendement n°25 rectifié, le Gouvernement est pour le moins réservé. L'article 16 de la Constitution prévoit la consultation des présidents des deux chambres car le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est alors interrompu : ce n'est pas le cas pour l'état d'urgence, déjà soumis au contrôle parlementaire.

Sur les autres sous-amendements, le Gouvernement partage l'avis de la commission. Les notions de péril imminent ou d'atteinte grave à l'ordre public peuvent paraître floues, elles sont en fait bien connues et définies par la jurisprudence. La première a certes une vocation préventive, mais le péril imminent doit naître d'atteintes graves et effectives à l'ordre public. J'ajoute que ce péril peut ne concerner qu'une partie du territoire, et non la nation tout entière, comme lorsque l'état d'urgence a été décrété en Nouvelle-Calédonie.

C'est un raisonnement du même ordre qui m'amène, hélas, à donner un avis défavorable à l'amendement n°6 de la commission. La notion de calamité publique a, elle, une vocation curative : en cas d'accident technologique grave, d'épidémie fulgurante, l'état d'urgence peut s'avérer nécessaire.

Enfin, retrait de l'amendement n°70 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En cas d'accident nucléaire, de tsunami ou d'autre calamité publique, le Gouvernement n'aura nul besoin de procéder à des assignations à résidence ou des perquisitions ! À

supposer même que ce soit nécessaire, la notion d'ordre public est suffisamment souple pour qu'une catastrophe de ce type soit considérée comme y portant gravement atteinte, et pour que l'état d'urgence puisse être décrété... Mais le Gouvernement a d'autres moyens d'agir.

M. Alain Richard. – Dissipons un doute. Que se passera-t-il en cas de complot ? Imaginons que, deux jours avant le 13 novembre, les services aient identifié le commando, et que le Gouvernement ait ainsi la quasi-certitude de l'imminence d'attentats. Si les indices sont suffisants, la justice peut intervenir. Mais dans la zone grise ? À mon sens, on pourrait alors considérer qu'on est face à un péril imminent résultant d'un trouble grave à l'ordre public, mais je reconnais que c'est solliciter un peu le vocabulaire...

Le groupe socialiste votera l'amendement n°6, le retrait du critère de calamité publique renforce la crédibilité de la révision constitutionnelle.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – Si le Gouvernement est informé d'un attentat imminent, c'est par la voie judiciaire qu'il est immédiatement réagi. La menace suffit-elle à justifier l'état d'urgence, en l'absence d'atteintes graves à l'ordre public ? Non, et c'est pourquoi la loi de 1955 n'ouvre pas la voie à l'état d'urgence permanent...

M. Jean Louis Masson. – L'amendement de la commission est très satisfaisant et facile à interpréter. On peut être pour ou contre l'état d'urgence, mais chercher à en réduire la portée par telle ou telle reformulation, c'est un combat d'arrière-garde. N'édulcorons pas le texte.

M. Jacques Mézard. – M. Richard vient de démontrer le risque qu'il y a à constitutionnaliser l'état d'urgence. Si un Gouvernement a connaissance d'un attentat qui se prépare, il existe des procédures judiciaires pour y faire face ! L'avis de M. le garde des sceaux sur l'amendement de la commission est également révélateur. L'état d'urgence en cas de calamité publique ? Si c'est pour lutter contre le pillage, il y a d'autres moyens. Sinon, c'est que vous voulez élargir le champ de l'état d'urgence, et cela nous inquiète. (*Marques d'approbation sur les bancs du groupe communiste républicain et citoyen ; M. Jean-Pierre Godefroy applaudit*)

M. Claude Malhuret. – J'accepte la demande de rectification : ce qui compte, c'est que les présidents des assemblées soient consultés.

M. le président. – Ce sera le sous-amendement n°25 rectifié *bis*.

Sous-amendement n°25 rectifié *bis* à l'amendement n°6 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli et Mme Garriaud-Maylam.

Amendement n° 6, dernier alinéa

Après le mot :

ministres,

insérer les mots :

après consultation des présidents des assemblées,

M. Claude Malhuret. – Le terme « péril » serait plus fort que celui de « danger » ? Soit. Mais la notion d'imminence implique de se fonder sur une présomption. Un péril « clair et présent », lui, devrait être démontré par des preuves concrètes. M. le rapporteur veut-il bien faire la moitié du chemin ?

Enfin, merci de rappeler à l'avocat que je suis, que la notion d'ordre public s'étudie en première année de droit ; je propose cependant de resserrer les critères plutôt que de les élargir.

M. Philippe Bonnacarrère. – J'admets volontiers que, par nature, mon sous-amendement n°38 rectifié n'a encore fait l'objet d'aucune interprétation du Conseil constitutionnel... Pour ne pas prendre de risque, je le retire.

Le sous-amendement n°38 rectifié est retiré.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci à M. Malhuret d'avoir fait un pas, mais j'en voudrais un second... Un péril « clair et présent » s'opposerait à un péril opaque et absent ? Il n'y a rien de plus présent qu'un péril imminent ! Il n'est certes pas réalisé, mais le danger « clair et présent » non plus...

Le sous-amendement n°25 rectifié bis est adopté.

M. Claude Malhuret. – Je pourrais avoir fait la moitié du chemin, le président Bas me dit qu'il me faut faire l'autre moitié. Faute de chance de réussir, je me retire...

Le sous-amendement n°23 rectifié est retiré.

Le sous-amendement n°24 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement n°6, sous-amendé, est adopté.

L'amendement n°70 rectifié devient sans objet.

M. le président. – Amendement n°7, présenté par M. Bas, au nom de la commission.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Les mesures pouvant être prises pour prévenir ce péril sont strictement adaptées, nécessaires et proportionnées.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous voulons créer une garantie supplémentaire en renforçant le contrôle, par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, de la décision d'engager l'état d'urgence et des mesures prises par son fondement. Ces mesures seraient soumises au « triple test » forgé par la jurisprudence : elles devraient être adaptées, nécessaires et proportionnées, comme dans les autres pays qui se sont dotés d'un régime similaire.

M. le président. – Sous-amendement n°28 rectifié à l'amendement n°7 de M. Bas, au nom de la

commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli et Mme Garriaud-Maylam.

Amendement n° 7, dernier alinéa

Remplacer le mot :

prévenir

par le mot :

combattre

M. Claude Malhuret. – J'ai déjà fait tout le chemin, mais je dois aller au-delà de la ligne d'arrivée : cet amendement était de coordination, je le retire.

Le sous-amendement n°28 rectifié est retiré.

M. le président. – Sous-amendement n°21 à l'amendement n°7 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par M. Masson.

Amendement n° 7, dernier alinéa

Après le mot :

sont

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

proportionnées à celui-ci.

M. Jean Louis Masson. – Amendement de pure syntaxe : une mesure est proportionnée à quelque chose.

M. le président. – Sous-amendement n°26 rectifié à l'amendement n°7 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli, Mme Garriaud-Maylam et M. Pinton.

Amendement n° 7, dernier alinéa

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Une loi organique précise leurs conditions d'application.

M. Claude Malhuret. – Les états d'exception sont choses graves. Les mesures prises pendant l'état d'urgence doivent être encadrées par une loi organique, automatiquement déferée au Conseil constitutionnel. Cette rédaction, reprise au comité Balladur, est en outre plus concise et plus élégante.

M. le président. – Sous-amendement n°27 rectifié à l'amendement n°7 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Malhuret, Grand, Bignon et Portelli et Mme Garriaud-Maylam.

Amendement n° 7, dernier alinéa

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Une loi précise leurs conditions d'application.

M. Claude Malhuret. – Amendement de repli.

M. le président. – Amendement n°49 rectifié, présenté par Mmes Benbassa, Aïchi, Blandin et Bouchoux et MM. Dantec, Desessard, Gattolin, Labbé et Poher.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Une loi organique fixe les mesures que les autorités civiles peuvent prendre pour directement prévenir ce péril ou faire face à ces événements, dans le respect des compétences qui appartiennent par nature à l'autorité judiciaire.

Mme Esther Benbassa. – Notre amendement de suppression ayant été rejeté, il convient à tout le moins de renforcer les garanties entourant l'état d'urgence. Cet amendement-ci prévoit que les mesures prises pendant l'état d'urgence seront régies par une loi organique soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, et qu'elles devront avoir un lien direct avec les événements ou le péril imminent ayant justifié l'état d'urgence. Des abus ont été constatés récemment : assignations à résidence lors de la COP21, interdiction de déplacements de supporters de football... Nous préservons enfin les compétences de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle.

M. le président. – Amendement n°32 rectifié *bis*, présenté par M. Leconte, Mme Lienemann, MM. Masseret, Cabanel, Duran, Durain, Néri et Mazuir et Mme Khiari.

Alinéa 3

Remplacer les mots :

La loi

par les mots :

Une loi organique

M. Jean-Yves Leconte. – L'avis de la Commission de Venise n'est pas aussi favorable au texte que M. le ministre veut bien le dire... Elle invite à renforcer les garanties contre les abus, à prévoir un contrôle constitutionnel de toutes les dispositions relatives à l'état d'urgence, et à éviter tout chèque en blanc au gouvernement ou au législateur.

Dans cet esprit, nous voulons qu'une loi organique, soumise à un contrôle de constitutionnalité *a priori*, fixe les mesures autorisées pendant l'état d'urgence : c'est une garantie pour l'exécutif lui-même. Notre rédaction est en même temps plus souple que celle de la commission.

M. le président. – Amendement identique n°50 rectifié, présenté par Mmes Benbassa, Aïchi, Blandin et Bouchoux et MM. Dantec, Desessard, Gattolin, Labbé et Poher.

Mme Esther Benbassa. – Le renvoi à une loi simple est insuffisamment protecteur, comme le relève la CNCDH dans son avis du 18 février. Cela dit, je me rallie à l'amendement de M. Bas.

L'amendement n°50 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°33 rectifié *bis*, présenté par M. Leconte, Mme Lienemann,

MM. Masseret, Cabanel, Labazée, Durain, Duran, Néri et Mazuir et Mme Khiari.

Alinéa 3

Après le mot :

prendre

insérer les mots :

, dans le respect des compétences dévolues à l'autorité judiciaire par l'article 66 de la Constitution,

M. Jean-Yves Leconte. – La compétence du juge judiciaire doit être réaffirmée - ce n'est pas négociable.

M. le président. – Amendement n°19, présenté par M. Masson.

Alinéa 3

Supprimer les mots :

de police administrative

M. Jean Louis Masson. – Il ne faut pas restreindre la portée de la loi. On veut toujours tout prévoir, mais en cas d'urgence, il peut se présenter des situations inopinées.

M. le président. – Amendement n°51 rectifié, présenté par Mmes Benbassa, Aïchi, Blandin et Bouchoux et MM. Dantec, Desessard, Gattolin, Labbé et Poher.

Alinéa 3

Après le mot :

pour

insérer le mot :

directement

Mme Esther Benbassa. – Les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence doivent avoir un lien direct avec les événements ou le péril imminent qui l'ont motivé. Des abus ont été constatés, je l'ai dit.

M. le président. – Amendement n°8, présenté par M. Bas, au nom de la commission.

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut être dérogé à la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 pour la protection de la liberté individuelle.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous rappelons que l'état d'urgence ne saurait porter atteinte à la compétence de l'autorité judiciaire, chargée par l'article 66 de la Constitution de contrôler les mesures privatives de liberté. C'est à mettre au nombre des garanties supplémentaires que le Sénat aura ajouté pour la protection des libertés individuelles.

M. le président. – Sous-amendement n°41 rectifié à l'amendement n°8 de M. Bas, au nom de la

commission, présenté par MM. Bonnacarrère, Kern et Marseille.

Amendement n°8, alinéa 3

Remplacer les mots :

à la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 pour la protection de la liberté individuelle

par les mots :

aux contrôles juridictionnels

M. Philippe Bonnacarrère. – Les juridictions judiciaires ont exprimé des réticences, des appréhensions. L'amendement de M. Bas est bienvenu. Toutefois, je crains que son insertion après l'alinéa 3, qui porte sur les mesures de police, n'introduise une incertitude quant à la limite des compétences administratives. J'ai été saisi, à la lecture du compte rendu des travaux de la commission, du débat - certes feutré - auquel ont donné lieu les interventions du vice-président du Conseil d'État et du Premier président de la Cour de cassation. Il semble qu'il y ait un vrai risque de contentieux. C'est pourquoi je propose de faire référence aux contrôles juridictionnels au sens large, en renvoyant à la loi organique le soin d'effectuer la répartition.

M. le président. – Amendement n°66 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Barbier, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin, Guérini et Hue, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et M. Requier.

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut être dérogé à la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 pour la protection des libertés individuelles. »

M. Jacques Mézard. – La modification que je propose n'est mineure qu'en apparence. À l'expression « protection de la liberté individuelle », je préfère celle de protection « des libertés individuelles », retenue par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. L'évolution vers la notion de liberté individuelle n'est pas neutre. L'autorité judiciaire doit avoir le dernier mot sur tout ce qui a trait à la préservation de la liberté ; en matière de privation de liberté, le juge judiciaire est le seul interlocuteur. Écoutons le Premier président de la Cour de cassation et la conférence des Premiers présidents de cour d'appel.

M. le président. – Amendement n°12, présenté par M. Bas, au nom de la commission.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le régime de l'état d'urgence doit relever d'une loi organique et non d'une loi ordinaire, afin que le Conseil constitutionnel soit

obligatoirement saisi. C'est une garantie de protection des libertés fondamentales. Si nous avons consulté le Conseil constitutionnel en novembre sur le prolongement de l'état d'urgence, comme je l'avais demandé, nous aurions évité bien des débats...

Conformément à la pratique - par conformisme, voire par conservatisme - je préfère que la précision quant à la nature du texte d'application soit placée à la fin de l'article. D'où mon avis défavorable aux amendements qui placent ailleurs la référence à la loi organique.

M. Daniel Raoul. – Normal.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le sous-amendement n°21 de M. Masson a l'inconvénient de supprimer les notions de nécessité et d'adaptation : avis défavorable.

Retrait du sous-amendement n°26 rectifié ? Nous voulons la même chose et ne divergeons que sur l'emplacement. *Idem* pour le sous-amendement n°27 rectifié : retrait ou avis défavorable.

Madame Benbassa, le régime de l'état d'urgence, validé par le Conseil constitutionnel, autorise le Gouvernement à prendre des mesures qui ne se rapportent pas directement aux causes de l'état d'urgence. Ainsi depuis le 13 novembre nous avons dû à la fois prévenir des attentats, mais aussi faire face à d'autres menaces à l'ordre public, alors que nous nous apprêtons à accueillir une manifestation internationale. Le bon emploi des forces peut donc exiger des mesures non directement liées aux causes de déclenchement de l'état d'urgence, comme l'interdiction de manifestations ou de réunions. Avis défavorable à l'amendement n°49 rectifié, même si le débat est important.

Je propose à M. Leconte de se rallier à l'amendement n°12 de la commission des lois, notre différend est bien mince : retrait des amendements identiques n°32 rectifié *bis* et 50 rectifié.

Retrait de l'amendement n°33 rectifié *bis*, satisfait par celui de la commission. Retrait de l'amendement n°19, également satisfait.

Avis défavorable à l'amendement n°51 rectifié, qui exige un lien direct entre les causes de l'état d'urgence et les mesures prises.

Retrait du sous-amendement n°41 rectifié au profit de l'amendement n°8, car la Constitution ne garantit les prérogatives du juge judiciaire qu'en cas de mesures privatives de liberté, et non restrictives de liberté.

Avis défavorable à l'amendement n°66 rectifié. Vous ne pouvez opposer la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à la Constitution elle-même ! Votre amendement exigerait de modifier l'article 66. La notion de liberté individuelle est en lien avec le principe fondamental selon lequel nul ne peut être arbitrairement détenu : c'est le principe de sûreté, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du

citoyen, qui s'oppose à la pratique des lettres de cachet.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – Ces amendements posent trois questions : le rôle de l'autorité judiciaire, la nécessité d'une loi organique, la qualification des mesures. Le Gouvernement n'est pas défavorable au triptyque introduit à l'amendement n°7 mais souhaite conserver les notions de police administrative et d'autorités civiles, stabilisées et rappelées de manière constante par le Conseil constitutionnel. Pour éviter toute confusion, le Gouvernement vous propose d'écrire que la loi fixe les mesures de police administrative pouvant être prises par les autorités civiles, et que ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées.

Dans la Constitution, le renvoi à des lois organiques porte toujours sur l'organisation des pouvoirs publics. Le Conseil constitutionnel peut déjà exercer un regard sur la loi instaurant l'état d'urgence, soit avant la promulgation, s'il est saisi, soit après, *via* une question prioritaire de constitutionnalité. L'exigence d'une loi organique ne nous semble pas adaptée pour des raisons de temporalité : il faut en effet quinze jours entre l'examen par les deux chambres. Ces délais incompressibles sont incompatibles avec l'urgence qu'exige le péril imminent.

Le Premier président de la Cour de cassation a lancé un débat stimulant sur la place du juge, qui sera l'occasion de revisiter la genèse de l'article 66. La conception française est bien établie : le juge administratif est seul compétent pour connaître de la légalité des décisions prises par les pouvoirs publics, dès lors qu'elles n'empiètent pas sur le domaine judiciaire. Quant au juge judiciaire, il est, selon l'article 66 de la Constitution, gardien de la liberté individuelle.

Le Gouvernement n'est pas hostile sur le principe, mais les amendements proposés s'écartent par trop de l'écriture de l'article 66, reprenant des notions voisines mais non identiques. Celle de « protection de la liberté individuelle » ne figure dans aucune jurisprudence. Il suggère d'écrire qu'il ne peut être dérogé à la compétence que l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, tient de l'article 66.

Enfin, je ne peux laisser dire, madame Benbassa, qu'il y aurait eu des abus du fait de l'état d'urgence. Le Conseil d'État a rendu le 11 décembre une décision remarquable par sa densité et sa lisibilité, des sanctions ont été prononcées, des décisions contestables, condamnées - même si leur nombre est infinitésimal. Nous sommes dans un État de droit, le Gouvernement agit sous le contrôle du Parlement et du juge.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci, monsieur le ministre. Nous avons l'habitude de travailler ensemble !

Est-il utile de mentionner dans un texte constitutionnel que les mesures de police administrative sont prises par les autorités civiles ? Cela ne figure nulle part dans la Constitution ; nous pensions renvoyer toutes précisions à la loi organique, mais je suis sensible à votre préoccupation. En ce qui me concerne, je suis prêt à aller dans votre sens et à rédiger ainsi mon amendement : « Les mesures de police administrative pouvant être prises par les autorités civiles pour prévenir ce péril sont strictement adaptées, nécessaires et proportionnées ».

M. le président. – C'est l'amendement n°7 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je me rallie aussi à votre proposition sur l'amendement n°8, qui me paraît supérieure à la mienne. Nous écririons donc : « Il ne peut être dérogé à la compétence que l'autorité judiciaire, gardienne de liberté individuelle, tient de l'article 66 ».

M. le président. – C'est l'amendement n°8 rectifié.

M. Jean Louis Masson. – Je maintiens mon sous-amendement n°21, pour clarifier la terminologie.

Le sous-amendement n°21 n'est pas adopté.

M. Claude Malhuret. – M. Bas m'a contraint à faire la totalité du chemin qui nous séparait sur le péril imminent ; poursuivant sur ma lancée, je retire le sous-amendement n°26 ; le n°27 tombera. Toutefois je ne partage pas l'avis du garde des sceaux : une loi organique offre une garantie plus forte que la saisine du Conseil par soixante sénateurs ou soixante députés, qui exige l'initiative de deux groupes ; quant à la question prioritaire de constitutionnalité, elle intervient très en aval après le déclenchement de l'état d'urgence. Enfin, la loi organique requiert la majorité des membres de l'Assemblée nationale, pas des seuls présents.

Certes il y a urgence, mais la loi organique d'application sera votée avant le déclenchement de l'état d'urgence ; nous pourrions prendre le temps nécessaire. Quant à la loi qui le proroge, elle reste une loi ordinaire. Cela ne nuit pas à l'efficacité du dispositif.

Le sous-amendement n°26 rectifié est retiré.

Le sous-amendement n°27 rectifié devient sans objet.

M. Alain Richard. – L'amendement n°7 est tout à fait bienvenu. Cela dit, est-il utile de préciser que les mesures de police administrative sont prises par les autorités civiles ? Cela va de soi. En 1955, la situation était différente car le pouvoir était en réalité détenu par les militaires. La référence aux autorités civiles est désormais inutile et ne figure d'ailleurs pas dans la Constitution.

M. Jean-Yves Leconte. – L'argument des délais mérite un commentaire. C'est pour éviter ces interrogations sur la temporalité que je propose de faire référence à la loi organique à l'alinéa 3, afin que les mesures administratives susceptibles d'être prises pendant l'état d'urgence soient fixées en amont, par

une loi organique votée auparavant. Sinon, comment assurer la proportionnalité ? Le législateur n'aura compétence que pour proroger l'état d'urgence... C'est une question de sécurité juridique : on ne peut reporter le contrôle de constitutionnalité à une éventuelle QPC.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – L'état d'urgence a été proclamé le 14 novembre 2015. La première QPC a été déposée mi-décembre et l'ensemble des sujets avaient été purgés mi-janvier. Les délais sont brefs.

Mme Esther Benbassa. – Monsieur le garde des sceaux, vous dites qu'il n'y a pas eu d'abus, mais quand vous présidiez le comité de suivi de l'état d'urgence, vous aviez appelé à sortir de cet état d'exception. (*M. Pierre-Yves Collombat le confirme*) Des personnes ont été assignées à résidence abusivement ; sur 3 000 perquisitions, quatre seulement ont donné lieu à des procédures.

M. Béaud n'est pas le seul professeur de droit à s'être opposé à cette constitutionnalisation. Évitez les affirmations par trop cavalières !

M. Alain Néri. – Le débat est riche, le climat excellent. Des interventions se dégagent un consensus sur la nécessité d'une loi organique. Monsieur le garde des sceaux, nous voulons vous aider à atteindre les trois cinquièmes. Plus c'est simple, plus c'est facile à comprendre ! Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, dit Boileau.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pas tout à fait...

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – Madame Benbassa, je n'ai jamais dit qu'il fallait mettre un terme à l'état d'urgence. J'ai simplement dit, le 16 janvier, que l'essentiel de ces mesures me paraissaient devoir être derrière nous. L'essentiel, pas la totalité. Je pèse toujours mes mots ! De même, je n'ai pas dit que le professeur Beaud était le seul à s'être exprimé contre la constitutionnalisation, mais que la grande majorité de la doctrine y était favorable.

L'amendement n°7 rectifié est adopté.

Les amendements n^{os} 49 rectifié, 32 rectifié bis, 19, 33 rectifié bis et 51 rectifié deviennent sans objet.

Le sous-amendement n°41 rectifié est retiré.

M. Pierre-Yves Collombat. – M. Urvoas soulignait dans son rapport à l'Assemblée nationale sur l'état d'urgence que la législation d'exception ne pouvait être une alternative, que le grand dérangement qu'entraîne l'état d'urgence ne peut donc être que d'une brève durée et sans séquelles. On peut en déduire qu'il n'est peut-être pas indispensable de le constitutionnaliser...

La commission des lois a tenté de donner un contenu à l'objectif du Gouvernement d'encadrer l'état d'urgence. La première exigence serait de ne pas utiliser l'état d'urgence à n'importe quoi ! On peut très bien interdire une manifestation sans invoquer l'état d'urgence !

Mme Cécile Cukierman. – Nous soutenons la rédaction initiale de l'amendement, nous le soutiendrons rectifié - même si nous voterons contre l'article premier *in fine*. Il est important de rappeler le rôle de l'autorité judiciaire, *a fortiori* à l'heure où l'on entre dans une société du tout sécuritaire.

L'amendement n°8 rectifié est adopté.

L'amendement n°66 rectifié devient sans objet.

Mme Évelyne Didier. – Au vu du projet de loi de réforme pénale, nous soutenons toute mesure visant à limiter les dérives éventuelles de futures lois d'application de l'état d'urgence. Une loi organique exige une majorité absolue à l'Assemblée nationale et au Sénat, et le Conseil constitutionnel - non que nous lui fassions une confiance aveugle ! - est obligatoirement consulté. C'est une garantie, nous voterons l'amendement n°12.

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement n°12 est important. C'est le seul qui assure un contrôle du Conseil constitutionnel en amont sur les modalités d'application de l'état d'urgence : malgré mes réserves sur la place de cette mention dans l'article, je le voterai.

L'amendement n°12 est adopté.

M. le président. – Amendement n°9, présenté par M. Bas, au nom de la commission.

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Pendant la durée de l'état d'urgence, une proposition de loi ou de résolution ou un débat relatifs à l'état d'urgence sont inscrits par priorité à l'ordre du jour à l'initiative de la Conférence des présidents de chaque assemblée pendant la session ordinaire ou une session extraordinaire ou, le cas échéant, pendant une réunion de plein droit du Parlement.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'Assemblée nationale a apporté une première amélioration au texte du Gouvernement en prévoyant que le Parlement se réunit de plein droit pendant l'état d'urgence. Or la seule référence à cette notion figure à l'article 16 de la Constitution. Que recouvre-t-elle ? C'est à inventer.

Pendant la session ordinaire, le Parlement ne délibère de propositions de loi que lors des semaines réservées ou si le Gouvernement les inscrit à l'ordre du jour prioritaire. Pendant la session extraordinaire, le décret de convocation énumère limitativement les textes débattus. En l'absence de session, il ne se passe rien. Rien ne sert d'écrire que le Parlement se réunit de plein droit s'il ne peut rien faire. Il importe de préciser que le Parlement pourra se saisir à tout moment d'une proposition de loi mettant fin à l'état d'urgence, si les conditions ne sont plus réunies.

Le sous-amendement n°77 n'est pas défendu.

M. le président. – Sous-amendement n°81 à l'amendement n°9 de M. Bas, au nom de la

commission, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Barbier, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin, Guérini et Hue, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et M. Requier.

Amendement n°9, alinéa 3

Après les mots :

chaque assemblée

insérer les mots :

ou d'au moins deux groupes parlementaires

M. Jacques Mézard. – L'état d'urgence étant un état exceptionnel, chacune des sensibilités politiques représentées doit pouvoir obtenir la tenue d'un débat à ce sujet - d'autant plus que les deux assemblées peuvent être dominées par la même majorité. Ce n'est pas une hypothèse d'école ! L'amendement n°81 prévoit que deux groupes parlementaires peuvent demander et obtenir la tenue d'un débat. C'est le moyen de valoriser le rôle du Parlement, la démocratie parlementaire.

M. le président. – Sous-amendement n°39 rectifié à l'amendement n°9 de M. Bas, au nom de la commission, présenté par MM. Bonnacarrère et Kern, Mme Jouanno et M. Marseille.

Amendement n°9, alinéa 3

Après les mots :

de chaque assemblée

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

. Pendant la durée de l'état d'urgence, le Parlement se réunit de plein droit.

M. Philippe Bonnacarrère. – Nous rétablissons l'alinéa 4 du texte de l'Assemblée nationale. Je conviens avec le président de la commission des lois que cette précision n'a pas de portée en ce que le Parlement, hors session et en absence d'ordre du jour, ne pourra légiférer. Mais mon propos est d'une autre nature : la réunion de plein droit interdit toute dissolution de l'Assemblée nationale pendant l'état d'urgence, c'est une garantie en termes de libertés publiques.

M. le président. – Amendement n°67 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Barbier, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin, Guérini et Hue, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et M. Requier.

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Pendant la durée de l'état d'urgence, une proposition de loi ou de résolution ou un débat relatifs à l'état d'urgence sont inscrits par priorité à l'ordre du jour, sur demande d'un ou plusieurs groupes parlementaires de chaque assemblée pendant la session ordinaire ou une session extraordinaire ou, le cas échéant, pendant une réunion de plein droit du Parlement.

M. Jacques Mézard. – J'allais un peu plus loin en ne visant qu'un groupe parlementaire. Mais j'ai entendu les objections du président Bas. Je retire l'amendement.

Le sous-amendement n°67 rectifié est retiré.

Le sous-amendement n°78 n'est pas défendu.

L'amendement n°68 rectifié est retiré.

Le sous-amendement n°80 n'a plus d'objet.

M. le président. – Amendement n°69 rectifié, présenté par MM. Mézard, Collombat, Amiel, Arnell, Barbier, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol, Fortassin, Guérini et Hue, Mmes Jouve, Laborde et Malherbe et M. Requier.

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Pendant la durée de l'état d'urgence, une proposition de loi ou de résolution ou un débat relatifs à l'état d'urgence sont inscrits par priorité à l'ordre du jour, sur demande d'au moins deux groupes parlementaires de chaque assemblée pendant la session ordinaire ou une session extraordinaire ou, le cas échéant, pendant une réunion de plein droit du Parlement.

M. Jacques Mézard. – Défendu.

M. le président. – Amendement n°59, présenté par Mme Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par les mots :

sous le régime de la session parlementaire ordinaire

M. Thierry Foucaud. – Nous précisons que la réunion de plein droit s'effectue sous le régime de la session ordinaire : les parlementaires y ont plus de latitude, y compris pour déposer des propositions de loi, qui pourraient être discutées dans des délais très courts. L'application de l'article 48, ces derniers temps, est assez théorique... Ce serait limiter la toute-puissance de l'exécutif pendant un état qui est d'exception - ce que le Sénat avait tenté de faire en 1961...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le sous-amendement n°81 a nourri un débat très positif en commission, je le soutiens. Il confortera ce que nous souhaitons, soit un meilleur contrôle de l'état d'urgence.

J'ai une interprétation différente de celle de M. Bonnacarrère sur le texte de l'Assemblée nationale. L'article 16 de la Constitution prévoit la réunion de plein droit mais aussi, explicitement, que l'Assemblée nationale ne peut être dissoute : la mention de la seule réunion de plein droit ne garantirait pas contre la dissolution. L'Assemblée nationale a entendu ainsi la portée de sa rédaction. L'objectif poursuivi par l'amendement ne peut être atteint. Si on ajoutait la

suspension du droit de dissolution, j'y serais d'ailleurs défavorable... Retrait du sous-amendement n°39 rectifié. J'ajoute que mon amendement prévoit la réunion de plein droit du Parlement, avec un pouvoir d'action enrichi par le sous-amendement n°81. La représentation nationale ne sera pas le muet du sérail...

Cette argumentation vaut contre l'amendement n°59 : en session ordinaire, deux semaines sur quatre sont réservées à l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement... Retrait.

Enfin, l'amendement n°69 rectifié est satisfait par l'amendement de la commission.

M. Jean-Jacques Urvoas, *garde des sceaux*. – Comme je l'ai indiqué à l'Assemblée nationale, le Gouvernement est favorable à un contrôle permanent du Parlement pendant l'état d'urgence, comme dans le cadre de l'article 16 de la Constitution. Il est cependant prudent au regard de l'inscription dans la Constitution de dispositions relatives à la procédure et de la conformité de celles-ci avec l'article 48. Avis défavorable.

Le sous-amendement n°81 est adopté.

Le sous-amendement n°39 rectifié est retiré.

L'amendement n°9, sous-amendé, est adopté.

L'amendement n°69 rectifié devient sans objet, de même que l'amendement n°59.

M. Philippe Bas, *rapporteur*. – Je demande au garde des sceaux de porter ce message au Premier ministre, sans doute mal informé des travaux de la commission, qui a estimé que nous n'avions pas fait les efforts nécessaires au rassemblement : la plupart des amendements adoptés l'ont été à une très large majorité, voire à l'unanimité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains*)

M. le président. – Nous avons examiné 36 amendements ; il en reste 40.

Prochaine séance, jeudi 17 mars 2016, à 11 heures.

La séance est levée à minuit.

Jacques Fradkine

Direction des comptes rendus

Ordre du jour du jeudi 17 mars 2016

Séance publique

À 11 heures

Présidence :

M. Gérard Larcher, président
M. Thierry Foucaud, vice-président

Secrétaires :

M. François Fortassin - Mme Colette Mélot

1. Suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation (n° 395, 2015-2016).

Rapport de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois (n° 447, 2015-2016).

À 15 heures

Présidence :

M. Gérard Larcher, président

2. Questions d'actualité au Gouvernement.

À 16 h 15 et le soir

Présidence :

M. Thierry Foucaud, vice-président
M. Jean-Pierre Caffet, vice-président

3. Suite de l'ordre du jour du matin.

Analyse des scrutins publics

Scrutin n° 178 sur la motion n°1 rectifiée, présentée par Mme Éliane Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, tendant à opposer la question préalable au projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la nation.

Résultat du scrutin

Nombre de votants :	343
Suffrages exprimés :	342
Pour :	23
Contre :	319

Le Sénat n'a pas adopté

Analyse par groupes politiques

Groupe Les Républicains (144)

Contre : 143

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat

Groupe socialiste et républicain (109)

Contre : 109

Groupe UDI-UC (42)

Pour : 1 - Mme Sophie Joissains

Contre : 40

Abstention : 1 - M. Jean-Marc Gabouty

Groupe communiste républicain et citoyen (20)

Pour : 20

Groupe du RDSE (17)

Pour : 2 - MM. Pierre-Yves Collombat, Robert Hue

Contre : 15

Groupe écologiste (10)

Contre : 10

Sénateurs non inscrits (6)

Contre : 2

N'ont pas pris part au vote : 4 - MM. Philippe Adnot, Jean Louis Masson, Robert Navarro, Alex Türk

Scrutin n° 179 sur l'amendement n°16, présenté par Mme Éliane Assassi et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen, sur l'amendement n°22 rectifié *bis*, présenté par M. Claude Malhuret et plusieurs de ses collègues, sur l'amendement n°46 rectifié, présenté par Mmes Sophie Joissains et Nathalie Goulet et sur l'amendement n°48 rectifié présenté par Mme Esther Benbassa et plusieurs de ses collègues, tendant à supprimer l'article premier du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la nation.

Résultat du scrutin

Nombre de votants :	343
Suffrages exprimés :	333
Pour :	39
Contre :	294

Le Sénat n'a pas adopté

Analyse par groupes politiques

Groupe Les Républicains (144)

Pour : 1 - M. Claude Malhuret

Contre : 142

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Michel Bouvard

Groupe socialiste et républicain (109)

Contre : 106

Abstentions : 3 - M. Jean-Pierre Godefroy, Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Rachel Mazuir

Groupe UDI-UC (42)

Pour : 2 - Mmes Nathalie Goulet, Sophie Joissains

Contre : 39

Abstention : 1 - M. Jean-Marc Gabouty

Groupe communiste républicain et citoyen (20)

Pour : 20

Groupe du RDSE (17)

Pour : 6 - MM. Gilbert Barbier, Yvon Collin, Pierre-Yves Collombat, Robert Hue, Mme Françoise Laborde, M. Jacques Mézard

Contre : 5 - MM. Guillaume Arnell, Alain Bertrand, Jean-Noël Guérini, Mme Hermeline Malherbe, M. Raymond Vall

Abstentions : 6 - MM. Michel Amiel, Joseph Castelli, Philippe Esnol, François Fortassin, Mme Mireille Jouve, M. Jean-Claude Requier

Groupe écologiste (10)

Pour : 9

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Hervé Poher

Sénateurs non inscrits (6)

Pour : 1 - M. Philippe Adnot

Contre : 2

N'ont pas pris part au vote : 3 - MM. Robert
Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier