

# 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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
- 

## 22 MARS ATTENTATS DE BRUXELLES : PREMIERE ANALYSE A CHAUD

*Ce billet est rédigé sur la base des seules informations confirmées connues à 15h30 le 22/03/2016. Il s'agit humblement d'offrir une aide à la réflexion et à la prise de recul rapport aux flux d'informations et de réactions (improprement qualifiées d'analyses « d'experts » poursuivant leur propre agenda) qui se succèdent à un rythme élevé dans ce genre d'évènements.*



### **RAPPEL DES FAITS CONNUS A 15 HEURES 30 :**



**A 8h00 Aéroport de Zaventem :** ce matin, deux explosions ont eu lieu dans le hall des départs de l'aéroport de Bruxelles – Zaventem.

D'après les informations disponibles, il semble que l'une des explosions provienne d'une valise piégée et l'autre d'un attentat suicide (charge portée par l'auteur de l'attaque donc). Certaines sources non officielles font état d'une

troisième charge non déclenchée retrouvée sur les lieux ainsi que de la découverte d'une Kalashnikov. De même des témoins font état de coups de feu et de cris juste avant l'explosion. Là encore pas de confirmation par des sources officielles.

Le bilan est lourd : 14 morts et 80 blessés.

**A 9h11 station de métro Maelbeek** : une bombe explose dans une rame de métro dans la station Maelbeek. Certaines sources font état d'une autre explosion mais ce n'est pas confirmé. A ce stade aucune information n'est donnée sur la nature de l'attaque : colis-piégé ou attaque suicide.

L'explosion dans cette station à une heure de forte affluence implique malheureusement un bilan lourd : 20 morts et 106 blessés.



Plusieurs opérations de police sont en cours même s'il n'est pas possible à cette heure de savoir si des auteurs de ces attaques sont encore en capacité d'agir dans d'autres endroits.

### **CE QUE L'ON PEUT DEDUIRE :**

A ce stade il est possible d'ores et déjà de déduire de la concomitance entre des attaques et les opérations antiterroristes de ces derniers jours à Forest et Molenbeek un lien entre l'enchaînement de ces deux événements :

D'abord, que Bruxelles a été pendant longtemps une « base arrière », une zone logistique et de recrutement (notamment à Molenbeek), et donc à ce titre épargnée par les attaques. C'est flagrant au moment des attaques du 13 novembre à Paris : les terroristes partent de Bruxelles ou sa région proche et y reviennent pour ceux qui s'échappent de l'opération (Abdeslam).



Les opérations de ces derniers jours ont manifestement impacté les réseaux jihadistes au point qu'ils considèrent que Bruxelles n'est plus un sanctuaire et qu'ils peuvent donc frapper sur place sans mettre en danger une base arrière qui a été affaiblie par les perquisitions et arrestations.

Nous nous trouvons dans une logique similaire à celle des attentats de Londres en juillet 2005, qui frappe une ville lorsqu'elle n'est plus considérée comme sanctuarisée (base logistique, de recrutement, de financement etc.), et donc devenant de ce fait une cible potentielle voire prioritaire.

Ensuite, le lien entre les événements peut avoir deux origines (pas incompatibles l'une de l'autre) :

- Soit les récentes arrestations et perquisitions ont mis en danger les auteurs de ces attaques, qui se sachant découverts et identifiés ont préféré précipiter leurs attaques sur la base de cibles préétablies (et dans une démarche d'attaques suicides pour éviter l'arrestation et servir leur « cause »).
- Soit le déclenchement de ces attaques a un lien avec les déclarations de la veille selon lesquelles Abdeslam allait parler et collaborer (cela a été notamment relevé par Michael Horowitz du Levantine Group). Rappelons que jusque-là les informations ayant filtré sur les premières déclarations d'Abdeslam restaient étonnantes (il prétend ainsi qu'il faisait partie du commando du Stade de France). Ces déclarations largement médiatisées peuvent avoir été comme un message adressé aux autres membres du réseau qui n'étaient pas encore arrêtés, pour leur faire croire qu'ils ne seraient pas menacés par cette arrestation.

Enfin, le fait qu'un des réseaux impactés par les opérations de police de ces derniers jours soit actif au point de pouvoir provoquer directement ou indirectement de telles attaques oblige à réévaluer la position d'Abdeslam au sein du mouvement

: il n'est pas un « déserteur », en rupture avec le mouvement jihadiste, un « électron devenu libre » en rupture ou placé au ban de son réseau, mais au contraire intégré dans un groupe lié à des jihadistes capables de frapper à nouveau et rapidement.

La défense à venir d'Abdeslam, terroriste qui aurait refusé d'actionner sa ceinture piégée, et aurait « rompu » ou « déserté » le groupe est donc affaiblie.

### **CE QUE L'ON NE PEUT PAS ENCORE DEDUIRE :**

Dès à présent, il est difficile de considérer avec certitude que ces attaques sont la réponse, ou la vengeance, à l'arrestation d'Abdeslam. Il faut donc revenir sur les notions de préparations « exceptionnelles », de « préscience » d'une organisation qui aurait prévu l'arrestation d'Abdeslam et aurait préparé à l'avance une réplique.

De plus, le mode opératoire et la cible sont à la fois classiques et faciles à concevoir. Quiconque connaît la région a pu identifier rapidement les lieux de ces attentats comme des zones à la fois faciles d'accès (absence de contrôles ou de risques – c'est particulièrement flagrant pour la zone de départ de l'aéroport où l'entrée avec une valise n'engendre aucun soupçon) et permettant d'espérer un lourd bilan (choix d'une station dans un quartier d'affaire et d'administrations, bondée à cette heure de la journée).



Les seuls éléments nécessitant une préparation sont :

- La préparation idéologique et psychologique des auteurs, particulièrement importante pour des attaques suicides (ce qui est le cas à Zaventem)
- La fabrication des charges explosives qui nécessite un savoir-faire et du matériel (a priori présent dans certains lieux perquisitionnés récemment)

- La coordination des auteurs (choix de la date et de l'heure).

Il n'est donc pas possible de déduire des faits connus à cette heure, que ces attaques auraient nécessité des mois de préparation et une logistique lourde, comme certains l'affirment un peu vite.

En réalité, le choix des cibles et des modes d'action (2 personnes suffisent pour exécuter matériellement de telles attaques) a l'apparence d'une réaction, de la précipitation d'une opération en cours de préparation, et réorientée vers des cibles proches et rapides d'accès. Bien évidemment, l'enquête confirmera ou non cette apparence.

De même, rien ne permet à cette heure, d'identifier plusieurs réseaux en action. Là encore, c'est l'enquête à venir, qui donnera la structure exacte et la proximité entre les individus visés par les opérations de police récentes, et notamment s'ils sont proches ou identiques à ceux qui ont commis ces attaques.

Mais la manière dont sont construits ces réseaux et l'existence de groupes souvent liés entre eux par plusieurs individus communs, qui sont autant de vulnérabilités en cas d'arrestations, montre que le « compartimentage » et l'autonomie des cellules (règles prudentielles de base de toute organisation clandestine), indispensables à leur survie sont très imparfaits dans les mouvements jihadistes européens, qui restent fondés sur des mécanismes de recrutement par entourage proche familial et/ou amical plutôt que par des « autoradicalisations spontanées » ou des manipulations mentales par internet à longue distance (sic).

### **CE QU'IL FAUT SAVOIR POUR LA SUITE :**

A cet instant, deux points paraissent importants.

D'abord, rien ne permet d'affirmer que les auteurs de ces

attaques (au moins 2 personnes) ne sont pas en capacité de lancer d'autres attaques. Sans alimenter une ambiance anxiogène excessive, il est important de confirmer rapidement si l'opération terroriste est terminée ou non. Il est tout aussi important de ne pas alimenter de manière abusive un climat d'alerte maximale toujours épuisant pour les forces de sécurité, qui ne serait plus justifié, par calcul politique par exemple.

Ensuite, la revendication sera importante. Rappelons que la revendication de l'EI pour les attentats de Paris était survenue 12 heures après, et comportait des éléments d'information non encore disponibles dans les médias, signe d'une attaque préparée et décidée depuis la Syrie.

L'analyse approfondie de la forme et du contenu de cette revendication (particulièrement les détails donnés qui ne seraient pas disponibles dans les médias) seront donc importants pour savoir si l'attaque a été décidée depuis la Syrie, ou est une initiative locale, lancée en réaction aux arrestations récentes et aux menaces pour le réseau jihadiste dans la région de Bruxelles.