

Apuntes sobre el proyecto de Ley de Reforma Constitucional del Régimen Jurídico de excepción francés

Flavia Pesci Feltri

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

Los Heraldos Negros

*Hay golpes en la vida, tan fuertes... Yo no sé.
Golpes como del odio de Dios; como si ante ellos,
la resaca de todo lo sufrido
se empozara en el alma... Yo no sé.*

*Son pocos; pero son... Abren zanjas oscuras
en el rostro más fiero y en el lomo más fuerte.*

*Serán tal vez los potros de bárbaros atilas;
o los heraldos negros que nos manda la Muerte.*

*Son las caídas hondas de los Cristos del alma,
alguna fe adorable que el Destino blasfema.
golpes sangrientos son las crepitaciones
de algún pan que en la puerta del horno se nos quema.*

*Y el hombre... Pobre... pobre! Vuelve los ojos, como
cuando por sobre el hombro nos llama una palmada;
vuelve los ojos locos, y todo lo vivido se empoza, como un charco de
culpa, en la mirada.*

Hay golpes en la vida, tan fuertes ... Yo no sé!¹

Resumen: Como consecuencia de los ataques terroristas ejecutados en París el 13 de noviembre de 2015, fue declarado el Estado de emergencia en el territorio francés. Este artículo aborda las principales características del proyecto de ley sobre la Reforma Constitucional del Régimen Jurídico de Excepción propuesto por el Gobierno así como el debate que ha surgido en la sociedad francesa sobre estos temas.

Abstract: As a result of the acts committed by terrorists in Paris back in November 13th 2015, it was declared a National Emergency throughout the French territory. This article addresses the main features regarding the legal aspects of the draft bill on Constitutional Reform for the Legal Exception Regime proposed by the Government, as well as the debate risen on these issues within French society.

Palabras Clave: Ataques terroristas. Francia. Propuesta de Reforma constitucional del Régimen Jurídico de Excepción.

Key words: Acts terrorists. France. Draft Bill on Constitutional Reform for the Legal Exception Regime.

¹ César Vallejo. *Los Heraldos Negros*, (1918).

I. DEL DESVARÍO, LA BARBARIE Y LA IRRACIONALIDAD. PARÍS, 13 DE NOVIEMBRE 2015

En la noche del viernes 13 de noviembre de 2015, durante tres largas horas entre las 21:20 y las 0:20 se vivió el terror y la angustia en París. Un grupo de terroristas yihadistas del mal llamado “estado islámico” impusieron la muerte, actuando de manera coordinada en diversos lugares de la ciudad:

- 21h20. En las afueras del Estadio de Francia en Saint-Denis, donde se jugaba el partido de fútbol Francia-Alemania y en cuyo recinto se encontraba el presidente de Francia, François Hollande, tres kamikazis se hicieron explotar dejando como víctimas a un peatón que volvía a casa.
- 21h25. En el Bar le Carrillon y en el restaurante le Petit Cambodge en la esquina de las calles Alibert y Bichat (París, arrondissement X), tres individuos a bordo de un carro abrieron fuego contra los clientes que ahí se encontraban, dejando un saldo de 15 muertos y 10 heridos.
- 21h32. Minutos después, en el bar la Bonne Bière, entre las calles Fontaine au-Roi y Faubourg-du-Temple (París, arrondissement XI), otro vehículo en el que se encontraban tres terroristas, se aproxima a la terraza del referido bar y, siguiendo el mismo procedimiento, asesinan a 5 personas y lesionan a otras 8.
- 21h36. Se repite el mismo tipo de ataque, sorprendiendo a los clientes del restaurante Belle Equipe ubicado en la Rue de Charonne (Paris, arrondissement XI), de los cuales mueren 19 personas y hay 9 heridos;
- 21h40. Cuatro minutos más tarde, frente al café restaurante Comptoir en el boulevard Voltaire (Paris, arrondissement XI) un kamikazi se dio muerte hiriendo gravemente a tres personas; a esa misma hora, otro vehículo se detiene delante de la conocida y famosa sala de conciertos Bataclan, ubicada en el mismo boulevard Voltaire, en cuyo recinto se desarrollaba un concierto de rock. Del referido vehículo se bajaron tres asesinos para irrumpir en el concierto y ametrallar a mansalva a las personas que ahí se encontraban, manteniendo secuestrados durante tres largas horas a los sobrevivientes, hasta que, pasada la medianoche, la policía de élite francesa (BRI y RAID) entró y neutralizó a todos los terroristas.²

Saldo del la barbarie descrita: 130 muertos y 352 heridos. Se dice rápido y se escribe también rápidamente, pero no son números ni letras: 130 ciudadanos, ciento treinta personas que salieron un viernes en la noche a disfrutar el inicio del fin de semana y que por azar, coincidencias y “razones” ajenas, fueron el objetivo de un grupo de personas quienes guiados por la demencia y la irracionalidad decidieron, sin más, truncarles la vida.

En esa dura y aterradora noche y como consecuencia de los atentados múltiples, el impactado presidente François Hollande a través de las pantallas de televisión, declaró el *Estado de emergencia* sobre todo el territorio francés así como el cierre de sus fronteras.

² Cfr., la fuente periodística “Le Parisien”, de fecha 15 de noviembre de 2015, pp. 3.

II. BREVÍSIMAS NOTAS SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN EN FRANCIA³

El Estado de excepción es un régimen jurídico extraordinario que suspende temporalmente el Estado de derecho cuando se presentan situaciones de naturaleza tan graves y anormales que, para enfrentarlas, se hace necesaria la limitación total o parcial de ciertas garantías y libertades.

Por lo general, este régimen excepcional se encuentra previsto en las constituciones de los países contemporáneos, cuyos textos especifican a) las circunstancias concretas que pueden dar lugar a la implementación del mismo clasificándose, en tal sentido, los distintos tipos de regímenes de excepción; y, b) las garantías y libertades que necesariamente deben ser respetadas ante la proclamación de alguno de tales regímenes.

En el ordenamiento jurídico francés, el Estado de excepción se encuentra regulado constitucional y legalmente y está conformado por distintos tipos: a) el *Régimen de la Teoría de las Circunstancias Excepcionales*; b) el *Estado de sitio*; y, c) el *Estado de emergencia*.

Los primeros dos regímenes están previstos en la Constitución francesa vigente de 1958; y el *Estado de emergencia* está regulado en la Ley N° 55-385 del 3 de abril de 1955.

En el artículo 16 de la Constitución francesa se encuentra el régimen de excepción denominado *Teoría de las Circunstancias Excepcionales*, “teoría elaborada por el Consejo de Estado Francés y definida por Laubadère como «legalidad de excepción en la que la autoridad administrativa se beneficia de una amplitud de competencia no prevista por la ley»”.⁴

Es, de los regímenes de excepción en Francia, el más derogatorio del Estado de derecho por cuanto permite al Presidente de la República reunir, temporalmente, el poder de legislar y de ejecutar. El artículo referido expresa que:

“Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.

Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios para cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado sobre ello.

³ Para la redacción de estas brevísimas notas sobre el Régimen de excepción en Francia se han consultado los siguientes textos: P. Cossalter. “Légality de crise et état d’urgence, en *Revue générale du droit on line*, 2015, número 22919 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22919); Hauriou, M. “Limites des pouvoirs de police en temps de guerre”, Note sous Conseil d’Etat, 28 février 1919, Dol et Laurent, S. 1918-1919.3.33; *Revue générale du droit on line*, 2014, numéro 13270, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=13270. P. Montalivet. “Les objectifs de valeur constitutionnelle”, *Cahiers du Conseil constitutionnel* N° 20, juin 2006, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-20/les-objectifs-de-valeur-constitutionnelle.50643.htm>; E. Palle. *Retour aux fondamentaux. Vers une République Civique*. Editions Baudelaire, 2015. F. Rolin. “L’état d’urgence”, in: *Bertrand Mathieu (dir.)*, 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Dalloz, 2008, pp. 611-619.

⁴ Jiménez de Parga y M. Cabrer. “La teoría y la realidad constitucional contemporáneas”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 86-87, 1956, pp. 157-186.

El Parlamento se reunirá de pleno derecho.

No podrá ser disuelta la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes extraordinarios.

Tras treinta días de ejercicio de los poderes excepcionales, el Consejo Constitucional podrá ser solicitado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores, a efectos de examinar si se siguen cumpliendo las condiciones enunciadas en el primer párrafo. Se pronunciará lo antes posible mediante anuncio público. Procederá de pleno derecho a este examen y se pronunciará en las mismas condiciones al término de sesenta días de ejercicio de los poderes excepcionales y en cualquier momento pasado este plazo.”

La redacción genérica e indeterminada de la disposición transcrita, ha generado muchas críticas en la doctrina jurídica francesa ya que, visto sus términos, existe el peligro y el riesgo del ejercicio arbitrario y dictatorial del poder Ejecutivo, especialmente porque las medidas de control previstas en la Constitución se consideran leves.

No obstante lo anterior, en la actualidad la doctrina y jurisprudencia francesas son unánimes en señalar que ante la posibilidad de la concreción del artículo 16 constitucional resulta indispensable el acuerdo de todas las instituciones de la República que ahí se mencionan y que solamente puede acudirse a este régimen en caso de guerra territorial o golpe militar.

El Estado de sitio, por su parte, se encuentra regulado en el artículo 36 de la Constitución francesa⁵ y su régimen es desarrollado por el Código de la Defensa; este régimen excepcional puede ser declarado en los casos en los cuales el peligro inminente contra la República provenga de una guerra extranjera o de una sublevación armada.

Como nos lo recuerda Agamben,

“El origen del estado de sitio está en el decreto del 8 de julio de 1791 de la Asamblea Constituyente francesa, que distinguía *entre état de paix*, en el cual la autoridad militar y la autoridad civil actuaban cada una en su propia esfera, *état de guerre*, en el cual la autoridad civil debía actuar en acuerdo concertado con la autoridad militar, y *état de siege*, en el cual “todas las funciones de las cuales la autoridad civil está investida para el mantenimiento del orden y de la policía interna pasar al comandante militar, que la ejercita bajo su exclusiva responsabilidad” (*ibíd.*). El decreto se refería solamente a las plazas-fuertes y a los puertos militares; pero con la ley del 19 de fructidor del año V, el Directorio asimiló las comunas del interior a las plazas-fuertes, y con la ley del 18 del mismo año, se atribuyó el derecho de poner una ciudad en estado de sitio.

La historia posterior del estado de sitio es la historia de su sucesivo emanciparse de la situación bélica a la cual estaba originariamente ligado, para ser usado como medida extraordinaria de policía frente a desórdenes y sediciones internas, deviniendo así de efectivo o militar en ficticio o político. En todo caso, es importante no olvidar que el estado de excepción moderno es una creación de la tradición democrático-revolucionaria, y no de la tradición absolutista.”⁶

Por último, el *Estado de emergencia* no está previsto en el texto constitucional francés vigente sino en una ley anterior a su promulgación. La declaración del *Estado de emergencia*

⁵ Constitución Francesa de 1958

Artículo 36. El estado de sitio es decretado en Consejo de Ministros. Su prolongación más allá de los doce días puede ser autorizada únicamente por el Parlamento.

⁶ Agamben, G. El estado de excepción como paradigma del gobierno”, en la página Web *Estudios de Historia Cultural*. http://www.historiacultural.net/hist_rev_agamben.htm

implica la suspensión temporal, pero moderada, del funcionamiento normal de las instituciones, por lo que no debe confundirse con el régimen de excepción previsto en el artículo 16 ni con el régimen del *Estado de sitio*.

El *Estado de emergencia* debe ser declarado mediante decreto por el Presidente de la República deliberado en Consejo de Ministros y su prolongación por más de doce días solamente podrá ser autorizada por el Parlamento.

La diferencia fundamental entre el *Estado de sitio* y el *Estado de emergencia* es que la proclamación del primero implica el traslado del poder civil al poder militar; mientras que en el segundo, lo que sucede es una ampliación a las autoridades administrativas civiles de poderes excepcionales que le permitan restablecer las garantías de libertad que, en determinadas circunstancias, pueden verse gravemente afectadas.

Es en la Ley N° 55-385 del 3 de abril de 1955 donde aparece regulado, por primera vez, este mecanismo que prevé la suspensión del derecho común y, por tanto, la suspensión, total o parcial y temporal de ciertos derechos fundamentales al otorgarle a las autoridades administrativas del Estado poderes excepcionales cuando acontezcan situaciones tan peligrosas que desestabilicen, pongan en grave riesgo la vida de los ciudadanos; el sistema del Estado de derecho; y, las instituciones republicanas.

Efectivamente, en su artículo 1 la Ley N° 55-385 establece que el *Estado de emergencia* podrá ser declarado en todo el territorio de la República Francesa y en los departamentos de ultramar, en aquellos casos de peligro inminente que se produzcan como consecuencia de a) atentados graves contra el orden público; y, b) situaciones que, por su naturaleza y gravedad, tienen carácter de calamidad pública.

Esta Ley surge en el año 1955 para enfrentar los atentados y acciones violentas que el *Movimiento de Independencia del Frente de Liberación Nacional de Algeria* inició en 1954 contra el Estado francés con el objetivo de obtener su independencia, la cual se produjo en 1962.

Desde 1955 hasta noviembre de 2015 el gobierno francés ha acudido a la declaración del *Estado de emergencia* seis veces⁷, la última de las cuales se concretó el 13 de noviembre de 2015 a raíz de los atentados yihadistas descritos anteriormente, y lo ha hecho aplicando el régimen establecido en la Ley N° 55-385.

⁷ El Estado de emergencia ha sido decretado en Francia en las siguientes fechas:

- En 1955, 1958 y 1961 en respuesta a la guerra de Algeria sobre la base de la Ley N° 55-385 del 3 de abril del 1955 que regula el estado de emergencia;
 - En 1985, debido a los acontecimientos de Nueva Caledonia, mediante Decreto 85-35 del 12 de enero de 1985;
 - En el año 2005 en todo el territorio metropolitano tras los disturbios “en los suburbios”, mediante Decreto N° 2005-1386 del 8 noviembre de 2005;
 - En el 2015, tras los ataques en París en la noche del 13 al 14 de noviembre 2015 (Decreto N° 2015 hasta 1475 de 14 de noviembre 2015 la aplicación de la Ley N° 55-385 de 3 de abril 1955).
- Las primeras cuatro declaratorias de Estado de emergencia fueron realizadas para hacer frente a situaciones de guerra civil o intentos de golpe, la efectuada en el año de 2005 fue decretada para contrarrestar disturbios que se habían producido, declaratoria que fue duramente criticada por considerarse que las circunstancias no ameritaban la aplicación del Estado de emergencia.

Esta Ley nacida para resolver el conflicto derivado en la época del colonialismo francés, no fue derogada por la Constitución de 1958 por lo que su constitucionalidad fue puesta en duda durante muchos años hasta que, finalmente, el 25 de enero de 1983 el Consejo Constitucional Francés resolvió, mediante decisión 85-187 DC, que la Constitución de 1958 no había derogado la Ley de 1955 y que la regulación legal del *Estado de emergencia* era vigente por ser su contenido conforme al texto constitucional.⁸

La ausencia de previsión constitucional del *Estado de emergencia* ha sido la razón por la cual se ha planteado la modificación de la Constitución francesa con el objeto de incorporar y determinar de manera clara los siguientes puntos: las circunstancias que podrían dar origen al régimen excepcional de emergencia; el procedimiento para su declaración; su duración; y, sus eventuales prórrogas.

En efecto, en el año 2007 el *Comité de Reflexión y Propuestas sobre la modernización y el reequilibrio de las instituciones* presentó una propuesta de modificación de los artículos 16 y 36 constitucionales en la que se hacía énfasis en la necesidad de introducir expresamente en la previsión del *Estado de emergencia*. Esta solicitud no fue atendida en esa oportunidad y, a raíz de los eventos fatídicos del 13 de noviembre de 2015, es nuevamente retomada por el gobierno francés.

III. DE LA SOLICITUD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA Y SU GOBIERNO DE MODIFICAR EL RÉGIMEN JURÍDICO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DEL *ESTADO DE EMERGENCIA*

1. *De las modificaciones a la Ley N° 55-385*

Decretado el *Estado de emergencia* en la madrugada del 14 de noviembre de 2015, el presidente Hollande expresó ante el Parlamento, el 16 del mismo mes y año, que además de solicitar la modificación del contenido de algunas disposiciones de la Ley N° 55-385 de 1958, llevarían una propuesta ante el Consejo de Estado Francés, de modificación del texto constitucional en dicha materia.

El 20 de noviembre pasado, el Senado aprobó⁹ las modificaciones de la Ley N° 55-385 solicitadas por el gobierno francés, las cuales incluyeron no sólo la prórroga por tres meses del estado de emergencia, más allá de los 12 días; sino también un conjunto de cambios que tienen como objeto reforzar la eficacia de sus disposiciones. En tal sentido, fueron aprobadas las siguientes:

- La obligación del Gobierno de mantener informados a la Asamblea Nacional y al Senado de todas las medidas tomadas en virtud de la declaración del *Estado de emergencia*. Los referidos órganos podrán, igualmente, pedir todas las informaciones que consideren oportunas para ejercer el control y la evaluación de tales medidas (Art. 4.1).
- El régimen de arresto domiciliario se actualiza. Se especifican los términos en que debe ejecutarse, y se señalan las reglas que ha de seguir la policía y las limitaciones

⁸ Vid. Décision 85-187 DC. Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances Journal officiel du 26 janvier 1985, page 1137. Recueil, p. 43 ECLI:FR:CC:1985:85.187.DC <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-187-dc/decision-n-85-187-dc-du-25-janvier-1985.8162.html>

⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

que pueden imponérsele al sospechoso en cuanto a la posibilidad de entrar o no en contacto con otras personas. En caso de que las autoridades le asignen a aquél una residencia, la reforma de la ley especifica los términos de su movilización y la presentación ante las autoridades policiales.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que las personas que hayan sido condenadas y hayan cumplido su pena sigan bajo la supervisión de la policía mediante la utilización de brazaletes electrónicos, previo consentimiento por escrito de aquéllas (Art. 6).

- La ley reformada permite la disolución, por parte de las autoridades administrativas (Prefectos y Ministro del Interior), de las asociaciones o grupos que estén involucrados en facilitar o incitar la comisión de actos dirigidos a afectar gravemente el orden público (Art. 6-1).
 - El Ministro del Interior puede ordenar el cierre provisional de salas de espectáculos y lugares de reunión de cualquier naturaleza, que se encuentren ubicados en las zonas en las cuales se haya declarado el *Estado de emergencia*, así como prohibir reuniones dirigidas a provocar el desorden (Art. 8).
 - Se detallan los procedimientos de búsqueda de sospechosos, los cuales deberán ser informados a los fiscales y llevados a cabo en presencia de un agente de la policía. (Art. 11).
 - También, el Ministro del Interior puede tomar todas las medidas dirigidas a bloquear los sitios de comunicación pública que glorifiquen el terrorismo o inciten a la realización de actos terroristas. (Art. 11).
 - Para finalizar, las sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la ley se incrementan sustancialmente (Art. 13).
2. *De las modificaciones propuestas para reformar la Constitución francesa y unificar el Régimen de excepción*

Ya se ha expresado que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución francesa en el año 1958, y el mantenimiento de la legislación de urgencia regulada en la Ley N° 55-385 de 1955, siempre se discutió la necesidad o no de modificar el texto constitucional a los fines de uniformar el régimen del Estado de excepción francés y unir, en un solo artículo de la Constitución, los términos de su promulgación y duración.

En el discurso ante el Parlamento, el 16 de noviembre de 2015, el presidente Francés declaró que solicitaría a esa instancia la modificación de la norma constitucional, para incorporar el *Estado de emergencia* “en el mármol de la Constitución” con “el único objetivo de tener los mecanismos claros para luchar contra las amenazas radicales y violentas del terrorismo”¹⁰.

El *Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para la Protección de la Nación* introducido por el Gobierno francés, propone la incorporación de dos artículos:

- a) una primera disposición, en la que se consagraría la sanción de la pérdida de la nacionalidad francesa de aquellos binacionales nacidos en Francia condenados, mediante sentencia definitiva, por haber cometido crímenes o delitos contra los intereses fundamentales de la Nación; o que sean calificados como actos terroristas; y,

¹⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>

b) un segundo artículo, el 36-1, que regule las condiciones para la declaración y la prórroga del *Estado de emergencia*, en los términos actualmente previstos en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 55-385 del 3 de abril de 1955.

La propuesta de *Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para la Protección de la Nación*, se fundamenta en la necesidad de que se incorporen en el texto de la Constitución las condiciones de activación del *Estado de emergencia* de manera que las mismas no puedan ser modificadas por el legislador y este tenga, a su vez, el fundamento constitucional para introducir disposiciones legales que permitan reforzar la actuación de las fuerzas de policía en la previsión y combate de atentados contra el orden público.

En cuanto a esta última fundamentación del *Proyecto de Ley de Reforma Constitucional*, la propuesta señala que aun cuando “tras la decisión del Consejo Constitucional N° 85-187 DC de 25 de enero de 1985, el Consejo de Estado dictaminó que no hay incompatibilidad entre el principio de la Ley N° 55-385 de 3 de abril, 1955 y la Constitución (CE, el 21 de noviembre de 2005, N° 287 217), o entre esta ley y las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en particular, su artículo 15 (CE, 24 de marzo de 2006, los números 286834 y 278218)”, la no previsión constitucional del *Estado de emergencia* hace que el legislador, ante la necesidad de tener que adaptar la Ley N° 55-385 para hacer frente a las circunstancias excepcionales que se presenten, se encuentre limitado por la ausencia de fundamento constitucional.

Asimismo, la propuesta argumenta que con el nuevo artículo 36-1 del Proyecto referido se proporcionaría al legislador una base constitucional lo suficientemente sólida para que pueda incorporar en la Ley N° 55-385 de 03 de abril 1955, medidas administrativas (como las relativas al control de identidad, la detención administrativa o la incautación administrativa de objetos y computadores) dirigidas a que las autoridades correspondientes hagan frente, con mayor eficacia y eficiencia, a los peligros y acontecimientos derivados del terrorismo.

Por lo que se refiere a la exigencia de incorporar en la Constitución la sanción de la pérdida de la nacionalidad de los binacionales para castigar a los autores de crímenes considerados muy graves, la propuesta señala de que es necesario, en caso de que se apruebe, que el legislador determine específicamente la lista de los delitos que podrían conducir a su aplicación.

3. *Del análisis elaborado por el Consejo de Estado Francés sobre el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para la Protección de la Nación*

El 23 de diciembre de 2015 el Consejo de Estado Francés, en respuesta al proyecto de ley de reforma constitucional emitió sus conclusiones pronunciándose en el siguiente sentido¹¹.

En cuanto a la primera propuesta, relativa a la pérdida de la nacionalidad de los binacionales condenados por la comisión de actos terroristas o crímenes dirigidos a atacar los intereses fundamentales de la Nación, señaló que dicha medida responde a un objetivo legítimo que consiste en sancionar a los autores de actos o infracciones tan graves contra la Nación que no merecen pertenecer más a ella y, por lo tanto, es favorable a que se incorpore dicha disposición en el texto constitucional.

Sin embargo expresa, en primer término, que el proyecto de ley prevé la posibilidad de sancionar a todas aquellas personas que hayan cometido un crimen o un delito que constituya

¹¹ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Loi-constitutionnelle-de-protection-de-la-Nation>

un acto de terrorismo o un atentado a los intereses de la Nación y que tales infracciones (previstas en el Código Penal) no son todas ellas de naturaleza criminal, por lo que es indispensable establecer claramente los delitos susceptibles de justificar la pérdida de la nacionalidad ya que los mismos constituirían verdaderos actos criminales contra la Nación.

Para tal efecto, afirma inconveniente introducir el término “terrorismo” en el texto constitucional y que, en su lugar, deberá expresarse que la pérdida de la nacionalidad podrá aplicarse únicamente a aquellas personas “condenadas por un crimen que constituya un atentado grave a la vida de la Nación” y que le corresponderá al legislador precisar claramente cuáles son las acciones que deben ser consideradas como tales.

En segundo lugar, el máximo órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo considera que la nueva disposición no debe ubicarse en el primer título de la norma fundamental que contiene los principios de soberanía, tal y como lo plantea la propuesta de reforma constitucional, sino insertarse en el artículo 34 relativo a la nacionalidad y, en tal sentido, propone el siguiente texto:

“La nacionalidad, sus modos de adquisición y pérdida, incluida las de aquellas personas de origen francés y que tengan otra nacionalidad, puede perderse cuando aquellas sean condenadas por un delito que constituye una grave violación contra la vida de la Nación”

En lo que concierne la segunda propuesta, el Consejo de Estado Francés recuerda que ya el Consejo Constitucional mediante la decisión N° 85-187 DC del 25 de enero de 1985, había declarado que la Ley del 3 de abril de 1995 no había sido abrogada por la Constitución y, en tal sentido, el Consejo de Estado Francés considera que la incorporación del artículo 36-1 fortalecería el régimen del *Estado de emergencia* pues su previsión constitucional en torno a cuestiones de fondo y de procedimiento impedirían su modificación por el legislador.

Asimismo, señala que con la introducción del nuevo artículo 36-1 impide que por vía legislativa se agreguen otros motivos para la declaración del *Estado de emergencia*; o que, en una eventual futura reforma de la ley, se disponga que su extensión sea ilimitado.

Después de hacer algunas precisiones y recordar que el *Estado de emergencia* es un estado de crisis que nunca podrá ser entendido como una situación indefinida, declara que la formulación del nuevo artículo 36-1 es conforme a los compromisos europeos e internacionales asumidos por Francia.

En consecuencia, el Consejo de Estado Francés propone que la redacción del artículo 36-1 debe ser del tenor siguiente:

“El estado de emergencia será declarado por el consejo de ministros sobre la totalidad o parte del territorio de la República, en casos de peligro inminente que resultan de violaciones graves del orden público, o en el caso de eventos que representen, por su naturaleza y gravedad, el carácter de calamidad pública.

La ley establece las medidas de policía administrativa que las autoridades civiles pueden tomar para prevenir este riesgo o para hacer frente a este tipo de eventos.

La extensión del estado de emergencia más allá de doce días puede ser autorizado solamente por la ley. La misma fijará su duración definitiva.”

Declarada por parte del Consejo de Estado Francés la conformidad del *Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para la Protección de la Nación*, se dispone que el mismo deberá ser debatido por la Asamblea Nacional a partir del 3 de febrero del 2016.

IV. DEBATE PÚBLICO EN TORNO A LA NECESIDAD O NO DE LAS MODIFICACIONES DE LA LEY N° 55-385 Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Ante la declaratoria del Estado de emergencia del 14 de noviembre de 2015, absolutamente justificada constitucional y legalmente, el control por parte de la sociedad sobre el ejercicio de los poderes extraordinarios del gobierno francés comenzó a activarse inmediatamente a través de todos los medios de comunicación.

Efectivamente, pasadas cuarenta y ocho horas del impacto emocional, político y social que generaron los terribles acontecimientos de la noche del 13 de noviembre, organizaciones protectoras de los derechos humanos, la academia, periodistas y políticos, entre otros, comenzaron a levantar su voz sobre la necesidad de revisar con extrema cautela, durante la permanencia del *Estado de emergencia*, el ejercicio del poder por parte del gobierno y sus fuerzas policiales.

Igualmente, se produjo una discusión pública y plural sobre la conveniencia o no de la prórroga por más de doce días del *Estado de emergencia*; se analizó y debatió la reforma de la Ley N° 55-385 y las propuestas de reforma constitucional que, en tal sentido, presentó el Gobierno.

Hasta la fecha en la que se escriben estas notas, los medios de comunicación continúan diariamente exponiendo los argumentos a favor o en contra de la necesidad de reformar la Constitución francesa en materia de Estado de excepción; igualmente, se analizan las medidas de excepción ejecutadas por el gobierno desde la puesta en marcha del *Estado de emergencia* y se cuestiona la conveniencia o no de haberlo prorrogado.

En fin, se produce en el seno de la sociedad francesa un debate político y jurídico que atañe a cada uno de sus ciudadanos quienes lo exigen y promueven en virtud del grado de conciencia en torno a la necesidad de salvaguardar las instituciones republicanas y los derechos y libertades fundamentales que han sido conquistados con tanto esfuerzo.

Así por ejemplo, la Liga de los Derechos del Hombre¹², supervisa a través de comunicados semanales el ejercicio de los poderes excepcionales emitiendo constantes críticas sobre la actuación del gobierno y sobre el riesgo que implica para los derechos y libertades la prórroga por tres meses más del *Estado de emergencia*. Por su parte, los juristas son consultados permanentemente sobre la implementación del *Estado de emergencia* y manifiestan sus consideraciones en relación a su ejecución y a la reforma constitucional propuesta.

Los medios de comunicación, tanto televisivos como la prensa escrita y digital dedican, a este tema y cada día, varios de sus espacios, generándose así una discusión y reflexión constante en la sociedad que obliga a los titulares del poder público a ejercer su poder dentro de la legalidad y en el marco de los valores del Estado de derecho.

1. *Críticas formuladas a la prórroga del Estado de emergencia y al Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para la Protección de la Nación*

En líneas generales, todos están de acuerdo de que la implementación del *Estado de emergencia* fue absolutamente legítima y necesaria por cuanto la misma respondía a las circunstancias terribles producidas la noche del 13 de noviembre de 2015.

¹² Asociación francesa creada en 1898 para la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, se ha dicho que su prórroga inmediata fue un exceso sin justificación puesto que, vista las implicaciones que el *Estado de emergencia* conlleva en materia de la limitación de los derechos y libertades fundamentales, la misma hubiera podido ser aprobada por un mes, transcurrido el cual era posible hacer un balance y verificar la necesidad de implementarlo nuevamente.¹³

¹³ Los medios impresos o virtuales que se han consultado para la redacción de este punto son los siguientes:

1. Ligue de droits de l'Homme (LDH)

Projets du Président de la République: L'État d'urgence en permanence?, el 16 novembre de 2015

On doit lutter contre le terrorisme sans porter atteinte à nos libertés, el 19 de novembre de 2015.

État d'urgence en outre-mer: Vivance!, el 24 de noviembre de 2015.

Le Gouvernement doit rescoeter le droit de manifester, el 25 de noviembre de 2015.

Le Ministre de l'intérieur perd ses nerfs, confond et assimile le mouvement associatif au terrorisme, del 26 de noviembre de 2015.

La LDH interviendra volontariement sur la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité des assignations à résidence, décidées dans le cadre de l'état d'urgence, avec la Constitution, del 15 de diciembre de 2015.

Sortir de l'état d'urgence, del 17 de diciembre de 2015.

2. Liberation. <http://www.liberation.fr>

Laure Equy, "Le dispositif instauré samedi va être prolongé d'au moins trois mois, ce qui nécessite une modification législative. L'occasion de le durcir?" del 15 de novembre de 2015; "«Etat de crise»: une révision improvisée", de 17 novembre 2015; Lilian Alemagna, "Etat d'urgence : ce que le gouvernement va changer" de 18 novembre 2015; Laure Equy, "Etat d'urgence: le Conseil constitutionnel valide les assignations à résidence", de 22 décembre 2015.

Ondine Millot, Renaud Lecadre et Sylvain Mouillard, "Etat d'urgence, mode d'emploi", del 16 novembre del 2015 ;

Laure Bretton, "L'ère de la guerre", del 16 noviembre del 2015;

Alain Auffray, "La droite face au piège constitutionnel", de 17 novembre de 2015;

Amaelle Guiton, "Le Parlement adopte la prolongation de l'état d'urgence pour trois mois" de 20 novembre del 2015; "La LDH veut que le Conseil constitutionnel se prononce sur l'état d'urgence", del 11 décembre 2015;

Lilian Alemagna, "L'état d'urgence inscrit au «36-1»" del 3 décembre 2015; "L'urgence gravée dans le marbre", del 21 diciembre 2015;

Paul Cassia, Professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne "Contre la constitutionnalisation de l'état d'urgence", del 22 décembre 2015.

2. Le Monde. www.lemonde.fr

Etat d'urgence: «une marge de manœuvre bien trop large est offerte aux autorités» http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/11/19/etat-d-urgence-une-marge-de-man-uvre-bien-trop-large-est-offerte-aux-autorites_4813627_823448.html

Patrick Weil et Jules Lepoutre Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité! http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/03/refusons-l-extension-de-la-decheance-de-la-nationalite_4823830_3232.html

"Que contient la loi sur l'état d'urgence ?", http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/11/23/que-contient-la-loi-sur-l-etat-d-urgence_4815295_1653578.html

Faut-il constitutionnaliser l'état d'urgence ? 10 tribunes pour y réfléchir. del 21 de diciembre de 2015. http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/21/faut-il-constitutionnaliser-l-etat-d-urgence_4835982_3232.html

"Le texte suscite de vives inquiétudes chez les juristes". http://s1.lmde.fr/image/2015/12/21/534x0/4835981_6_f233_le-texte-suscite-de-vives-inquietudes-chez-les_be7bb70ead320d56553d5aa026e98cb5.jpg

Con relación a la incorporación del artículo 36-1 cuya finalidad es la previsión constitucional del *Estado de emergencia*, se ha señalado que los Constituyentes de 1958 no la incluyeron en el texto constitucional por considerarlo absolutamente distinto al *Estado de sitio* que implica, como se mencionó más arriba, la transferencia de los poderes excepcionales a las autoridades militares y que debe implementarse únicamente ante una situación de guerra interna o externa.

Se subraya, asimismo, que la justificación aportada por el gobierno de que la reforma constitucional fortalecería la regulación del *Estado de emergencia*, han sido ya resueltas por el ordenamiento jurídico francés por lo que la reforma constitucional, resultaría inútil.

En tal sentido se señala que en cuanto a la prórroga del *Estado de emergencia*, la propuesta del proyecto de ley de reforma constitucional expresa lo mismo que había ya resuelto el Consejo Constitucional en el año 1985, que en su momento señaló que el procedimiento para la misma es el previsto para el *Estado de sitio* regulado en el artículo 36 constitucional.

Por otra parte, estiman los críticos que la justificación de modificar la Constitución para que se permita a las autoridades civiles mantener los arrestos domiciliarios y otras medidas después de cesar el *Estado de emergencia*, resulta falsa porque para ello no es necesario tocar el texto constitucional debido a que esa posibilidad puede preverse en la Ley N° 55-385.

En relación con la segunda de las modificaciones, referida a la privación de nacionalidad para los binacionales nacidos en Francia y condenados mediante una sentencia definitivamente firme por haber cometido actos criminales contra la Nación, se han formulado numerosas críticas y alertas.

Las mismas se pueden resumir de la siguiente manera:

http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/21/faut-il-constitutionnaliser-l-etat-d-urgence_4835982_3232.html#uzzxUDrJsuKzDZPK.99

http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/11/19/etat-d-urgence-une-marge-de-man-uvre-bien-trop-large-est-offerte-aux-autorites_4813627_823448.html

http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/19/pour-les-juristes-l-etat-d-urgence-est-un-moindre-mal_4812938_4809495.html

http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/01/04/face-a-la-decheance-de-nationalite-l-amertume-des-binationaux_4841151_3224.html

Déchéance de nationalité : qui serait concerné par le projet de loi constitutionnelle ?

http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/01/04/decheance-de-nationalite-qui-serait-concerne-par-le-projet-de-loi-constitutionnelle_4841434_3224.html

http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/01/20/hollande-la-prolongation-de-l-etat-d-urgence-tout-a-fait-probable_4850670_4809495.html

3. Artículos de otros medios de comunicación digital:

Anne-Marie Le Pourhiet, professeur de droit public État d'urgence: une révision constitutionnelle parfaitement inutile. Mardi 29 Décembre 2015; <http://www.marianne.net/agora-etat-urgence-revision-constitutionnelle-parfaitement-inutile-100239039.html>

Entrevista TV5 Monde en tal sentido Patrikh Baudouin abogado penalista y Presidente Honorario de la Federación Internacional de Derechos Humanos.

<http://www.franceinfo.fr/actu/justice/article/les-mesures-securitaires-vont-elles-depasser-l-etat-d-urgence-756337>

- Es una medida totalmente ineficaz e inútil debido a que su vocación de persuadir a los terroristas nunca será materializada ya que resulta absurdo pensar que un terrorista que no le tiene miedo a la muerte pueda dejar de realizar tales actos por temor a dejar de ser ciudadano francés;
- Es una medida discriminatoria pues dividiría a la sociedad francesa en ciudadanos de dos categorías: los nacidos en Francia y el binacional, que aun cuando ha nacido en dicho país, su condición de binacional y, por tanto, hijo o descendiente de extranjeros, generaría una estigmatización de estos, creando ciudadanos de segunda categoría¹⁴.
- La pérdida de la nacionalidad jamás podría conducir a convertir al individuo en una apátrida pues tal situación permite las peores violaciones a los derechos fundamentales del individuo. Los ordenamientos jurídicos en los Estados contemporáneos han incorporado el principio según el cual toda persona, cualquiera que sea la gravedad de los hechos cometidos, conserva el derecho a la nacionalidad y este principio se ha convertido en uno de los derechos humanos más absolutos.
- Es una medida que violaría el derecho interno y el derecho comunitario ya que una buena parte de los binacionales vienen de países donde se practica la tortura y hay una prohibición expresa del derecho comunitario que impide a los Estados devolver personas a países en los cuales tales prácticas se producen.
- La medida de la pérdida de la nacionalidad traerá como resultado lo que quieren los yihadistas: dividir y poner en conflicto a la sociedad francesa y poner sus integrantes unos contra otros.

Las críticas consultadas concluyen que las medidas tomadas por el gobierno francés, no están realmente dirigidas a lo que se debe perseguir: la lucha eficaz contra el terrorismo. Consideran que es necesario encontrar la raíz del mal poniendo en conciliación a los franceses y luchar contra el terrorismo con medidas dentro del Estado de derecho y en el marco de los valores que lo sustentan.

Por último, los contrarios a la reforma constitucional sostienen que pareciera que las medidas de reforma legal y constitucional responden más a la exigencia de satisfacer los sentimientos de la opinión pública utilizando la ley como un medio político para obtener el respaldo y los votos de la población, y no como un medio para racionalizar la vida en común.

V. COMENTARIO FINAL

En el momento en que se concluyen estas líneas, el Presidente de la República François Hollande ha declarado la posibilidad de que su gobierno solicite una prórroga por tres meses más del *Estado de emergencia* (cuyo primer periodo finalizaría el 26 de febrero), toda vez que se mantienen los riesgos de ataques terroristas en el país, tal y como lo demuestran los diversos atentados que recientemente se han producido en el mundo.

¹⁴ “Una Constitución tiene por objeto unir a los ciudadanos, no dividirlos. La respuesta, la más fundamental a los actos terroristas es hoy y mañana, la búsqueda incesante de todos, empezando por las altas autoridades del Estado, de una mas y mayor cohesión de la sociedad francesa. La inscripción en la Constitución de una distinción entre franceses según su origen, lleva consigo una violencia y una división social profunda y durable cuyos efectos terribles superan con creces los beneficios inmediatos e hipotéticos de la pérdida de la nacionalidad”. Patrick Weil et Jules Lepoutre Refusons l’extension de la déchéance de la nationalité! Le Monde.fr 3 de décembre de 2015.

Obviamente que, frente a esta nueva solicitud de prórroga del *Estado de emergencia*, el debate sobre su necesidad o no será noticia prioritaria en los distintos medios de comunicación francés, y seguramente ejercerá una importante influencia en las discusiones que se plantearán en el Parlamento cuando se trate la reforma constitucional del régimen jurídico de excepción.

Ya los órganos jurisdiccionales se han pronunciado sobre comportamientos ilegales por parte de la administración pública y de la policía en el ejercicio de sus poderes extraordinarios y el Consejo de Estado Francés ha suspendido la primera asignación de residencia ejecutada el 15 de noviembre contra una persona que había sido acusada falsamente de espiar los alrededores de la casa de uno de los miembros integrantes del equipo de la revista Charlie Hebdo.¹⁵

No hay duda de que la amenaza terrorista se mantiene y que está presente todos los días en cada una de las personas que viven en Francia y que el Estado francés tiene que estar absolutamente alerta en la prevención y ataque de estas absurdas y letales manifestaciones.

Sin embargo, hay que tener muy claro que los efectos de la declaratoria de este tipo de régimen excepcional es nada más y nada menos que la suspensión del Estado de derecho, es decir, la limitación de las libertades y derechos fundamentales que pueden ser atacados, limitados, eliminados por parte de los órganos que ejercen el poder público sin el debido control previo.

Pretender extender en el tiempo el *Estado de emergencia*, tal y como lo propone el gobierno francés, hará que el ejercicio del poder se aleje cada vez más de su obligado sometimiento al derecho y podría, eventualmente, convertirse en un ejercicio arbitrario y, por tanto, violatorio de los derechos y las libertades fundamentales. Ello conllevaría sin duda a la propia destrucción del sistema de organización política y jurídica que los occidentales nos hemos dado.

Si lo anterior sucede, en el sentido de que se permita la permanencia continua del *Estado de emergencia* y se relajen los controles de la sociedad sobre el ejercicio del poder, dejándose llevar por las emociones y la indignación, los asesinos habrán logrado su cometido: destruir ética, psicológica y filosóficamente las bases y estructuras de los valores de Occidente.¹⁶

¹⁵ http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/01/22/etat-d-urgence-le-conseil-d-etat-suspend-pour-la-premiere-fois-une-assignation-a-residence_4852070_1653578.html

¹⁶ El régimen de excepción o de la teoría de la dictadura constitucional, permanece prisionera (o) en el círculo vicioso por el cual las medidas excepcionales que se intenta justificar para la defensa de la constitución democrática son las mismas que conducen a su ruina: "No existe ninguna salvaguarda institucional capaz de garantizar que los poderes de emergencia sean efectivamente usados con el objeto de salvar la constitución. Sólo la determinación del propio pueblo a verificar que esos poderes sean utilizados para este objetivo puede asegurar que esto se cumpla [...]. Las disposiciones casi dictatoriales de los sistemas constitucionales modernos, sean éstas la ley marcial, el estado de sitio o los poderes de emergencia constitucional, no pueden realizar controles efectivos sobre la concentración de los poderes. En consecuencia, todas estas instituciones corren el riesgo de ser transformadas en sistemas totalitarios, si se presentan condiciones favorables" (*ibid.*, pp. 828)." (Negritas nuestras). G. Agamben. El estado de excepción como paradigma del gobierno", en la página Web *Estudios de Historia Cultural*. http://www.historiacultural.net/hist_rev_agamben.htm

Precisamente porque la cultura Occidental ha logrado imprimir en la consciencia de los occidentales unos valores que permiten el reconocimiento del otro, de sus libertades, el respeto mutuo y un cierto margen de paz para que nos podamos desarrollar, es necesario insistir en su respeto no solo ante las fuerzas irracionales de grupos terroristas sino ante la fuerza del Estado y su poder.
