

Révision constitutionnelle: l'exécutif, maillon faible de la résilience française?



François Hollande arrive à Versailles où il va s'adresser au Parlement réuni en Congrès le 16 novembre 2015

Le mercredi 30 mars 2016, le président de la République François Hollande a fait part aux Français de sa décision de clore le débat constitutionnel (1). Ce fut là le dernier acte d'un feuilleton haletant qui débuta par l'annonce (2), le 16 novembre 2015 – soit trois jours après les attentats de Paris –, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, d'une réforme constitutionnelle censée mieux armer la France contre le « *terrorisme de guerre* », ainsi que l'appela alors le président.

La petite communauté de ceux qui tâchent d'étudier le phénomène terroriste avec un peu de sérieux afin de livrer au public de quoi alimenter son sens critique n'a pas manqué de grincer des dents dès la seconde phrase de l'allocution présidentielle du 16 mars. « *Le terrorisme islamiste nous a déclaré la guerre* ». Fi des politologues qui, de Louise Richardson à Tamar Meisels, pour n'en citer que deux, nous donnent à savoir que le terrorisme n'est pas une finalité mais une méthode. Fi du sens commun qui nous enseigne que les méthodes ne déclarent pas les guerres. L'important est que la phrase marque l'auditoire, quitte à n'exprimer aucune idée structurée. Le ton est donné : où un match de football commence par un coup de sifflet, un discours politique s'ouvre sur un élément de langage. Soit.

Le terrorisme ne détruira pas la République française car

c'est la République qui le détruira @fhollande #DirectPR

– Élysée (@Elysee) November 16, 2015

Votre serviteur n'a pas la prétention de livrer ici une analyse juridique du projet de révision constitutionnelle (3), ni du cheminement tortueux qui l'a conduit jusqu'aux corbeilles à papier de la République. Nous essaierons juste d'examiner ce spasme institutionnel à l'aune de la résilience (4). Et nous commencerons par définir ce terme, car l'époque est un peu trop propice aux mots creux auxquels on fait dire tout et son contraire. La résilience est la *capacité pour un corps, un organisme, une organisation ou un système quelconque de retrouver ses propriétés initiales après une altération* (5). Le terrorisme étant un moyen d'obtenir des effets politiques, la résilience tend à préserver la société tout en privant l'adversaire du résultat politique qu'il poursuit. Un exemple célèbre de résilience fut la manière dont la population anglaise supporta les plus de 14 000 morts, 20 000 blessés et 3,7 millions de déplacés liés aux bombardements stratégiques allemands sur les villes en 1940. La société conserva ses caractéristiques structurelles, maintint la production, et, tout en s'adaptant aux contraintes, continua non seulement de souhaiter la victoire, mais aussi d'y contribuer. Le concept n'implique pas l'immobilisme. Au contraire, il nécessite l'adaptation dans une logique de progrès, d'amélioration permanente face aux évolutions de l'adversité.

Pour ce qui est de l'esprit de cette réforme, la démarche fondatrice fut énoncée par François Hollande dans son discours de Versailles : « *j'estime en conscience que nous devons **faire évoluer notre Constitution** pour permettre aux pouvoirs publics d'agir, conformément à l'état de droit, contre le terrorisme de guerre* ». Simplifions l'équation pour mieux la résoudre : qu'on le veuille ou non, l'idée est de **modifier les termes de**

l'état de droit pour opérer des actions qui, dans son état initial, sont interdites... Quel recul s'est accordé l'initiateur de la démarche avant de l'entamer ? Dans son discours de Versailles, il déclarait : « *j'ai beaucoup réfléchi à cette question* ». Beaucoup mais combien de temps ? Les attentats ont eu lieu le 13 novembre. Le discours de Versailles a été prononcé le 16 du même mois. Nul ne doute de la quantité de réflexion produite, et il serait parfaitement inconvenant de s'interroger sur l'intensité de l'effort. Mais de fait, sa durée fut fort brève, et la prise de recul réduite à sa plus simple expression. Trois jours pour décider d'entreprendre une révision constitutionnelle, c'est pratiquement de la fulgurance.

Nous devons faire évoluer notre Constitution pour agir, conformément à l'état de droit, contre le terrorisme de guerre @fhollande #directPR

– *Élysée (@Elysee) November 16, 2015*

Donc la résilience est la *capacité pour un corps, un organisme, une organisation ou un système quelconque, de retrouver ses propriétés initiales après une altération*. Entreprendre de réécrire les termes de l'état de droit tels que définis par la constitution trois jours après une vague d'attentats ne semble pas, à première vue, illustrer au mieux cette capacité. A moins qu'il s'agisse d'optimiser la résilience de la société française et de ses institutions ? Le thème de l'état d'urgence peut sembler tendre vers cette finalité, même si son traitement dans le projet de réforme prête le flanc à une critique aussi abondante qu'étayée. Mais la déchéance de nationalité ? Sa perspective ne dissuadera en aucun cas un candidat terroriste jihadiste de passer à l'acte, puisque l'enjeu est son exclusion d'une communauté nationale que son dogme juge impie et dont, de fait, il s'exclut lui-même de son propre chef. Dans une optique

préventive, il n'y a donc rien à attendre d'une telle mesure. Sur le plan curatif, la déchéance de nationalité permet tout au plus de chasser un terroriste du territoire national pour l'envoyer exercer ses talents ailleurs, ce qui n'est pas à proprement parler une excellente idée. Y a-t-il une plus-value symbolique prévisible ? Allons, entamer une révision constitutionnelle trois jours après une vague d'attentats à seule fin de poursuivre des objectifs symboliques, serait-ce bien sérieux ?

Pourtant, l'itinéraire du projet de réforme constitutionnelle a été riche en symboles, justement. Pour autant que l'on puisse parler ici de richesse... « *La déchéance de nationalité ne doit pas avoir pour résultat de rendre quelqu'un apatride, mais nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, même s'il est né français, je dis bien « même s'il est né français » dès lors qu'il bénéficie d'une autre nationalité* », nous dit François Hollande le 16 novembre à Versailles. S'ensuivit une vague de véhémentes protestations au sein même de la majorité de gauche, où des voix s'indignaient de l'inégalité devant la loi des binationaux que l'on pourrait déchoir en comparaison des autres que l'on ne pourrait pas. Ainsi naquit, au terme de débats aussi passionnés que cacophoniques, l'idée de la... « déchéance pour tous », certes égalitaire mais en complète contradiction avec le discours présidentiel. François Hollande, chahuté dans son propre camp, devait réunir une majorité des 3/5^e des parlementaires – députés et sénateurs réunis en congrès – pour faire adopter son projet de révision. Après le vote de la « déchéance pour tous » par l'assemblée, avec la participation de députés de droite mobilisés dans ce sens par Nicolas Sarkozy, le sénat, que dominent les fillonistes opposés à la réforme, a au contraire adopté un texte réduisant le champ de la déchéance aux binationaux, conformément au discours présidentiel de Versailles... et à l'encontre de la position de Nicolas Sarkozy qui, sans se

démonter, a donc changé son fusil d'épaule pour soutenir le choix des sénateurs. L'ancien président et l'actuel dansant la valse-hésitation : nous parlions de symboles ? En toile de fond de cette tempête dans un verre d'eau, qu'il nous soit permis de rappeler ici que le principe de déchéance de nationalité pour les auteurs d'actes de terrorisme existe d'ores et déjà en droit français (6)...

– @BrunoLeRoux : « *J'espère bien que cette question de la nationalité ne sera pas un critère discriminant dans notre Constitution* » #PolMat

– LCP (@LCP) 20 janvier 2016

De toute évidence, la majorité des 3/5^e n'allait pas être atteinte, et rien ne justifiait, pour l'Elysée, que l'on aille au bout de la démarche pour le plaisir frivole de se faire administrer un humiliant camouflet devant le Congrès. En quatre mois et demi, l'on aura entamé une réforme constitutionnelle sous l'impact des attentats de novembre, fait volteface quant au champ d'application de la déchéance de nationalité sous les ruades internes à la majorité – au prix du départ du gouvernement de Christiane Taubira, figure emblématique de la gauche du PS –, et enfin sonné le glas du projet tant il était évident que tout cela finirait mal. L'exécutif de la République, que les besoins de la résilience auraient dû inciter à incarner le sang froid et la sereine détermination dans la tempête, a jeté toutes ses forces dans une vaine bataille rhétorique autour d'une déchéance de nationalité **dont tout le monde savait qu'elle n'aurait aucun effet, ni sur le risque terroriste, ni sur l'atténuation des conséquences des attentats.**

« *J'ai donc décidé après m'être entretenu avec les présidents du Sénat et de l'Assemblée nat de clore le débat constitutionnel* » #DirectPR

– Élysée (@Elysee) March 30, 2016

Se trouver contraint d'abandonner en rase-campagne un projet de révision constitutionnelle constitue en soi un échec majeur qui attente sévèrement à la crédibilité d'un exécutif. Que tout cela soit l'issue d'une gestion de crise défailante à la suite d'une traumatisante attaque terroriste accroît encore la portée de l'échec, car **ceux qui devraient manager la résilience de la France forment peut-être bien, aujourd'hui, le maillon le moins résilient de la chaîne.** Mais de ce mauvais vaudeville politique, il y a peut-être matière à tirer un bilan partiellement positif. Certes, l'exécutif a failli. Mais la France, au bout du compte, a su faire l'économie d'une réforme constitutionnelle boiteuse directement induite par les attentats de l'Etat islamique. En cela, elle a fait montre d'une belle aptitude à *retrouver ses propriétés initiales après une altération*. Et elle l'a fait malgré un pilotage défailant. En termes de résilience nationale, cela vaut bien un satisfecit. Mais l'on serait fort mal avisé de s'endormir sur ce bien pâle brin de laurier.

Jean-Marc LAFON

1. Déclaration du président de la République au sujet de la révision constitutionnelle, le 30 mars 2016
2. Déclaration du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 16 novembre 2015
3. *Cédric Mas a, dans les colonnes de Kurultay.fr, publié une étude critique des volets « état d'urgence » et « déchéance de nationalité » du projet de révision constitutionnelle.*
4. Le très instructif n°20 de la revue Histoire & Stratégie, dédié à la résilience, est désormais téléchargeable gratuitement via le site de DSI: <http://www.dsi-presse.com/?p=7735>

5. *The Influence of Relational Competencies on Supply Chain Resilience: A Relational View* par A. Wieland et C.M. Wallenburg, *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*
6. Articles 25 et 25-1 du code civil
-

L'ANALYSE DU PROJET DE REVISION CONSTITUTIONNELLE : L'ETAT D'URGENCE (1)

Que de débats depuis quelques jours sur ce projet présenté en Conseil des Ministres le 23 décembre 2015 !

L'extrême-droite applaudit et envisage de le voter (1), tandis qu'il est vilipendé par tout ce que la France compte d'intellectuels, et défendu ce matin par Manuel Valls lui-même dans une tribune dans le JDD (2).

De quoi parle-t-on vraiment ? Qui est allé voir le texte de ce projet de révision constitutionnelle disponible pourtant sur les sites officiels ? (3)

C'est ce texte que nous allons analyser maintenant...

Le projet de Loi constitutionnelle « de protection de la Nation » a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015 sous le numéro 3381.

Présenté en Conseil des Ministres juste avant, il émane donc de la volonté du gouvernement dans son ensemble, et aucun ministre ne peut prétendre ne pas être au courant (suivez mon regard). Et au cas où ce ne serait pas clair, c'est le Premier Ministre qui a été chargé de le présenter à l'Assemblée

nationale, « *d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion, et en tant que de besoin, par la garde des sceaux, ministre de la justice.* »

Il ne comporte que deux articles :

- le premier article : insère un article 36-1 dans la Constitution relatif à l'état d'urgence.
- Le second article : modifie l'article 34 relatif aux domaines de la Loi, en y insérant la possibilité de déchéance de nationalité.

Alors que le débat est à son paroxysme d'hystérie et d'énonciation d'âneries, il n'est pas inutile d'analyser en profondeur le contenu de ce projet, qui cache autant de choses qu'il n'en révèle, comme souvent. Nous commencerons par le premier article sur l'état d'urgence.

Il s'agit de donner une valeur supra-légale à l'état d'urgence, et aux mesures d'exception qu'il autorise.

Rappel du cadre constitutionnel des 3 dispositifs d'urgence

La Constitution prévoit déjà deux dispositifs d'exception :

- les pouvoirs exceptionnels du Président de la République (article 16)
- l'état de siège (article 36)

Les pouvoirs exceptionnels de **l'article 16** sont destinés à permettre au Président de la République de prendre toute mesure dans des circonstances d'une exceptionnelle gravité à savoir : « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* ». Ces mesures doivent tendre vers le retour à la normalité (alinéa 3 de l'article). La décision appartient au

seul Président de la République, après consultation du Premier Ministre, des Présidents des deux Assemblées et du Conseil constitutionnel.

Cet article n'a été mis en oeuvre qu'une seule fois, en réponse au putsch des généraux d'Alger (du 23 avril au 29 septembre 1961). Rappelons que les mesures prises par le Président seul, sont soumises à la consultation du Conseil constitutionnel, mais échappent à tout contrôle juridictionnel, même a posteriori (Conseil d'Etat, Sect., 2 mars 1962, arrêt Rubin de Servens, Rec. Lebon, p. 143).

Ces pouvoirs exceptionnels sont régulièrement dénoncés comme une « anomalie » dans un Etat de droit, principalement car ils ne relèvent de la décision que d'un seul homme, et que la Constitution ne fixe aucune limite temporelle à leur exercice (il y a seulement une obligation de saisine du Conseil constitutionnel pour vérifier que les conditions énoncées pour l'instauration de ces pouvoirs exceptionnels sont encore réunies, au bout de 30 jours, puis 60 jours, puis à tout moment au-delà – à noter que cette saisine demeure limitée aux Présidents ou à 60 parlementaires de chacune des Chambres).

L'article 36 pose le principe d'un état de siège. Il doit être décidé par un décret pris en Conseil des Ministres, et ne peut être prorogé au-delà de 12 jours sans vote du Parlement.

L'état de siège est un dispositif juridique exceptionnel classique, qui est aussi appelé « loi martiale » (adopté dès une loi du 21 octobre 1789). Lorsqu'il y a péril imminent du fait d'une insurrection armée ou d'une guerre, les pouvoirs des autorités civiles sont temporairement transférés aux autorités militaires. L'état de siège est régi par le code de la défense et concerne des zones définies ou l'ensemble du territoire (ce n'est donc pas automatiquement l'ensemble du territoire comme pour les pouvoirs exceptionnels de l'article 16).

L'état d'urgence est de troisième dispositif juridique dit « de crise » où le fonctionnement normal des pouvoirs et institutions est temporairement suspendu pour faire face à une situation extraordinaire et nécessitant des décisions urgentes. Les hypothèses d'application sont définies comme « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

Ce dispositif n'est pas dans la Constitution, mais résulte d'une Loi n°55-385 du 3 avril 1955. L'état d'urgence est un cadre autorisant des restrictions exceptionnelles aux libertés. Il peut être établi sur tout ou partie du territoire et autorise les autorités civiles à exercer des pouvoirs de police exceptionnels (restrictions aux libertés de circulation et de séjour des personnes, aux libertés de réunion et d'associations, à l'ouverture des lieux au public et enfin, à la détention d'armes). Le Juge est alors privé de son pouvoir de contrôle, mais contrairement à l'état de siège, l'état d'urgence n'implique pas les forces armées et l'autorité militaire.

Le projet du gouvernement : insérer dans la constitution l'état d'urgence

La constitutionnalisation de cet état d'urgence, disposition législative prise pour faire face aux événements d'Algérie, était demandée depuis longtemps par les juristes. Il s'agit d'abord d'un souci de cohérence, par rapport aux deux autres dispositifs existants (4).

Cette cohérence n'a aujourd'hui pas de lien avec la sécurité juridique de l'état d'urgence. En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat comme celle du Conseil constitutionnel ou de la Cour européenne des droits de l'Homme ont parfaitement validé les mesures de l'état d'urgence, telles que prévues dans la Loi de 1955 (rappelons que l'état d'urgence a été instauré à plusieurs reprises, et notamment suite aux émeutes de 2005).

La volonté de placer dans la Constitution le dispositif de l'état d'urgence est donc juridiquement questionnable, puisque rien ne l'exige en l'état du droit.

Le gouvernement argumente à deux niveaux :

- d'abord en se présentant comme le défenseurs des droits, par l'inscription dans la Constitution des cas dans lesquels l'état d'urgence pourrait être instauré ;
- et ensuite en argumentant sur la nécessaire adaptation des mesures d'exception à prendre, cette « adaptation » se heurtant à des risques juridiques certains pour un régime qui ne découle que d'une loi, qui plus est datée.

De fait, si l'état d'urgence ne souffre pas d'insécurité juridique en lui-même, les nombreuses mesures d'exception restrictives des libertés que le gouvernement souhaite instaurer (et qui ne sont pas prévues dans la Loi de 1955) elles, risquent d'être contestées si elles ne sont pas fondées sur une règle de valeur constitutionnelle.

Et le premier tour de passe-passe est là : ce n'est pas simplement l'état d'urgence, et ses hypothèses d'application, qui sont constitutionnalisés, mais également le principe de ce qui s'est passé avec la Loi du 20 novembre 2015 : en même temps que le législateur proroge cet état d'urgence au-delà des 12 jours, il peut fixer de nouvelles atteintes aux libertés attachées à l'état d'urgence, « *pour moderniser ce régime dans des conditions telles que les forces de police et de gendarmerie puissent mettre en œuvre, sous le contrôle du juge, les moyens propres à lutter contre les menaces de radicalisation violente et de terrorisme* » (5).

Une constitutionnalisation dangereuse pour la démocratie

Désormais, non seulement le Parlement « *est seul compétent pour proroger l'état d'urgence* » – ce qui est déjà le cas sans modification de la Constitution – mais « *En outre, il lui revient de voter la loi comprenant les outils renouvelés qui*

peuvent être mis en œuvre durant l'application de l'état d'urgence ».

C'est ainsi que loin de constituer une garantie pour les droits et libertés fondamentaux, le projet de révision constitutionnelle constitue une régression en ce qu'il grave dans le marbre de la Constitution, la possibilité pour le législateur de « renouveler » les « outils » que les « forces de sécurité » pourront mettre en action en violation des droits et libertés.

Le gouvernement est d'une totale transparence (ce qui est louable) sur ses intentions (qui le sont moins) mais il est de mauvaise foi lorsqu'il explique les mesures de l'état d'urgence *« sont limitées par l'absence de fondement constitutionnel de l'état d'urgence »*, alors qu'il vient dans le même paragraphe d'exposer que les mesures *actuelles* de l'état d'urgence ont été validées aussi bien par le Conseil constitutionnel que par la Cour européenne des droits de l'homme.

En réalité, ce qui souffre d'une limitation de sécurité juridique liée à l'absence de fondement constitutionnel ce ne sont pas les mesures d'état d'urgence existantes, mais toutes les autres mesures *« modernisées »*, les nouveaux « outils » qu'il souhaite instaurer pour *« compléter les moyens d'action des forces de sécurité sous le contrôle du juge »*.

Et le gouvernement développe même des exemples de *« mesures administratives susceptibles d'accroître l'efficacité du dispositif mis en place pour faire face au péril et aux événements ayant conduit à l'état d'urgence »*, alors qu'il ne s'agit pas du domaine d'une loi constitutionnelle.

Le catalogue est varié et laisse songeur (6) :

– contrôle d'identité sans nécessité de justifier de circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public et visite des véhicules, avec ouverture des

coffres ;

– retenue administrative, sans autorisation préalable, de la personne présente dans le domicile ou le lieu faisant l'objet d'une perquisition administrative ;

– saisie administrative d'objets et d'ordinateurs durant les perquisitions administratives, alors que la loi actuelle ne prévoit, outre la saisie d'armes, que l'accès aux systèmes informatiques et leur copie.

– et d'autres mesures restrictives de liberté (escorte jusqu'au lieu d'assignation à résidence, retenue au début de la perquisition...).

La légèreté dangereuse du gouvernement avec les droits et libertés

Si le gouvernement avait seulement été mu par la volonté de rendre cohérent les trois régimes d'urgence en leur donnant la même valeur constitutionnelle, il lui aurait été loisible de reprendre la proposition du Comité Balladur de 2007, en insérant l'état d'urgence dans l'article 36.

Or ce n'est pas ce qu'il fait ce qui démontre que ses véritables motifs sont autres.

En créant cet article 36-1, il crée un régime dangereux et alors qu'il prétend augmenter les garanties fondamentales face à l'état d'urgence, il instaure en réalité un régime d'exception particulièrement dangereux puisque :

- ses cas de recours sont très larges (une simple catastrophe naturelle, ce qui avec la dégradation de notre milieu naturel risque de venir de moins en moins extraordinaire)
- et la loi qui le proroge peut modifier et augmenter les mesures de police portant atteintes aux libertés.

Or, l'une des plus grandes garanties qu'un Etat de droit peut

offrir à des citoyens, c'est que les règles, qui s'imposent à tous y compris à ceux chargés d'en assurer l'application, ne changent pas en fonction des situations. Elles sont prédéterminées, surtout en matière pénale.

C'est l'arbitraire de pouvoir législatif qui est ainsi constitutionnalisés, et qui plus est dans des mesures attentatoires aux libertés.

Cet arbitraire, qui est voisin de la notion juridique de forfaiture, s'ajoute à l'arbitraire légalement autorisé par la mise en œuvre des mesures d'exception autorisées par l'état d'urgence, puisque les services de sécurité sont seuls maîtres de la mise en œuvre de leurs pouvoirs exceptionnels, sous un contrôle judiciaire a posteriori, habilement fractionné entre juge judiciaire et administratif.

Désormais, un gouvernement disposant d'une majorité à l'Assemblée nationale pourra ainsi instaurer une suspension d'une partie des libertés publiques, dont il fixera la durée et l'ampleur en même temps qu'il le décidera.

Le plus grand danger de ce projet de réforme : aucune garantie sur la fin de l'état d'urgence

Mais cette réforme comporte un plus grand danger encore puisqu'alors qu'il en avait l'occasion, le gouvernement ne fixe dans son projet aucune limite de durée à l'état d'urgence.

Dans la Loi de 1955, l'état d'urgence est déclaré par un décret en Conseil des ministres pour 12 jours. Au-delà, il ne peut être prorogé que par une Loi qui en fixe sa durée définitive.

Rien ne précise cette durée, qui peut donc être de un mois, 3 mois, 6 mois, 3 ans, 99 ans....

Un gouvernement soucieux de poser des limites à ce disposition

d'exception aurait pu fixer une durée maximale de prorogation.

Pire encore, la Loi de 1955 a prévu un garde-fou dans son article 4 rédigé comme suit : « *La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale* ».

C'est à dire que quoi qu'il arrive, en cas de démission du gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale, la Loi prorogeant l'état d'urgence devient caduque de plein droit, même si la durée de l'état d'urgence n'est pas atteinte.

On constate qu'il s'agit là d'une garantie absolue contre toute tentation d'instaurer un « état d'urgence permanent », puisque la caducité est automatique, dès lors que survient un événement (rappelons que la démission du gouvernement est un événement très fréquent).

Il s'agit de ne pas ajouter à l'état d'exception de l'état d'urgence, une situation de vacance des instances politiques qui serait la porte ouverte, en toute légalité, à diverses sortes de dérives antidémocratiques.

Or, cette garantie du caractère démocratique de notre régime, qui serait pleinement à sa place dans la Constitution, n'a pas été reprise dans l'article 1^{er} de cette Loi constitutionnelle !

Bien entendu, la disposition demeure dans la Loi de 1955, qui reste applicable, mais ce n'est qu'une loi, et il suffira que la loi prorogeant l'état d'urgence abroge l'article 4 pour que l'état d'urgence n'ait plus d'autre limite que celle que le législateur voudra bien lui accorder, à condition que l'Assemblée nationale n'ait pas été dissoute avant.

Le projet de loi constitutionnelle constitue donc sur ce point une faute majeure.

Espérons que les parlementaires qui auront à débattre sur ce projet juridiquement condamnable, insère dans le projet la reprise du texte de l'article 4, qui relève de la Constitution et constituerait pour le coup, une garantie réelle contre le caractère potentiellement illimité de l'arbitraire instauré par l'état d'urgence.

CM, le 27 décembre 2015

NOTES

(1) <http://www.bfmtv.com/politique/decheance-de-nationalite-dans-ces-conditions-le-fn-pourrait-voter-la-revision-constitutionnelle-939091.html>

(2)

<http://www.lejdd.fr/Politique/Valls-au-JDD-Une-partie-de-la-gauche-s-egare-au-nom-de-grandes-valeurs-765743>

(3) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>

(4) voir par exemple la proposition 10 du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions dit « Comité Balladur » de 2007 sur la modernisation et le rééquilibrage qui proposait la modification de l'article 36 suivante pour y intégrer l'état de siège : *« L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en conseil des ministres. Leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Une loi organique définit ces régimes et précise leurs conditions d'application. »*

(5) Mes amitiés à tous les militants écologistes ou anarchistes ciblés par des mesures attentatoires à leurs libertés votées pour protéger la France contre les attentats jihadistes.

(6) Le gouvernement reste taisant sur les justifications de

ces mesures : sont-elles indispensables à la protection de la Nation ? Vont-elles permettre de réduire le risque d'attentats ? Vont-elles faciliter les enquêtes et le travail de la police ? Aucune explication, aucune statistique sur l'efficacité de mesures qui présentent d'abord des risques de renforcer l'effet de la propagande des Jihadistes critiquant nos démocraties « à double standard ». Nous y reviendrons dans la seconde partie.

Attentats de Paris: après le temps des larmes



La BRI près du Bataclan le 13 novembre 2015. Kamil Zihnioglu/AP/SIPA

Vendredi 13 novembre 2015, la France métropolitaine a subi l'attaque terroriste la plus meurtrière de son histoire, avec 130 morts et 351 blessés à l'heure où ces lignes sont écrites.

Ont été visés la salle de spectacle du Bataclan, des cafés, et le Stade de France où se jouait un match amical entre les équipes de France et d'Allemagne de football en présence du président de la République... Les assaillants ont conduit leur opération selon un scénario redouté, envisagé par les services de sécurité, mais inédit dans l'Hexagone: des actions simultanées, en divers endroits de Paris, visant à tuer le plus de monde possible. A l'arme automatique pour commencer. Puis par l'action suicide pour finir, au moyen de gilets explosifs chargés de TATP (1). L'organisation Etat Islamique (EI) a revendiqué l'opération.

Allah a facilité à nos frères et leur a accordé ce qu'ils espéraient (le martyr), ils ont déclenchés leurs ceintures d'explosifs au milieu de ces mécréants après avoir épuisé leurs munitions. Qu'Allah les accepte parmi les martyrs et nous permettent de les rejoindre. Et la France et ceux qui suivent sa voie doivent savoir qu'ils restent à les principales cibles de l'Etat Islamique et qu'ils continueront à sentir l'odeur de la mort pour avoir pris la tête de la croisade, avoir osé insulter notre Prophète, s'être vantés de combattre l'Islâm en France et frapper les musulmans en terre du Califat avec leurs avions qui ne leur ont profité en rien dans les rues malodorantes de Paris. Cette attaque n'est que le début de la tempête et un avertissement pour ceux qui veulent méditer et tirer des leçons.

Extrait de la revendication en français
émise par l'EI le 14 novembre 2015

Le caractère extrêmement choquant des faits suscite évidemment l'effroi à très grande échelle. Le deuil nécessite du temps, mais la société française a-t-elle, justement, le temps de s'y consacrer entièrement? Sans doute pas. Ces attaques concrétisent une problématique sécuritaire à tel point majeure qu'il ne sera jamais trop tôt pour chercher à en comprendre les ressorts profonds, et à identifier les moyens d'y faire face. Or, l'urgence tend à gêner la réflexion... Dès le 16 novembre, soit trois jours après le drame, François Hollande s'est exprimé devant le parlement réuni en congrès pour évoquer des adaptations structurelles et institutionnelles en vue de faire face à la menace. Le mot « guerre » a très

clairement été utilisé pour définir ce qui se passe. Si l'unité face à l'adversité est nécessaire, le maintien en état d'éveil du sens critique reste un fondement essentiel de la citoyenneté. Qu'il nous soit donc permis ici de réfléchir un peu à quelques données du problème. Car après le temps des larmes vient celui des réflexions qui conditionnent l'avenir.

Balisage sémantique et conceptuel

Du terrorisme

Tout d'abord, tentons de définir le mot « terrorisme », que l'on entend désormais à longueur de journée. Le terme découle de la période sanglante de la Révolution française nommée « la Terreur ». Ainsi le dictionnaire Littré, consultable en ligne, définit-il le mot « terrorisme » comme suit : *système de la terreur, pendant la Révolution française. Le terme « terroriste », lui, est donc logiquement défini comme partisan, agent du système de la terreur. Le terrorisme puise donc ses sources dans cet épisode de l'histoire qui fut une rencontre organisée, systémique, à grande échelle et loin du champ de bataille, entre la politique et la violence. Beaucoup plus près de nous, la politologue Louise Richardson voit dans le terrorisme une violence dirigée contre des non-combattants ou des cibles symboliques, afin de communiquer un message à une plus large audience. La caractéristique clé du terrorisme est le fait de viser délibérément des innocents pour transmettre un message à une tierce partie (2). Selon Tamar Meisels, également politologue contemporaine, le terrorisme est l'assassinat au hasard de non-combattants sans défense dans l'intention d'inspirer la peur du danger de mort parmi une population civile, en tant que stratégie visant à faire progresser des fins politiques (3). En somme, l'on converge sur l'idée qu'il s'agit de frapper des non-combattants pour*

générer de l'effet politique en employant la terreur comme bras de levier. De tout cela, il faut, je crois, déduire que le terrorisme n'est pas une opinion politique, ni un jugement de valeur. Le terrorisme est un moyen, un outil que, parmi d'autres modes d'action, l'on oriente vers un but. Un but de nature politique. **Synthèse: ceux qui ont déchaîné toute cette violence dans Paris l'ont fait pour atteindre des buts politiques.**

De la guerre

« Guerre » est un autre terme largement employé ces jours-ci, et dont la portée doit être clairement comprise si l'on se prétend citoyen d'une démocratie. Ce cher et vieux dictionnaire Littré nous propose la définition suivante du mot « guerre »: *la voie des armes employée de peuple à peuple, de prince à prince, pour vider un différend*. Quelle est la nature des différends opposant les peuples et/ou leurs dirigeants? Politique, sans nul doute. Qu'il s'agisse du tracé d'une frontière, de la captation d'une ressource, de la promotion d'un système de gouvernance... c'est quand le différend politique bute sur l'intransigeance – contrainte ou délibérée – d'une des parties que la confrontation des volontés change de registre et devient violente. Ainsi Carl Von Clausewitz prêtait-il, dans son célèbre « De la Guerre », deux principes fondamentaux au concept:

- « *La guerre n'est rien d'autre qu'un combat singulier à grande échelle* ».
- La guerre est « *un acte de violence dont l'objet est de contraindre l'adversaire à se plier à notre volonté* ».

Synthèse: la guerre implique qu'au moins deux groupes sociaux rassemblant, chacun, de nombreux individus, recourent à la violence afin de plier la partie adverse aux exigences qu'elle rejette. C'est **la confrontation violente de volontés politiques.**

Sommes-nous en guerre?

On entend ici et là que nous ne serions pas en guerre, que le terme serait exagéré. C'est oublier quelques faits indiscutables. Premièrement, la France bombarde l'EI, à la fois en Irak et, plus récemment, en Syrie. Deuxièmement, l'EI a décapité un otage français en septembre 2014, et revendiqué des actes de terrorisme en territoire français – depuis les actions d'Amedy Coulibaly en janvier 2015 jusqu'aux récentes attaques du 13 novembre à Paris. Les bombardements aériens font partie des moyens dédiés à la conduite de la guerre. Si l'on s'entend sur les définitions respectives de la guerre et du terrorisme énoncées ci-dessus, le terrorisme est, lui aussi, un outil déployé lors de la confrontation violente de volontés politiques. Un outil de guerre. C'est donc bien une guerre qui sert de cadre aux échanges de coups entre la France et l'EI.

Les enjeux du « front intérieur »

Principes stratégiques guidant l'EI dans l'emploi du terrorisme

C'est bien à l'expansion d'un front intérieur que l'on assiste. Le conflit ne se restreint pas aux terres de jihad au Moyen-Orient ou en Afrique. Au contraire, plusieurs fois, crescendo, le cœur de territoires occidentaux a été visé et continuera sans doute à l'être. Quels effets l'EI entend-il produire à travers des actions comme les attentats de Paris? J'ai, sur Kurultay.fr, publié le 21 février 2015 un article relatant ma lecture de l'un des traités qui structurent la pensée stratégique jihadiste: le Management de la Sauvagerie. On y retrouvera sans mal les principes généraux auxquels

s'arriment ces opérations:

- Doctrine « faire payer le prix », déclinaison stratégique du talion.
- Provocation pour induire un engagement militaire maximal des occidentaux, idéalement au sol, afin de leur infliger des pertes humaines et financières jusqu'à les faire partir et ainsi se prévaloir de les avoir vaincus (paradigme du jihad anti-URSS en Afghanistan).
- Projection d'une image dégradée de l'ennemi, vulnérable et apeuré sur son propre territoire.



Couverture du n°12 de Dabiq, le magazine en ligne de l'EI. Le titre de cette édition, mentionné en bas de page, dénote le caractère assumé du terrorisme pour l'EI. La couverture entend projeter

l'image d'une France frappée au cœur, traumatisée, vulnérable.

Plus dans le détail, chaque type de société présentant des caractéristiques qui lui sont propres, les concepteurs d'attaques terroristes s'adaptent, et l'EI ne fait pas exception. Cette adaptation concerne le choix des cibles en fonction de leur vulnérabilité, mais aussi des effets escomptés. Les effets de l'acte terroriste sont à double sens: ils s'exercent sur l'ennemi visé, mais aussi sur les partisans et prospects de l'organisation qui en est à l'origine, auprès de qui le terrorisme a vocation à promouvoir ses commanditaires.

Effets directs recherchés via l'acte terroriste

Pour « faire payer le prix », provoquer les occidentaux, projeter l'image d'un ennemi vulnérable et faire la promotion de l'EI auprès de ses sympathisants et prospects, il est nécessaire que l'acte terroriste ait des effets sur la communauté visée et sa manière d'exister. La désertion durable des lieux publics, l'annulation des manifestations culturelles et sportives à forte fréquentation, ou encore le déploiement massif et très visible de militaires au cœur des grandes agglomérations seraient autant de symptômes permettant à l'EI de démontrer, via ses outils de communication, qu'il a marqué des points et porté la guerre au cœur de l'ennemi. Des changements institutionnels profonds intervenant directement à la suite des attentats autoriseraient l'EI à proclamer qu'il en est à l'origine, prouvant à ses partisans et prospects qu'il est capable de porter atteinte aux institutions de ses ennemis. Des actes de violence vengeresse, voire des pressions institutionnelles, à l'encontre de musulmans non impliqués dans les attentats, permettraient à l'EI d'accroître son audience auprès d'eux en campant le rôle du défenseur des

musulmans face à « l'oppresseur républicain laïc ». En somme, la terreur étant de nature compulsive, elle est susceptible d'induire toutes sortes de réactions également compulsives, irréfléchies, contreproductives, que le commanditaire de l'acte terroriste est susceptible de désirer et d'exploiter pour, à terme, fragiliser la société à laquelle il s'attaque et la pousser à la crise de nerfs. Or, dans les sociétés démocratiques en l'an 2015, l'échelon politique présente, même en temps normal, quelques signes objectifs d'obsession électorale. Et si d'aventure, chers lecteurs, vous avez oublié **ce que les attentats de Madrid (4) du 11 mars 2004 ont coûté à la majorité parlementaire et gouvernementale de José María Aznar**, soyez assurés que chaque responsable politique occidental de haut niveau en garde un souvenir tout à fait ému.

Contre-mesures

La force principale à laquelle se heurte le terrorisme est la résilience, c'est à dire la *capacité pour un corps, un organisme, une organisation ou un système quelconque à retrouver ses propriétés initiales après une altération* (5). La résilience communautaire est une caractéristique politique propre à un groupe social. Elle se fonde sur un système de valeurs, s'entretient, s'optimise et se pilote par les voies politiques et / ou spirituelles. Un des exemples emblématiques de résilience communautaire face à la terreur fut le *blitz* : la campagne de bombardement stratégique allemande sur le Royaume Uni entre le 7 septembre 1940 et le 21 mai 1941 dans le cadre de la *bataille d'Angleterre*. Les raids aériens sur Londres, Coventry, Plymouth, Birmingham, Liverpool, Cantorbéry, Exeter et Great Yarmouth tuèrent 14 621 civils, en blessèrent 20 292, et provoquèrent le déplacement de 3,7 millions d'autres sans que l'échelon politique britannique fléchisse dans sa détermination à faire la guerre, sans que la population fasse pression sur lui pour le faire fléchir, alors que la Grande Bretagne était pratiquement seule face à

l'alliance germano-italienne. Certains puissants moteurs de la résilience furent:

- L'adaptation fonctionnelle de la population sous l'impulsion des pouvoirs publics : défense passive (système, impliquant des volontaires civils, allant de l'alerte à l'organisation des secours en passant par l'orientation des personnes vers des abris, souvent improvisés, à l'approche des bombardiers), acceptation des adaptations nécessaires au maintien de la production et des services publics fondamentaux, réceptivité à la communication officielle.
- L'aptitude de l'outil de défense à contrer efficacement l'ennemi, tant via des vertus morales que des qualités tactiques et technologiques. On ne peut, à ce stade, faire abstraction de l'action des instances étatiques consistant à mettre en valeur, à travers le lien armées – nation, les succès des militaires tout en atténuant la portée médiatique négative de leurs difficultés et de leurs pertes. La confiance d'une société en ceux qui la défendent encourage la résilience.
- L'impulsion par l'exécutif d'une politique globale organisant **dans les faits** la stratégie britannique en faveur d'un état final recherché clair, ambitieux et partagé avec la population: la réduction à tout prix de l'Allemagne nazie et de l'alliance qu'elle pilotait. Une société orientée vers un but optimise sa résilience.

La résilience de la France suite aux attentats du 13 novembre 2015 s'est révélée à travers la qualité de ses services de secours et de santé, l'efficacité remarquable de ses services de police spécialisés face aux assaillants, tant dans la salle du Bataclan que lors de l'assaut de Saint Denis ou dans la conduite de l'enquête, et l'aptitude d'une vaste majorité de la population à vaincre la panique, à reprendre progressivement ses habitudes tout en restant digne et en s'abstenant de violences aveugles et contreproductives –

quoiqu'on ne soit jamais à l'abri de quelques exceptions, toujours de trop... Mais d'autres items laissent songeur. Que dire de l'exhumation à la hâte d'une révision constitutionnelle proposée par Edouard Balladur en 2007, au terme du travail de la commission qu'il présidait, visant à dépeussier les conditions d'application de l'état d'urgence? Comment ne pas y voir le rattrapage en voltige de huit ans de somnolence coupable au fil de deux mandats présidentiels et deux législatures? Reste que la réforme se fait en réaction, dans l'urgence, immédiatement à la suite des attentats. L'EI peut désormais se vanter d'avoir induit directement un changement institutionnel en France. Mal joué, Marianne... Que penser en apprenant que des auteurs des attentats du 13 novembre 2015 étaient connus des services belges mais pas de leurs homologues français? A l'heure où l'euro-scepticisme progresse, que dire à une population attaquée sur ses terres quand on n'a pas été capable de s'entendre, à propos de sa sauvegarde, même avec un pays européen limitrophe? Arrêtons là l'énumération de questions trop nombreuses pour figurer ici mais posons tout de même celle-ci: est-on capable, en France, de faire mieux qu'une mouture locale du Patriot Act américain, dont on ne peut pas dire qu'il ait brillé par des résultats remarquables? **La résilience s'inscrit dans le cadre stratégique. La France a-t-elle une stratégie?**



1940: des Londoniens se rendent au travail entre deux raids aériens allemands massifs. La résilience à l'œuvre.

Quid de cette guerre, au-delà de nos frontières?

Nous sommes donc en guerre et il était plus que temps de se l'avouer. La guerre est un chantier complexe, et comme tout chantier, elle doit s'appuyer sur un état final recherché (EFR). L'EFR, c'est ce qui permet de déterminer, au bout du compte, si l'on a réussi ou non ce que l'on a entrepris. C'est également ce qui permet de mesurer en chemin ce que l'on a accompli et ce qu'il reste à faire. Par exemple, l'EFR fondateur de la guerre britannique aux îles Malouines en 1982 était, en somme: « retour à l'état antérieur, et respect effectif renforcé de la souveraineté britannique sur la zone ». L'évaluation du déroulement du conflit devenait ainsi

possible, et piloter une démarche – guerre ou autre – est tout de même plus aisé quand on sait ce que l'on veut et où l'on en est. Or, comme ce fut le cas lors de la guerre en Afghanistan consécutive aux attentats du 11 septembre 2001, l'EFR est absent du discours des décideurs occidentaux, y compris français. C'est fâcheux. Car le succès se mesurant par rapport à l'EFR, sans EFR, pas de victoire possible. Les frappes aériennes ne sont pas une fin en soi, elles sont un outil. Au service de l'EFR. Quand il y en a un...

Depuis la reprise de leurs activités militaires en Irak en 2014 jusqu'à ce funeste 13 novembre 2015, les Etats-Unis ont un peu donné l'impression de se contenter d'un chaos d'où n'émergeait aucune puissance dominante susceptible de leur poser un vrai problème existentiel (4). Et les puissances telles la France ou la Grande Bretagne, par exemple, ont semblé tenter d'exister à travers quelques spécificités tout en suivant un peu à tâtons l'allié américain. Les causes de fond d'un EI enkysté ne semblent guère traitées. En Irak, par exemple, l'armée nationale peine à se construire. Et c'est bien normal vu le contexte. Les milices confessionnelles en plein boom, inféodées à des puissances voisines, ont beaucoup plus vocation à servir la prospérité de leurs chefs que la raison d'Etat, lequel Etat est gangréné par un degré de corruption à peine imaginable. Pas évident d'envisager *la mort comme hypothèse de travail* (6) pour des soldats à qui leur employeur n'inspire qu'une estime toute relative. Quand l'eau courante et l'électricité ne fonctionnent que par accident, de même que l'ensemble des services publics, et quand les seigneurs de guerre combattant au profit de Bagdad se livrent à des exactions valant peu ou prou celles que l'on reproche à l'EI, certaines populations sunnites en viennent à considérer que vivre sous la domination de l'EI peut finalement leur procurer certains avantages. Notons que parmi l'abondante propagande de cette organisation, le développement des services publics et des infrastructures civiles occupe une place considérable. Pour mettre à mal une telle organisation,

il faut emporter un minimum d'adhésion de la part des populations. Que fait-on en la matière? Mystère... Par ailleurs, les frontières, issues du partage des territoires après la dislocation de l'empire Ottoman, font cohabiter des communautés entre lesquelles des antagonismes majeurs ne font que s'amplifier. Que fait-on? Pas grand-chose. D'ailleurs, le maintien des frontières en leur état antérieur au printemps arabe semble être le seul semblant d'EFR transparaissant dans les discours de tous les Etats impliqués. Enfin, reste le cas Bachar al-Assad. Son régime favorisa la circulation de jihadistes en direction de l'Irak occupé par les Américains. Quand l'insurrection de 2011 s'amplifia, se nourrissant pour bonne part de la surréaction militaire et policière, de nombreux prisonniers jihadistes furent libérés de la prison syrienne de Sednaya, sans doute délibérément à des fins de déstabilisation. On entend aujourd'hui qu'il faudrait s'allier avec Assad pour vaincre l'EI. S'allier avec une cause pour détruire ses conséquences. Se mettre à fumer pour vaincre le cancer du poumon... Et pourtant, quand on prétend resserrer la coopération en Syrie avec la Russie, alors même que la Russie se bat pour préserver le régime syrien, n'est-ce pas là que l'on va, au nom de pseudo-évidences sur le très court terme? Par ailleurs, ces années où l'on s'est privé de pratiquement tout dialogue avec le régime syrien posent question à l'observateur un tant soit peu objectif. Car si l'on part du principe que l'on ne doit dialoguer qu'avec ses amis et ses alliés, à quoi sert la diplomatie? **La stratégie s'inscrit dans le cadre politique. La France a-t-elle une politique au Moyen Orient et en Afrique?**

Certains ne manqueront pas de remarquer que le présent article ne livre pas de recette, de plan de bataille, de trame stratégique. Non, il vient juste là pour poser quelques questions. Car faute de se poser les bonnes questions, on n'est pas près de trouver les bonnes réponses. Et c'est bien dommage car la cadence à laquelle les têtes tombent jusque dans Paris tend à s'accélérer dangereusement.

Jean-Marc LAFON

(1) TATP: peroxyde d'acétone. Explosif produit artisanalement, puissant mais instable, utilisés dans certains engins explosifs improvisés et attributs dédiés aux attentats suicide.

(2) « *Terrorists as Transnational Actors* », *Terrorism and Political Violence* par Louise Richardson,

(3) *The trouble with terror: the apologetics of terrorism – a refutation* par Tamar Meisels

(4) Le 11 mars 2004 au matin, trois jours avant les élections générales espagnoles, une cellule islamiste locale commettait une série d'attentats à la bombe contre des trains de banlieue madrilènes, tuant 191 personnes et en blessant 1858. José María Aznar, qui espérait être réélu malgré son impopulaire soutien à la guerre en Irak, imputa les attentats à l'ETA et fut battu aux élections, soupçonné d'avoir voulu manipuler l'opinion.

(5) *The Influence of Relational Competencies on Supply Chain Resilience: A Relational View* par A. Wieland et C.M. Wallenburg, *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*

(6) *Sous le feu : La mort comme hypothèse de travail*, par Michel Goya, éditions Tallandier