

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 dominant 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

[ARCHIVES] le pourquoi des attentats terroristes en France en 2015

Pour commencer une série de billets analysant les attentats jihadistes en France, un [billet publié sur le blog de Paul Jorion](#), et [sur mon blog Mediapart sous le titre : un attentat en France : pourquoi faire ?](#) le 11 juin 2015.

Il s'agissait d'analyser la question des objectifs opérationnels et politiques poursuivis par les jihadistes lorsqu'ils cherchent à frapper la France par des attaques terroristes, qui constituent l'un des modes de leur action

militaire. Ce billet rédigé à la suite des événements de janvier 2015, dont nous commémorant aujourd'hui-même le premier triste anniversaire, me semble constituer une bonne base pour pousser la réflexion plus loin, même s'il mérite des corrections et des précisions, ainsi qu'une mise à jour pour 2016 qui feront l'objet d'un autre billet à suivre.

Si l'on part du principe avéré que l'action des jihadistes, qu'il s'agisse d'Al Qaida comme de Daesh, obéit à une logique et une rationalité, il est alors possible de concevoir un véritable modèle expliquant les attentats terroristes organisés ou projetés en France, et permettant même de les prévoir.

Cela suppose d'essayer de tenir compte de ce que font les jihadistes, de leur conception du monde, de leur méthode de pensée et d'action mais surtout en intégrant leurs objectifs. Une telle analyse ne vaut bien évidemment aucune adhésion, ni validation des crimes qu'ils commettent.

Les jihadistes défendent une conception particulière de l'islam, qui est réduite à la notion de jihad physique et matériel, avec ce que cela implique de violence. Il n'est pas dans notre propos de questionner la légitimité d'une telle vision au regard du Coran, mais en revanche de relever deux éléments clés de la pensée et de l'action jihadiste :

– le jihadiste s'estime « l'avant-garde éclairée » de la communauté des croyants (la « Umma »), qu'il doit guider et défendre vers la pureté d'une pratique de l'Islam (aujourd'hui essentiellement basée sur la Shari'a et les préceptes [takfiristes](#) ou [salafistes](#)) ;

– le jihadiste doit aussi propager la vraie foi sur toute la terre et donc convertir l'ensemble de l'humanité (il existe de nombreuses variantes sur la méthode plus ou moins coercitive de cette conquête).

Dans ce cadre de pensée, la société française de 2015 peut donc être séparée en 3 groupes distincts :

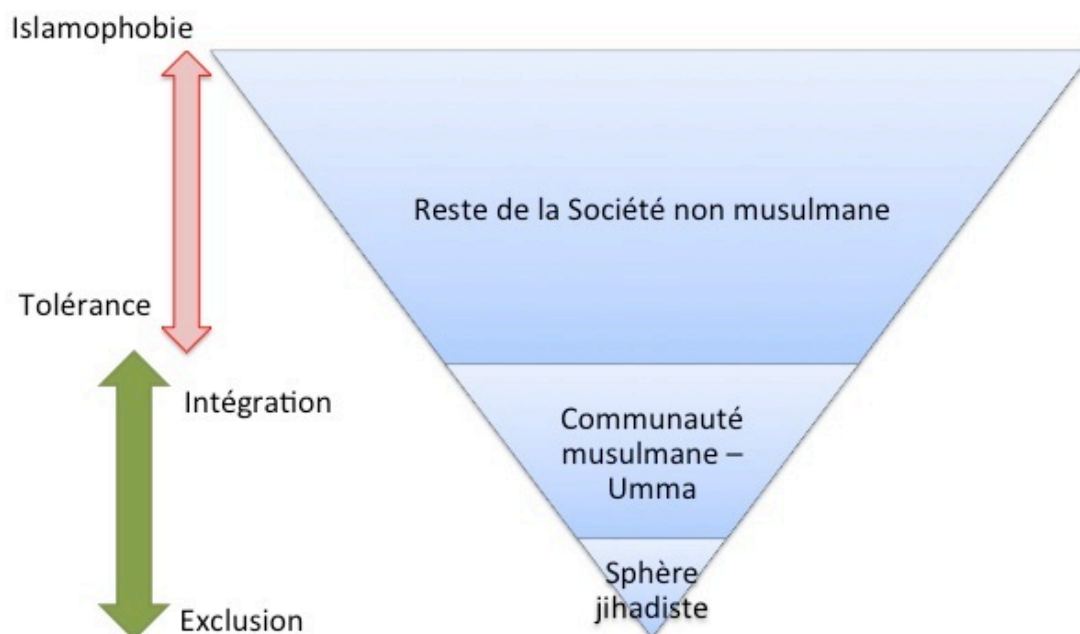
- la population non-musulmane : par définition ennemie, elle doit être combattue ;

- la population musulmane : par définition ignorante du danger qui la guette, on doit lui dévoiler qu'elle est menacée par un ennemi, puis la mobiliser pour sa défense et/ou la conquête du pays ;

- la sphère jihadiste (appelée aussi jihadosphère) : constituée des sympathisants directs du jihad, elle a un effectif très minoritaire. Il s'agit d'un milieu fait de rivalités mais aussi d'entraides entre de multiples groupes plus ou moins structurés. La jihadosphère française est travaillée en 2015 par la rivalité plus globale entre les deux grands réseaux : Al Qaida (réseau classique et puissant à l'international, mais affaibli et vieilli), et ISIS (Califat jeune, dynamique mais plus attaché à l'acquisition de sanctuaires territoriaux), chacun cherchant par ses actions à se valoriser au sein de la jihadosphère pour recruter et assurer sa suprématie.

Voici un schéma permettant de bien visualiser les trois groupes et leurs liens respectifs :

Phase 1 : situation initiale – intégration et sécularisation en cours



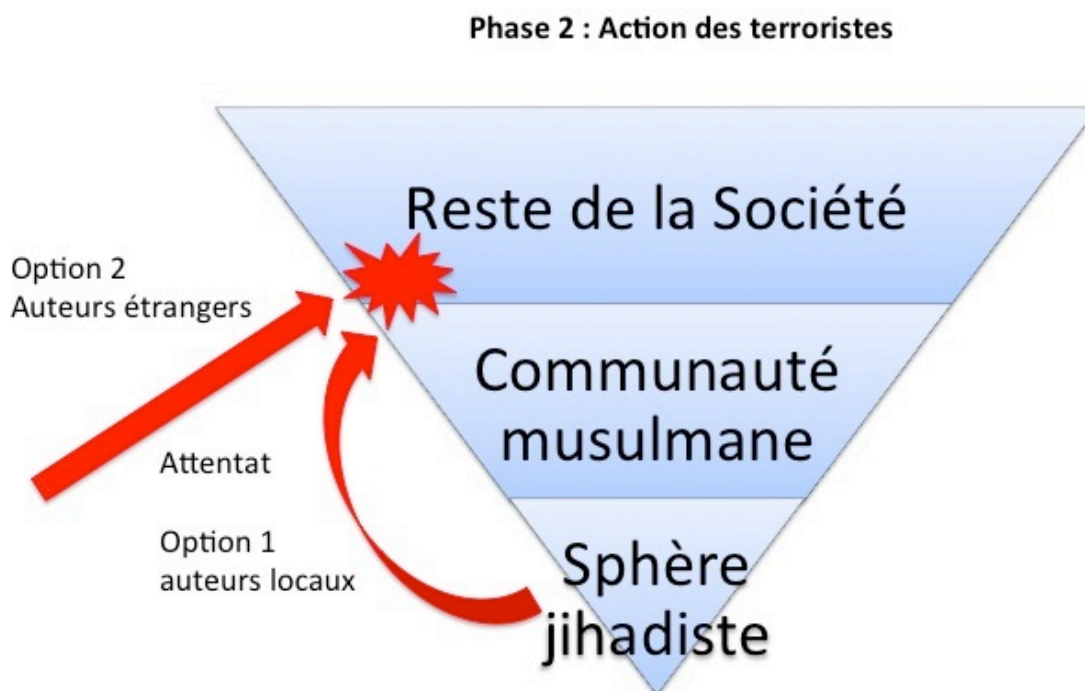
La situation est donc aisément compréhensible (...) : il ne s'agit pas de frapper les ennemis directs de l'islam mais de séparer la communauté musulmane du reste de la société.

Il faut donc frapper les zones les plus proches :

- cible non musulmane permettant de séparer les deux groupes ;
- cible musulmane intégrée (qualifiée d'apostat et méritant donc la mort), les membres des forces de l'ordre musulmans sont donc systématiquement visé sans pitié (que ce soit par les frères Kouachi comme par Coulibaly).

L'action peut survenir à partir de l'extérieur (situation privilégiée par AQ mais rendue compliquée par les systèmes de surveillance contre-terroristes européens) ou à partir d'éléments locaux radicalisés (donc exclus de la société française).

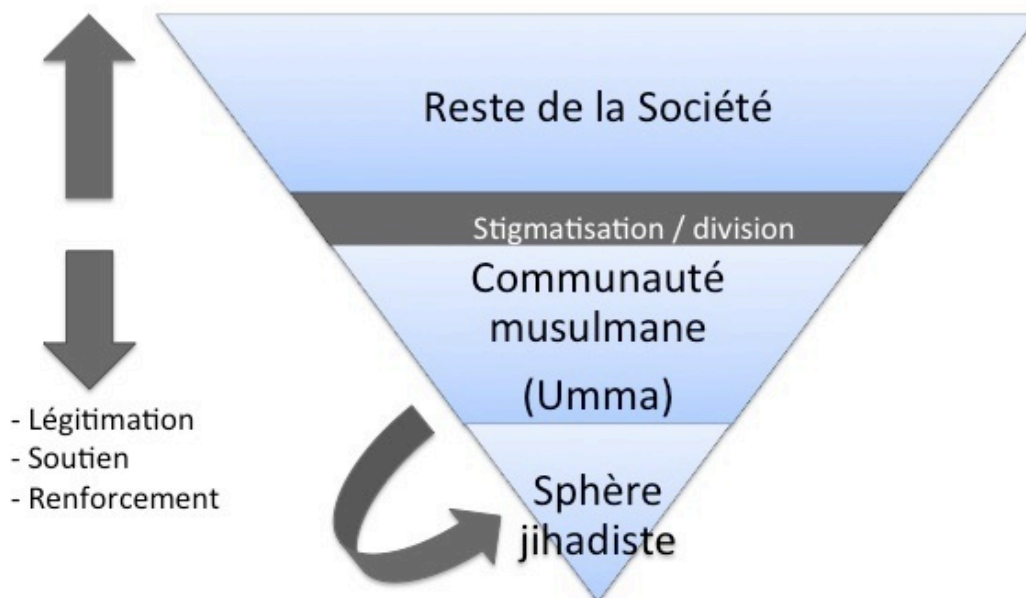
Voici le schéma d'une opération jihadiste « optimale » :



Par voie de conséquence, observons le résultat recherché par les attentats jihadistes en France en 2015 :

Islamophobie

Phase 3 : montée aux extrêmes



C'est à la lumière de ces éléments qu'il faut analyser les réactions politiques et sociales françaises aux attentats de janvier et constater que toute stigmatisation (par exemple celles d'un parti politique récemment rebaptisé "Les Républicains"), toute réaction violente amalgamant les musulmans aux jihadistes ou exigeant d'eux des réactions imposées, va en réalité répondre aux souhaits et aux objectifs des auteurs des attentats.

L'objectif à long terme des jihadistes en France peut être résumé de la manière suivante :



Nous sommes bien évidemment loin – et c’est heureux – de cette situation, mais il est évident que chacune des initiatives ou des actes de nos hommes politiques, comme de chacun de nous, devrait être pesé et apprécié à l’aune de ce que recherchent les jihadistes.

Ces schémas, forcément simplificateurs, n’apprendront pas grand-chose à tous ceux qui ont réfléchi, même intuitivement, à la situation. Ils éclairent d’un jour nouveau à la fois les critiques et accusations d’islamophobie injustement adressées à Charlie hebdo (et à tous les manifestants), et les réactions lâches et clientélistes de nos politique, plus prompts à exploiter politiquement les attentats jihadistes qu’à convertir en actes concrets et efficaces la prise de conscience collective qui a suivi le choc émotionnel de janvier 2015.

On le voit, la solution est dans ce qui fera échec au but

recherché par les jihadistes, et non dans un renforcement d'une surveillance, un abandon de nos valeurs et de nos principes. La solution est politique, économique, sociale, humaine, et non juridique ou policière.

Analysons donc les « ingrédients » privilégiés par les jihadistes pour leurs actions en France :

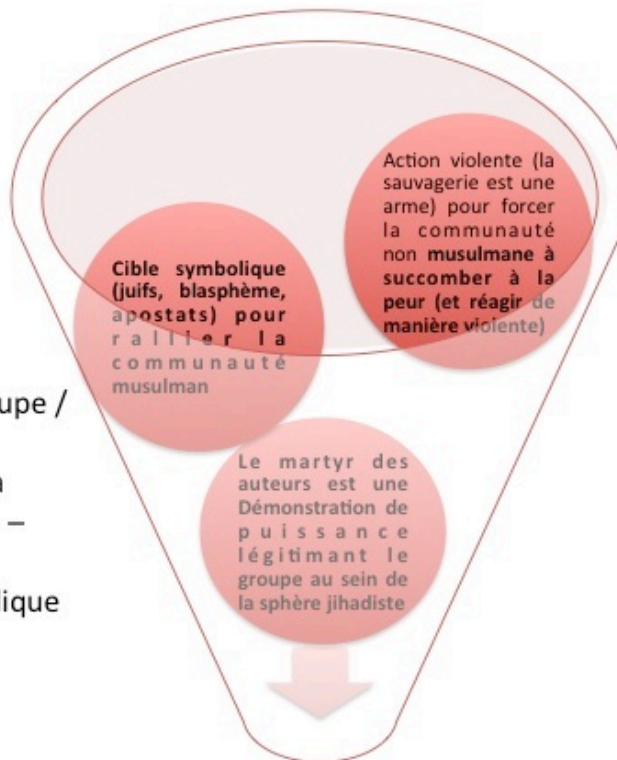
Une opération jihadiste réussie

Caractère du Jihad :

- Violence
- Inscription dans un agenda (« timing »)
- Objectifs pluriels
- Action asymétrique

Typologie des cibles :

- Légitimation du groupe / autres groupes
- Mobilisation pour la Umma / intégration – sécularisation
- Forte valeur symbolique chez l'ennemi



Les attentats sont aujourd'hui conçus et pensés de manière à générer des « effets multiples » sur les trois groupes concernés en même temps :

- brutalisation du groupe non-musulman ;
- mobilisation du groupe musulman ;
- prise de l'ascendance au sein de la jihadosphère.

Cela implique des opérations caractérisées par :

- le choix précis des cibles (on est loin des attentats aveugles à la bombe) ;
- la saturation médiatique ;
- l'ultra-violence des moyens ;
- le martyr des auteurs (j'avais déjà écrit à quel point l'arrestation des auteurs vivants est importante pour contrer les effets de ces actions).

J'ai essayé de synthétiser les effets des différents types d'actions jihadistes, ce qui permet d'en exclure certaines, et d'en craindre d'autres. Je précise que ce tableau se place du point de vue de la "logique jihadiste". Il ne s'agit donc ni de soutenir, ni d'excuser les attaques terroristes, mais d'essayer d'en comprendre les sous-jacents du point de vue des leaders jihadistes :

	Attentat contre des musulmans	Attentat contre des cibles civiles (école, hôpital, bâtiment privé)	Attentat contre les juifs	Attentat contre des ennemis symboliques de la foi musulmane	Attentat contre des ennemis réels des musulmans islamophobe	Attentat contre des cibles militaires ou régaliennes
Société globale	Aucun effet	++	+	+	Aucun effet	+
Communauté musulmane	--	-	+	++	+	Aucun effet
Sphère jihadiste	-	Aucun effet	++	++	+	+

On peut ainsi classer Charlie comme un « ennemi symbolique de la foi musulmane » (ce qu'il n'est pas mais qui reste son image au sein de la communauté musulmane). Mais c'était déjà le cas de la cathédrale de Strasbourg (visée par un projet d'AQ en 2000).

Il est à craindre désormais des opérations contre des cibles à plus forte valeur émotionnelle (hôpitaux, maternité, école, habitations privées...), et des attaques encore plus dynamiques (par exemple le débarquement sur la côte de commandos suicide armés).

En guise de conclusion provisoire, il est intéressant de signaler que les actions jihadistes s'inscrivent désormais dans une démarche différente de celles des attentats précédemment commis en France par des mouvements islamistes : le but des jihadistes n'est plus aujourd'hui de châtier la France, de lui faire peur, de l'amener à changer sa politique internationale, son soutien à tel ou tel régime, ou à telle opération jugée anti-islamique. Le but des jihadistes n'est plus de « terroriser » la France, mais d'exporter le conflit. Il s'agit donc désormais davantage d'actions militaires que d'actions terroristes, pensées mais aussi exécutées dans un cadre stratégique global, avec des moyens d'ailleurs de plus en plus militarisés.

De même, on notera la disparition des attaques des moyens de transport et de communication (cible privilégiée par AQ pendant longtemps : avions, trains, bus...), principalement du fait de l'adaptation des services de contre-terrorisme à ce type de ciblage.

Enfin, nous ne traiterons ici que de la France. Le but d'opérations terroristes dans d'autres pays (les États-Unis par exemple) n'obéissant pas aux mêmes analyses des jihadistes, ni aux mêmes objectifs.

Cette spécificité de la situation en France, et la fragilité

qu'elle exprime aux yeux de fanatiques du jihad, explique pourquoi notre pays est actuellement au premier rang des cibles menacées, et va le rester longtemps encore.

(à suivre pour une mise à jour et un approfondissement des actions jihadistes en France en 2016)

Requiem pour 2015



Place de la République, le 11 janvier 2015 Crédit photo: lapresse.ca

L'année 2015 se termine. Quelles leçons notre pays a-t-il tirées des drames de janvier? S'il est vrai que l'on ne doit juger vraiment que sur la base des résultats observables, alors la réponse est peut-être bien: aucune. En France, avant même que l'on ait enterré les 130 morts du 13 novembre, le locataire de l'Elysée annonçait une réforme constitutionnelle. Outre le fait qu'une telle annonce à un tel moment constitue à peu près le contraire de la résilience, le contenu de ladite réforme crée aujourd'hui un mélodrame politique où l'on voit

les composantes de la gauche s'entredéchirer tandis que le Front National, pragmatique, commence à capitaliser ce qu'il considère comme le succès de son influence. Cela survient alors même que l'on peine à comprendre en quoi une mesure comme la déchéance de nationalité pour les terroristes binationaux, même nés en France, aurait pu, si elle avait existé en amont, sauver les vies perdues en janvier et novembre. En revanche, cette mesure sans effet opérationnel positif prévisible sera sans nul doute exploitée comme outil de recrutement par les mouvements jihadistes, qui expliqueront à leurs prospects concernés que l'égalité gravée au fronton des mairies n'est qu'hypocrisie, puisqu'ils peuvent être exclus de la communauté nationale et moi pas...

Sur la scène internationale, notre pays s'illustre dans des farces où l'on négocie la paix en l'absence et en dépit de ceux qui, sur le terrain, en détiennent seuls les clefs. Ceux-là qui, contrairement à nous, font la guerre à la poursuite de buts politiques bien précis, et n'entendent donc pas faire la paix tant qu'ils ne les auront pas atteints! Nos opérations militaires au Moyen-Orient se poursuivent dans la stricte continuité de ce qu'elles sont depuis le 20 septembre 2014, soit une goutte d'eau dans l'océan que constituent les contributions US à la coalition. Au Sahel, nos maigres forces servent de douane volante – et même parachutiste – de luxe sur des étendues monumentales tandis qu'au Mali, notre ministre de la Défense qualifie de soubresauts la multiplication des attaques liées à al-Qaeda et leur expansion dans le sud alors que, l'an dernier, elles restaient encore cantonnées au nord du pays. De l'art de tordre les faits pour leur faire épouser les contours de la geste officielle artificiellement rassurante. Je mets par ailleurs quiconque au défi de décrypter, dans le discours de nos dirigeants, l'état final recherché qui préside à chacun de ces engagements militaires: de quoi la victoire aurait-elle l'air? Silence de mort. La Russie, dans la même année, sera passée du rang de menace existentielle que l'on sanctionne à celui de partenaire

incontournable contre le terrorisme – dont elle n’a clairement pas la même définition que la France, mais qu’importe... Nous ne nous appesantirons pas ici sur les variations cyclotomiques du discours de notre ministre des Affaires étrangères à propos de Bachar al-Assad, promu de la condition de boucher qui *“ne mériterait pas d’être sur la terre”* à celle de chef d’Etat dont on *“ne veut pas dire (qu’il) doit partir avant même la transition”*. Passons sur nos fantasmes démocratiques chantés haut et fort en Ukraine mais bien vite douchés et rasés de frais à l’heure d’êtreindre le dictateur Sissi en Egypte. Mes aïeux, que de contradictions, que de biais... Quel fouillis!

Aux yeux du citoyen attentif, la construction et l’expression de la volonté politique en France – et ailleurs, mais commençons par chez soi... – n’ont que rarement revêtu un aspect aussi malaisément compréhensible. Osons le mot: aussi opaque. Cette opacité est le carburant des pires soupçons pesant sur une classe politique et un appareil d’Etat perçus comme l’expression d’une caste hermétique et prosaïquement centrée sur les carrières de ses membres. Cette opacité est le ciment des pires théories complotistes qui, au terme d’approches scientifiquement inqualifiables, trouvent un certain crédit auprès d’une opinion blasée que de moins en moins de sottises font sursauter. Or, un peuple conscient et éclairé constitue la base de toute démocratie. Le peuple choisit, le peuple sanctionne, mais si le peuple ignore les clefs de lecture de ce sur quoi il doit faire porter son jugement, il devient alors l’instrument inconsciemment servile des stratégies de communication. J’attire d’ailleurs l’attention du lecteur sur la maigreur quantitative et qualitative de la communication étatique dans le domaine de la lutte contre la propagande jihadiste. Et je l’invite à s’en souvenir quand il aura l’occasion de la comparer à la machine communicante qui va se mettre en route en amont des élections présidentielles de 2017.

L’environnement médiatique est devenu extrêmement complexe.

Aux grands titres, pas toujours très objectifs, de la presse écrite et audiovisuelle, d'autres vecteurs d'information sont venus s'ajouter. Notamment les réseaux sociaux, les sites de diffusion de vidéos, les forums et les blogs. L'information est plus massive que jamais, largement accessible au plus grand nombre. Tout cela relève de la liberté de s'exprimer et de s'informer, dans un contexte où les moyens de se faire entendre sont plus nombreux et plus puissants que jamais. Mais où sont les filtres permettant au lecteur et à l'auditeur de distinguer aisément, parmi ces contenus abondants et disponibles, ce qui relève, d'une part, de l'approche centrée sur des réalités objectivement validées et, d'autre part, la foutaise rendue confortable par le charisme de celui qui la chante? Il n'y a pas de réponse toute faite à cette question. Il n'existe pas, et il ne doit pas exister d'autorité habilitée à coller des macarons "sérieux" ou "nul à scier" sur les publications des médias, qu'ils soient "mainstream" ou d'émanation "populaire". Mais on trouve dans la devise de la République un mot qui, si l'on veut bien lui donner corps à travers des actes, pourrait aider à bâtir une réponse vivante et capable de s'adapter aux évolutions de notre monde.



Statue de la Fraternité,
place de la République à
Paris

Fraternité... En 2015, à travers mon activité de blogueur et mes modestes travaux sur certaines sales guerres qui font l'actualité, j'ai eu la grande chance de pouvoir interagir avec des personnes remarquables. Nos échanges ont pu être agréables, drôles, touchants, mais aussi, parfois, houleux. Quand on a du caractère, on l'a mauvais, disait Clemenceau. Qu'importe puisque dans le fond, nous nous respectons et partageons un socle de valeurs communes. Il y a là des journalistes, des universitaires, des militaires, des analystes, des hommes et des femmes politiques – de droite et de gauche. Mais aussi des gens qui ne sont rien de tout cela. Des citoyens animés par l'envie de savoir, de connaître, de comprendre et de partager. Des gens qui croient, en toute humilité, que lorsqu'une réalité lourde de conséquences leur a sauté aux yeux parce qu'ils ont posé les bonnes questions à qui savait, ils doivent la partager, tout simplement pour que la pensée circule, fasse son chemin, plutôt que de stagner en eux, vaine et stérile. L'être humain, être social dans toute sa splendeur. Vous que je décris dans ces lignes, vous vous reconnaîtrez. De nos prises de bec, de nos rigolades, des connaissances et des émotions que nous avons partagées, j'ai acquis une conviction. En opposant, parmi nous, ceux qui ont la "légitimité académique" à ceux "qui ne l'ont pas", ceux qui "sont sur le terrain" à ceux "qui n'y sont pas", ceux "qui ont un CV" à ceux "qui n'en ont pas", on oppose la chaîne au pédalier, le cadre au guidon et les roues aux freins. Mais en activant les échanges vivants et concrets entre ceux qui conduisent une démarche scientifique, ceux qui informent au jour le jour et ceux qui sont censés mettre tout cela à profit pour choisir ou sanctionner leurs dirigeants, on produira des effets positifs. En refusant l'esprit de caste tout en respectant la spécificité de chacun et la complémentarité de tous, on tiendra une chance de corriger de manière citoyenne

et pacifique les conséquences des errements politiques aujourd'hui patents. Car ces derniers sont, à n'en pas douter, causés par cette même forme d'hermétisme dont, je crois, nous devons nous garder.

Pour votre serviteur, cette année 2015, constellée de drames humains considérables, aura apporté au moins une satisfaction. Kurultay.fr n'est plus l'espace d'expression d'un seul homme mais d'une équipe aux profils variés. Une équipe restreinte. Juste trois. Mais des valeurs communes et surtout pas de pensée unique. Ceci dit, nous ne nous interdirons pas d'accueillir de temps en temps un invité si l'occasion s'en présente. Parce que ce n'est pas faire n'importe quoi que d'ouvrir portes et fenêtres, de partager le gîte et le couvert, mais surtout de faire circuler la pensée pour alimenter le fragile ruisseau du sens critique.

Bien à vous,

Jean-Marc LAFON

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.