UNIVERSITE PANTHEON - ASSAS - PARIS II
Droit - Economie - Sciences Sociales

Année universitaire 2013-2014

Master 2 recherche Sécurité et défense

LES FORCES DU MINISTERE DE LA DEFENSE DANS LA SECURITE INTERIEURE

Mémoire préparé sous la direction
de Monsieur le Professeur Xavier LATOUR

présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master recherche Sécurité et défense

Par

PHILIPPE XXXXXXXX

JURY :

Président : M. le Professeur Xavier LATOUR

Assesseur : M. le Professeur Bertrand WARUSFEL

LES FORCES DU MINISTERE DE LA DEFENSE DANS LA SECURITE INTERIEURE

A toute ma famille, pour son soutien, depuis ma décision de reprendre mes études jusqu'à la réalisation de ce travail de recherche.

Je tiens à remercier particulièrement le Professeur Xavier Latour pour ses conseils et ses encouragements tout au long de mes recherches.

Ultima ratio regum

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABREVIATIONS

ALR : Armes à létalité réduite
CDC : Centres de détection et de contrôle
CDEF : Centre de doctrine d'emploi des forces
CDES : Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de Terre
CEMA : Chef d'Etat-major des armées
CEMM : Chef d'Etat-major de la Marine
CICCF : Compagnie d'infanterie à capacité de contrôle de foules
CID : Collège interarmées de défense
CNOA : Centre national des opérations aériennes
CNR : Coordonnateur national du renseignement
COMSUP : Commandant supérieur
CPCO : Centre de planification et de conduite des opérations
CRS : Compagnie républicaine de sécurité
DA : Division d'application
DCA : Droit des conflits armés
DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur
DGSI : Direction générale de la sécurité intérieure
DIT : Défense intérieure du territoire
DMD : Officier délégué militaire départemental
DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DOT : Défense opérationnelle du territoire
DPSD : Direction de la protection et de la sécurité de la défense
DRM : Direction du renseignement militaire
DST : Direction de surveillance du territoire
EMIAZDP : Etat-major interarmées de zone de défense de Paris
FAG : Forces armées guyanaises
GIGN : Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale
HADA : Haute autorité de défense aérienne
IM : Instruction ministérielle
MASA : Mesures actives de sûreté aérienne
MCP : Mise en condition avant projection
MO : Maintien de l'ordre
OACI : Organisation de l'aviation civile internationale
OGZDS : Officier général de zone de défense et de sécurité
ONU : Organisation des Nations Unies
OPEX : Opérations extérieures
OPJ : Officier de police judiciaire
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OTIAD : Organisation territoriale interarmées de défense
PIA : Publication interarmées
PIB : Produit intérieur brut
PO : Permanence opérationnelle
SGDSN : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
TIOR : Techniques d'interventions opérationnelles rapprochées
TTA : Traité toutes armes

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

TITRE I - UNE DISPARITION PROGRESSIVE DE LA DISTINCTION ENTRE SECURITE INTERIEURE ET DEFENSE NATIONALE

Chapitre I - La sécurité nationale et la prise en compte de nouvelles menaces et de nouvelles pratiques

Chapitre II - La sécurité nationale et la confusion des genres

TITRE II - LA FIN DU MONOPOLE DE L'EXCEPTION POUR L'INTERVENTION DES FORCES ARMEES DANS LA SECURITE INTERIEURE

Chapitre I - L'existence maintenue d'une relation causale entre l'exceptionnel et les forces armées

Chapitre II - L'argument militaire comme réponse éventuelle de la sécurité nationale aux nouvelles menaces identifiées

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

« Il y a certaines armes dont le droit des gens interdit l'usage aux nations qui se font la guerre. Ce que ces armes prohibées sont entre les peuples, la force militaire doit l'être entre les gouvernants et les gouvernés ». Sans qu'il soit possible de déterminer si cette affirmation de Benjamin Constant est le fruit de la sagesse d'une époque ou celle d'un homme averti, elle semble pourtant malmenée, notamment depuis la fin des années soixante-dix[1], par une opinion qui ne supporte plus aucune violence et par un personnel politique[2] prêt à reconsidérer les fondements du contrat social, afin de répondre aux craintes exprimées, en l'éloignant de sa conception rousseauiste pour lui préférer la conception plus sécuritaire de Thomas Hobbes.

Malgré les risques que peut représenter toute tentation sécuritaire, le lien puissant qui unit la sécurité aux droits fondamentaux des citoyens est allé jusqu'à provoquer leur intrication, érigeant la sécurité en un droit fondamental (Section I). Pourtant, si cette sécurité constitue un seul et même droit, elle connaît une réalité matérielle complexe incarnée dans une terminologie qu'il est nécessaire de préciser (Section II) afin de pouvoir faire évoluer efficacement la stratégie de défense qui s'y rapporte (Section III).

Section I - L'intrication des droits fondamentaux et de la sécurité

Insécurité, terrorisme, guerre des banlieues, utilisation d'armes de guerre, zones de non-droit, impuissance, le champ lexical de la peur s'invite chaque jour dans les quotidiens nationaux et oblige les autorités chargées d'établir la politique de la Nation à réaffirmer dans leurs discours comme dans la législation le premier devoir de l'État : la sécurité. C'est pour le rappeler que la loi *d'orientation et de programmation relative à la sécurité* de 1995 consacre expressément le caractère fondamental de ce droit en son article premier : « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.* » C'est également pour cette raison qu'elle est réaffirmée par la reprise de ces termes dans

---

[1] Rapport Peyrefitte, 1977.

[2] Samia GHALI : « Aujourd'hui, face aux engins de guerre utilisés par les réseaux, il n'y a que l'armée qui puisse intervenir ». http://www.laprovence.com/article/a-la-une/marseille-larmée-au-secours-des-cites.

l'articleL.111-1 du *code de sécurité intérieure*.

Cependant, si ce droit à la sécurité a pour objet d'empêcher le chaos au sens contemporain du terme, il n'est pas pour autant le fruit du *Chaos* au sens mythologique ni celui de l'esprit du seul législateur. Il trouve ses sources bien en amont de la Ve République et de ses problématiques sociétales puisqu'il est énoncé en des termes presque identiques à l'article II de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 disposant que « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ».

Ce droit sans lequel aucune liberté et aucun autre droit ne saurait s'exercer, renvoie ainsi à l'équation *hobbiste* du fondement de la société et justifie l'article XII du texte de 1789 disposant que « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique* », force publique dont il conviendra de préciser la nature, enjeu du propos qui va suivre.

Pourtant, bien que ce droit à la sécurité s'inscrive dans les textes les plus importants de la hiérarchie des normes et que sa garantie par la force soit assurée, sa surreprésentation dans des thématiques variées brouille la perception de sa signification réelle et laisse envisager plusieurs acceptions.

En effet, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la sécurité se trouve souvent associée à d'autres thématiques ou à d'autres termes ne permettant pas de concevoir la relation que la force évoquée préalablement pourrait entretenir avec eux. Ainsi, parmi les termes les plus déroutants, peuvent être cités la sécurité sociale, la sécurité industrielle, la sécurité juridique ou encore la sécurité au travail... L'intervention d'une force publique, comme elle peut être imaginée à la lecture de l'article XII de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, pour assurer ce type de sécurité, semble alors bien peu adaptée. Ainsi, l'hypothèse selon laquelle une compagnie de gendarmes mobiles enfoncerait les portes de la Caisse primaire d'assurance maladie afin de garantir le droit à la sécurité sociale d'un administré, semblerait hors de propos car ce type de sécurité n'est pas du même ordre que celui qui est contenu dans le concept de sécurité intérieure.

Dégager une définition précise de la notion de sécurité semble donc nécessaire afin de percevoir les enjeux disputés dans cette étude et d'envisager ensuite les définitions, plus sophistiquées, de sécurité intérieure et nationale. Il conviendra en outre et pour les mêmes

raisons, de définir les notions de défense et de forces du ministère de la Défense.

Section II - Une terminologie complexe

Bien que dès le Ier siècle-avant-Jésus-Christ l'administration romaine ait utilisé le terme *Securitas*, sa signification n'était pas stabilisée et une recherche étymologique serait peu pertinente. Il faut attendre le XVIe siècle pour que le terme de sécurité commence à renvoyer « *au moyen de protection, à un objet qui sécurise, qui rend fiable*[3] » ; le Professeur Warusfel ajoute même que c'est à compter de cette période qu'il devient d'usage courant et commence à être préféré aux termes de *sauveté* et de *sûreté*[4], même si les rédacteurs de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 ont choisi d'énoncer un *droit à la sûreté* plutôt qu'un droit à la sécurité.

Définitivement intégrée au vocabulaire contemporain, la sécurité connaît cependant deux acceptions principales selon qu'elle est subjective ou objective. Ainsi dans la première hypothèse elle est « *la tranquillité d'esprit de celui qui pense qu'aucun danger n'est à craindre* » tandis qu'elle est dans la seconde « *la situation dans laquelle aucun danger n'est à redouter* »[5]. Cette plurivocité de la sécurité n'est pas sans conséquence puisqu'elle en fait le génome commun à l'ensemble des politiques sécuritaires d'un Etat, comme la sécurité intérieure ou la défense nationale, selon qu'il entend répondre à une demande sociale ou au contraire prévenir un risque objectif. C'est d'ailleurs le sens de la décision *Richardt* rendue le 4 octobre 1991 par la CJCE[6] (et celui de la décision *Campus oil* de 1984) énonçant que la notion de sécurité publique dans l'article 36 du Traité de l'Union européenne s'entend à la fois comme sécurité intérieure et extérieure.

Cependant, les deux grandes conceptions sécuritaires françaises ont longtemps été cristallisées autour de cette ambivalence imparfaite de la nature de la sécurité, délimitant strictement leur domaine. La sécurité intérieure se voyant ainsi circonscrite « a*u maintien de*

---

[3] Thierry BALZACQ, « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 52, hiver 2003-2004, pp. 33-50

[4] Bertrand WARUSFEL, « Les notions de défense et de sécurité en droit français », in *Droit & Défense*, octobre 1994, n° 94/4.

[5] Dictionnaire Larousse, 2010.

[6] CJCE, RICHARDT, 4 octobre 1991, C-367/89, Rec. p. I-4621, point 22 : « *Il y a lieu de constater avec la Commission et les États membres, qui ont déposé des observations devant la Cour, que la notion de sécurité publique, au sens de l' article 36 du traité, couvre tout à la fois la sécurité intérieure d' un État membre et sa sécurité extérieure* ».

la paix sociale dans l'espace clos des frontières nationales »[7], tandis que la défense nationale se concevait dès son apparition à la fin du XIXe siècle comme « *synonyme de Guerre* [8]», ne concernant qu'un champ exclusivement militaire et orienté vers l'extérieur, elle était « *la dimension de résistance militaire de l'ensemble de la Nation face à l'agression et à l'invasion allemande* [9]».

Après la prise de conscience que ces conceptions réductrices ne permettaient pas la réalisation d'un système sécuritaire efficient, le législateur a dégagé des définitions moins exclusives, mais toujours imparfaites, qui serviront de références dans le cadre de cette étude.

Ainsi, en 1959, le législateur a-t-il dégagé une première définition de la défense nationale au travers de la notion de défense globale, laquelle n'a cessé d'évoluer jusqu'à laisser place en 2009 à celle, plus actuelle, énoncée à l'article L.1111-1 du *code de la défense* disposant que « *La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au respect des alliances, des traités et des accords internationaux et participe, dans le cadre des traités européens en vigueur, à la politique européenne de sécurité et de défense commune ».*

Une démarche similaire a été opérée concernant la sécurité intérieure avec l'adoption en 2002 de la loi *d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure*[10]*,* dans laquelle a été formulée une définition reprise à l'article L.111-1 du *Code de sécurité intérieure* disposant que par elle, « *L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens*[11]».

Il convient de préciser que cette dernière définition ne traduit que partiellement la conception ambivalente de la sécurité intérieure telle qu'elle doit être abordée dans cette étude du fait que, si elle exprime bien la volonté de préserver des éléments aussi objectifs que peuvent l'être l'ordre public ou le fonctionnement des institutions, elle occulte cependant un

---

[7] Jean-Paul HANON, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », in *Revue internationale et stratégique*, Armand Colin, IRIS, 2003/4, n°52.
[8] Bernard CHANTEBOUT, *Organisation générale de la défense nationale*, Paris, LGDJ, 1967, pp.6 et 7.
[9] Bertrand WARUSFEL, « Les notions de défense et de sécurité en droit français », in *Droit & Défense*, octobre1994, n° 94/4.
[10] Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 *d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*.
[11]Article L.111-1 du *code de la sécurité intérieure*.

élément plus subjectif mais déterminant : le « *sentiment d'insécurité*[12] ».

Par suite, malgré l'émergence de ces définitions, l'identité primaire de ces deux concepts sécuritaires n'a eu de cesse de les poursuivre et de limiter leur intrication, obligeant les autorités étatiques à introduire le concept plus englobant de sécurité nationale ayant pour objet, ainsi qu'en dispose l'article L.1111-1 du *code de la défense*, « *d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale».*

Ainsi, la sécurité nationale va agir comme un vortex, aspirant l'ensemble des concepts sécuritaires afin d'en faire ses outils. Dès lors, les chevauchements apparents entre les définitions de sécurité intérieure et celle de défense d'avec celle de sécurité nationale obligent à définir la nature des forces du ministère de la Défense auxquelles il est fait référence dans ce sujet.

Les forces du ministère de la Défense doivent être entendues ici comme les forces, civiles ou militaires, placées directement sous la tutelle du ministre de la Défense, entrainées et équipées dans le but exclusif de mener des missions de guerre, de maintien de la paix ou de renseignement, sans vocation policière initiale, ou encore répondant à des impératifs de sécurité nationale ne pouvant être pris en charge par les structures institutionnelles classiques ou les forces civiles.

Les termes de « militaires », « forces armées », ou toute autre expression faisant référence aux forces du ministère de la Défense dans les propos qui seront tenus par la suite devront être entendus comme répondant à la définition qui vient d'être énoncée sauf si des éléments contraires sont précisés.

En outre, si, de prime abord, la gendarmerie semble pouvoir intégrer cette définition, il convient pourtant de l'en exclure dans sa généralité, mais pas dans toutes ses exceptions. Deux raisons principales expliquent ce choix : Tout d'abord, depuis la loi du 3 août 2009 *relative à la gendarmerie nationale*[13]*, « la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre*

---

[12]Rapport Peyrefitte, 1977.
[13] Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 *relative à la Gendarmerie nationale.*

de l'Intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire ». Ainsi, bien que les gendarmes conservent leur statut de militaires, ils font partie d'une arme qui n'est plus placée sous l'autorité du ministre de la Défense[14] et, d'autre part, les missions qui leur sont principalement dévolues ne consistent pas en des opérations de guerre mais en des opérations de maintien de l'ordre public. En outre, et pour cette même raison, les forces de la Sécurité civile ainsi que celles des pompiers militaires de Paris et Marseille ne seront pas prise en compte dans cette étude.

C'est à ce niveau, celui des forces considérées comme actrices de la sécurité, que semble se trouver l'intérêt, voire la raison d'être, des différentes politiques sécuritaires (sécurité intérieure et défense) et leur maintien, malgré le récent constat qu'elles ne sont que les outils d'une stratégie nationale qui les unifie sans les confondre.

Il apparaît donc que le débat soulevé aux XVIIIe et XIXe siècles par différents auteurs sur la nécessité pour un État de ne pas disposer d'une force publique unique mais de deux forces distinctes, l'une consacrée au dedans, l'autre au dehors, connaisse une nouvelle actualité.

En effet, malgré les écrits du Comte de Guibert insistant sur le fait que l'absence d'une force dévolue exclusivement aux missions intérieures serait une erreur car la force du dehors « *pourrait devenir dangereuse pour la liberté publique, si toutes les forces de la nation n'en étaient pas le frein et le contrepoids* » et d'ajouter que « *lorsque l'armée est employée contre les ennemis, soit sur la frontière, soit en avant d'elles, il ne faut pas moins qu'au dedans les lois soient protégées. Sans cela ce serait alors que les désordres se multiplieraient et que des grands troubles pourraient naître*[15] », et malgré la mise en garde du poète et soldat Alfred de Vigny sur l'attitude qu'adopterait une armée qui ne serait plus utilisée contre une armée étrangère en énonçant que « *l'armée moderne, sitôt qu'elle cesse d'être en guerre devient une sorte de gendarmerie. Elle se sent comme honteuse d'elle-même et ne sait ni ce qu'elle fait ni ce qu'elle est ; elle se demande sans cesse si elle est esclave ou reine de l'Etat : ce corps cherche partout son âme et ne la trouve pas* [16] », le pouvoir politique ne semble jamais réellement renoncer à l'idée d'employer des forces du ministère de la Défense pour des

[14]Article R.3225-1 du *code de la défense*.
[15]Jacques de GUIBERT, *De la force publique*, 1790, Economica, 2005, p.31.
[16]Alfred de VIGNY, *Servitude et grandeur militaires*, Victor Magen, Paris, 1836, p.27.

objectifs de sécurité intérieure. De surcroît, même la tentative de putsch par des généraux au cours de la crise algérienne en 1961, confirmant que la présence sur le territoire d'une force qui n'aurait pas pour principales vocations « *la conservation de la liberté publique* » et « *le maintien des lois sous la protection desquelles les citoyens vivent, possèdent, travaillent ou jouissent »* [17] est dangereuse, n'aura pas suffi à cristalliser définitivement la méfiance du pouvoir civil vis-à-vis des militaires en matière de sécurité intérieure, ces derniers étant toujours sollicités dans ce cadre.

Ainsi, la distinction entre les missions de sécurité intérieure dévolues aux seules forces de police et de gendarmerie et celles de défense nationale réservées aux militaires s'estompe pour laisser place, petit à petit, à des réponses moins clivées et plus efficaces obligeant à faire émerger le concept précédemment évoqué de sécurité nationale. Et cela afin de répondre à la nécessaire prise en compte des nouvelles menaces qui pèsent sur un territoire national de moins en moins pertinent en tant qu'espace sécuritaire.

Cette modification sémantique, entérinée officiellement par la *loi de programmation militaire* du 29 juillet 2009[18], a donc provoqué une évolution de la stratégie de défense.

Section III - Une évolution de la stratégie de défense

En effet, même si dès la fin du XXe siècle des prémices du retour des militaires dans la sphère de la sécurité intérieure avaient pu être constatées, une accélération de ce phénomène est intervenue à la suite de l'attentat aussi tragique qu'historique du 11 septembre 2001 aux États-Unis avec, pour la première fois depuis la fin de la Guerre Froide dans une démocratie occidentale, le développement d'une stratégie sécuritaire décomplexée dite de « *guerre globale au terrorisme* [19]». Outre le développement d'un arsenal militaire et technologique destiné à permettre de mener à bien cette doctrine, les Etats-Unis ont mis en place un ensemble de règles juridiques adaptées dont le très célèbre *PATRIOT ACT.* Cependant, même si la plupart des pays alliés des États-Unis, dont la France, ont affirmé leur soutien et leur solidarité face à cet événement, peu d'entre eux ont opté immédiatement en faveur de la réponse militaire prônée outre-Atlantique. En effet, « *désireux de s'affirmer comme des États*

---

[17] Jacques de GUIBERT*, Ibid.*

[18] Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 *relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.*

[19] Philippe BONDITI, «L'anti-terrorisme aux Etats-Unis : de la contre-insurrection des années 1960 à la guerre globale au terrorisme », in Didier BIGO, Laurent BONELLI, Thomas DELTOMBE, *Au nom du 11 septembre...,* coll. Cahiers Libres, Paris, La Découverte, 2008.

de droit, ils ont cherché à démontrer l'efficacité de leur organisation judiciaire en mettant en avant des exemples [...] d'attentats déjoués. Au cœur de cette argumentation, on trouve pour la France l'idée d'un appareil anti-terroriste performant en raison des nombreuses actions terroristes auxquelles le pays a dû faire face, en particulier depuis les années 1970[20] *».* Malgré cet affichage en faveur d'une réponse policière et judiciaire à la menace terroriste, l'internationalisation et l'ampleur de cette dernière obligent la France à intégrer les forces militaires dans ce combat, ne serait-ce dans un premier temps, que du fait des renseignements fournis par celles-ci au cours de leurs opérations extérieures en Afghanistan ou en Afrique de l'Ouest[21], puis dans un second temps du fait de l'utilisation tous azimuts des moyens des services de renseignement de la défense, notamment contre des menaces internes, et enfin comme réponse physique à la prévention d'actes hostiles sur le territoire.

Ainsi, la doctrine de défense globale qui prévalait jusqu'alors n'était plus suffisante pour prendre en compte ce mouvement supranational et nécessitait de la faire passer d'une approche « *réactive* » consistant à assurer la défense contre toute forme d'agression, à une approche « *anticipatrice* » [...] « *consistant à identifier pour prévenir la menace et préparer la réaction*[22] *»*, au risque « *que cette posture de sécurité puisse encourager des pratiques "sécuritaires" justifiant des actions de surveillance ou d'interventions préventives contre de supposés "ennemis intérieurs" ou à l'encontre de groupes "à risque"*[23] *».*

Cependant, si cette évolution n'est pas sans risque, elle n'est pas non plus le fruit d'une réflexion axée seulement sur l'émergence de ces nouvelles menaces et la volonté de tirer le maximum des forces armées en matière de sécurité. Elle semble au contraire trouver sa racine dans l'armée elle-même et ses évolutions propres. En effet, depuis la fin de la Guerre Froide et le passage à une armée professionnelle, les forces du ministère de la Défense ont été confrontées à des missions extérieures les obligeant à maîtriser des techniques sécuritaires proches de celles employées par les unités de police chargées du maintien de l'ordre ; si bien, que leur déploiement, dans le cadre du plan Vigipirate, est non seulement apparu comme une réponse crédible aux menaces auxquelles il fallait faire face en 1995 mais également comme une réponse pérenne à la sécurité quotidienne des Français, contribuant ainsi au

---

[20] Antoine MEGIE, « Le terrorisme : une réponse judiciaire ou militaire ? », in *Les Cahier français*, n°360, janvier-février 2011, p.49.
[21] *Ibid.*
[22] Bertrand WARUSFEL, « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », in *Les cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010, p.65.
[23] *Ibid.*

développement du concept de missions intérieures tant pour la sécurité que pour la gestion de crises civiles majeures.

Cette évolution n'étant pas sans conséquence, l'objet de cette étude consistera donc à déterminer dans quelle mesure l'émergence du concept de sécurité nationale répond à l'identification de nouvelles menaces et permet une utilisation encore plus assumée des forces armées dans la sécurité intérieure sans porter atteinte à l'État de droit.

Ainsi, le concept de sécurité nationale semble traduire la volonté de mettre un terme au monopole de l'exceptionnel pour justifier l'intervention des forces armées dans la sécurité intérieure (II) en faisant de l'argument militaire une réponse permanente et adéquate aux nouvelles menaces identifiées et entraînant ainsi une disparition progressive de la frontière entre sécurité intérieure et défense nationale (I).

TITRE I - UNE DISPARITION PROGRESSIVE DE LA DISTINCTION ENTRE SECURITE INTERIEURE ET DEFENSE NATIONALE

A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, le concept d'une défense nationale étriquée et résumée à la seule matière militaire apparaissait comme insuffisant et justifiait son extension à d'autres domaines. La traduction juridique de cette prise de conscience a été matérialisée par l'ordonnance du 7 janvier 1959[1] permettant ainsi de prendre en compte le fait que « *la sécurité et la stabilité d'un État ne dépendent pas seulement de ses forces armées, mais également de sa police, de sa structuration sociale, de son système éducatif et de son mode de fonctionnement politique et social. Avec l'ordonnance de 1959, la défense est devenue permanente (elle n'est plus seulement une organisation du temps de guerre) et "globale", prenant en compte les aspects militaires comme non militaires de la protection de la Nation contre les agressions* [2]». Cependant, outre le fait que l'application de ce concept n'a jamais réellement pu être effective, ce dernier ne semblait plus adapté à l'évolution qu'avait connue le monde après la chute de l'Union Soviétique.

En effet, la défense globale ayant été conçue pour assurer la continuité des institutions et la préservation de l'intégrité de la Nation en cas d'invasion par les troupes soviétiques, la fin de cette menace ne justifiait plus le maintien d'une telle organisation axée sur quatre piliers de défense : la défense armée, civile, économique et culturelle, et nécessitait qu'un nouveau choix stratégique soit fait.

Ainsi, la France est passée à une conception sécuritaire « *plus globale et donc forcément extravertie : elle s'apparente à ce que les Anglo-Saxons nomment la "grande stratégie", et les Français, "la stratégie intégrale". Dans cette perspective, une Nation élabore et met en application tous les moyens qui garantiront son existence, son bien-être et sa prospérité. L'utilisation des forces armées n'est alors qu'un des moyens parmi d'autres, d'une telle stratégie* [3]».

La sécurité nationale procède à une disparition progressive de la distinction entre sécurité intérieure et défense nationale, opérant une véritable confusion des genres entre les deux notions (Chapitre II) afin de mieux prendre en compte les nouvelles menaces qui pèsent sur les intérêts de la France et sa population (Chapitre I) tout en intégrant les nouvelles

---

[1] Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 *Portant organisation générale de la défense.*

[2] Frédéric COSTE, « L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer », in *Recherches & Documents*, Fondation pour la recherche stratégique, 2011, n°03/2011.

[3] Jean PORCHER, « Défense versus sécurité nationale », in *Défense nationale et sécurité collective*, n°88, août-septembre 2008, p. 72.

pratiques sécuritaires que les forces du ministère de la Défense ont su développer au cours de leurs opérations extérieures.

CHAPITRE I - SECURITE NATIONALE ET PRISE EN COMPTE DE NOUVELLES MENACES ET DE NOUVELLES PRATIQUES

Les différentes dates auxquelles les *Livres blancs* sur la défense ont été édités correspondent à des moments déterminants dans les choix stratégiques devant être opérés par la Nation. Ils sont donc la formulation littéraire des mesures doctrinales, budgétaires et matérielles qui doivent être prises par les armées afin d'appréhender, avec le plus d'efficacité possible, les défis stratégiques qui se profilent.

C'est d'ailleurs à la suite du *Livre Blanc sur la défense* de 1994 que s'est opérée l'une des plus importantes mutations du ministère de la Défense avec la professionnalisation des armées et la fin du service militaire. Cette décision fut prise après qu'ait été constatée la fin de la menace soviétique et donc la fin de la nécessité de posséder une armée presque millionnaire en termes d'effectifs. L'exemple du *Livre Blanc* de 1994 est la démonstration de l'impact que ces ouvrages ont sur la politique de défense française ; dès lors, la décision de modifier leur appellation classique en y joignant le concept de sécurité nationale ne saurait être interprétée comme un simple effet de style. Cependant, il n'est pas toujours évident de savoir si le *Livre Blanc* détermine l'Armée de demain ou si l'Armée d'aujourd'hui préfigure le futur ouvrage stratégique. Les orientations stratégiques prises dans les récents Livres Blancs laissent cependant supposer que ces derniers sont le fruit de ces deux influences, puisque l'émergence de la sécurité nationale traduit à la fois une prise en compte de savoir-faire développés par les armées au cours de leurs missions (Section I) et l'identification de nouvelles menaces auxquelles il est nécessaire de s'adapter (Section II).

Section I - L'émergence de nouvelles menaces ou la remise en cause du territoire comme espace pertinent de la sécurité

La globalisation des échanges, permise par l'apaisement des relations entre Etats et les progrès techniques et technologiques de ces vingt dernières années, ne s'est pas faite sans de nombreuses contreparties, lesquelles, paradoxalement, ne sont désormais plus que les seuls obstacles à un monde encore plus globalisé. En effet, la communauté internationale a été forcée de constater que tout ce qui profite aux entreprises légales profite également aux entreprises criminelles et que la disparition de tous les obstacles à des déplacements internationaux, comme les frontières, sont autant de protections en moins dont dispose l'Etat pour se prémunir des menaces extérieures. Il apparaît donc que cette globalisation ainsi que d'autres facteurs plus anciens, aient contribués à généraliser l'émergence de nouvelles menaces protéiformes et imprévisibles (§1) et à remettre en cause la pertinence de l'espace souverain comme espace sécuritaire (§2).

§1 La généralisation de menaces protéiformes et imprévisibles

Pour la France comme pour la plupart des démocraties occidentales, l'euphorie pacifiste au terme de la Guerre Froide qui a même fait supposer « *la fin de l'histoire*[4] », a rapidement été supplantée par la prise de conscience que ce nouvel état du monde n'était pas sans danger et allait provoquer l'émergence de nouvelles menaces tant à l'extérieur que sur le territoire national.

Les menaces auxquelles la France doit faire face depuis la fin de la Guerre Froide et plus particulièrement aujourd'hui sont d'une telle ampleur et d'une telle diversité qu'il est nécessaire de les considérer comme aussi graves pour les intérêts et la survie de la Nation que l'étaient les troupes du Pacte de Varsovie. Cependant, malgré leur importance et leur étude fréquente par les médias, les sociologues ou les criminologues, leur identification et leur qualification restent difficiles et il serait bien peu réaliste de vouloir en établir une liste exhaustive du fait de leur constante mutation.

Il semble cependant possible, au travers des réponses sécuritaires qui sont mises en

[4] Francis FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Champ, Paris, Flammarion, 1993.

place et des risques qui sont envisagés par les pouvoirs publics[5], de dégager une classification en cinq grandes catégories de menaces, en rapport avec la sécurité intérieure, qui seront ensuite analysées : la délinquance (3), la criminalité organisée, le terrorisme(1), les cybermenaces (2) et les mouvements contestataires sociaux et altermondialistes (4) seront ainsi successivement abordés.

1) Terrorisme et criminalité organisée

Si le terrorisme et le crime organisé ont longtemps été perçus comme des phénomènes autonomes et non liés entre eux, il semble qu'aujourd'hui que leur intrication soit réelle, fréquente et, même si elle n'est pas automatique, cela justifie de ne pas les séparer en l'espèce. En effet, depuis le milieu des années 1990 ces deux menaces connaissent une évolution importante pour deux raisons majeures : tout d'abord la fin de la bipolarisation du monde a permis une circulation plus aisée entre les pays et les continents ce qui a modifié les capacités de la criminalité organisée et d'autre part, la fin du financement des stratégies indirectes[6], obligeant les groupes armés qui en vivaient à trouver de nouvelles méthodes pour s'autofinancer. Il apparaît donc que l'intrication de ces deux menaces, du fait de leur mariage de raison, modifie en profondeur leurs capacités et leurs objectifs et permette d'identifier un véritable ennemi, brouillant ainsi la nature des réponses qu'il faut y apporter, et permettant ainsi au Professeur Xavier Raufer d'énoncer que désormais « *les menaces réelles émanent d'entités hybrides, opportunistes, capables d'évolutions foudroyantes* » et qu'ainsi, *« pour l'avenir prévisible, la guerre, forme suprême du conflit aura une dimension criminelle ou terroriste ou hybride entre les deux. Elle affectera toujours plus les civils comme nous l'ont montré le 11 septembre et l'attaque au bacille du charbon à New-York à l'automne 2001*[7] ».

a) Le terrorisme

Bien avant le 11 septembre 2001, la menace terroriste connaissait déjà une place particulière dans les politiques sécuritaires des démocraties occidentales qui se traduisaient, notamment, par la création d'unités spécialisées comme le Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) après la prise d'otage et l'exécution d'athlètes israéliens aux Jeux Olympiques de Munich en 1972.

---

[5] *Livre blanc de la Défense et sécurité nationale* et autres.
[6] Les stratégies indirectes consistent, pour un Etat, à fournir un soutien matériel à une entité présente sur le territoire d'un autre Etat, en vue de déstabiliser militairement, politiquement ou socialement ce dernier.
[7] Xavier RAUFER, « l'évolution des menaces » in Pierre Pascallon, *Quelles menaces, demain, sur la sécurité de la France ?,* Paris, L'Harmattan, 2005, p. 40.

Néanmoins, le terrorisme étatique identifié dans les années 1980 et contre lequel des mesures policières et judiciaires efficaces avaient été mises en place, a laissé place depuis une vingtaine d'années à un « *terrorisme transnational provenant de groupes islamistes radicaux, beaucoup plus diffus*[8] », lequel est susceptible de se développer aussi bien à l'étranger que sur le territoire national. En outre, ainsi que l'ont démontré les attentats du *World Trade Center* en 2001, de Madrid en 2004, de Londres en 2005, de Toulouse en 2012 et de Boston en 2013, le terrorisme islamiste est d'une particulière violence et dispose de moyens capables d'infliger des dommages considérables aux personnes et aux Etats attaqués. Ce caractère diffus et le risque de se voir infliger des dégâts majeurs ont achevé de convaincre les autorités politiques françaises de l'importance de cette menace comme l'illustre le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, « *La France et l'Europe sont directement visées par le djihadisme et ceux qui s'en réclament. Cette source de terrorisme demeurera pour de longues années l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants*[9] », et les ont pressées d'apporter une réponse qui ne soit plus seulement policière. En outre, la menace terroriste, bien que concernant généralement des cibles civiles, est cependant de plus en plus motivée par les engagements militaires de la France sur des territoires musulmans. Cette nouvelle motivation a brouillé encore davantage la nature de l'acte terroriste, celui-ci ressemblant de plus en plus à un acte de guerre, notamment en raison des cibles qui sont choisies comme l'affaire *Mehra* a pu le démontrer, puisqu'il s'agissait du meurtre de plusieurs militaires sur le territoire national en raison de leur participation antérieure à une mission en Afghanistan.

b) Le crime organisé

Lié à la plupart des produits et pratiques prohibés, le crime organisé génère chaque année davantage de bénéfices au point de concurrencer, au moins en chiffre d'affaire, le produit intérieur brut (PIB) de certains Etats. C'est notamment le cas de la très célèbre mafia calabraise *N'dranghetta* qui aurait dégagé un chiffre d'affaire de près de 53 milliards d'euros pour l'année 2013 soit une activité économique supérieure à celles du géant Macdonald et de la Deutsche Bank réunis[10].

Si cette entité concerne surtout la botte lombarde, elle permet cependant d'avoir une

---

[8] Philippe GASNOT, « Une vision prospective des menaces à l'horizon 2030 », in Pierre Pascallon, *Quelles menaces, demain, sur la sécurité de la France ?*,Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 53-54.
[9] *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, p.49.
[10] L'express.fr, publié le 26 mars 2014.

idée de l'argent généré par les activités illicites d'autant que l'hexagone n'est pas épargné par ces groupes qui piétinent les règles fiscales et pénales. En effet, en 2007, on estimait à six tonnes la quantité de cannabis qui traversait chaque semaine l'Espagne pour alimenter la couronne de Paris[11] et à près de 1200 tonnes celle de cocaïne qui partait d'Amérique du sud vers l'Europe.

Or, une grande partie de l'argent récolté par ces organisations est destinée à financer des groupes armés dont certains menacent directement les intérêts de la France. Ainsi, l'Afghanistan produit près de 6100 tonnes d'opium par an ce qui lui rapporterait près de quatre milliards de dollars et lui permettrait ainsi de soutenir les combattants talibans. Dès lors, même s'il n'est jamais évident de déterminer si un groupe est sincère lorsqu'il cherche à justifier ses actes par une référence religieuse, la porosité de la frontière entre le djihad et le crime organisé rend ce dernier encore plus dangereux qu'il ne l'était jusqu'alors, puisqu'en plus du préjudice économique majeur qu'il fait subir à l'Etat, il permet le financement massif de groupes armés.

En outre, la criminalité organisée, même lorsqu'elle n'est pas la cheville financière de mouvements terroristes, équipe ses membres d'armes afin de protéger les territoires de vente introduisant un risque supplémentaire sur le territoire national comme le précise le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 : « *Des réseaux de criminalité organisée peuvent irriguer des zones d'économie souterraine. Ils peuvent la plupart du temps avoir des connexions internationales et dans certains cas des liens avec des groupes terroristes* »[12]. Il convient d'ailleurs de préciser que cette connexion qui est opérée par le Livre Blanc de 2013 entre criminalité organisée et terrorisme constitue une avancée considérable en matière de définition de la sécurité nationale. En effet, le Livre Blanc de 2008 se limitait à prendre en considération la menace terroriste mais se refusait à considérer la criminalité organisée comme autre chose qu'un phénomène illégal contre lequel il faut lutter. Cette attitude se justifiait sans doute par le fait que le concept de sécurité nationale était encore mal appréhendé et trop lié à la notion de défense globale, et qu'à ce titre, à vouloir attribuer trop de menaces à la défense celle-ci risquait d'être vidée de sa substance[13]. Depuis 2013, la criminalité organisée est donc considérée comme pouvant contribuer à une agression des intérêts nationaux et devant être prise en compte par l'ensemble des forces participant à la

---

[11] Luc RUDOLPH, Christophe SOULLEZ, *Les stratégies de la sécurité*, PUF, 2007, p.171.
[12] *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale*, La Documentation française, 2013, p. 49.
[13] Christian CHOQUET, « Evaluer la menace terroriste et criminelle », *Cultures et conflits*, 25 février 2005.

sécurité nationale.

2) Les cybermenaces

Après l'attaque informatique massive dont a été victime l'Estonie au printemps 2007 provoquant d'importants dysfonctionnements sur des sites gouvernementaux et bancaires, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat français a établi un rapport en 2008 sur la sécurité des systèmes d'information énonçant que : « *les menaces de nature informatique susceptibles de mettre en cause la sécurité et la défense du pays sont une réalité et ne peuvent aller qu'en s'accentuant*[14] ».

Un constat qui sera par la suite repris par le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008* puis par celui 2013 qui insistera encore davantage sur cette menace en précisant qu'une « *attaque visant la destruction ou la prise de contrôle à distance de systèmes informatisés commandant le fonctionnement d'infrastructures d'importance vitale, de systèmes de gestion automatisés d'outils industriels potentiellement dangereux, voire de systèmes d'armes ou de capacités militaires stratégiques n'est pas à exclure et constitue une menace sérieuse* ». Les exemples corroborant cette crainte ne manquent pas, dont l'attaque de septembre 2007 au cours de laquelle « *les services de l'Etat français ont fait l'objet d'attaques ciblées visant à s'introduire dans leurs systèmes d'information, vraisemblablement à des fins d'espionnage*[15] », ou encore celle de juin 2012 contre les installations nucléaires iraniennes par des pirates informatiques. De même que l'existence dans la branche armée du Djihad islamique palestinien, d'une unité de *cyberguerre* revendiquant des attaques contre des sites militaires israéliens, confirme encore un peu plus la réalité de cette menace[16].

3) La délinquance urbaine

Concomitamment aux grandes modifications qui s'opéraient en Europe à la suite de la Guerre Froide, les Etats-Unis d'Amérique devaient faire face, eux aussi, à une mutation des préoccupations sécuritaires sur leur territoire. En effet, après l'acquittement de policiers blancs mis en cause dans le meurtre de Rodney King en 1992, d'importantes émeutes ont éclaté dans les banlieues populaires de Los-Angeles. D'abord qualifiées d'émeutes raciales, elles se

---

[14] Roger ROMANI, *Cyberdéfense : un nouvel enjeu de sécurité nationale*, in rapport d'information n°449, 8 juillet 2008.
[15] Roger ROMANI, « Cyberdefénse : un nouvel enjeu de sécurité nationale » in *Les Cahiers de la sécurité*, n°6, octobre-décembre, 2008, p. 114.
[16] *Ibid*.

transformèrent rapidement en une occasion pour une partie de la population de ces quartiers difficiles, dans lesquels la délinquance occupe une place importante, de procéder à un pillage généralisé des commerces locaux et d'empêcher les services étatiques de conduire à bien leurs différentes missions. Face à ces évènements qui firent près d'une cinquantaine de morts, la police se trouva complètement dépassée, obligeant le gouverneur de Californie à déployer près de 9500 hommes de la Garde Nationale, de l'armée de Terre et du corps des Marines[17].

Cet épisode américain ainsi que les violences françaises de novembre 2005 ont permis de prendre conscience de la menace que peut représenter une certaine délinquance, notamment lorsqu'elle est constituée en bandes ne correspondant pas aux critères de la criminalité organisée. En effet, « *les cités les plus criminogènes n'ont pas participé aux émeutes.* » [...] *« Ceux qui avaient de grosses affaires avaient autre chose à faire que de brûler des voitures ou attaquer des cars de CRS »*.[...] *« La devise du malfaiteur à l'ancienne est valable pour les mafias des cités: "vivons heureux, vivons cachés"*[18] *».*

C'est sans doute la raison pour laquelle le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 a intégré cette menace en énonçant que « *La diffusion d'armes de guerre et d'explosifs est susceptible de renforcer les capacités de certains groupes criminels jusqu'à provoquer, dans des situations extrêmes, des atteintes graves à l'ordre public mettant en cause le fonctionnement régulier des institutions*[19] *».*

4) Les mouvements contestataires sociaux, écologistes et altermondialistes

L'occupation de la centrale nucléaire de Fessenheim par des militants écologistes, ou la mise à sac d'un quartier de la ville de Nantes par des opposants à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ainsi que leur résistance hors-norme dans le bocage destiné à ce projet, oblige à considérer l'existence même de ces mouvements contestataires comme une menace à la sécurité de l'Etat.

Selon la classification effectuée par les auteurs Tangui Coulouarn et Ariane Jossin pour définir le rapport que ces groupes entretiennent avec la loi et la violence, il est possible de dégager « *trois catégories d'actions : les actions légales et non violentes, les actions illégales*

---

[17] Rapport final EUROCRISE, *Les conséquences capacitaires éventuelles d'un emploi accru des forces terrestres sur le territoire national*, 27 juin 2007, pp. 47-48.
[18] Jérôme PIERRAT, « La montée en violence des mafias de banlieue », *Le Figaro*, 28 avril 2006.
[19] *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale*, La Documentation française, 2013, p. 49.

et non violentes, et les actions illégales et violentes »[20]. Si la première catégorie consistant à faire signer des pétitions et distribuer des tracts importe peu, la deuxième catégorie intégrant l'occupation de bâtiments et la résistance aux forces de l'ordre, ainsi que la troisième catégorie comprenant les dommages aux biens et aux personnes ainsi que la violence armée ou terroriste, constituent un risque réel[21].

§2 La fin de la superposition de l'espace souverain à l'espace sécuritaire

Comme cela a déjà été précisé précédemment, la sécurité des individus constitue l'un des fondements du contrat social permettant l'émergence d'une société puis d'un Etat. Ce dernier a alors le monopole de la violence légitime sur l'ensemble de la population comprise sur son territoire afin d'assurer le respect des règles permettant la vie en société. Ainsi, par la souveraineté qu'il détient sur son territoire l'Etat a toujours pu prendre toutes les mesures qui s'imposaient pour assurer la sécurité de ses membres. Cependant, le phénomène de « *mondialisation économique et de globalisation des questions de civilisation*[22] » est venu remettre en cause cette conception de l'Etat et ne permet plus d'affirmer que l'espace géographique d'un Etat lui est suffisant pour assurer la sécurité de sa population.

Plusieurs éléments permettent d'affirmer la mutation de l'espace sécuritaire d'un Etat et la fin de sa superposition avec l'espace souverain, notamment l'ouverture des frontières, l'augmentation des flux de populations (1), l'existence d'un espace cyber (3) et l'ambigüité identitaire d'une partie de la population (2), et provoquent de ce fait une appréhension nouvelle des domaines de compétence des acteurs de la sécurité et de la défense.

1) La suppression des frontières

Longtemps matérialisées par la *Ceinture de fer* érigée par *Vauban*, puis par la *Ligne Maginot* et enfin par une simple barrière ou des panneaux de délimitation, les frontières représentent les limites dans lesquelles l'Etat dispose en principe d'un pouvoir souverain et assure une sécurité qu'il convient de qualifier d'intérieure. Pourtant, depuis la fin de la Guerre Froide, les frontières n'apparaissent plus comme une barrière protectrice mais comme un obstacle à la circulation des personnes et des biens qu'il faut rendre le plus discret possible.

---

[20] Tangui COULOUARN, Ariane JOSSIN, « Représentations et présentations de soi des militants altermondialistes », in Eric AGRIKOLIANSKY et Isabelle SOMMIER, *Radiographie du mouvement altermondialiste,* Le second forum social européen, Paris, La Dispute, 2005.
[21] Richard DOBENICK, Eddy FOUGIER, « Menaces concernant la France : contestations et fracture sociale », in Pierre PASCALLON , *Quelles menaces, demain, sur la sécurité de la France ?,* L'Harmattan, 2005, pp. 58-60.
[22] *Ibid*. p. 60.

a) Une nouvelle perception de la notion de territoire

Cette conception nouvelle des frontières vient modifier la notion de territoire et dissocie ce dernier d'un espace géographique limité. En effet, alors que l'espace géographique d'un Etat correspond à l'espace ceinturé par ses frontières, le territoire connaît quant à lui une acception moins circonscrite puisqu'il apparaît désormais comme « *un espace approprié support d'une identité collective. Le territoire témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par un groupe qui en a une représentation particulière de lui-même et de son histoire.* » [...] *« Le territoire est ainsi un cadre organique dans lequel s'inscrivent un ensemble intégré de relations. Il se construit et prend forme autour de réseaux* »[23].

Cette nouvelle conception du cadre dans lequel l'Etat a l'obligation d'offrir à ses ressortissants la sécurité permettant leur épanouissement, a été accompagnée par une modification du discours sécuritaire prenant en compte les nouvelles menaces évoquées précédemment en faisant apparaître, au côté de la lutte contre la délinquance, la guerre contre le terrorisme, contribuant ainsi à atténuer encore davantage la distinction qui pouvait être faite entre sécurité intérieure et défense.

D'autre part, l'acception élargie de la notion de territoire a été accompagnée de la disparition des barrières physiques qui étaient placées aux frontières géographiques des Etats, contribuant à faciliter les flux massifs de populations et faisant littéralement entrer le dehors dans le dedans.

b) Les flux de population

Depuis la fin de la Guerre Froide, les conditions politiques, économiques et technologiques ont permis une augmentation significative des déplacements donnant tout son sens à la notion de monde globalisé et aux conséquences que celle-ci opère sur le rôle des frontières, leur permettant de moins en moins de jouer le rôle de filtre qui leur incombait et confirmant la fin d'un dedans contrôlé, bien séparé d'un dehors mal maîtrisé. En effet, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) évaluait à près de trois milliards le nombre de passagers transportés par les compagnies aériennes en 2012 dont plus d'un tiers

[23] Régis BOURÇOIS, Richard LIZUREY, « la sécurité des territoires », in Nicolas ARPAGIAN, Eric DELBECQUE, *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Presaje, 2008, Dalloz, p. 84.

vers l'international[24]. C'est donc près d'un sixième de la population mondiale qui transite vers l'international par avion chaque année, ce à quoi il convient d'ajouter l'ensemble des déplacements effectués par d'autres moyens, ferroviaires, routiers ou maritimes.

Aux conséquences de la mondialisation doit s'ajouter la prise en compte pour la France de son intégration à l'Union européenne et de sa participation aux accords de Schengen créant un espace dans lequel la liberté de circulation des personnes, des biens et des services est la règle et où le contrôle douanier, jadis automatique à la limite de chaque Etat, a laissé place à des contrôles plus aléatoires au cœur du territoire[25]. Cette abolition des barrières matérielles qui séparaient le territoire national des Etats limitrophes rend l'espace intérieur encore plus vulnérable à l'immigration clandestine, à la menace terroriste et à la criminalité organisée puisque la porosité des frontières extérieures de l'Union européenne ne connaît pour l'instant pas de solution et qu'elle permet à des individus de les franchir et de s'établir sur n'importe quel territoire de l'espace Schengen, même le plus éloigné des frontières extérieures.

Les flux massifs que connaît la France aujourd'hui viennent s'ajouter à l'immigration nord-africaine *post* Seconde Guerre Mondiale, laquelle a été mal appréhendée par les autorités politiques, provoquant l'acculturation d'une partie de la population française.

2) L'ambiguïté identitaire d'une partie de la population française

Malgré leur présence depuis plusieurs générations, une partie de la population française issue de l'immigration ne parvient pas à s'identifier comme française sans pour autant clamer son appartenance à une autre nationalité. Les processus d'intégration n'ayant pas réussi à pénétrer des quartiers parfois très isolés socialement, un véritable conflit de souveraineté vient s'opérer en leur sein entre celle de l'Etat et celle des populations qui y résident[26].

Ainsi, la déconnexion entre l'espace géographique et le territoire tel qu'il a été défini précédemment prend toute sa dimension dans ces quartiers mais cette fois en procédant à l'inverse, c'est à dire que l'Etat ne voit pas son obligation sécuritaire s'étendre sur davantage de territoire au fur et à mesure qu'il est possible d'en identifier de nouveaux hors de son espace

[24] OACI, Rapport annuel du Conseil, document 10001, 2012.
[25] Titre II de la convention d'application des accords de Schengen, 19 juin 1990.
[26] Olivier GALLAND, Jean-Vincent PFIRSCH, Les jeunes, l'armée et la nation, Centre d'études en sciences sociales de la défense, novembre 1998, pp. 5 à 8.

géographique, mais au contraire, il voit sa capacité sécuritaire diminuer par le fait que dans son espace géographique, une partie de sa population ne conçoit plus être située sur son territoire. La conséquence extrême pouvant découler d'un tel phénomène a pu être observée en Ex-Yougoslavie lorsque la population de la région du Kosovo n'a plus considéré que l'espace géographique qu'elle occupait au cœur de la Serbie constituait le territoire serbe. Elle a alors décidé de proclamer cet espace géographique comme étant un territoire autonome aspirant à devenir une nation.

3) L'existence d'un espace cyber

En plus du territoire classique, les États doivent également prendre en compte un espace virtuel dans lequel les menaces sont tout à fait réelles et où la frontière entre l'extérieur et l'intérieur n'est plus seulement géographique puisqu'elle est à la fois relative à l'emplacement matériel de chaque outil informatique mais également relative au réseau utilisé.

Ainsi, une attaque informatique peut survenir de l'intérieur du réseau, celui du ministère des Affaires étrangères par exemple, tout en provenant d'un pays étranger ou, au contraire, provenir de l'extérieur du réseau et avoir pour auteur un individu résidant sur le même territoire que celui sur lequel se trouve ledit réseau.

Cette double origine de la menace rend particulièrement délicate la détermination d'un espace cyber *national*, qu'il faudrait protéger d'une menace extérieure. En effet, pour reprendre l'exemple du réseau informatique du ministère des Affaires étrangères, celui-ci s'étend sur l'ensemble du globe mais n'est utilisé que par les personnels autorisés à y accéder. Cependant, l'utilisation de serveurs internationaux comme relais pour transmettre les informations qui transitent sur ce réseau, ne permet pas de le qualifier de national mais seulement de lui donner une qualification fonctionnelle de par les services qui l'utilisent, en l'espèce, les services du ministère des Affaires étrangères. Ce réseau international est donc susceptible d'être attaqué à l'étranger et depuis l'étranger en vue d'atteindre les matériels informatiques disposés, eux, sur le territoire national.

Ce flou qui s'est abattu sur la détermination des menaces et des territoires semble également concerner le rôle habituellement dévolu aux soldats lorsqu'ils sont projetés hors du territoire national, brouillant encore davantage les concepts de défense et de sécurité.

Section II - Des pratiques sécuritaires en OPEX à la résurgence d'un soldat policier

L'ambivalence que pourraient avoir les forces armées ou l'idée qu'elles soient composées de personnels professionnels a longtemps été crainte, voire rejetée, par peur des conséquences que cela pourrait avoir sur la société civile. Montesquieu illustrait d'ailleurs ce rejet en énonçant dans *l'Esprit des lois* qu'« *il serait bien dangereux de faire de la profession des armes un état particulier distingué de celui qui a les fonctions civiles »* [...] « *On ne prend les armes qu'en qualité de défenseur des lois et de la patrie : c'est parce que l'on est citoyen que l'on se fait pour un temps soldat* ». Si l'histoire a semble-t-il donné raison à ces craintes, ainsi que les nombreuses utilisations meurtrières des armées sur le territoire national le prouvent, il semblerait que la professionnalisation opérée à la suite du *Livre Blanc* de la fin de la Guerre Froide ait permis de les relativiser. En effet, la création d'une armée professionnelle constamment en opérations extérieures et respectueuse du droit international, a obligé ses soldats souvent confrontés à des populations civiles dans le cadre de leurs missions, à mettre œuvre des réponses proportionnées aux menaces auxquelles ils étaient confrontés (§1), permettant ainsi d'envisager de renouer avec la pratique du maintien de l'ordre sur le territoire national (§2).

§1 La proportionnalité de la riposte en OPEX comme moteur du phénomène

L'héritage culturel et historique de l'Armée française, lié notamment à son passé colonial, lui a permis, malgré les restrictions budgétaires qu'elle connaît, de conserver un modèle d'organisation du type de corps expéditionnaire. La conservation de cette organisation similaire à celle de l'époque coloniale n'a pas nécessairement été accompagnée d'une prise en compte de la nature des nouvelles missions extérieures que l'armée devait accomplir hors du territoire national, notamment dans le cadre de mandats émis par des organisations internationales, à savoir le respect du droit international. Ainsi, à l'instar d'une police faisant respecter la loi sur le territoire national, les armées se sont vues confier la mission de faire respecter certaines règles de droit international (généralement liées aux droits et libertés fondamentaux) dans des pays étrangers. Dès lors, ces missions n'étant plus nécessairement des opérations de guerre, les forces armées ont été dans l'obligation de s'y adapter et de proportionner les réponses aux menaces auxquelles elles étaient confrontées, afin de pouvoir remplir leurs missions sans pour autant se mettre en danger. Cette adaptation s'est faite progressivement par la doctrine (1) puis a été traduite de manière efficace dans la pratique (2).

1) Une prise en compte doctrinale tardive

« *L'opinion publique occidentale n'admet plus que les forces qui interviennent dans le cadre d'un mandat de l'ONU ou d'une autre organisation puissent utiliser des moyens de riposte disproportionnés par rapport aux événements, non pas tels qu'ils sont vécus par les troupes sur le terrain mais tels qu'ils sont décrits par les télévisions et médias du monde entier*[27] ».

Ce constat émis par un officier français résume la situation à laquelle l'Armée française est confrontée depuis la fin de la menace soviétique ainsi que les différents traumatismes qu'elle a subis en ex-Yougoslavie, notamment l'humiliante prise en otage de plusieurs soldats français dans l'impossibilité juridique d'utiliser leurs armes. Leur délivrance par la prise d'assaut du pont de Vrbanja le 27 mai 1995 a permis une première prise de conscience et a contribué à faire émerger une nouvelle doctrine d'emploi des forces armées en opérations extérieures et plus particulièrement lorsque celles-ci ne sont pas à proprement parler des missions de guerre mais de maintien ou de rétablissement de la paix et dans lesquelles les conditions d'ouverture du feu sont extrêmement contraignantes.

De surcroît, la plupart des territoires sur lesquels les forces armées françaises sont aujourd'hui déployées connaissent des situations plus proches d'une guerre civile que d'un véritable conflit armé comme ceux du milieu du XXe siècle. Dans ces contextes souvent très compliqués, les foules, composées par la population locale, deviennent de véritables acteurs du conflit et il convient à ce titre de les prendre pleinement en compte. Il était donc nécessaire pour les militaires déployés de disposer d'un savoir-faire qui leur permette de poursuivre leurs objectifs sans se discréditer face à cette population ou face à l'opinion internationale par une utilisation inappropriée d'armes létales.

Le Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de Terre (CDES) a ainsi pu dégager quatre facteurs justifiant la nécessité de mettre en place une nouvelle doctrine permettant aux troupes déployées de remplir la mission qui leur a été confiée sans qu'elles aient à mettre en œuvre des moyens disproportionnés : *le contrôle des foules*[28] .

---

[27] Lieutenant-colonel DE VATHAIRE, « Le contrôle des foules s'impose à l'armée de terre », *Objectif Doctrine*, CDES, éd. Bilingue, n°30, février 2002.
[28] Colonel de LAFORCADE, « L'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules », *Objectif Doctrine*,

Le premier de ces facteurs tient au fait que « *les opérations dans lesquelles sont engagées les forces sont plus la conséquence de crises intra-étatiques qu'interétatiques qui revêtent, peu ou prou, une certaine forme de guerre civile*[29] », comme le prouvent les interventions en Côte d'Ivoire, en Libye ou très récemment en Centrafrique.

Le deuxième tient au fait que « *les pouvoirs politiques, les instances internationales et les opinions publiques exigent des forces qu'elles stabilisent la situation sur le terrain au plus bas degré de violence possible*[30] ».

Le troisième facteur tient au fait que « *le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les actions exercées contre les acteurs de la violence (civils) est particulièrement difficile à appréhender du fait de la déliquescence des structures étatiques locales*[31] ».

Enfin, le quatrième facteur tient au fait que « *l'omniprésence des médias à un impact considérable, multiplicateur d'effets pour les fauteurs de troubles et inhibiteur pour les forces armées*[32] ».

2) Une traduction opérationnelle efficace mais limitée

Les canevas inscrits dans le « *manuel provisoire d'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules*[33] » réalisé après les événements du pont de Mitrovica, ont été élaborés en prenant en compte les différents retours d'expériences des unités de l'armée de Terre ou de la Gendarmerie confrontées à des mouvements de foules au cours d'opérations extérieures, mais également en prenant en compte des éléments moins empiriques et plus juridiques.

La formation au contrôle des foules par les forces armées ne concerne en réalité que les unités d'infanterie lesquelles « *apparaissent les mieux armées pour intégrer cette nouvelle dimension à la fois en gestion de crise et en haute intensité, en présence ou non de forces de Gendarmerie*[34] ». Ce choix semble s'expliquer par le fait que le contrôle de foule nécessite un réel professionnalisme et une grande puissance physique de la part des unités qui en seront

---

CDES, éd. Bilingue, n°30, février 2002.
[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.*
[33] TTA 950, *manuel provisoire d'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules,* Armée de Terre, 2001.
[34] Chef d'escadron HOTIER, « La préparation opérationnelle des forces au contrôle des foules », *Objectif doctrine, ibid.*

chargées. La spécialisation des unités d'infanterie dans les missions de combat pur leur confère une logique de métier qui répond « *mieux aux critères d'instruction et d'entrainement fondés sur la cohésion, la discipline de feu et l'engagement au corps à corps*[35] » que ne le ferait une unité de soutien ou une unité spécialisée dans la maîtrise d'une arme de mêlée plus technique comme l'Arme blindée cavalerie ou l'Artillerie. La proportionnalité de la riposte a davantage de chance de pouvoir être respectée si les unités exposées imposent le respect par leur seule présence et ont la capacité opérationnelle à résister à la forte pression psychologique engendrée par la violence de la foule.

Cependant, cette limitation aux seules unités d'infanterie, soit dix pour cent seulement des forces de l'armée de Terre, marque également une certaine inquiétude de la Doctrine face « *au risque d'une dérive dans les missions qui pourront dès lors lui être confiées, en particulier sur le territoire national*[36] ». Le choix sémantique consistant à qualifier de « *contrôle des foules*[37] » l'activité policière des forces de l'armée de Terre en opération extérieure plutôt qu'en maintien de l'ordre (MO) n'est en effet pas neutre puisqu'il cherche à créer une démarcation entre l'intervention des unités d'infanterie à l'étranger et l'éventuelle intervention des forces militaires dites de troisième catégorie[38] sur le territoire national en soutien des forces de police et de gendarmerie.

Il apparaît donc que la proportionnalité de la riposte dans les missions d'interposition ou de maintien de la paix à l'étranger a permis la résurgence dans l'entraînement des militaires d'un savoir-faire permettant d'envisager l'emploi des forces armées, sur le territoire national, à l'encontre de civils sans craindre nécessairement une effusion de sang similaire à la fusillade de la rue d'Isly à Alger le 26 mars 1962 lorsque la foule avait tenté de forcer les barrages érigés par l'Armée française.

§2 Les forces armées et le maintien de l'ordre sur le territoire national

Si le rôle des forces armées dans le maintien de l'ordre et dans la sécurité intérieure est particulièrement sensible en France notamment parce qu'elle est assimilée aux périodes correspondant aux plus grandes crises qu'elle ait connues comme l'occupation par l'Allemagne nazie ou l'indépendance de l'Algérie, elle n'en a pas moins été consacrée dès la Révolution

---

[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] TTA 950, *manuel provisoire d'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules,* Armée de Terre, 2001.
[38] Selon une classification disposée à l'article D. 1321-6 du *code de la défense*.

Française par une loi des 26 février, 27 mars et 28 avril 1790 disposant que « *l'armée est essentiellement destinée à défendre la patrie contre les ennemis extérieurs*[39] », l'adverbe « *essentiellement* » autorisant tacitement les autorités administratives à employer l'armée à d'autres fins comme le maintien de l'ordre public. Par suite, la loi du 15 juin 1791 a confirmé expressément dans son article 2 titre II que « *la force publique est destinée à défendre la Constitution »* [...] *« à assurer »* […] *« le maintien de l'ordre intérieur ».* La mise en relation de ces deux articles permet de déduire que le rôle de l'armée dans le maintien de l'ordre est bien réel mais ne peut être envisagé qu'à titre complémentaire.

Il semble donc que malgré la volonté des révolutionnaires de voir les libertés individuelles être davantage respectées, la tradition historique consistant à faire intervenir les forces armées dans la sécurité intérieure pour faire face aux grandes crises internes ait été plus forte. En effet, l'existence d'une sécurité bicéphale distinguant une sécurité extérieure dévolue aux armées et une sécurité intérieure dévolue à la police n'a pas toujours été une réalité institutionnelle, même si sa conceptualisation remonte à l'Antiquité. Ainsi, bien que les Romains aient eu rapidement conscience de l'intérêt de garder les légions au nord du Rubicon afin d'éviter toute pression par les militaires sur les politiques, leur police n'en était pas moins militarisée[40]. De même, en France, la plupart des révoltes populaires puis ouvrières, comme les jacqueries médiévales, les massacres de la Saint-Barthélemy et de Wassy-en-Champagne n'ont pas été maitrisées par l'envoi de forces destinées exclusivement à la sécurité intérieure mais bien par des forces militaires destinées initialement non pas au rétablissement de l'ordre public mais à la conduite d'opérations de guerre, de même, après la consécration par la loi du 22 mars 1831 de la nécessité de faire la différence entre une force destinée à la sécurité intérieure et une autre à la défense du territoire, le rôle de l'armée dans le maintien de l'ordre ne fut jamais abandonné, comme en témoigne la fusillade de Fourmies en 1891 ou la répression des grèves au début du XXe siècle.

Il convient donc d'observer les mécanismes juridiques de cette intervention des militaires dans le maintien de l'ordre (1) puis les mécanismes opérationnels qui la préparent (2).

---

[39] Gaston MONDON *L'armée et le maintien de l'ordre public, règles relatives à l'intervention des forces militaires dans l'accomplissement des missions de police,* Thèse, Paris, 1907

[40] Gaston MONDON *L'armée et le maintien de l'ordre public, règles relatives à l'intervention des forces militaires dans l'accomplissement des missions de police*, Thèse, Paris, 1907.

1) Le cadre juridique de l'emploi des forces armées dans le maintien de l'ordre

a) *Les fondements juridiques de l'intervention des forces armées dans le maintien de l'ordre*

De nombreux textes spéciaux ont été édités relativement à la participation des forces armées au maintien de l'ordre depuis les premiers âges républicains[41] jusqu'à l'ordonnance de 1959 et enfin leur codification et abrogation en 2004. De même, différentes instructions ministérielles sont venues préciser les textes législatifs et réglementaires auxquels il vient d'être fait allusion, dont, celle du 9 mai 1995 (IM500) *relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*[42]*,* laquelle n'a d'ailleurs pas été abrogée en 2004 puisqu'elle n'est ni un décret ni une loi.

Cette instruction ministérielle plus communément appelée IM500, précise les conditions dans lesquelles les forces du ministère de la Défense, faisant partie des forces publiques au sens de la loi du 15 juin 1791, sont amenées à participer au maintien de l'ordre public. Ainsi, selon ce document, le fondement de cette possibilité se trouvait, jusqu'à la codification de 2004, dans quatre textes majeurs : la loi du 10 juillet 1791 *sur les rapports du pouvoir civil avec les autorités militaires dans les places de guerre et les postes militaires*, celle du 3 août 1791 *relative à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements*, la loi du 14 septembre 1791 *portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique* censée avoir été la «*base du principe de réquisition de la force armée* [43] » mais qui n'aurait jamais existé[44], et enfin l'ordonnance 59-147 relative à l'organisation de la défense.

S'il apparaît que les bases juridiques d'une telle intervention des forces armées ne sont pas contestables dans leur existence, exception faite de la loi du 14 septembre 1791, l'ordonnance de 1959, des textes spécialisés comme l'IM 500 précisent cependant parfaitement le monopole du pouvoir civil en la matière ainsi qu'en témoignent l'article 2 de ladite instruction, énonçant que « *le maintien de l'ordre, mission de défense civile, relève de l'autorité civile* », et l'article 17 de l'ordonnance de 1959 disposant de la « *responsabilité du ministre de l'Intérieur en matière de défense civile et donc de maintien de l'ordre* » [...]

---

[41] Loi des 26, 27 juillet et 3 aout 1791 *relative à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements* et la loi du 8 et 10 juillet 1791 *concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets.*

[42] IM 500, Instruction interministérielle *relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, 09/05/1995, référence 500/SGDN/MPS/OTP.

[43] Sénateur Jean-Patrick COURTOIS, Avis n° 67, 2008, p. 39.

[44] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 880.

« *sachant que celui-ci reçoit du ministre des Armées "pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel des forces armées"* [45] ».

L'intervention des forces armées dans le maintien de l'ordre apparaît donc limitée au regard de cette organisation juridique. Deux éléments permettent d'illustrer cette limitation. Le caractère dominant de l'autorité civile est confirmée, d'une part, par le fait qu'aucune intervention n'est envisageable sans une réquisition expresse (voir *infra*) et, d'autre part, par la nature subsidiaire que les forces armées y occupent. En effet, seule une situation de crise extraordinaire, dans laquelle les moyens de la police et de la gendarmerie ne suffisent plus, permet d'envisager une intervention des forces du ministère de la Défense. La subsidiarité d'emploi des forces armées est organisée juridiquement par un classement des forces publiques à statut militaire susceptibles d'intervenir en maintien de l'ordre en trois catégories énoncées aux articles 19 et 20 de l'instruction ministérielle du 9 mai 1995, reprenant elle-même une classification déjà opérée dans une circulaire du 12 octobre 1934.

Ainsi, les formations de la Gendarmerie départementale, y compris la Gendarmerie territoriale et de la Garde Républicaine forment les forces dites de première catégorie chargées d'assurer « *quotidiennement et d'initiative les missions de maintien de l'ordre public* »[46], puis, les formations de Gendarmerie mobile constituant quant à elles les forces de deuxième catégorie spécialisées dans le maintien de l'ordre et constituant « *une réserve générale à disposition du Gouvernement* »[47] et enfin, les formations terrestres, maritimes, aériennes, les services communs ainsi que les formations de la gendarmerie mises sur pied à la mobilisation ou sur décision ministérielle constituent les forces de troisième catégorie parmi lesquelles « *les unités ayant une organisation, un armement, des équipements, une instruction et souvent une technicité qui les destinent en priorité* [48] » à renforcer les deux premières forces ainsi que les forces de police pour participer à la protection de points sensibles et « *en dernier ressort »* […] *« aux opérations de force nécessitant des mesures de sûreté exceptionnelle* [49] ».

L'ensemble de ces règles ont été reprises par le *code de la défense* aux articles D.1321-

---

[45] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 881.
[46] IM 500, Instruction interministérielle *relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, 09/05/1995, référence 500/SGDN/MPS/OTP.
[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*
[49] *Ibid.*

6 à D.1321-9 du code de la défense.

Le manque de professionnalisme des forces armées en matière de maintien de l'ordre, notamment lors des périodes où la conscription était encore une réalité, a provoqué d'importants traumatismes et de nombreuses réticences à utiliser les troupes pour rétablir l'ordre public. Une réticence qui explique que le principe de subsidiarité soit resté une règle appliquée sans interruption au cours des différentes périodes républicaines qui ont traversé la France, ce qui permettrait sans doute d'envisager de l'ériger en principe fondamental relatif aux lois de la République, rejoignant ainsi un autre mécanisme, qui mériterait également une consécration constitutionnelle[50], garant de la primauté de l'autorité civile sur les forces armées dans le cadre du maintien de l'ordre hors des régimes d'exception : le principe des réquisitions.

b) Le mécanisme des réquisitions

Le principe des réquisitions tire son fondement d'un autre principe, celui de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir militaire[51] et se complait dans les arguments du Doyen Hauriou qui énonçait en 1900 que c'est « *l'organe exécutif qui a le dépôt de la force publique. Mais comme le maniement de cette force est extrêmement dangereux, surtout parce que les troupes des armées de terre et de mer en constituent l'un des éléments, il a été pris une précaution essentielle. Il existe une séparation radicale entre les autorités qui ont le droit de mettre en mouvement la force publique et les agents qui constituent à proprement parler cette force. Outre que cette séparation introduit un contrôle dans l'emploi de la force publique, elle assigne aux agents qui la représentent une situation subalterne ; elle traduit dans les faits, cette maxime si souvent proclamée par les textes révolutionnaires, que la force publique est essentiellement "obéissante"* [52] ».

De cette séparation des pouvoirs civils et militaires, les auteurs Florent Baude et Fabien Vallée tirent quatre conséquences dont la pratique des réquisitions sera la traduction : Ils y voient « *la primauté du pouvoir civil sur le pouvoir militaire* », « *l'impossibilité pour le pouvoir civil de disposer lui-même de la force armée au maintien de l'ordre* », « *l'obligation d'obtempérer des armées suite à une réquisition légale* », obligation qui doit être respectée

[50]Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 27
[51]Ibid, p. 890
[52]Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4e édition, Paris, L. Larose, 1900, p. 536.

sous peine de poursuite, et enfin « *la mainmise des armées sur le commandement opérationnel de la force armée requise* »

Ainsi, gardienne de tous ces éléments, la pratique des réquisitions sera le moyen unique et obligatoire par lequel les autorités civiles peuvent obtenir le concours des forces de la défense au maintien de l'ordre « *pour des opérations de force nécessitant des mesures de sûreté exceptionnelles*[53] ». Les réquisitions des forces de la troisième catégorie constituant un acte grave capable d'engendrer des atteintes importantes aux droits et libertés fondamentaux des citoyens protestataires, il n'est pas anormal qu'elles soient conditionnées par le respect de règles de forme très précises sans lesquelles aucune suite favorable ne pourra être envisagée. D'ailleurs, il est à préciser que l'IM500 a envisagé dans son article 36 l'obligation pour l'autorité militaire réquisitionnée de faire part à l'autorité civile de son impossibilité d'exécuter ladite réquisition au motif que les conditions de forme n'ont pas été respectées, en précisant par la suite que l'autorité militaire prépare tout de même « *l'exécution de la réquisition, mais ne l'exécute qu'après que l'autorité civile a fait disparaître l'irrégularité signalée* ».

Ainsi, sous peine de nullité, toute réquisition doit être faite par écrit, datée, signée et rédigée dans une forme précise afin de faire de cet acte un acte solennel et permettre une traçabilité en cas de modification de ladite réquisition[54], de même, la réquisition doit indiquer notamment : le résultat à obtenir ainsi que les moyens et effectifs à employer, les modalités d'emploi des armes, etc...

En outre, afin de sécuriser encore davantage cette pratique, les autorités investies du pouvoir de réquisition sont exhaustivement listées. Il s'agit des présidents des chambres parlementaires chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'organe qu'ils président, des préfets de zones, des préfets de département dans les limites de leur compétence territoriale, des maires et de leurs adjoints, des commissaires de police ou de l'inspecteur divisionnaire chef de circonscription, des hauts commissaires de la République et les administrateurs supérieurs dans les territoires d'outre-mer, des présidents de cours et de tribunaux pour le maintien de l'ordre de l'enceinte au sein de laquelle ils exercent et des préfets maritimes en mer. Le *code de la défense* venant préciser en son article D.1321-3 que « *la réquisition des forces armées est adressée par l'autorité civile territorialement responsable au commandant militaire compétent* ».

---

[53]Article D. 1321-9 du *code de la défense*.
[54]Article D.1321-4 *code de la défense*.

Les réquisitions pouvant être émises par les autorités civiles sont de trois ordres et sont précisées à l'article 23 de l'*IM500*, elles sont graduées et correspondent à une volonté d'émettre une réponse la plus proportionnelle possible :

- *La réquisition générale*, adressée au général commandant la région et, en cas de rupture des communications, à tout commandant d'une formation militaire n'ayant pas été préalablement réquisitionnée par une autre autorité, elle a pour objet *« la mobilisation de moyens en vue de leur utilisation pour le maintien de l'ordre* ». Par elle, le préfet sollicite ces moyens pour maintenir l'ordre à une date et dans une ville précise.

- *La réquisition particulière*, adressée directement aux commandants des unités concernées, elle a pour objet « *de confier à une unité une mission précise et délimitée* » dans le temps et dans l'espace. Elle peut éventuellement prescrire l'usage de la force (réquisition avec emploi de la force) mais ne suffit pas pour permettre l'usage des armes. Il est à noter qu'en cas d'extrême urgence, elle peut ne pas être précédée d'une réquisition générale.

- *La réquisition complémentaire spéciale*, également prévue à l'article R.431-3, III du *code pénal*, est adressée au commandant d'unité et a pour objet de prescrire l'usage des armes[55]. Elle doit être renouvelée à chaque fois que l'usage des armes est souhaité par l'autorité civile.

En outre, concernant l'usage des armes, il convient de préciser que les forces armées appelées pour dissiper un attroupement, sont, quelle que soit la réquisition émise, autorisées à faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont commises contre elles ou si elles ne peuvent défendre autrement le terrain occupé[56].

2) L'appréhension de la mission par les autorités militaires

a) La responsabilité des chefs

Si l'autorité civile dispose des pouvoirs les plus étendus en matière de maintien de

[55]L'article R.431-3, IV et V du *code pénal* précise que pour le maintien de l'ordre public les armes pouvant être utilisées sont « *les grenades principalement à effet de souffle et leur lanceurs* » [...] de même que les « *armes à feu de 1ere et 4e catégorie adaptées au maintien de l'ordre* » [...].
[56]Article 431-3, al. 4 du *code pénal* et article L.211-9 du *code de sécurité intérieure*.

l'ordre du fait que, conformément à ce qu'énonce l'article 2 de l'IM500, cette mission est une mission de défense civile placée sous autorité civile et qu'ainsi, elle sera responsable de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de maintien de l'ordre, l'autorité militaire est quant à elle responsable de l'exécution des réquisitions dont elle a fait l'objet.

Tout d'abord, relativement à la décision d'employer la force et les armes, il est rappelé que seule l'autorité civile peut, par le biais de réquisitions particulières et complémentaires, prendre cette initiative, l'autorité militaire n'ayant aucune initiative en ce domaine. Du fait que cette carence pourrait constituer de réels risques liés au fait qu'elle pourrait ne pas pouvoir accomplir sa mission et voir sa responsabilité engagée *ipso facto*, des aménagements y ont été apportés.

- *La légitime défense*

Afin de ne pas laisser les forces réquisitionnées à la merci de menaces qui seraient mal prises en compte par l'autorité civile, l'article 431-3 du *code pénal* précisait, jusqu'à son abrogation le 4 décembre 2013, que « *les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent* », une formule reprise par l'IM500 en son article 42 et qui est donc toujours en vigueur. Or, ainsi que le fait remarquer le compte-rendu du séminaire « *les militaires et le droit* »[57], le maintien de l'ordre consistant le plus souvent à « *contrôler, filtrer, maintenir ou interdire momentanément la liberté de mouvement des personnes dans des espaces déterminés*[58] », il n'était pas assuré que l'autorité militaire en place qui aurait décidé de faire usage des armes au nom de la légitime défense telle qu'elle est exprimée à l'article susmentionné, n'aurait pas vu pas sa responsabilité engagée du fait d'une confusion possible entre la disposition du code pénal et la finalité du maintien de l'ordre, d'autant que l'article 44 de l'*IM 500* rappelle que « *les forces armées, et particulièrement les cadres, doivent s'employer à éviter tout usage des armes en faisant preuve jusqu'aux dernières limites de calme et de sang-froid* »[...], *« afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, l'effusion de sang* ». La récente adoption de la partie réglementaire du *code de sécurité intérieure* (CSI) a semble-t-il pris cette remarque en considération puisqu'en lieu et place de l'article 431-3 du *code pénal*, le *CSI* lui a substitué

[57] Henri DESMEULLES, La participation de l'armée de Terre, de la Marine, et de l'armée de l'Air aux missions de sécurité intérieure, mémoire collectif d'enseignement optionnel, Collège Interarmées de Défense, 2006, 32p.
[58] Article 5, IM 500*, op.cit*.

son article R.211-13 disposant désormais que « *L'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L.211-9. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé* ». Une position plus modérée et qui permet de mieux distinguer un éventuel usage de la force pour des raisons de légitime défense de celle utilisée pour « *défendre le terrain occupé* ».

En outre, il existe une autre configuration dans laquelle l'autorité militaire peut faire procéder à l'usage des armes sans voir sa responsabilité engagée. Celle-ci correspond à la notion pénale de commandement de l'autorité légitime.

- *Le respect de l'ordre légitime*

L'exonération de responsabilité dont les autorités militaires peuvent se prévaloir après avoir procédé à un usage de la force sur réquisition complémentaire spéciale tient à deux éléments, l'un de fond, l'autre de forme.

En effet, sur le fond, le respect de cette réquisition viendra l'exonérer au titre de l'article 122-4 du *code pénal* disposant que « *n'est pas responsable pénalement la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires* » et « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ».

Sur la forme, la responsabilité de l'autorité militaire ne pourra pas être engagée à condition que les sommations prévues à l'article R.211-12 du *code de sécurité intérieure* (disposées à l'article R. 431-4 du *code pénal* jusqu'au décret d'abrogation de ce texte en date du 4 décembre 2013) soient effectuées par les autorités civiles qui y sont désignées. L'IM500 précise trois éléments :

-Procéder à l'avertissement des assaillants par un avis prononcé à haute voix que l'emploi de la force ou l'usage des armes va être ordonné.

-Laisser autant de temps que la sécurité de l'unité ou l'accomplissement de la mission le permet avant d'agir.

-Procéder à un nouvel avertissement chaque fois que l'usage des armes va être fait.

La bonne conduite des missions de maintien de l'ordre confiées aux forces armées et la limitation des risques de nouveaux traumatismes, comparables à ceux du début du XXe siècle ou des grandes manifestations de 1934, tiennent à la condition que lesdites forces reçoivent une formation qui les prépare à ces missions afin qu'elles se rapprochent du professionnalisme dont font preuve les forces de 1ère et 2e catégorie ainsi que les Compagnies républicaines de sécurité (CRS) lorsqu'elles interviennent face à un attroupement.

b) La préparation et l'emploi des forces

Longtemps oubliée, la préparation des forces au maintien de l'ordre fait désormais l'objet d'une réelle prise en compte par les autorités militaires tant dans la préparation matérielle que dans l'entraînement individuel et collectif des forces.

- *Un entraînement individuel et collectif adapté*

Les forces armées n'ayant pas pour vocation première d'intervenir sur le territoire national pour mettre fin à des attroupements, les techniques qu'elles possédaient jusqu'au début des années 2000 n'étaient pas adaptées à ce type de missions ; cependant, les différentes expériences qu'elles ont pu avoir en opérations extérieures comme celles évoquées *supra* ont permis de faire émerger un nouveau savoir-faire : celui du contrôle des foules, lequel peut très facilement être adapté pour satisfaire davantage aux canons du maintien de l'ordre.

Ainsi, la Division d'application[59] (DA) a compris l'intérêt pour les armées de disposer de « *chefs rompus aux techniques du contrôle de foules et de maîtrise de la violence*[60] » et s'emploie depuis l'an 2000, à intégrer des modules « *combat crise*[61] »dans la formation des lieutenants. Ainsi que le rapporte la revue « *Fantassin* », ce module comprendra, outre la prise en compte du droit des conflits armés (DCA) et de la présence des médias, des instructions relatives au contrôle de foule comprenant des méthodes utilisées par les forces de 2e catégorie sur le territoire national, comme la mise en place de barrage ou l'extraction des meneurs. Il est également précisé que cette préparation des cadres se fait en

[59] La Division d'application est un organisme chargé de l'instruction des cadres de l'armée de Terre.
[60] Capitaine AUBER DE PEYRELONGUE, « le module combat crise de la Division d'Application », *Fantassin*, n°21 novembre 200 p.21.
[61] *Ibid*.

plusieurs étapes, tout d'abord théorique avec l'exposition de schémas et de concepts propres au maintien de l'ordre, puis une phase dynamique avec une démonstration de maintien de l'ordre (MO) effectuée par un escadron de gendarmerie saluée régulièrement pour « *leur maitrise des savoir-faire MO, vécus quotidiennement*[62] ».

En outre, chaque fantassin reçoit dans sa formation individuelle des savoir-faire en matière de combat rapproché. L'enseignement des Techniques d'interventions opérationnelles rapprochées (TIOR) est tout à fait adapté aux objectifs qui sont attendus d'une troupe en matière de maintien de l'ordre puisqu'une grande partie des modules nécessaires à son enseignement ont pour objet la maîtrise d'individus sans provoquer de blessure irréversible ou mortelle[63].

Sur le plan collectif, les Compagnies d'infanterie à capacité de contrôle de foule (CICCF) disposent avant chaque projection de modules de préparation dits de mise en condition pour la projection (MCP), au cours desquels la Gendarmerie leur enseignera les savoir-faire et les savoir-être nécessaires à ce type d'action en s'appuyant notamment sur le manuel *TTA 950*.

Si l'entraînement est primordial pour permettre l'exécution sur le territoire national d'une mission de maintien de l'ordre sans effusion de sang inutile, le matériel mis à la disposition des forces armées l'est tout autant car il contribue à la préservation de l'intégrité physique des troupes déployées et offre des capacités de ripostes plus graduées.

- *Un matériel adapté*

Outre la dotation en tenue de maintien de l'ordre comprenant un casque avec visière, un bouclier transparent, un bâton de défense, des jambières et manchettes anti-coups, les unités d'infanterie principalement, ont également la possibilité d'être équipées en armes à létalité réduite (ALR) permettant *« de retarder le plus possible l'emploi des armes létales*[64] ». Si aucune arme n'est réellement non létale, le calibre retenu pour avoir le qualificatif ALR est

---

[62] *Ibid*.

[63] Circulaire relative à la formation et à l'enseignement des TIOR au sein des armées, n°6725/DEF/EMA/CNSD du 18 décembre 2007 : *« L'évolution de la nature et de l'environnement des opérations menées par les forces armées a incité à substituer aux notions de corps à corps et de combat rapproché celle de TIOR » […] « elle impose, avant tout et surtout, la mise en œuvre de techniques visant à limiter les dommages infligés ».*

[64] Capitaine AUBER DE PEYRELONGUE, « le module combat crise de la Division d'Application », *Fantassin*, n°21, novembre 2007, p.21.

de 40 millimètres, limitant ainsi la possibilité de tuer un assaillant. Les fusils de calibre 12 très utilisés pour leurs munitions en caoutchouc ne sont donc plus comprises dans ce qualificatif. En 2007, un réel effort des armées a été effectué en la matière puisque près de 5000 armes adaptées au contrôle de foule ont été acquises de même que des munitions GALIX (pour les véhicules) et 20 000 grenades de désencerclement avaient été programmées.

D'autre part, la dotation en FAMAS des forces du ministère de la Défense qui interviendraient en vue du maintien de l'ordre semble problématique. En effet, l'ensemble des armes susceptibles d'être employées par les « *représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre public*[65] » est détaillé aux articles D.211-17 et suivants du *code de la sécurité intérieure*, or celui-ci ne mentionne à aucun moment un emploi éventuel d'armes en calibre 5,56 OTAN. L'article D.211-20 précise même expressément l'arme « *susceptible d'être utilisée pour le maintien de l'ordre public, à titre de riposte en cas d'ouverture du feu sur les représentants de la force publique* » : le fusil à répétition de précision de calibre 7,62 × 51 mm et ses munitions.

Au terme du constat faisant état de l'existence d'un savoir-faire acquis en opération extérieure ainsi que le maintien d'un arsenal juridique permettant toujours d'envisager le recours aux forces armées pour assurer le maintien de l'ordre sur le territoire national, il apparaît que le concept de sécurité nationale visant à préserver la Nation des menaces évoquées préalablement par la convergence des politiques publiques va, pour atteindre son objectif, opérer une véritable confusion des genres entre sécurité intérieure et extérieure.

[65] Article D.211-17 du *code de sécurité intérieure*. Il est à noter que cette qualification ne fait aucune différence entre les forces civiles et militaires, ni entre les forces du ministère de l'Intérieure ou de la Défense.

CHAPITRE II - SECURITE NATIONALE ET CONFUSION DES GENRES

Depuis plusieurs années, une grande partie de la doctrine civile et militaire dénonçait la faiblesse que provoquait la dichotomie entre la sécurité intérieure et la défense nationale et militait en faveur de l'émergence d'un concept plus englobant qui permettrait la convergence assumée des outils militaires et policiers aux fins de protection de l'ensemble des intérêts et des ressortissants nationaux[1].

L'émergence du concept de sécurité nationale n'a pas eu pour effet de modifier les rôles des acteurs de la défense et de la sécurité ni les schémas sécuritaires appliqués sur et autour du territoire national, cependant, la conceptualisation qui vient d'être évoquée permet une lecture plus cohérente de la place qu'occupent réellement les forces du ministère de la Défense dans la sécurité intérieure. En effet, cette incohérence, entre la doctrine d'emploi classique des armées contenue dans la notion de défense et leur emploi réel, contribuait à la formulation de nombreuses critiques : d'une part, les forces du ministère de la Défense présentaient leurs interventions sur le territoire national comme des missions à contre-emploi et pour lesquelles elles n'avaient pas vocation, et d'autre part, une frange de la société civile dénonçait, à tort, l'application d'une loi martiale rampante[2]. Dès lors, la définition de la sécurité nationale et son association au concept de défense nationale permet une utilisation plus assumée des outils de défense sur le territoire national, allant parfois jusqu'à une véritable imbrication de ceux-ci dans la sécurité intérieure (Section I), voire, comme cela se produit dans le domaine du renseignement, la fin de leur appartenance stricte à une seule politique sécuritaire (Section II)

---

[1] Loup FRANCART, *Le livre Gris sur la Sécurité et la Défense*, coll. Stratégie et doctrine, Paris, Economica, 2006.

[2] Jérôme THOREL, *Attentifs ensemble! L'injonction au bonheur sécuritaire*, Cahiers libres, Paris, La Découverte, 2013.

Section I - Une imbrication de l'outil défense dans la sécurité intérieure

Certaines missions de sécurité intérieure ne correspondent pas réellement à des missions de police, soit parce qu'elles ne nécessitent pas les qualifications possédées par les personnels de police et qu'elles consomment de nombreux effectifs, soit parce qu'elles ne correspondent pas aux savoir-faire des forces classiques de sécurité intérieure. Dans ces hypothèses, l'intervention des forces armées va alors en s'accroissant jusqu'à, parfois, se pérenniser comme le prouve le plan Vigipirate (§1), ou encore jusqu'à se radicaliser en devenant de véritables missions de guerre sur le territoire national comme c'est le cas avec l'opération Harpie (§2).

§1 L'effet cliquet du plan Vigipirate et ses conséquences

Lorsque la France doit faire face en 1978 à une série d'attentats perpétrés par des groupes liés à l'extrême gauche, le gouvernement en place prend alors une mesure offrant un processus décisionnel plus adapté pour le Premier ministre en cas d'attaque terroriste et organisant « *un dispositif centralisé d'alerte permettant la mise en garde rapide au niveau local des autorités administratives, des chefs d'établissements publics et privés ainsi que l'application par ceux-ci de mesures de vigilance appropriées*[3] ». Cette mesure prise sous la forme d'une instruction ministérielle non publiée au Secrétariat général de la défense et la sécurité nationale (SGDSN) intitulée *« plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes* » et émanant de ce qui s'appelait alors le Secrétariat général de la défense nationale, est toujours d'actualité puisque sa sixième mise à jour vient d'être actée en février 2014 après celles effectuées en 1995, 2000, 2002, 2003 et 2006. Il convient de préciser que l'ensemble de ces instructions ministérielles est toujours classé confidentiel-défense[4] bien que le SGDSN ait publié le 17 janvier 2014 la *partie publique* de l'instruction ministérielle portant *Plan gouvernemental.*

En outre, si ce plan a été élaboré dès la fin des années 1970, sa première mise en œuvre en 1986 fut discrète. Il a fallu attendre son deuxième déclenchement le 2 janvier 1991, veille de la Première Guerre du Golfe, pour qu'il soit publiquement assumé. Il sera levé dès le 26 avril suivant après avoir été renforcé le 17 janvier. Cet épisode marque un précédent dans l'appréhension d'une menace extérieure pouvant avoir des répercussions immédiates sur le territoire national mais ne constitue pas le point de départ de ce que représente ce plan dans la

---

[3] www.risques.gouv.fr/menaces-terroristes/le-plan-vigipirate.
[4] CADA, *avis*, 23 mai 1991, in Comiti : 7e rapport, 1992, p. 55.

sécurité intérieure depuis le milieu des années 1990 ; une position récemment réaffirmée dans le *Livre Blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2013 parlant d' « *une approche globale de la menace terroriste pesant à la fois sur le territoire national et sur nos intérêts à l'étranger*[5] » et nécessitant la mobilisation des forces du ministère de la Défense, de l'Intérieur et de l'ensemble des ministères et services concernés.

En effet, depuis la série d'attentats dans le métro parisien du mois de juillet 1995 au mois de décembre 1996 par des membres du GIA algérien, le plan Vigipirate a été modifié pour que les armées participent physiquement au renforcement de la sécurité intérieure. Depuis cette période, l'application militarisée du plan Vigipirate, consistant en l'exécution de patrouilles par des unités opérationnelles de l'armée de Terre, n'a jamais été interrompue, une continuité permettant d'affirmer qu'un véritable effet cliquet s'est opéré, empêchant tout retour en arrière. Ainsi, depuis cet effet cliquet opéré en 1995 et à la suite des nombreuses modifications apportées depuis cette date (1), les forces du ministère de la Défense apportent un soutien assumé en matière de sécurité intérieure au point d'observer une intrication organique et fonctionnelle avec certaines forces du ministère de l'Intérieur (2).

1) Un dispositif en constante adaptation

Depuis sa mise en œuvre de manière ininterrompue en 1995, de nombreuses évolutions ont été apportées au plan Vigipirate afin d'appréhender au mieux les risques et menaces terroristes pouvant affecter la France. Si le détail exhaustif de l'ensemble de ces plans serait sans intérêt au regard du sujet qui est ici abordé, la modification de février 2014 n'est, quant à elle, pas sans intérêt, d'autant qu'elle fait suite à une recommandation du *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 lequel énonçait que « *Le plan gouvernemental Vigipirate permet une approche globale de la menace terroriste pesant à la fois sur le territoire national et sur nos intérêts à l'étranger. Il assure la mobilisation des différents ministères, des collectivités territoriales, des opérateurs d'importance vitale et des citoyens pour renforcer notre niveau de protection. Ce dispositif doit être modernisé afin d'en renforcer l'efficacité*[6] ».

En effet, alors qu'en 2008 un premier *Livre Blanc* prenant en compte la sécurité nationale voyait le jour, aucune modification du plan Vigipirate n'en avait découlé. La dernière grande

---

[5] *Livre Blanc de la défense et de la sécurité nationale*, 2013, *op.cit.,* p.104.
[6] *Ibid*, p. 104.

modification datait de mars 2003 et établissait un code de quatre couleurs symbolisant l'aggravation de la menace terroriste :

- Jaune : risques réels mais imprécis, enclenchement de mesures locales, peu perturbatrices et susceptibles de passer rapidement à des niveaux supérieurs

- Orange : prévenir un risque d'action terroriste considéré comme plausible, à l'aide de mesures plus contraignantes

- Rouge : mesures nécessaires pour prévenir un risque avéré d'un ou plusieurs attentats graves, comprenant des mesures de protection des institutions et des moyens de secours et de riposte appropriés.

- Ecarlate : mesures nécessaires pour prévenir des risques d'attentats majeurs simultanés ou non, imminents. Il prévoit la mise en place de moyens de secours et de prévention contraignants.

La matérialisation de la gradation de la menace par ce code couleur a atteint ses limites par son application, trop impliquée dans la communication. En effet, de mars 2003, date d'entrée en vigueur du code couleur, à février 2014, le plan n'aura connu que 4 mois environ de niveau d'alerte jaune, 22 mois au niveau orange et tout le reste au niveau rouge dont 6 jours en écarlate.

Or, cette banalisation du niveau le plus élevé a entrainé deux conséquences : tout d'abord, elle a démontré le caractère incontournable du rôle des armées dans la lutte contre la menace terroriste sur le territoire national alors même que cette mission est considérée comme une mission judiciaire et, d'autre part, elle a provoqué une baisse de la vigilance des acteurs de la sécurité et des citoyens vis-à-vis de cette même menace. Ainsi, conformément aux préconisations du *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2013, une modification du plan Vigipirate a été effectuée le 20 février 2014 laquelle révèle le caractère permanent et irréversible de ce rôle joué par les forces du ministère de la Défense puisqu'il n'envisage plus un niveau d'alerte évolutif mais un état de « *vigilance »* permanent pouvant entrer dans une phase dite « *d'alerte attentat* ».

2) De l'intrication organique au rôle préventif assumé en matière de sécurité intérieure

Il n'a pas été nécessaire d'attendre l'édiction des modifications du plan Vigipirate ni sa dernière mouture pour constater qu'en pratique, le déploiement de moyens militaires sur le territoire national dans le cadre de ce dispositif, a profondément modifié le paysage de la sécurité intérieure au point de faire des forces armées un de ses acteurs à part entière. En effet, ainsi qu'en témoignent les retours d'expérience analysés par le Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF), la frontière qui séparait habituellement les institutions de sécurité intérieure et celles de défense a d'abord été battue en brèche par la mise en place d'une intrication organique de ces acteurs dès 1995 en faisant dépendre étroitement les militaires des forces de police et de gendarmerie par la mise en place de *« patrouilles mixtes –deux militaires avec un gendarme ou un policier- et de surveiller des sites sensibles désignés par les autorités civiles »* […] « *Dans ce cadre, le militaire avait une marge de manœuvre assez réduite dans l'exécution de sa mission qui était pilotée par le policier ou le gendarme*[7] ».

Par suite, le rôle des armées dans la sécurité intérieure n'a cessé de s'affirmer et de s'émanciper petit à petit des chaperons administratifs, sans ironie, qui avaient été installés pour n'en faire qu'un élément de soutien des forces de police et de gendarmerie, au point de devenir depuis 2003 un véritable acteur de la prévention et de la sécurité sur le territoire national.

Ainsi, suite aux savoir-faire acquis au cours des différentes opérations extérieures, l'Etat-major interarmées de zone de défense de Paris (EMIAZDP) a mené en 2003 une réflexion visant à mieux « *prendre en compte le professionnalisme des soldats de l'armée de Terre*[8] » en mettant en place des patrouilles autonomes à pied ou en véhicules qui n'auraient comme lien avec les forces de police et de gendarmerie qu'un contact radio ou téléphonique. Cette autonomie reste cependant limitée puisque selon l'Ordre d'opération pour l'engagement des forces en Ile de France « *l'absence de liaison avec les forces de police ou de gendarmerie entraîne le retrait des détachements des armées prévus pour être engagés sur le site considéré*[9] ».

Cette autonomie est allée grandissante au point que les autorités qui les gèrent ne font

---

[7] CDEF, « VIGIPIRATE Zone de défense de Paris » *Cahiers du Retex*, retours d'expérience 1/2008, p.39.
[8] *Ibid.*
[9] *Ordre d'opération pour l'engagement des forces en Ile de France, 02 août 2007,* référence 574/EMIAZDP/CENTOPS/IDF

parfois même plus la différence ainsi que l'indique le CDEF : *« Les détachements VIGIPIRATE, en particulier sur les zones aéroportuaires, ont parfois le sentiment d'être employés en remplacement des forces de police : certaines tâches comme le contrôle des bagages par exemple doivent être réalisées en présence d'un policier, ce qui n'est pas toujours le cas*[10] ».

En outre, du côté de l'institution militaire des éléments matériels prouvent la place grandissante que prend cette mission de sécurité intérieure dans l'appréhension des moyens que l'armée doit mettre en œuvre pour l'accomplir puisque jusqu'en 2008, les unités devaient apporter leurs propres véhicules or, le CDEF fait état de la prise en compte de ce problème en se référant à la mise à disposition prochaine d'un parc de véhicules spécialement dédié à Vigipirate en Ile de France (VGPIDF) : «*la sectorisation prochaine du parc de VLTT P4 dédié à la mission VGPIDF devrait alléger la charge de maintenance qui pèse aujourd'hui sur les unités contributrices*[11] ».

Si cette mission permanente de l'armée de Terre sur le territoire national opère une première confusion de la place que doit occuper les armées dans la politique sécuritaire française, la mission qui se déroule en Guyane va plus loin puisqu'elle utilise des savoir-faire purement militaires pour être remplie.

§2 Harpie : fer de lance de la sécurité intérieure en Guyane

Bien que plus de 7000 kilomètres séparent les villes de Cayenne et de Paris[12], la Guyane n'en est pas moins une région et un département français (973), et constitue également le seul territoire de l'Union Européenne en Amérique du sud. Dès lors, les autorités métropolitaines ne peuvent faire autrement que de porter la même attention en matière de sécurité intérieure à ce territoire que pour n'importe quel autre département français comme celui des Vosges (88) ou de la Seine Saint Denis (93). Néanmoins l'hostilité de la faune et de la flore, la rudesse du climat, l'absence d'infrastructures de communications et l'impossibilité matérielle de fermer les frontières, placent ce département dans une situation particulière justifiant la mise en place d'outils sécuritaires adaptés à la lutte contre des formes de délinquances presque inconnues en métropole et sans commune mesure.

---

[10] CDEF, « VIGIPIRATE Zone de défense de Paris » *Cahiers du Retex,* retours d'expérience 1/2008, p. 43.
[11] *Ibid*, p. 47.
[12] http://www.annuaire-mairie.fr/distance-cayenne.html.

Un constat confirmé par un rapport de la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat[13] énonçant que sur les 230 000 habitants qui vivent en Guyane, 30% d'entre eux seraient des résidents illégaux. Une immigration massive due à la porosité des frontières et à l'existence en grande quantité de matières premières, dont de l'or, dans les sols et sous-sols de ce département.

L'orpaillage clandestin, extrayant une quantité estimée à près de 10 tonnes chaque année, est donc à l'origine des maux les plus importants qui déstabilisent la Guyane. En effet, la commission sénatoriale identifie plusieurs conséquences majeures notamment économiques : « *pertes de revenus, manque à gagner pour l'Etat, dévalorisation de l'image du secteur légal,* »[…] *« pertes estimées à 40 % du volume des emplois légaux* » ; mais également des conséquences environnementales et sanitaires puisque du mercure est utilisé pour cette activité illégale provoquant une contamination des eaux et des poissons consommés par la population mais également des dommages irréversibles sur la faune et la flore.

Face à ces difficultés, des mesures importantes ont été prises pour assurer la sécurité de ce territoire, ainsi l'utilisation des forces armées pour y effectuer des opérations de police semble être le fruit d'un certain opportunisme (2) et d'une nécessité opérationnelle (3) en raison desquels l'opération Harpie semble condamnée à durer et à se renforcer (1).

1) De l'opération Harpie à l'opération Harpie « *pérenne renforcée* »[14]

Afin de lutter avec plus d'efficacité contre cette pratique, le Président Nicolas Sarkozy a décidé en février 2008 de mettre un terme aux opérations *Anaconda,* menées jusqu'alors par la Gendarmerie, et de lancer une opération interministérielle de grande envergure, combinant l'intervention des Forces armées de Guyane (FAG) à la Gendarmerie sous l'autorité du préfet, de mars à juin 2008 : l'opération Harpie.

Cependant, le caractère particulièrement remarquable de cette opération est qu'elle fut reconduite à plusieurs reprises jusqu'en février 2010, date à laquelle le Président de la République a décidé de la rendre « *pérenne et renforcée*[15] ». Une pérennité rendue nécessaire du fait que « *dès que l'opération a été suspendue, les orpailleurs illégaux sont revenus sur les*

---

[13] Sénat, Rapport d'information n°271, *fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à la suite d'une mission effectuée du 15 au 19 décembre 2010 en Guyane,* 2010.
[14] *Ibid*.
[15] *Ibid*.

sites abandonnés[16] » mais qui risque de ne pas être sans conséquence quant à son effet dissuasif, à l'instar du plan Vigipirate activé depuis 1995 sans limitation de délais (voir *supra*).

Cette pérennisation est cependant sans commune mesure avec Vigipirate du fait qu'elle n'opère pas seulement d'une volonté de rassurer la population mais d'un certain opportunisme des autorités qui voient dans les armées des fonctionnaires déjà formés pour ce type de missions.

2) Opportunisme et emploi de forces armées dans la sécurité intérieure Guyanaise

Du fait de la luxuriance de sa nature et de l'étendue de ses espaces sauvages, la Guyane est un département privilégié depuis le XIXe siècle par les militaires pour l'entraînement de leurs forces. La plupart des unités d'infanterie de métropole sont amenées à effectuer un passage de plusieurs mois dans ce département afin d'assurer une présence continue de forces militaires dans la région et également d'effectuer un certain nombre de stages afin d'acquérir des savoir-faire utiles pour de futures opérations extérieures.

Les troupes de la Légion Etrangère et de l'armée de Terre renforçaient ainsi, à tour de rôle, deux régiments permanents installés sur le département : le 3e Régiment étranger d'infanterie (3e REI) basé à Kourou et le 9e Régiment d'infanterie de marine basé à Cayenne. Ce pré-positionnement des forces armées a joué une part importante dans la décision de les associer à la mission de sécurisation des frontières et de lutte contre l'orpaillage illégal confiée jusqu'alors aux seuls personnels de la Gendarmerie. Leur emploi limite ainsi l'obligation pour l'Etat de renforcer les effectifs de Gendarmerie en subordonnant directement les forces armées aux autorités civiles, et permet de disposer de personnels équipés et entraînés correspondant aux nécessités opérationnelles.

3) L'intervention des forces armées dans le département de Guyane : une nécessité opérationnelle

La lutte contre l'orpaillage illégal n'est pas une mission de guerre mais bien une opération de police comme le confirme la préfecture de la région Guyane avec la directives pour *l'opération Harpie n° 441/EMZD/préfecture de région Guyane* du 28 février 2010, en rappelant que « *s'agissant d'opérations de contrôle de police, elles sont juridiquement placées*

[16] Bernard METZ, « Opération Harpie : des missions de combat sur le territoire national », *Doctrine Tactique*, n°26, CDEF, décembre 2012, p. 29.

sous la direction des officiers de police judiciaire (OPJ) ou auxiliaires de police judiciaire (APJ) compétents ». Un statut qui explique d'ailleurs le cadre juridique contraignant mais indispensable à base de réquisitions judiciaires et administratives appliquées aux armées malgré le caractère pérenne, c'est-à-dire durable voire définitif, de cette mission. En effet, l'ensemble du dispositif est placé sous l'autorité du préfet de la région Guyane, qui a également le statut de préfet de zone de défense et de sécurité, bien que les FAG restent sous commandement du COMSUP.

Cadre administratif - Cadre judiciaire
Des rôles bien définis

	Cadre administratif	Cadre judiciaire
OPJ (Gendarmerie, police, douanes)	POLICE ADMINISTRATIVE : • respect d'arrêtés préfectoraux réglementant la circulation fluviale • remise en état du domaine privé de l'Etat ➢ lettres de cadrage	CONSTATER LES INFRACTIONS, IDENTIFIER LES AUTEURS : • Contrôle systématique des identités et fouille des véhicules • Réquisition du Procureur de détruire les moyens d'exploitation illicite Enquêtes en cours (EP, FD, CR)
FAG	Agir en soutien de l'OPJ • lutte contre l'orpaillage illégal (participation à l'exfiltration d'ESI) • remise en état du domaine privé de l'Etat (participation au démantèlement des zones vie) ➢ Réquisitions générales et particulières	Agir en soutien de l'OPJ Réquisition judiciaire de l'OPJ : Exemple : Prêt de main forte (art. 17 CPP)

-Opération sur le territoire national, en soutien de l'action de l'état
-Des règles d'engagement des militaires précises et encadrées
-Les militaires des FAG reste sous commandement des FAG

[17]

Cependant, ce statut d'opération policière ne reflète pas la réalité de la mission. En effet, le fait que 96% du terrain soit recouvert de « forêt primaire », et que les opérations menées en Guyane « *s'apparentent à des opérations extérieures* » compte tenu de « *leurs difficultés et leur dangerosité*[18] », le COMSUP Bernard Metz qualifiant lui-même l'opération Harpie de « *mission de combat sur le territoire national* », ne laissaient que peu d'options aux autorités en charge de la sécurité de ce département, ceux-ci étaient obligés de mettre en place un dispositif *ad hoc* permettant d'atteindre les objectifs sécuritaires sans contrevenir aux exigences de l'Etat de droit. C'est pourquoi, une démarche coopérative a été mise en place entre la Gendarmerie nationale et les forces de la défense permettant de bénéficier de l'ensemble des savoir-faire guerriers de ces derniers pour assurer une mission de sécurité

[17] Sénat, Rapport d'information n°271, *fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à la suite d'une mission effectuée du 15 au 19 décembre 2010 en Guyane.*
[18] *Ibid*.

intérieure : « *aptitude à se déplacer avec une probabilité minimale de détection par l'adversaire, la capacité à durer sur le terrain, la coordination des effets dans le temps et l'espace* » […] « *l'effet de nombre et de masse par rapport à l'adversaire*[19] ».

Ainsi, par l'émergence du concept de sécurité nationale, le développement de l'emploi des forces armées sur le territoire national semble de plus en plus assumé comme tend à le prouver la pérennité des missions Vigipirate et Harpie ainsi que la place accrue qu'elles viennent prendre dans la sécurité intérieure.

Cette modification visible du rôle des forces du ministère de la Défense dans la sécurité intérieure accompagne la modification d'autres forces, plus discrètes mais tout aussi primordiales, celles du renseignement.

Section II - Un renseignement janiforme

Avec le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2008, un cinquième pilier est venu s'ajouter aux quatre existant préalablement dont il est fait ici rappel : aux fonctions prévention, dissuasion, intervention et protection, la fonction connaissance et anticipation a pris place afin de permettre à l'ensemble des outils sécuritaires de s'adapter aux menaces en mutation et de plus en plus imprévisibles auxquelles les démocraties occidentales doivent faire face.

Après la fusion de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et des Renseignements généraux (DCRG) au sein de ce qui était la Direction centrale du renseignement intérieur[20](DCRI), la France a organisé cette nouvelle fonction autour de six services de renseignements dont tous ne dépendent pas du même ministère mais ont la particularité, depuis le 24 décembre 2009[21], d'être intégrés au sein d'un Conseil national du renseignement (CNR) ayant pour objet de « *définir les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement*[22] ».

---

[19] Bernard METZ, « Opération Harpie : des missions de combat sur le territoire national », *Doctrine Tactique*, n°26, CDEF, décembre 2012, p. 32.
[20] Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 *relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur*. (Abrogé par le décret n° 2014-445 du 30 avril 2014).
[21] Décret 2009-1657 du 24 décembre 2009 *relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au SGDSN.*
[22] Article R.1122-6 du *Code de la défense*.

Parmi ces services, trois dépendent du ministère de la Défense : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), chargée de collecter et d'exploiter le renseignement provenant de l'extérieur du territoire, la Direction du renseignement militaire (DRM), chargée de collecter et d'exploiter le renseignement d'intérêt militaire, et la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), chargée de la protection et de la sécurité des personnels, informations, matériels et installations du ministère de la Défense. A cela s'ajoutent deux services dépendant du ministère de l'Economie et des finances : la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) chargée de lutter contre la fraude financière et les trafics illicites et TRACFIN, chargé de lutter contre le blanchiment d'argent. Enfin, dépendant du ministère de l'Intérieur, la DCRI était quant à elle chargée de la collecte et du traitement du renseignement provenant de l'intérieur du territoire jusqu'à son très récent remplacement par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)[23].

Si tous ces services semblent avoir une mission bien délimitée, l'apparition d'organes de coordination et leur participation à une fonction commune définie depuis le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2008 opèrent une convergence de l'ensemble de ces outils de renseignement vers un même objectif de sécurité nationale (§1), entraînant de plus en plus des difficultés en matière de re-judiciarisation des procédures (§2).

§1 La convergence des outils de renseignement

Les différents outils de renseignement qui viennent d'être cités œuvrent tous pour la réalisation d'un même objectif : contribuer à la sécurité nationale en anticipant les menaces qui peuvent porter atteinte aux intérêts de la France et de ses alliés ; objectif commun qui connaît en outre, depuis les attentats du 11 septembre 2001, un ennemi majeur identifié (1) face auquel la coordination (2) de l'ensemble des services ainsi que la mutualisation (3) de leurs moyens semblait être la seule solution.

1) La lutte contre une même menace majeure

L'adage populaire selon lequel « *les ennemis de mes ennemis sont mes amis* » semble connaître une résonnance particulière dans le milieu du renseignement et plus précisément entre les services de renseignement dépendant du ministère de la Défense et ceux dépendant de l'Intérieur au point de les obliger à coopérer pleinement et ainsi éviter les déboires qu'ont

[23] Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

connus les agences de renseignement américaines lorsqu'il a été révélé que la destruction définitive du *World Trade Center* étaient en partie due à une guerre qu'elles se livraient entre-elles.

Bien que chacune des directions françaises de renseignement aient des secteurs de compétence délimités et des missions différentes, l'ensemble des textes relatifs au renseignement dans sa globalité s'accorde à faire du terrorisme la menace principale contre laquelle l'ensemble des moyens doivent concorder ainsi que le préconisait le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2008 en parlant de la menace terroriste : « *Cette radicalisation de la violence à l'échelle mondiale en fait l'une des menaces majeures pour les années à venir. Elle impose une transformation des stratégies de défense et de sécurité*[24] ». Un constat qui était alors confirmé par les chiffres puisque selon Europol, l'Europe a essuyé près de 294 tentatives d'attentats en 2009 (hors Royaume-Uni) dont 95 en France[25]. Cette prise de conscience, traduite par la mise en place d'une coordination structurée et officielle des services qui sera développée dans des propos ultérieurs, est reprise par l'ensemble des directeurs des services. Ainsi, le directeur de la DCRI de juillet 2008 à mai 2012, Bernard Squarcini dans un entretien avec Henri Gattegno pour le journal *Le Point* du 24 mars 2009 parlait du terrorisme islamiste comme étant « *toujours la principale menace*[26] » et son homologue de la sécurité extérieure d'octobre 2008 à avril 2013, le préfet Erard Corbin de Mangoux, arrivait lui aussi au même constat tout en émettant des préconisations : « *Démanteler une cellule radicalisée en contact avec un réseau terroriste, même si elle n'est pas encore engagée dans les préparatifs concrets d'un attentat, contribue grandement à la sécurité de notre pays. C'est ce que font chaque jour les services français »* […] *« Ce travail requiert la mise en commun de toutes les compétences, des services extérieurs et intérieurs, des services français et de leurs partenaires étrangers*[27] »

2) Une coordination des services

Depuis 2008 la réorganisation du renseignement opère des modifications profondes dans les mentalités et les pratiques des agences de renseignement français au point de pouvoir

---

[24] *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob/La Documentation française, Paris, 2008, p. 28.
[25] Bilan TESAT EUROPOL, mai 2010, in Philippe HAYEZ, « Après le terrorisme… : quels enjeux pour les services de renseignement », *les cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010.
[26] Philippe HAYEZ, « Après le terrorisme… : quels enjeux pour les services de renseignement ? », *les cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010.
[27] (I) LASSERRE, « le renseignement face aux nouvelles menaces », in *revue politique internationale,* n°127, printemps 2010.

parler d'une communautarisation de ce dernier. Celle-ci semble d'ailleurs s'opérer sur un modèle similaire à celui suivi par les Etats-Unis depuis 2001 et structuré par *l'Intelligence Reform and Terrorism Act* mais sans oser aller jusqu'aux réorganisations effectuées par les services secrets suisses et espagnols ayant décidé de fusionner en une même entité l'ensemble de leurs services de renseignement.

En effet, suite au *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2008, le décret susmentionné du 24 décembre 2009 et codifié à l'article L.1111-3 alinéa 5 du *code de la défense* a permis la création d'un Conseil national du renseignement (CNR) ou siègent sous la présidence du chef de l'Etat, le Premier ministre, le Coordonnateur du renseignement et les ministres et directeurs des services de renseignement concernés par l'ordre du jour.

La particularité de cette création tient au fait qu'avec l'apparition du Coordonnateur du renseignement, une autorité est désormais chargée d'assurer la coopération des différentes agences, sans pour autant empiéter sur leurs missions ou leur autonomie, et de faire remonter auprès du Président de la République une synthèse de l'ensemble des informations récoltées. Ainsi, l'ensemble du dispositif d'anticipation est centralisé organiquement et fonctionnellement dans les mains du chef de l'Etat par le biais des « *conseils et comités supérieurs de la Défense nationale »* de l'article 15 de la Constitution de la Ve République, et permet de relativiser le cloisonnement apparent des différents services. En effet, par cette coordination, les services de renseignement ne viennent plus fournir des éléments relatifs à des domaines de sécurité particuliers mais œuvrent pour l'amélioration de la sécurité globale du pays au point de devenir les outils d'une « *politique publique de sécurité nationale*[28] » unifiée et plus en rapport avec les objectifs sécuritaires affichés, ce que Jean-Pierre Bosser, directeur de la DPSD depuis le 28 novembre 2012, illustre d'ailleurs en expliquant qu' « *aujourd'hui, en matière de renseignement, il n'y a plus de barrière entre les théâtres d'opérations extérieures et la sous-région, voire le théâtre national. C'est là où le Conseil national du renseignement trouve toute sa pertinence*[29] ».

Par cette convergence de plus en plus assumée des services de renseignement, la différenciation qui existait entre eux s'estompe, faisant jouer un rôle de plus en plus prégnant aux services du ministère de la Défense dans la sécurité intérieure, rôle encore accentué par la

[28] Olivier FORCADE, « Conseil national du renseignement et Coordonnateur national du renseignement », *Revue de défense nationale*, n°755, décembre 2012, p. 43.
[29] Jean-Pierre BOSSER, *Compte-rendu n°54,* Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 13 février 2013.

mutualisation voulue des moyens.

3) La mutualisation des moyens

La mutualisation des moyens dont il est ici question est lourde de conséquence dans le milieu très secret qu'est le renseignement car toute mutualisation exige davantage de transparence, au moins entre les agences elles-mêmes, afin que chacun connaisse les moyens dont dispose l'autre pour pouvoir également en bénéficier. C'est sans doute pour cette raison qu'une véritable « *communauté du renseignement*[30] » avait commencé à émerger avant même l'apparition du Coordonnateur du renseignement. Elle avait pour but de permettre à ces services de travailler en bonne intelligence afin de prévenir certaines menaces, notamment la menace terroriste. A cet effet, la loi du 24 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*[31] prévoyait déjà en son article 9 que concernant certains traitements automatises, *« pour les besoins de la prévention des actes de terrorisme, les agents de services de renseignement du ministère de la Défense individuellement désignés et dûment habilités sont autorisés »*[…] *« à accéder aux traitement automatisés mentionnés ci-dessus* ». L'immixtion des unités de renseignement dépendant du ministère de la Défense dans la sécurité intérieure est ici patente et ne constitue que les prémices de ce qui sera fait une fois que l'objectif de mutualisation des moyens sera expressément affirmé en 2008.

En effet, tant l'Académie du renseignement instituée en 2010 [32] tendant à la mutualisation des savoir-faire que le rôle du Coordonnateur du renseignement qui, selon le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* 2013, « *doit être conforté, notamment en matière de mutualisation des moyens et dans le domaine budgétaire* », orientation qui sera d'ailleurs confirmée par la suite dans le rapport annexé de la *loi de programmation militaire* de 2014[33], viennent démontrer la dé-différenciation qui s'opère entre tous ces services. Cette dernière semble d'ailleurs plutôt bénéfique ainsi que l'expose le directeur de la DRM, Didier Bolleli : puisque « *la mutualisation ne doit pas entrainer de régression des moyens des services, il faut que les prestations soient de qualité au moins égales à celles rendues*

---

[30] *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale*, La Documentation française, 2013, p. 71.
[31] Loi 2006-64 du 23 janvier 2006 *relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôle frontaliers.*
[32] Décret 2010-800 du 16 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement.
[33] Loi n° 2013-1168 du 18 décembre *2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, §1.1.3. : « *dans le même temps la communauté française du renseignement sera consolidée sous l'égide du coordonnateur du renseignement. La mutualisation des moyens et une plus grande interopérabilité entre les services seront recherchées* ».

précédemment[34] ».

Une fois l'ensemble des services coordonnés, un nouvel écueil doit désormais être surmonté pour assurer la sécurité nationale et le respect de l'Etat de droit : la re-judiciarisation des éléments rapportés par les agences de renseignement.

§2 Renseignement et re-judiciarisation en matière de terrorisme

La *summa divisio* qui existe entre les différents services de renseignement ne tient pas seulement au caractère intérieur ou extérieur de leur zone de prospection mais également à leur soumission ou non au contrôle judiciaire de leur action.

En effet, les services de renseignement intérieur sont caractérisés par le fait que les personnels chargés de prévenir ou de réprimer la commission d'une infraction pouvant notamment porter atteinte à des intérêts fondamentaux de la Nation, opèrent dans l'objectif final d'instruire un dossier afin qu'il puisse être présenté à un juge [35]. Or, il n'en va pas de même dans les services de renseignement soumis au ministère de la Défense, puisque leur objectif final n'est pas la judiciarisation de la menace mais sa neutralisation hors du territoire[36], ce qui explique d'une part qu'il n'est pas nécessaire que les personnels de ces services fassent partie de la police judiciaire et d'autre part que leurs actions ne soient pas soumises au contrôle permanent du parquet et enfin qu'elles soient protégées par le secret de la défense nationale.

Cependant, la mutualisation et la coordination des moyens et savoir-faire des services de renseignement vont entraîner un certain nombre de difficultés. En effet, comme il vient de l'être exposé, une fois la menace identifiée l'Etat va chercher à s'en prémunir. Dès lors, pour la France, plusieurs possibilités sont envisageables : soit la menace concerne le domaine de la défense et peut être traitée ou entravée militairement ou par d'autres moyens là où elle se trouve et dans le respect du droit des conflits armés et du droit international, soit la menace est insidieuse, c'est à dire qu'elle présente un risque immédiat ou différé à l'égard de la sécurité

---

[34] Daniel BOLELLI, *Compte-rendu n°55*, Commission de la défense nationale et des forces armées, 19 février 2013.

[35] Article R.2-16 CPP : les officiers de police judiciaire, à l'occasion d'une enquête ou de l'exécution d'une commission rogatoire, ne peuvent solliciter ou recevoir des ordres ou instructions que de l'autorité judiciaire dont ils dépendent.

[36] Article D.3126-2 *Code de la défense*, la DGSE a pour mission […] de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences.

nationale sans pouvoir recevoir d'autre réponse qu'une réponse pénale ou judiciaire alors même qu'elle est située hors du territoire national, or, c'est précisément dans ce contexte que l'utilisation des renseignements récupérés par les services extérieurs ne va pas se faire aussi aisément que dans le cas des services intérieurs.

Pour pallier ces difficultés, différentes mesures, légales, judiciaires et administratives ont été prises afin de lutter le plus efficacement possible contre le terrorisme (1) et pouvoir exploiter judiciairement les éléments recueillis par les services de renseignement (2).

1) La mise en place d'un arsenal législatif massif à l'encontre du terrorisme transnational

Afin de pouvoir appréhender au mieux la menace terroriste, la France s'est dotée très tôt d'un ensemble de mesures législatives spécifiques en matière de lutte contre le terrorisme dérogeant au droit commun, lequel n'a, depuis la fin des années 1980, cessé de s'étoffer.

Ainsi, selon une étude d'impact de l'Assemblée nationale portant sur un *projet de loi renforçant la prévention et la répression du terrorisme*, près de quatorze lois se sont succédées de 1986 à 2011.

Parmi ces textes et ceux qui ont suivi, deux sont particulièrement intéressants relativement à la lutte contre le terrorisme par les services de renseignement extérieur. A savoir d'une part, l'apport, par la loi du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme, d'un article 421-2 au sein du *code pénal* disposant que *« constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents* », plus connu sous la qualification *d'association de malfaiteur en vue de préparer des actes de terrorisme*, et d'autre part la modification récente de l'article 113-13 du *code pénal* le 21 décembre 2012 disposant désormais que *« la loi pénale française s'applique aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme et réprimés par le titre II du livre IV commis à l'étranger par un Français ou une personne résidant habituellement sur le territoire français* ».

En effet, ces deux modifications ont permis au Parquet de disposer des incriminations nécessaires à la judiciarisation des éléments recueillis par les acteurs du renseignement.

2) La possibilité d'inclure les éléments recueillis par le renseignement dans les procédures judiciaires

L'incorporation d'éléments recueillis par les services de renseignement à l'encontre d'un individu soupçonné d'avoir des activités terroristes ou en lien avec une entreprise terroriste n'est pas toujours le fruit d'une enquête judiciaire. En effet, certaines peuvent être bloquées par l'absence de convention internationale permettant aux autorités de police de procéder aux investigations sur les pratiques d'un individu situé hors du territoire national. Ces mêmes enquêtes peuvent aussi être bloquées par le simple manque de moyen dont disposent les forces de police et de gendarmerie placées sous l'autorité d'un procureur. Le seul moyen dont disposent alors le Parquet et les Chambres d'instruction est d'exploiter les éléments recueillis par les services de renseignement extérieur. En effet, bien que cette récupération ne soit pas sans difficulté en matière de procédure pénale elle n'en est pas pour autant impossible ainsi que le rapporte Samuel Vuelta Simone, directeur adjoint de l'Ecole nationale de la magistrature : « *un renseignement, quelle qu'en soit sa forme, permet d'initier une procédure pénale (stupéfiant, terrorisme) et peut être à l'origine de la décision du procureur d'ordonner une enquête préliminaire ou de requérir l'ouverture d'une information* [37] ». Une affirmation prise sur le fondement de la décision de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 5 juin 2002 énonçant que « *le procureur tient des articles 40, 41 et 80 du CPP, le droit de requérir une information »* […] *« au vu de tous les renseignements dont il est destinataire*[38] ».

La récupération de ces éléments peut alors se faire de plusieurs manières :

- soit de la propre initiative du procureur ou du juge d'instruction en requérant des éléments directement aux services de renseignement :

Le juge peut notamment, grâce au mécanisme offert par l'article 656-1 du *code de procédure pénale*, requérir dans des conditions encadrées, le témoignage d'un agent de

[37] Samuel VUELTA SIMONE, « La prise en compte du champ du renseignement par la justice, dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé », in *Sécurité Intérieure, les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, p. 39.
[38] *Ibid.*

renseignement au cours d'une procédure judiciaire[39].

- Soit en exploitant des éléments volontairement transmis par les services :

Le juge peut se voir directement sollicité par les services de renseignement par le biais d'un rapport écrit faisant état d'informations précises sur un individu, au motif que ces derniers estiment que l'autorité judiciaire doit y porter un intérêt particulier. Les éléments figurant dans ce rapport doivent cependant être utilisés avec une certaine habileté par le juge puisque pour pouvoir les intégrer à la procédure judiciaire, « *ils doivent avoir un degré de précision suffisant* » mais ne « *doivent pas permettre d'identifier la source*[40] ». En outre, d'autres difficultés se présentent alors, notamment au regard du respect des règles de preuves en matière pénale : une preuve doit être recueillie de manière loyale c'est-à-dire sans stratagème, machination, mise en scène ou provocation[41].

- Soit en exploitant des éléments recueillis aux cours d'une autre procédure :

Le phénomène montant de la judiciarisation de l'action militaire où le droit à l'information des familles de personnels victimes d'attentats au cours de missions soumises au secret de la défense nationale permet à l'autorité judiciaire de bénéficier d'éléments de renseignement apparaissant au cours d'une procédure d'instruction sur l'une de ces affaires.

En effet, afin de faire progresser certaines instructions comme celle liée à l'attentat du 8 mai 2002 à Karachi, ou celle liée à la mort de dix soldats français à Uzbin le 18 août 2008, la déclassification de certains éléments a été réclamée à la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)[42], ce qui a pu permettre à l'autorité judiciaire de prendre connaissance d'informations recueillies par les services de renseignement, et ainsi d'ouvrir d'autres informations judiciaires ou enquêtes préalables.

---

[39] Article 656-1 du *code de procédure pénale*. Article inséré par l'article 27 de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011.
[40] Samuel VUELTA SIMONE*, op.cit*., p. 39.
[41] Crim 27 février 1996, bull n°93, Crim 9 aout 2006, bull n°202, Crim 11 mai 2006, bull n°132.
[42] Créée par la loi du 8 juillet 1998 *instituant une commission consultative du secret de la défense nationale*, codifiée aux articles L.2312-1 à L.2312-8 et R.3212-1 à R.3212-2 du *code de la défense*, cette commission est une autorité administrative indépendante ayant pour mission de rendre un avis sur les demandes formulées par une juridiction française de dé-classification d'éléments protégés par le secret défense. Son avis, bien que purement consultatif, est généralement suivi par l'exécutif. Sa mission est donc principalement d'opérer une médiation entre ces deux pouvoirs.

TITRE II -LA FIN DU MONOPOLE DE L'EXCEPTION POUR L'INTERVENTION DES FORCES ARMEES DANS LA SECURITE INTERIEURE

L'émergence de la sécurité nationale, telle qu'elle est aujourd'hui définie à l'article L.1111-1 du *code de la défense,* laisse apparaître un nouvel ordre sécuritaire dans lequel la différenciation, qui répartissait strictement les missions sécuritaires extérieures et intérieures aux forces qui y correspondaient organiquement, laisse désormais place à un certain pragmatisme de la part des autorités en charge de la sécurité de la Nation. En effet, l'objectif n'est plus de disposer de certains moyens ou de certains matériels permettant d'affirmer sa puissance vis-à-vis des autres nations, mais d'atteindre un objectif défini, consistant à « *identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation* » […] « *et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* ». Au terme de la définition de cet objectif, l'article L.1111-1 du *code de la défense* vient préciser que « *l'ensemble des politiques concourt à la sécurité nationale* ». Une précision qui n'est pas anodine puisqu'elle fait sortir la France du schéma classique de défense globale, dans lequel elle s'était inscrite, pour la faire entrer dans celui d'une sécurité globale. Ainsi, ce ne sont plus les politiques de sécurité qui concourent à la défense globale mais la défense qui concourt à la sécurité nationale. Dès lors, les forces armées doivent être considérées comme pleinement intégrées à cette dynamique et leur emploi ne doit plus être perçu comme relevant uniquement du domaine de l'exceptionnel mais bien de celui de la normalité, comme le prouve la modification de la gradation du niveau d'alerte dans le plan Vigipirate, montrant que la présence de militaires dans la sphère civile doit désormais être considérée comme pérenne. Une pérennité dont la corrélation avec le concept de sécurité nationale ne fait pas de doute même s'il n'est pas évident de déterminer lequel de ces deux phénomènes est à l'origine de l'autre.

Si l'emploi des forces armées dans la sécurité intérieure est en passe de se normaliser, il reste difficile d'envisager leur intervention comme premier acteur de la sécurité sur le territoire national sans qu'elle ne soit liée d'une façon ou d'une autre à l'exceptionnel (Chapitre I), même si certaines inclinations sécuritaires envisagent, en lien avec le concept de sécurité nationale, une utilisation accrue des forces armées sur le territoire national pour parer aux nouvelles menaces identifiées (Chapitre II).

CHAPITRE I - L'EXISTENCE MAINTENUE D'UNE RELATION CAUSALE ENTRE L'EXCEPTIONNEL ET LES FORCES ARMEES

La sécurité nationale tend à normaliser l'atténuation du lien établi depuis la Révolution Française entre l'intervention des forces armées sur le territoire national et le caractère exceptionnel de la situation pour laquelle elles sont requises. Cette atténuation, qui s'est faite par l'acceptation quotidienne d'une présence militaire sur le territoire national au motif d'un certain pragmatisme, n'allait pas sans poser certaines difficultés en matière de doctrine d'emploi des forces ni sans susciter certaines craintes. C'est pourquoi le législateur a décidé d'entériner cette pratique en définissant la sécurité nationale à l'article L.1111-1 du *code de la défense,* afin que l'intervention des forces armées sur le territoire national n'apparaisse plus comme le fruit d'une anomalie ou comme l'aveu d'impuissance des forces de sécurité intérieures classiques mais comme l'emploi optimal de l'ensemble des outils sécuritaires dont l'Etat dispose. Si cette démarche intelligente pouvait, dès lors, laisser croire que l'ensemble des interventions des armées sur le territoire national s'inscrivait dans ce concept, y compris celles effectuées avant sa définition légale, certaines hypothèses, par leur caractère tellement exceptionnel, tendent cependant à démontrer que l'intervention des forces armées dans la sécurité intérieure sont indépendante de l'existence du concept de sécurité nationale. Ainsi, dans certaines situations, les forces armées restent donc une réponse classique opposée à des événements exceptionnels (Section I) et sont également les seules à disposer des moyens nécessaires à certaines missions (Section II).

Section I - Une réponse classique et constitutionnelle à des événements exceptionnels

Avant même que le concept de sécurité nationale ne soit envisagé comme l'un des fondements de la doctrine sécuritaire, plusieurs hypothèses légales avaient imaginé et organisé une place autonome des forces armées dans la sécurité intérieure. A l'inverse d'autres mécanismes, comme celui des réquisitions, qui envisagent également une intervention des armées sur le territoire national mais cette fois sous l'autorité des forces civiles, les deux régimes particuliers qui vont être abordés dans les propos qui vont suivre placent les forces armées dans une position plus autonome vis-à-vis des autorités civiles bien qu'elles restent soumises à leur pouvoir. Cette autonomie, légalement ou constitutionnellement envisagée, ne permet pas d'inscrire le régime de l'article 16 de la Constitution ni celui de l'état de siège dans le concept de sécurité nationale. En effet, bien que l'un des objectifs de la sécurité nationale soit de permettre un emploi assumé des forces armées sur le territoire national et de les affranchir, dans une certaine mesure, des autorités civiles, l'autonomie dont il est question dans les régimes d'exception envisagés ici, obligent à placer ces derniers à part du fait de leur nécessité pour faire face à des situations inenvisageables dans un schéma classique (§1). C'est pour cette même raison que la gestion de crise, par son caractère exceptionnel, doit être envisagée dans toute théorie d'emploi des forces armées. La conscience de leur utilité pour faire face à une catastrophe les place donc comme une option incontournable et de ce fait, indépendante de l'émergence du concept de sécurité nationale même si ce dernier vient renforcer les dispositifs de gestion de crise (§2).

§1 La nécessité du régime de l'article 16 de la Constitution et de l'État de siège

Souvent décriés, les régimes d'exception tels que celui de l'article 16 de la Constitution de 1958 ou de l'état de siège prévu par l'article 36 de cette même Constitution n'ont pas disparu malgré leur inapplication, les alternances politiques et les nombreuses réformes apportées au texte constituant du régime en place. L'opposition à ces régimes d'exception est cependant asymétrique du fait que seul celui de l'article 16 a connu une application réelle sous la Ve République, du 22 avril au 29 septembre 1961, vécue par certains comme un véritable traumatisme. Ainsi, dès les années 1960 de nombreuses personnalités de la gauche française ont milité pour son abrogation comme François Mitterrand dans *Le coup d'Etat permanent*[43] ou des partis politiques comme le Parti Socialiste et le Parti Communiste dans leur « *programme commun* » de 1972. Cependant, malgré ces critiques et bien qu'élu

[43] François MITTERRAND, *Le coup d'Etat permanent, Plon, 1964.*

Président de la République en 1981, François Mitterrand n'a pas, une fois au pouvoir, pris les dispositions nécessaires à l'abrogation de ce dispositif. Il a fallu attendre la fin de son second mandat, pour qu'en 1993 le *Comité consultatif pour la révision de la constitution* plus connu sous l'appellation de *Comité Vedel* aborde le sujet avant de conclure qu'il n'était pas nécessaire de modifier les « *conditions d'application de l'article 16 ni les pouvoirs que cet article reconnait au Président de la République* » ; une conclusion qui n'a pourtant pas empêché le *projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics* du 10 mars 1993 d'en prévoir l'abrogation sans que cela ait une quelconque portée puisque le changement de majorité intervenu peu après n'a pas permis au texte d'aboutir.

Plus étonnant encore, ces textes qui semblent appartenir à un autre temps, celui du milieu du XXe siècle, celui des conflits majeurs et des totalitarismes politiques sur le continent européen, ont su apparaître comme suffisamment indispensables pour continuer à exister constitutionnellement au XXIe siècle, en survivant à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La persistance de ces textes, prévoyant la restriction des libertés publiques et une éventuelle intervention des forces armées pour assurer et assumer la sécurité intérieure, montre la confiance que la Nation continue à placer dans ces textes, chacun d'eux prenant valeur d'*ultima ratio* constitutionnel, pour espérer, en cas de nécessité, le rétablissement de l'ordre légal.

Cependant, cette perception du rôle éventuel des forces armées dans la sécurité intérieure en cas de péril grave n'a pas été sans modification, notamment dans le *code de la défense* définissant en son article L.1111-1 la « *stratégie de sécurité nationale* » et la « *politique de défense* ». En effet, le législateur tente, par un jeu sémantique, de dissocier de la « *politique de défense* » les réponses à apporter à une atteinte à la permanence des institutions de la République, en les associant à la « *sécurité nationale* ». Cependant, il convient d'étudier dans le détail les différents éléments du régime de l'article 16 (1) et de l'état de siège (2) afin de mieux percevoir la place importante que doivent y jouer les forces du ministère de la Défense et l'intérêt du maintien de ces régimes malgré l'adoption du régime moins martial de l'état d'urgence par la loi du 3 avril 1955[44].

[44] Loi 55-385 du 3 avril 1955 *instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie*.

1) Le chef des armées et l'article 16 de la Constitution

En apparence et à la première lecture de la Constitution de 1958, la mise en œuvre du régime de l'article 16 laisse davantage de place à des commentaires sur les éventuels abus que le Chef de l'Etat pourrait faire des pleins pouvoirs qu'il s'octroie par ce moyen plutôt que de la place de l'armée dans le dispositif[45]. C'est donc en mettant l'article 16 en relation avec l'article 15 de la Constitution que les forces armées apparaissent très nettement dans ce régime d'exception. En effet, le Chef de l'Etat étant également le chef des armées, organiquement parlant du fait de l'article 15 précité et fonctionnellement parlant du fait de la pratique constitutionnelle et sa consécration par le décret du 18 juillet 1962 *relatif à l'organisation de la défense nationale*, sa décision de s'arroger les pleins pouvoirs laisse supposer qu'une intervention des armées ne se ferait que sous son unique autorité.

En effet, l'inscription de cet article dans la Constitution étant la réponse directe à la débâcle de 1940 et au coup d'Etat du 13 mai 1958 à Alger, il y est prévu le transfert de l'ensemble des pouvoirs au profit du chef de l'Etat sur décision unilatérale de ce dernier puisqu'il doit prendre « *les mesures exigées par les circonstances* », il n'est donc pas surprenant que le Général de Gaulle ait, parmi 26 autres décisions prises au cours de l'application de la « *dictature constitutionnelle*[46] », mis en place le Haut Tribunal militaire[47], tribunal d'exception constitué notamment de militaires, chargés de juger les auteurs de certaines infractions.

C'est par ce dernier exemple que ce régime se détache particulièrement de celui du cadre plus classique, mais toujours exceptionnel, de la réquisition des forces armées par les autorités civiles en cas de crise grave ou au cours d'un état d'urgence. En effet, si dans les deux autres cas les forces armées peuvent également intervenir dans la sécurité intérieure, leur rôle sera limité par les institutions civiles toujours en place. Or dans le cas de l'article 16, l'un des motifs permettant d'y recourir est l'interruption du « *fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels* », les forces armées peuvent alors, sur décision du Président de la République, occuper des places et tenir des rôles qui sont habituellement dévolus aux

---

[45] Article 16 alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : *« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel* ».

[46] Expression souvent usitée pour désigner le régime de l'article 16 de la Constitution.

[47] Décision publiée au Journal Officiel du 24 avril 1961.

autorités civiles.

Si l'expérience de l'application de cet article reste assez mesurée et n'illustre que partiellement le rôle des armées dans un tel contexte, la possibilité de le mettre en œuvre dans des circonstances plus critiques encore que celles de 1961, où sa seule combinaison avec le régime de l'état d'urgence (comme cela a été le cas) ne suffirait plus, laisse envisager qu' un rôle bien plus important serait donné aux forces armées par le Président de la République, notamment en cas de guerre civile ou contre une puissance étrangère. Cependant, dans ces deux derniers cas, le régime de l'état de siège pourrait alors être mis en œuvre

2) L'état de siège

Il s'agit de l'autre régime constitutionnel envisageant une mise en œuvre de pouvoirs exceptionnels, ce dernier est déclaré en Conseil des ministres « *en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée*[48] ». Ce régime diffère pour deux principales raisons de celui de la « *dictature constitutionnelle* ». Tout d'abord en raison du fait que s'il est mentionné à l'article 36 de la Constitution, son régime est quant à lui de portée législative. En effet, issu d'une première loi des 9 et 11 août 1849 *sur l'état de siège* et complétée par la loi du 3 avril 1878 *relative à l'état de siège*, son régime est désormais disposé aux articles L.2121-1 à L.2121-8 du *code de la défense*. La seconde différence majeure tient au fait que ce régime prévoit expressément le transfert des compétences de police et de maintien de l'ordre des autorités civiles aux autorités militaires, ainsi que la compétence des juridictions militaires pour certaines infractions (L.212-3 du *code de la défense*).

Dès lors, bien que la sécurité nationale semble portée par un mouvement tendant à encadrer toujours davantage l'intervention des forces armées dans la sécurité intérieure, le régime d'exception envisagé ici continue d'établir une relation causale directe entre les forces armées et l'existence d'une crise intérieure sans équivalent. Un tel régime, justifié par l'exceptionnel, apparaît donc comme plus dangereux pour les libertés individuelles que l'ensemble des dispositifs présentés jusqu'alors puisque, si la subordination du pouvoir militaire au pouvoir politique n'est pas en jeu, la suspension des « *droit garantis par la*

[48] Article L.2121-1 du *code de la défense*.

Constitution[49] » est clairement énoncée.

Ainsi, conformément à l'article L.2121-7 du *code de la défense*, les autorités militaires peuvent :

« -procéder à des perquisitions domiciliaires de jour et de nuit

- Eloigner toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation devenue définitive pour crime ou délit et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège

- Ordonner la remise des armes et munitions, et procéder à leur recherche et à leur enlèvement

- Interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à menacer l'ordre public. »

Pourtant, ainsi que le Professeur Lebreton[50] l'énonce, le régime de l'état de siège, s'il reste attentatoire aux libertés individuelles, est plus mesuré que l'état d'urgence, lequel, bien que ne prévoyant pas la substitution des autorités civiles par les autorités militaires, prévoit des mesures plus restrictives relativement à la circulation des personnes.

Au terme de la présentation de ces deux régimes constitutionnels, il apparaît que ces derniers, sans entrer en contradiction avec le concept de sécurité nationale, s'en détachent par leur caractère exceptionnel voire ultime. En effet, malgré une intervention de plus en plus prégnante des forces armées dans le quotidien de la Nation en corrélation avec l'émergence du concept de sécurité nationale tendant à renforcer le *continuum* sécurité-défense, certaines situations sont trop fortes ou trop lourdes pour pouvoir être prévues par la doctrine classique d'emploi des forces armées sur le territoire national. Elles nécessitent donc une législation à part, permettant de limiter les abus qui pourraient être commis au cours de ces périodes troublées et libérant les autorités militaires de certains obstacles législatifs qui ralentiraient le retour à la normale.

---

[49] Article L.2121-8 du *code de la défense* : « *Nonobstant l'état de siège, l'ensemble des droits garantis par la Constitution continue de s'exercer, lorsque leur jouissance n'est pas suspendue en vertu des articles précédents* ».

[50] Gilles LEBRETON, *Les atteintes aux droits fondamentaux par l'état de siège et l'état d'urgence*, CRDF, n°6, 2007.

§2 De la gestion de crise à la crise d'identité

Il n'est pas utile de remonter aux temps les plus reculés pour se remémorer des situations critiques face auxquelles les pouvoirs publics nationaux ou étrangers ont été dépassés et ont dû mettre en place des dispositifs hors norme. Parmi ces crises les plus graves, la catastrophe nucléaire de Tchernobyl ou celle beaucoup plus récente de Fukushima permettent de se faire une idée de l'impact que ce genre d'événements peuvent avoir sur le territoire d'un Etat, sur sa population et sur sa capacité à « *garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation*[51] ». C'est conscient de cela et après les épreuves de la tempête de décembre 1999[52] ou du naufrage du supertanker *Erika* au large de la Bretagne que la France a décidé de mettre en place un certain nombre de mesures permettant d'organiser par avance la coordination du déploiement de moyens exceptionnels sur le territoire.

Reprise de plusieurs manières dans les *Livres Blancs de la défense et de la sécurité nationale* de 2008 et de 2013, « *la capacité de l'Etat à répondre efficacement aux situations de crises majeures* » ne cesse de progresser au point de procéder à un entremêlement des forces civiles de sécurité et des forces de défense de par l'organisation administrative du territoire, ainsi que l'indique la PIA -3.35 : « *les engagements terrestres sur le territoire national en complément, en renforcement, en appui ou en soutien de l'action interministérielle reposent sur une chaîne de commandement interarmées dédiée : l'OTIAD* » laquelle est « *structurée en miroir de la chaîne décisionnelle préfectorale*[53] ».

En effet, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale la défense du territoire national a été repensée à partir du postulat selon lequel « *la distinction entre la zone des armées et la zone de l'intérieur n'avait plus de raison d'être*[54] » c'est-à-dire qu'il fallait se préparer au fait que la ligne de front ne serait pas nécessairement militaire et surtout qu'elle ne serait pas nécessairement le fruit d'un enfoncement des frontières extérieures par une puissance étrangère en organisant la « *défense de surface* » et la « *défense intérieure du territoire* » (voir *infra*) par l'instauration dès 1950 d'un « *état-major mixte civil et militaire […] à l'échelon gouvernemental, dans chaque zone de défense, chaque région et chaque département*[55] » . Par

---

[51] *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale*, La Documentation française, 2013, p.48.
[52] Thierry ATTAS, « Principe d'emploi des forces armées et rôle du CPCO dans la gestion des crises civiles sur le territoire national », in *Cahiers de la sécurité*, octobre-décembre 2009, n°10, p. 131.
[53] PIA-3.35, *Organisation territoriale interarmées de défense,* N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP du 20 avril 2012.
[54] Ministre de la Guerre, M. COSTE FLORET le 1er mai 1947 lors d'une conférence de presse.
[55] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 354.

suite, l'ordonnance du 7 janvier 1959 *portant organisation générale de la défense* est allée encore plus loin en cherchant à faire coïncider les circonscriptions de défense avec les circonscriptions militaires.

Enfin, après l'adoption de deux décrets du 21 juin 2000, l'un *relatif à l'organisation du territoire de la défense* et l'autre *fixant l'organisation militaire territoriale*, codifiés aux articles R.1211-1 à R.1212-7 du *code de la défense*, l'organisation territoriale de la défense repose désormais sur sept zones de défense et de sécurité dans lesquelles « *les efforts civils et militaires sont coordonnés*[56] » par différents mécanismes qui vont être détaillés.

1) L'organisation territoriale interarmées de défense et la gestion des crises

L'OTIAD, afin de pouvoir réagir le plus efficacement à une crise massive, a vu sa chaîne de commandement calquée sur celle des autorités civiles et offre la possibilité de disposer d'importants effectifs.

a) Une chaîne de commandement militaire symétrique à la chaîne civile

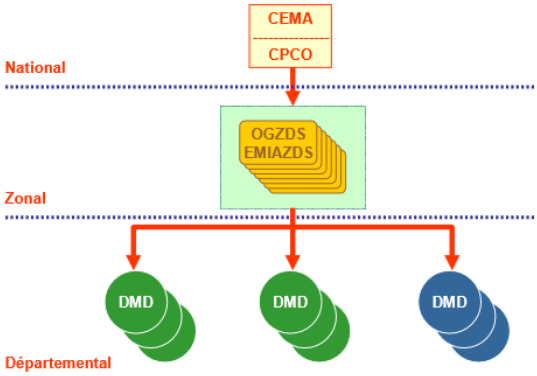
La PIA -3.35, sur le fondement de l'article R.1212-1 du *code de la défense*, définit la chaîne OTIAD comme étant celle destinée à assurer « *des missions à caractère opérationnel au titre de la sauvegarde générale et en vue de la participation des forces armées à la défense sur le territoire. Elle assure en outre des missions relevant du domaine des relations civilo-militaires et concourant à renforcer les liens entre la société civile et les armées* ».

Placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées, cette chaîne de commandement va avoir pour rôle de constituer une interface de coordination entre les autorités militaires compétentes dans les zones de défense et de sécurité (ZDS) , à savoir les officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS) et leurs homologues civils que sont les préfets de zones de défense et de sécurité (PZDS), pour l'emploi des armées sur le territoire national et pour la mise en œuvre du processus décisionnel d'engagement.

En outre, *en deçà* de la zone de défense et de sécurité, la chaîne OTIAD connaît un niveau départemental avec l'officier délégué militaire départemental (DMD), lequel est chargé d'interférer directement avec le préfet de département lorsque la coordination des moyens civils et militaires est circonscrite à cette entité administrative.

---

[56] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 356.



[57]

Le développement de cette chaîne de commandement ainsi que la confirmation de la pertinence de l'organisation territoriale dans le *Livre Blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2013 permettent d'envisager un rôle des forces armées sur le territoire national de plus en plus assumé en cas de crise majeure. En effet, tout semble mis en place pour que les préfets puissent avoir à leur disposition et dans les meilleurs délais des forces du ministère de la Défense sans que la capacité opérationnelle de ces dernières ne soit impactée, celles-ci restant sous commandement militaire. Un constat qui est d'ailleurs confirmé par l'ampleur du contrat opérationnel réclamé aux armées dans le cadre de la gestion de crise sur le territoire national.

b) Un contrat opérationnel massif

Le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2013 confirme sa volonté d'intégrer les forces de la défense dans les schémas sécuritaires de crise puisqu'il y est prévu expressément que « *les armées agiraient sur demande de l'autorité civile, sous commandement militaire, en soutien ou en complément des forces de sécurité intérieures*[58] », c'est pourquoi le contrat opérationnel, qui prévoyait en 2008 le déploiement éventuel d'un renfort des armées pouvant impliquer jusqu'à dix mille hommes, a été reconduit dans le texte de 2013[59].

Ce contrat opérationnel imaginé en 2008 « *a été élaboré par l'Etat-major des armées*

[57] PIA-3.35, *Organisation territoriale interarmées de défense,* N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP du 20 avril 2012
[58] *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale*, La Documentation française, 2013, p. 104.
[59] *Ibid*, p. 134.

avec la Direction de la planification de la sécurité nationale du ministère de l'Intérieur[60] ». Il semble donc que, compte tenu du contrat opérationnel qui a également été envisagé relativement aux opérations extérieures que mène la France et qui s'élève à cinq mille hommes dans le cadre de « *l'échelon national d'urgence* », les dispositions qui sont prises dans le cadre de la gestion des crises internes font passer les armées d'une force destinée initialement à l'extérieur, vers une force mixte ayant davantage de capacité opérationnelle sur le territoire national que sur les théâtres extérieurs.

Cependant, « *en raison de l'ampleur de l'engagement envisagé et des éventuels arbitrages qu'elle pourrait appeler pour nos déploiements sur les théâtres d'opérations extérieures, la décision d'engagement appartient aux autorités politiques au plus haut niveau de l'Etat*[61] ». En effet, une telle décision ne peut être prise que dans le cadre de la « *direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures (DPSC) qui relève du Président de la République et du Premier ministre*[62] », le Chef d'état-major des armées (CEMA) étant présent au sein de cette DPSC.

2) L'engagement des forces armées sur le territoire

L'existence d'une chaîne de commandement militaire directement superposable à celle de l'organisation civile de la défense ne suffit pas à faire des forces armées un acteur de premier plan de la sécurité intérieure, même en cas de crise majeure. En effet, ainsi que l'indique Olivier Magnaval dans son article sur la zone de défense et de sécurité dans le *code de sécurité intérieure*, « *le dispositif de gestion de crise repose sur un principe de subsidiarité*[63] ». Si la subsidiarité à laquelle l'auteur fait référence n'est pas directement liée au propos qui est développé ici, du fait qu'il s'intéresse davantage à l'organisation civile de la défense et non à la montée en puissance des forces armées dans la gestion de crise, elle n'en demeure pas moins une réalité qu'il faut expliciter.

En effet, si « *le préfet de zone de défense et de sécurité est chargé des crises de sécurité intérieure qui, par leur ampleur, dépasse les limites ou les capacités de gestion d'un département*[64] », les forces du ministère de la Défense n'auront possibilité d'agir sur le

---

[60] Thierry ATTAS, *op.cit*., p.134.
[61] *Ibid.*
[62] *Ibid.*
[63] Olivier MAGNAVAL, « La zone de défense et de sécurité dans le Code de la sécurité intérieure *», JCPA,* n°11, 17 mars 2014, p. 7.
[64] *Ibid.*

territoire que lorsque les forces de sécurité civile ne sont plus en mesure de remplir la fonction qui leur est dévolue.

Cependant, afin d'inscrire l'intervention des armées dans le cadre de la défense civile, leur subordination aux autorités civiles déconcentrées est assurée par le fait qu'aucune de ces forces ne peut intervenir, sauf exception, sans « *demande administrative formelle préalable de la part d'une autorité civile requérante*[65] ». Cette demande est transmise par une voie particulière et dans des cadres strictement définis.

a) La procédure de demande de renfort des forces armées

L'autorité civile en charge de demander l'intervention des forces armées hors situation exceptionnelle est le préfet de zone de défense et de sécurité ou le représentant de l'Etat dans la circonscription concernée (le préfet de département, le maire…). La demande du préfet de zone de défense et de sécurité est adressée à l'officier de zone de défense et de sécurité (OGZDS), représentant du CEMA dans la zone, ou à l'officier délégué militaire départemental (DMD). Par suite, après l'avoir enrichie de son avis sur l'opportunité et les moyens qu'il faudrait employer, l'OGZDS transmettra la demande au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), outil d'aide à la décision et d'aide au commandement du CEMA, lequel, après avis du CEMA déterminera *in fine* les moyens qu'il convient de déployer.

Cependant, dans le cadre de situation d'urgence et dans lesquelles des « *vies humaines sont en danger »* ou dans les cas où il faudrait faire preuve d'une grande réactivité face à une « *situation grave et localisée*[66] », l'OGZDS ou le DMD, peut prendre la décision d'engager les forces sans l'aval du CPCO mais en le tenant simplement informé de la situation. Dans certaines situations, il est admis que l'autorité administrative locale, tel que le maire ou le préfet de département, peut s'adresser directement au commandant d'une unité militaire[67] lequel devra se mettre à disposition de ladite autorité tout en rendant compte à l'autorité qui lui est supérieure dans la chaîne OTIAD (le DMD). Hors de ces cas particuliers, les demandes ne se font que par l'intermédiaire des réquisitions et des demandes de concours.

---

[65] PIA-3.35, *Organisation territoriale interarmées de défense,* N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP du 20 avril 2012
[66] *Ibid*.
[67] Un Chef de corps par exemple.

b) La nature de la demande

Les demandes adressées par les autorités civiles aux autorités militaires sont de deux ordres, les réquisitions et les demandes de concours, demandes auxquelles il convient d'ajouter quelques précisions sur la nature du contrat protection.

- La réquisition

Voir *supra*.

- La demande de concours

Par une demande écrite, l'autorité civile peut chercher à obtenir le concours des forces armées dans un but précis. Ces demandes de concours *« relèvent de la contribution directe des armées à la sécurité civile et à la sécurité intérieure ce qui les différencie d'autres demandes pouvant être formulées par les services étatiques et qui font l'objet de textes particuliers* ».

- Le contrat protection

La mise en œuvre du *contrat protection* prévu dans le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* 2013, correspond à une situation de rupture au cours de laquelle les moyens des pouvoirs publics seraient saturés ou en passe de l'être. Le recours aux armées se ferait sous la forme d'un engagement massif en appui des autres départements ministériels par voie de réquisition.

Section II - Une mise en œuvre de moyens exceptionnels pour une situation classique

Bien que faisant partie intégrante du territoire national, certains espaces, comme l'espace aérien ou l'espace maritime, ne peuvent pas voir leur sécurité, au sens de la sécurité intérieure, assurée sans la mise en œuvre de moyens exceptionnels. Or, les vecteurs nécessaires à l'accomplissement de cet objectif ne sont détenus que par le ministère de la Défense, seul capable d'assumer leur entretien et seul à en avoir une utilité constante. C'est pourquoi, dans ces domaines plus que dans tout autre, les forces du ministère de la Défense

vont se voir attribuer des compétences particulières afin que la sécurité des espaces aériens (§1) comme celle des espaces maritimes (§2) soit une réalité.

§1 La sécurité des espaces aériens

Le ciel français est l'un des espaces aériens les plus saturés au monde. Sa situation presque péninsulaire par rapport au reste de l'Europe en fait l'un des points de passage obligé de l'ensemble des aéronefs circulant entre les continents nord-américain et européen. Ainsi, près de 15000 appareils survolent quotidiennement le territoire français obligeant les autorités en charge de la sécurité des Français à la plus grande vigilance et à se donner les moyens matériels nécessaires à l'accomplissement de cette tâche.

Ainsi, alors même que l'espace situé à la verticale d'un territoire ne souffre d'aucune limitation en ce qui concerne l'exercice de la souveraineté par l'Etat dont il dépend, la France, dans le cadre de la Posture permanente de sûreté aérienne (PPSA), a pris la décision de confier aux forces du ministère de la Défense et non à celles du ministère de l'Intérieur, sa sureté aérienne[68]. Si l'armée de l'Air est le principal organisme concerné, ce n'est pas pour une autre raison que celle qui a incité à confier cette mission de sécurité à la défense et non à l'intérieur, c'est-à-dire, la détention de moyens appropriés aux menaces à traiter et d'un savoir-faire particulier. Cette délégation de la sécurité intérieure du ciel n'est pas une exception française, bien au contraire, elle est le fait d'une pratique internationale réglementée (1) ayant donné lieu à la mise en place de moyens matériels et organisationnels conséquents sur le plan interne (2) et offrant une réponse pertinente à l'ensemble des menaces aériennes (3).

1) Une pratique internationale réglementée

Depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les règles concernant la sécurité des avions civils n'a eu de cesse d'évoluer afin d'aboutir au meilleur compromis entre le besoin de sécurité qu'ont les Etats et celui des passagers. Des mesures importantes ont d'ailleurs été prises après la destruction d'un avion civil sud-coréen le 1er septembre 1983 par l'aviation soviétique au motif que ce dernier avait pénétré leur espace aérien, afin qu'un tel évènement ne se reproduise plus. Ainsi, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) créée par la *Convention de Chicago* du 7 décembre *1944 relative à l'aviation civile internationale* a fait adopter le 10 mai 1984 un protocole concernant l'article 3*bis* de la Convention stipulant

[68] Article D.1441-1 et suivants du *code de la défense*.

un principe d'abstention de recours à l'emploi des armes contre les aéronefs civils en vol. Bien sûr, en ratifiant cette convention, les Etat parties ne renonçaient pas pour autant à leur droit d'exercice de la légitime défense consacré par l'article 51 de la *Charte des Nations Unies*, afin de pouvoir abattre un aéronef civil hostile. Une exception qui semblait pourtant très difficilement applicable avant les attentats du 11 septembre 2001 au cours desquels des avions civils avaient été utilisés pour bombarder des installations civiles et militaires, causant ainsi des dommages humains et matériels importants.

Depuis cet évènement, la Posture permanente de sureté aérienne a pris une autre dimension et vient contribuer à la prévention de la menace terroriste tout en assurant pleinement un rôle de police du ciel et interceptant les aéronefs qui ne circuleraient pas dans les zones autorisées. En effet, en vertu des articles L.6211-4 du *code des transports* et R.131-4 du *code de l'aviation civile*, des zones interdites au survol ont été établies de manière temporaire ou permanente au-dessus de sites sensibles.

Cependant, sans des moyens matériels exceptionnels et une organisation opérationnelle adéquate, la sécurité aérienne ne pourrait être assurée.

2) L'existence de moyens matériels et organisationnels conséquents

Ainsi qu'il l'a été énoncé, conformément aux articles D.1441-1 et suivants du *code de la défense*, l'armée de l'Air se voit confier la mission de sûreté aérienne et, afin de la remplir au mieux, cette dernière a mis en place une chaîne de commandement réactive et des moyens adaptés.

a) Une chaîne de commandement réactive

Le commandement pour la défense aérienne et les opérations aériennes (CDAOA), est un outil de direction chargé exclusivement d'assurer la sûreté aérienne, il va chercher, avec l'appui des centres de détection et de contrôle (CDC), réseaux de radars civils et militaires, à identifier les menaces éventuelles[69] en s'appuyant sur l'un de ses démembrements : le centre national des opérations aériennes (CNOA) qui va avoir pour tâche d'analyser les informations fournies et d'envisager des solutions, lesquelles seront transmises à la Haute autorité de défense aérienne (HADA), chargée de conseiller ou de suppléer le Premier ministre, autorité

[69] Guillaume DESCHAMPS, « La police du ciel : un modèle d'approche globale », *Revue Défense nationale*, Tribune n°366.

responsable de la défense nationale dont sa composante aérienne en vertu de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958, afin qu'une éventuelle décision de destruction d'un aéronef hostile soit prise[70].

Ce lien privilégié de l'HADA avec le Premier ministre montre une fois encore le caractère spécifique de l'intervention des forces du ministère de la Défense dans la sécurité aérienne et leur substitution presque complète aux forces classiques de sécurité intérieure. Une substitution qui s'explique encore et toujours par le fait que pour assurer cette mission classique, des moyens matériels exceptionnels sont nécessaires.

b) Des moyens matériels adaptés

Afin de pouvoir intercepter tout aéronef en difficulté ou représentant une menace et de lui appliquer les mesures actives de sûreté aérienne (MASA) qui conviennent, différents moyens ont été mis à disposition du CDAOA pour mener à bien sa mission : « *la surveillance du ciel ainsi que la capacité d'intervention s'appuient sur l'activation permanente d'un dispositif qui mobilise, sous l'autorité du centre national des opérations aériennes (CNOA), cinq centres de détection et de contrôle (CDC), des avions de chasse implantés sur différentes bases aériennes, une capacité de ravitaillement en vol, un système de détection aéroporté E-3F, des hélicoptères spécialisés disposant de tireurs embarqués, éventuellement des moyens sol-air ainsi qu'en permanence, pilotes, mécaniciens, contrôleurs aériens, personnels de toutes spécialité*[71] »

Ces moyens permettent d'assurer la permanence opérationnelle (PO) par laquelle 8 avions de chasse, 5 hélicoptères avec 2 tireurs d'élite embarqués répartis sur 7 bases aériennes sont prêts à intervenir en moins de 7 minutes le jour et 15 minutes la nuit, 24H/24 et 7 jours sur 7. En 2011[72], les avions de chasse et hélicoptères de l'armée de l'Air ont ainsi effectué près de 140 sorties dans le cadre de la Posture permanente de sûreté aérienne.

Une mesure complétée et renforcée par son équivalent maritime : la sécurité en mer.

---

[70] Les règles générales d'ouverture du feu pour la sureté aérienne et les conditions d'ouverture du feu sont fixées par l'instruction ministérielle classifiée 3226/DEF/C34/CD du 12 octobre 1990 relative à la sureté aérienne.

[71] http://www.defense.gouv.fr/air/missions/missions-permanentes/missions-permanentes-en-metropole/missions-permanentes-en-metropole.

[72] Bruno MIGNOT, « Défense aérienne et coopération interministérielle », *Revue de la défense nationale*, Tribune n°303, Comité d'étude de défense nationale, décembre 2012, p. 7.

§2 La sécurité en mer

Dans son œuvre, *Histoire*s, Hérodote rapporte qu'avant de concevoir les plans de la bataille de Salamine, Thémistocle, conscient de son incapacité à faire face à l'armée perse, est allé chercher conseil auprès d'un oracle de Delphes, la Pythie, laquelle lui a alors adressé ces mots, *« quand l'ennemi tiendra tout ce qu'enferment les frontières de Cécrops et les antres de Cithéron divin, alors à Tritogénie Zeus à la voix immense accorde une muraille de bois pour te protéger, toi et tes enfants*[73] ». De cette prophétie, Thémistocle en a déduit que la muraille de bois à laquelle il était fait référence consistait à la mise en œuvre d'une marine de guerre, seule capable de renverser le rapport de forces face à la plus grande armée jamais réunie jusqu'alors.

La France, bien que n'étant pas acculée comme l'étaient les Athéniens de cette époque, a compris la nécessité qu'elle avait de posséder un verrou flottant capable de limiter les atteintes à sa souveraineté territoriale et maritime. En effet, la Marine nationale et la Gendarmerie maritime, constituent le premier rempart protégeant le deuxième plus vaste espace maritime mondial mesurant près de 11 millions de kilomètres carrés. L'étendue de ce domaine, ainsi que les moyens qu'il est nécessaire de déployer pour s'y déplacer et contrôler les activités qui s'y déroulent, obligent les forces maritimes de la défense à incarner plusieurs rôles afin d'assurer à la fois leur mission de défense et la mission de sécurité incombant à l'Etat en y réprimant, avec des compétences de police, les délits, crimes et infractions qui y sont commis, de même qu'en haute-mer pour certains faits limitativement définis par la *Convention de Montego Bay* de 1982[74] .

Ainsi, les éléments de la Marine nationale, bien que placés sous l'autorité du ministre de la Défense ou du Chef d'Etat-major de la Marine (CEMM), pour la Gendarmerie maritime[75], assurent pleinement des missions de service public[76] en mer et notamment de sécurité intérieure, faisant de cette force une véritable force de police en raison des missions exercées (1), du statut de certains personnels (2), et du rôle du préfet maritime (3).

---

[73] HERODOTE, *Histoires*, Livres VII, §143, vers 420 avant Jésus-Christ.
[74] Entrée en vigueur le 11 mai 1996 en France. Loi 95-1311 du 21 décembre 1995.
[75] Article 1er de l'arrêté du 10 octobre 1997 *relatif à l'organisation et au service de la gendarmerie maritime* (NOR : DEFD9701900A).
[76] Vice-amiral LEFEBVRE, « Police des mers », *ADA*, n°129, 1988, p.26. Il y qualifie ainsi les activités de la Marine nationale, à la fois « *armée de mer et service public* ».

1) Le statut de police par les missions exercées

Avant de pouvoir exposer les différentes missions de la Marine nationale et de la Gendarmerie maritime les rattachant à la sécurité intérieure ou à des missions de police, il convient de rappeler, très succinctement, la structuration juridique des espaces maritimes ainsi qu'elle a été déterminée par la *Convention de Montego Bay*. Tout d'abord, l'article 3 de la convention, repris par le décret du 6 février 1985[77], établit l'existence d'une mer territoriale dont la largeur est de 12 milles marins sur laquelle la pleine souveraineté de l'Etat s'applique. Au-delà de cet espace se situe la zone économique exclusive, définie comme l'espace pouvant aller jusqu'à 200 milles marins par les articles 55 et 57 de la *Convention de Montego Bay*. Sur cette zone, l'Etat a également des droits souverains mais dans des mesures plus limitées. Enfin, au-delà de ces deux espaces s'étend la haute-mer (article 86 à 120 de la Convention), zone internationale régie par le principe de liberté et qu'aucun Etat ne peut légitimement soumettre à sa souveraineté ainsi que le stipule l'article 89 de la *Convention de Montego bay*.

Ce rappel des différents espaces maritimes est important car la qualification de mission assimilable à une mission de sécurité intérieure ou de police, peut être applicable sur ces trois zones, même en haute-mer, mais seulement pour des types de missions spécifiques. Ainsi, à travers l'étude de l'action de l'Etat en mer et des missions de lutte contre les trafics illicites et la piraterie, il est possible de percevoir concrètement la nature toute policière des pouvoirs de la Marine nationale dans tous les espaces maritimes.

a) Les missions de police en haute mer

Afin de comprendre cette compétence toute particulière de la Marine nationale dans la haute-mer, il convient de rappeler que conformément à l'article 92 de la *Convention de Montego Bay*, les navires battant pavillon français sont soumis expressément à la juridiction de l'Etat français et à son contrôle administratif. Cette situation conventionnellement organisée est assurée notamment par le statut d'officier de police judiciaire des commandants de bord (voir *infra*), un statut qui va permettre aux navires français de prendre part à des missions de police sur l'ensemble des zones internationales. En effet, la *Convention de Montego Bay*, prévoit à ce titre que « *l'Etat exerce des compétences de police en haute mer dans des domaines comme […] l'interdiction de transport d'esclaves (article 99), la répression de la piraterie (article 100 à 107), du trafic de stupéfiants et de substances*

[77] Décret 85-185 du 6 février 1985 *portant réglementation du passage des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises*.

psychotropes (article 108) ou encore dans le domaine des émissions non autorisées depuis la haute mer[78] ».

La lutte contre la piraterie, par l'ampleur qu'elle prend depuis la fin des années 1990, mérite quelques précisions. En effet, du fait que le « *Bureau maritime international a recensé 4000 actes de piraterie*[79] » tels que définis par l'article 101 de la *Convention de Montego Bay*[80], cela a obligé la France à prendre des mesures importantes en la matière en consacrant plusieurs bâtiments de la Marine à l'*opération Atalante*, chargée de mettre un terme à ce phénomène. Ainsi, conformément au droit international, la Marine française peut saisir tout navire pirate, appréhender les personnes se trouvant à bord et les transférer sur le territoire national afin qu'elles soient jugées et incarcérées.

D'autre part, la lutte contre le narcotrafic et le trafic d'êtres humains, également considéré comme prioritaire par le *Livre Blanc sur la défense et sur la sécurité nationale* de 2013, mobilise une partie des effectifs humains et matériels de la Marine nationale et de la Gendarmerie maritime.

Ces missions, bien que très importantes, ne constituent cependant que la partie émergée (justement) de l'action de l'Etat en mer.

b) L'action de l'Etat en mer

Dans un arrêté du Premier ministre du 22 mars 2007, différentes missions incombant à l'Etat sont détaillées expressément, dont les deux missions particulières de lutte contre la piraterie et contre le trafic de stupéfiants qui viennent d'être évoquées, et toutes s'entendent comme constitutive de l'action de l'Etat en mer. Il apparaît donc, après observation du détail de ce texte, que l'action de l'Etat en mer est l'ensemble des devoirs qui incombent à l'Etat à l'exclusion des missions de défense maritime. Or, l'Etat ne disposant d'autres moyens que ceux de la Marine et de la Gendarmerie maritime pour les assurer, il n'est pas surprenant que des forces militaires soient en charge de les accomplir. C'est ainsi que la Marine se verra

---

[78] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 988.
[79] Adrien HARAND-BUSSON, *Le continuum sécurité défense*, 2013, Paris, p.39.
[80] La piraterie *« est un acte illicite de violence ou de détention ou de déprédation commis par un navire privé agissant à des fins privées, dirigé contre un navire des personnes ou des biens, se trouvant en haute mer ou dans un espace maritime ne relevant de la juridiction d'aucun Etat* ».

attribuer des missions relatives au *« maintien de l'ordre public*[81] » en mer ou de protection de l'environnement, de contrôle sanitaire, de police des pêches, voire de contrôle sanitaire sur les navires civils battant pavillon français ou sur tout navire civil dans les espaces maritimes souverains. En outre, un décret du 19 avril *1995 relatif aux modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer* détaille l'ensemble des règles relatives à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, preuve de la réalité du rôle que jouent les forces maritimes de défense dans la sécurité intérieure en mer.

Les opérations menées par les forces maritimes de la défense sont donc parfois qualifiées de policières par la mission exercée comme cela vient d'être vu, elles peuvent l'être également du fait des prérogatives qui sont accordées à certains de ses personnels.

2) Le statut de police par les pouvoirs des commandants de bord

Du fait de leur présence dans des zones éloignées et isolées de la métropole, les navires de la Marine nationale ont à leur bord des personnels dotés de compétences administratives et judiciaires afin de pouvoir mener à bien différentes missions de police en mer sans porter atteinte aux principes élémentaires de procédure pénale, notamment en ce qui concerne la constatation d'infractions, la mise en place de mesures privatives de libertés pour les contrevenants interpelés en mer et la saisie de leur navire et de leur matériel. En effet, depuis une loi du 5 janvier 2011[82] prise à la suite de la condamnation de la France par la Cour Européenne des droits de l'homme[83], les articles L.1521-11 à L.1521-18 du *code de la défense* précisent les mesures qu'il convient de prendre à l'encontre des personnes à bord des navires. Ces articles viennent ainsi compléter les articles L.1521-1 à L.1521-10 du même code reprenant la loi du 15 juillet 1994 *relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer*[84].

Ainsi, l'ensemble de ces textes confère aux commandants de bord et aux commandants en second une habilitation à constater toute infraction[85] puis les oblige à en informer le préfet maritime afin que ce dernier transmette ces éléments au procureur de la République.

---

[81] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 991.
[82] Loi 2011-13 du 5 janvier 2011 *relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.*
[83] CEDH, *Meydvedyev* et autres contre France, n°3394/03, 10 juillet 2008, §53 à 63.
[84] Loi 94-589 du 15 juillet 1994 *relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer.*
[85] Article L.1521-9 du *code de la défense*.

3) Le statut de police par les compétences du préfet des affaires maritimes

Bien qu'autorités déconcentrées représentant l'Etat en mer, les trois préfets maritimes responsables chacun d'une des zones suivantes : manche-mer du Nord, Atlantique, méditerranée, sont des officiers généraux de la marine, commandant de zones maritimes placées sous l'autorité du CEMA. Ils sont chargés de veiller à l'exécution des lois et règlements dans les espaces souverains qui leur sont confiés ainsi que, dans certains cas, en haute mer[86].

Cette autorité hybride, civilo-militaire, contribue à renforcer le rôle des forces du ministère de la Défense dans la sécurité intérieure en mer puisqu'elle est en charge « *d'animer et de coordonner l'action en mer et la mise en œuvre des moyens de ces diverses administrations ; et ce, sans toutefois faire obstacle à l'exercice par les autorités administratives civiles, militaires et judiciaires, des compétences qui leurs sont reconnues par d'autres textes législatifs ou réglementaires* »[87] ; son rôle peut ainsi aller jusqu'à prendre des mesures de police pour empêcher ou interrompre tout passage d'un navire militaire étranger qui ne serait pas inoffensif, dans la mer territoriale. Cette possibilité complète la mise en évidence de la confusion qui est de plus en plus opérée entre les missions de défense et de sécurité intérieure puisque les forces de la Marine nationale mettent alors leur savoir-faire militaire afin de permettre l'exécution de la mesure de police qui a été décidée par le préfet maritime.

C'est sans doute en partie à cause des rôles très particuliers que la Marine nationale et l'armée de l'Air occupent dans la sécurité intérieure, que la sécurité nationale émergente propose de plus en plus de développer l'argument militaire comme réponse éventuelle à certaines menaces identifiées.

---

[86] Décret 2004-112 du 6 février 2004 *relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer.*
[87] Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 992.

CHAPITRE II - L'ARGUMENT MILITAIRE COMME REPONSE EVENTUELLE DE LA SECURITE NATIONALE AUX NOUVELLES MENACES IDENTIFIEES

La France, comme beaucoup d'autres Etats européens, fait face depuis une trentaine d'années à une importante crise d'identité d'une partie de sa population issue de l'immigration. En effet, le « *consensus de tous les jours* » et « *la volonté de vivre ensemble* » qui définissaient, selon Ernest Renan, la Nation et qui permettaient de développer un sentiment d'appartenance à celle-ci se délitent et ne permettent plus à l'Etat et aux services publics les plus élémentaires d'accomplir leur mission dans les quartiers les plus touchés par ce phénomène. Bien que les premiers symptômes de ce problème aient été constatés dès les années 1970 (chômage des jeunes, accroissement de la délinquance dégradation des banlieues) *« ce n'est qu'au cours des années 80 que les médias et les hommes politiques semblent découvrir le problème. Les mesures gouvernementales évoluent alors vers une approche de prévention de la délinquance et révisent, en vain, leur politique de la ville*[1] ». Après l'accumulation d'échecs dans ce domaine, l'implantation de la criminalité organisée dans certaines banlieues et la recrudescence de l'intégrisme islamiste ont transformé ce qui n'était qu'un défi social en une véritable menace pour la sécurité nationale compte tenu des violences que cela engendre. Le sénateur du Cher, Serge Vinçon, l'énonçait d'ailleurs dès 1996 : « *Conjuguées et liées au trafic de stupéfiants, au développement de l'intégrisme islamique ou au retour de l'extrémisme de certains milieux marginaux, ces violences font partie d'un vaste ensemble de menaces pour la sécurité de la Nation et sa cohésion, auquel il convient de s'attaquer sans tarder*[2] ».

Cette menace « *pour la sécurité de la Nation* » n'a pas été suffisamment prise au sérieux si bien qu'au début des années 2000 d'importantes émeutes ont traversé l'Europe et ont, en 2005, créé un véritable précédent. En effet, « *leur durée et leur amplitude géographique sont si exceptionnelles qu'elle constitueront désormais la référence en matière d'agitation urbaine. Tout phénomène du même ordre sera mesuré à leur aune*[3] ».

---

[1] Lieutenant de réserve CHAUTARD, étude réalisée au profit du CDEF, juin 2006.
[2] Stéphane VINÇON, « Gendarmerie et nouvelles violences », in Revue de Défense nationale, août-septembre 1996.
[3] EUROCRISE, rapport final, « Les conséquences capacitaires éventuelles d'un emploi accru des forces terrestres sur le territoire national », 27 juin 2007, p. 25.

Sur ce constat, il semble presque évident aujourd'hui que, malgré leur naissance en 1970, ce type de menace n'a pas fait l'objet d'une anticipation opérationnelle suffisante (Section I) puisque les évènements de 2005 n'ont pu être empêchés ; en outre, ces derniers semblent avoir contribué, depuis, à une réelle prise en compte doctrinale du rôle que peuvent y jouer les armées (Section II), une prise en compte survenue concomitamment à l'émergence du concept de sécurité nationale, ce qui peut permettre d'envisager une corrélation entre ces deux éléments.

Section I - Une anticipation opérationnelle insuffisante des menaces

Jamais, depuis le début de cette étude, la frontière entre défense et sécurité intérieure n'aura été aussi mince que dans les éléments qui vont suivre. En effet, ainsi qu'il vient de l'être démontré, la notion de sécurité intérieure vient se confondre avec celle de défense dans l'hypothèse ou un « *ennemi intérieur* » serait identifié sur le territoire puisqu'alors, seules les forces du ministère de la Défense seraient compétentes pour agir efficacement sur le territoire national. Ainsi, il apparaît que l'idée de devoir affronter une insurrection armée surgissant en plusieurs points sur le territoire n'est pas née des problèmes sociaux que la France rencontre aujourd'hui, puisque dès le début de la Guerre Froide, une telle éventualité avait été envisagée avec le concept de défense en surface, lequel n'a pas cessé d'évoluer (§1). Cependant, cette anticipation opérationnelle n'envisageait pas que l'insurrection ne soit pas organisée ni coordonnée par une puissance extérieure, ni qu'elle prenne la forme d'émeutes plutôt que d'une guerre civile, rendant dès lors les concepts d'emplois des forces armées inappropriés et laissant les forces de sécurité classiques aller au bout de leurs capacités (§2).

§1 L'évolution du rôle de l'armée sur le territoire national

Le contexte politique français et international au terme de la Seconde Guerre Mondiale ne laissait guère présager un avenir placide, sans risque d'un nouvel affrontement entre les nations de l'est et celles de l'ouest, ni sans risque de frictions internes, voire d'une guerre civile en France. Il convient de rappeler en effet qu'aux élections législatives du 21 octobre 1945, près de 27% des électeurs français avaient désigné des députés communistes pour les représenter à l'Assemblée nationale, ce qui pouvait inquiéter la défense nationale puisque dès janvier 1944 des milices patriotiques sont créées partout en France pour lancer, le moment venu, un mouvement d'insurrection populaire. En outre, le Parti Communiste Français disposait grâce aux Comités locaux de libération d'une présence sur tout le territoire leur permettant de coordonner ladite insurrection au moment voulu. L'ensemble de ces éléments

permet notamment de mieux appréhender les propos, tenus par le ministre de la Guerre, Paul Coste-Floret, selon lesquels « *la distinction entre la zone des armées et la zone de l'intérieur n'avait plus de raison d'être*[4] » et qui ont été à l'origine du premier schéma de défense contre un ennemi intérieur : la Défense en surface, lequel a été rapidement remplacé par celui de la Défense intérieure du territoire (1), lui-même peu convaincant, laissant la place à la Défense opérationnelle du territoire (DOT) toujours d'actualité bien qu'inadaptée au nouveau contexte (2).

1) Des modèles dépassés et abandonnés

La stratégie de défense du territoire contre un ennemi intérieur a connu des flux et reflux dans sa conception qu'il est nécessaire de connaître pour pouvoir comprendre ce qui rend inadapté le modèle actuel. Ainsi, avant la mise au point de la Défense opérationnelle du territoire (DOT), la Défense en surface et la Défense intérieure du territoire (DIT) s'étaient succédées pour tenter de remplir cette mission.

- La Défense en surface

Cette stratégie mise en place en vue de parer à toute attaque venant de ce que le général espagnol Emilio Mola[5] nommait la « *cinquième colonne* » a été instaurée par un décret du 29 septembre 1950 *relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain*[6] définissant clairement les modalités de mise en œuvre[7] de ce dispositif ainsi que les objectifs devant être atteints visant notamment à assurer la sécurité des communications, à lutter contre les éléments extérieurs parachutés, débarqués ou infiltrés, à s'opposer à toute tentative de sabotage et, élément assez surprenant, à assurer le maintien de l'ordre[8] .

En effet, alors même que l'idée de recourir aux forces armées pour le maintien de l'ordre sur le territoire national avait été exclue en dehors des cas où celles-ci auraient fait l'objet d'une réquisition ou d'une demande de concours, la défense en surface cherche à faire preuve d'un certain pragmatisme au risque de voir certaines erreurs passées se répéter. L'hypothèse

[4] Ministre de la Guerre Paul COSTE FLORET le 1er mai 1947 lors d'une conférence de presse, mentionné *supra :* Titre II, chapitre I, section I, §1.
[5] Emilio MOLA, Général membre de l'état-major de forces nationalistes lors de la guerre d'Espagne. Il avait qualifié ainsi les membres des forces nationalistes infiltrées au sein des forces républicaines lors de la Guerre d'Espagne débutée en 1936.
[6] Décret 50-1189 du 29 septembre 1950 *relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain.*
[7] Par décret en Conseil des ministres ou dès que la mobilisation générale est décrétée.
[8] Article 1er du décret 50-1189.

selon laquelle les forces armées auraient pu effectuer du maintien de l'ordre sans réquisition préalable par une autorité civile tient à plusieurs éléments. D'une part, le fait que dans l'éventualité où la Défense en surface serait déclenchée, l'état de siège, transférant les compétences de police aux militaires, serait très probablement déclaré ; en outre, la défense en surface serait la traduction systémique du concept actuel de résilience, il convient donc d'envisager que les autorités civiles compétentes ne seraient plus en mesure de communiquer avec les forces armées et ne pourraient donc plus émettre de réquisition. Enfin, l'article 9 alinéa 5 du décret de septembre 1950 classe les Compagnies républicaines de sécurité (CRS) parmi les forces concourant à la Défense en surface sous l'autorité directe d'un officier général interarmées de zone de défense. Un entremêlement des forces civiles et militaires devait alors s'opérer tendant à confirmer l'absence de nécessité de réquisition.

Cette tendance fut par la suite confirmée et amplifiée par la transformation de la *Défense en surface* en *Défense intérieure du territoire (DIT)*

- La Défense intérieure du territoire

La Défense intérieure du territoire est venue se substituer à la Défense en surface le 27 septembre 1956 par un décret *relatif à l'organisation de la défense intérieure du territoire métropolitain*[9]. Selon le général Bizard, cette mutation serait le fruit « *d'une meilleure connaissance de la guerre subversive, de la menace qu'elle représente, de la vanité d'un dispositif purement militaire pour y faire face* ». Raison pour laquelle dans la DIT, *« le maintien de l'ordre est traité sensiblement sur le même pied que la défense contre les ennemis implantés, parachutés, débarqués, infiltrés*[10] » comme le confirmait l'alinéa 2 de l'article 1er de ce décret disposant alors que la DIT a pour objet *« en général, de protéger en vue maintien de l'ordre, l'ensemble de la Nation…* ». De ce fait, l'auteur Jean Boivin ira même jusqu'à dire qu'avec cette mutation « *les deux idées de défense en surface et de maintien de l'ordre public se rapprochèrent jusqu'à se fondre l'une dans l'autre*[11] ».

En outre, la DIT a eu pour mérite de clarifier textuellement la répartition des compétences entre les autorités civiles et militaires en disposant en son article 2 que les autorités civiles

[9] Décret 56-1313 du 27 septembre 1956 par un décret *relatif à l'organisation de la défense intérieure du territoire métropolitain.*
[10] Alain BIZARD, « La défense opérationnelle du territoire », *Revue Pouvoirs*, septembre 1986, n°38, p. 87.
[11] Jean-Baptiste BOIVIN, 1973, p. 165, in Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 968.

dirigeaient la DIT jusqu'à la proclamation de l'état siège.

Cependant, ce concept basé sur la lutte contre un ennemi intérieur contre lequel il fallait lutter en permanence par la force et par des « *actions morales et intellectuelles*[12] », va très vite rendre la DIT impopulaire et précipiter son remplacement par la *Défense opérationnelle du territoire* (DOT)

2) La Défense opérationnelle du territoire : un modèle inadapté

Sans doute, l'expérience algérienne a tenu une place importante dans la réforme de l'organisation de la défense du territoire afin de ne plus exposer les forces armées à des tentations politiques, ou de trop les impliquer dans des enjeux idéologiques en cas de crise interne. Le décret du 24 février 1962, instaurant la première mouture de la Défense opérationnelle du territoire, rompt en effet le lien qui unissait jusqu'alors la défense du territoire avec le maintien de l'ordre puisque l'objectif de la DOT consiste à s'opposer, « *en liaison avec les opérations de défense extérieure*[13] », dans toute l'étendue du territoire, aux *« forces ennemies, qu'il s'agisse d'éléments implantés, parachutés, débarqués ou infiltrés*[14] ».

Les seules références au maintien de l'ordre dans cette version initiale de la DOT n'interviennent qu'indirectement à l'article 1er, disposant que « *les mesures de défense opérationnelle du territoire complètent celles d'ordre public prises dans le cadre de la défense civile* », et à l'article 5, disposant que « *le commandant de zone devient commandant supérieur »* […] *« Les délégations dont il peut bénéficier à ce titre, notamment en matière d'ordre public, sont définies par décret en conseil des ministres* ». La DOT est donc présentée comme un élément de pure résilience chargé de détruire au plus vite les éléments ennemis identifiés, voire, de permettre aux autorités et aux forces armées de se réorganiser pour contre-attaquer. Le caractère extérieur de l'origine de la menace est souligné de nombreuses fois, ce qui a permis à Bernard Chantebout d'affirmer que la DOT ne doit pas être perçue comme « *un moyen mis à la disposition du Gouvernement en vue du maintien du seul ordre public interne, mais bien comme l'un des instruments de la défense nationale au sens traditionnel du terme*[15] *»*. Cependant, ce même auteur fera remarquer, après avoir pu observer

---

[12] Pierre MESSMER, « Notre politique de défense », *Revue de défense nationale*, 1963, p. 752 Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 968.
[13] Détail important.
[14] Article 1er du décret 62-207 du 24 février 1962. Il convient de noter les références constantes aux forces ennemies et à l'aspect extérieur de l'agression.
[15] Bernard CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale depuis la fin de la Seconde Guerre*

les réactions des autorités lors des évènements de mai 1968, que cette conception de la DOT liée à la défense et non au maintien de l'ordre a été malmenée : « *diverses déclarations officielles et des instructions données au commandement insisteront sur le rôle de la DOT dans l'appareil permanent de maintien de l'ordre : de la définition de la DOT donnée par le décret du 24 février 1962, on retiendra surtout que ses dispositions "complètent celles d'ordre public prises dans le cadre de la défense civile" et on soulignera qu'elles peuvent avoir pour but la lutte contre des "éléments implantés" sans attacher trop d'importance au fait que le texte précise qu'il doit s'agir de "forces ennemies"*[16] ».

Par suite, après la réforme des zones de défense, passant de dix à sept, avec l'adoption du décret du 12 octobre 1967[17], et la mise en place des forces nucléaires stratégiques, la DOT est modifiée en 1973 par le décret du 1er mars 1973 *relatif à la défense opérationnelle du territoire*[18]. Cette dernière version, légèrement modifiée en 1980, ne fut abrogée qu'en 2007 par sa codification aux articles R.1421-1 à R.1422-4 du *code de la défense*.

Cette dernière version de la DOT limite encore davantage sa capacité à faire intervenir les forces armées sur le territoire national puisque les mesures de DOT ne peuvent être prises que par le Premier ministre dans une zone définie ou sur l'ensemble du territoire national (article R.1422-2 du *code de la défense*), en outre, les missions qui leurs sont confiées dans ce cadre consistent à protéger les installations militaires, à lutter contre une menace ou une agression préalablement identifiée par le Conseil de défense et de sécurité nationale et enfin de résister militairement en cas d'invasion (article R.1421-1 du *code de la défense*).

L'ensemble de ces limitations à l'emploi des mesures de la DOT et les objectifs et missions qui lui sont confiées, semblent en faire un outil obsolète car d'un autre âge. La question de la pertinence de ce dispositif avait d'ailleurs été posée au sortir de la Guerre Froide en 1994 lors d'une séance au Sénat au ministre de la Défense lequel a répondu en deux temps[19].

Dans un premier temps il a cherché à justifier la notion de *défense du territoire* en

---

Mondiale, Paris, LGDJ, 1967, p. 322.

[16] Bernard CHANTEBOUT, *La défense nationale, dossier Thémis*, Paris, PUF 1972, p. 51. Florent BAUDE et Fabien VALLEE, *Droit de la défense*, coll. Universités-droit, éd. Ellipses, 2012, p. 969.

[17] Décret 67-897 du 12 octobre 1967 *relatif à l'organisation territoriale de la défense*.

[18] Décret 73-235 du 1er mars 1973 *relatif à la défense opérationnelle du territoire.*

[19] Question écrite n° 14722 de M. Hubert HAENEL (Haut-Rhin - UMP) publiée dans le JO Sénat du 11/03/1999 page 737.

donnant une définition ambigüe du rôle des armées dans ce cadre, la qualifiant expressément de mission de sécurité intérieure : « *La défense du territoire est intégrée dans la fonction "dissuasion " élément fondamental de la stratégie, garantie contre toute menace sur nos intérêts vitaux. La loi du 2 juillet 1996 précise, dans la fonction "protection ", que " la défense du territoire doit pouvoir être assurée en toutes circonstances. C'est aujourd'hui une mission de sécurité intérieure. Il s'agit d'être capable de prévenir ou de réprimer les agressions limitées contre le territoire national. Il faut également répondre à la diversification des menaces (terrorisme, drogue, grande criminalité...). De même, dans le cadre de leurs missions de service public, les armées continueront d'apporter leur concours aux populations, en cas de catastrophes naturelles ou pour parer aux conséquences d'accidents technologiques* ».

Dans un second temps seulement, le ministre de la Défense a donné une définition de la DOT et les raisons pour lesquelles elle ne saurait être supprimée : « *La DOT permet ainsi la mise en œuvre, à un stade de crise ultime, de mesures spécifiques qui sont préparées dès le temps de paix (plans de défense). Elle est permanente pour les mesures de protection des installations sensibles militaires. Elle n'a vocation ni à disparaître ni à être transformée, même si, dans le contexte actuel, sa mise en œuvre n'est envisagée qu'en cas de crise extrême* ».

Or, l'ensemble de ces réponses manque d'homogénéité puisqu'elles vont jusqu'à se contredire. En effet, la DOT n'étant qu'une composante de la défense du territoire, le fait qu'elle ne puisse être impliquée dans la lutte contre les menaces mentionnées dans la première partie de la réponse du ministre limite son utilité depuis la disparition de l'ennemi soviétique. La DOT, ne semble donc plus parvenir à fournir la protection dont le territoire a vraiment besoin. Ce constat se justifie par la très faible probabilité d'une invasion et l'impossibilité de pouvoir qualifier la criminalité organisée ou le terrorisme islamiste « *d'ennemi* », des éléments qui rendent donc presque impossible la mise en œuvre de ce dispositif, lequel serait de toute façon sans effet important s'il n'est pas accompagné par la mise en œuvre d'un état d'exception (état d'urgence ou état de siège). En effet ; « *la défense opérationnelle du territoire n'est pas à proprement parler un état juridique, car elle ne comporte pas l'attribution automatique des pouvoirs d'ordre public à l'autorité militaire. Les autorités civiles et militaires restent responsables de leurs missions spécifiques, en s'apportant un*

concours mutuel[20] ». En outre, la mise en œuvre d'un état d'exception n'entraîne pas nécessairement la mise en œuvre de la DOT, limitant encore davantage son intérêt. Cela a d'ailleurs pu être constaté lorsque l'état d'urgence a été décrété afin de mettre un terme aux émeutes de l'automne 2005 qui ont démarré à Clichy-Sous-Bois[21].

Les forces civiles de maintien de l'ordre ainsi que les forces de 2e catégorie étaient alors seules pour faire face à des évènements *quasi*-insurrectionnels. Alors même que cette situation aurait pu constituer une hypothèse de mise en œuvre de la DIT ou de la défense en surface, aucun déclenchement de la DOT n'a pu être envisagé, obligeant les forces de police et de gendarmerie à aller au bout de leurs capacités physiques et opérationnelles.

§2 Les limites des forces de sécurité classiques et ses conséquences

Le paragraphe qui va être développé ici se rattache au sujet en ce qu'un même évènement, les émeutes de 2005, ont posé la question de la capacité des forces classiques de maintien de l'ordre à faire face à une situation *quasi*-insurrectionnelle et celle de l'éventuelle intervention des forces de troisième catégorie pour y suppléer. Jamais, depuis les grandes manifestations de mai 1968, la France n'avait connu de situation aussi tendue que celle qui a embrasé la plupart des grandes agglomérations d'octobre à décembre 2005. Jamais, depuis la tentative de putsch par des généraux favorables à l'Algérie française en 1961, l'état d'urgence n'avait été décrété sur le territoire national[22]. C'est pourquoi, comme il l'a été mentionné préalablement, ces événements constitueront désormais l'étalon à partir duquel toutes les autres crises du même genre seront mesurées. L'étude de la capacité des forces de police et de gendarmerie est donc nécessaire pour comprendre en quoi ces émeutes ont pu contribuer à l'évolution du débat sur la place que les forces du ministère de la Défense devaient occuper dans la sécurité intérieure et vis-à-vis de l'ordre public dans son ensemble.

C'est donc du fait de l'ampleur de cette crise (1) que les forces classiques de maintien de l'ordre ont pu apparaître comme débordées (2) et qu'il a été question de procéder à l'identification d'un ennemi intérieur (3).

---

[20] PIA 3.39 mémento de défense sur le territoire N°1098/DEF/EMA/EMP.4/NP du 06 octobre 2005.
[21] Voir *infra.*
[22] L'état d'urgence a été déclaré à partir du 9 novembre 2005 en application des décrets n°s 2005-1386 et 2005-1387 du 8 novembre 2005. Il a été prorogé par la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005, puis levé à partir du 4 janvier 2006 par le décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006 (in, Les documents de travail du Sénat, législation comparée, *L'état d'urgence*, Janvier 2006, n° LC 156).

1) Une crise hors norme

Afin de mesurer l'importance de cette crise, un bref rappel des faits est nécessaire notamment pour mieux appréhender la vitesse à laquelle les émeutes se sont propagées. Le 27 octobre 2005, deux jeunes, poursuivis par la Brigade anti-criminalité (BAC) pour une tentative de vol sur un chantier à proximité de Clichy-Sous-Bois, prennent la fuite et se réfugient dans un transformateur EDF où ils meurent électrocutés. Ces décès électrisent à leur tour une grande partie des jeunes du quartier dont ils étaient originaires puis ceux d'autres quartiers environnants avant de se propager sur tout le territoire national[23], propagation qui s'était faite en trois phases.

Au cours des premiers jours d'émeutes, la situation était limitée à la Seine-Saint-Denis puis à toute l'Ile-de-France. Ainsi, du 27 octobre au 4 novembre, la situation est encore sous contrôle et correspond à un embrasement localisé même s'il était déjà massif. Par suite, les émeutes se répandent sur l'ensemble du territoire national, du 5 au 9 novembre 2005 « *des incendies sont déclenchés dans des écoles, des gymnases, des supermarchés, des foyers de travailleurs ou encore des bureaux de poste. Des milliers de voitures sont brulées. Des mairies et des postes de police sont même assiégés à Perpignan, Clermont-Ferrand, Nîmes et Aulnay-Sous-Bois* » […] « *des policiers sont même blessés grièvement par des tirs de fusil de chasse !*[24] » et enfin du 10 au 18 novembre 2005 le calme revient progressivement.

Ces éléments de faits témoignent de l'ampleur et de la violence de ces émeutes et éclairent les motifs qui ont poussé le Premier ministre, Dominique de Villepin, à mettre en œuvre dès le 7 novembre 2005, le mécanisme de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955[25] et qui permet, notamment, aux préfets :

« 1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ;

2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;

---

[23] Christophe CAZELLES, Bernard MOREL, Sébastien ROCHE, *Les « violences urbaines » de l'automne 2005, Événements, acteurs : dynamiques et interactions* - Essai de synthèse, Centre d'analyse stratégique, février 2007, pp. 5 à 11.
[24] Rapport final EUROCRISE, *Les conséquences capacitaires éventuelles d'un emploi accru des forces terrestres sur le territoire national*, 27 juin 2007, p. 23.
[25] Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relatif à l'état d'urgence.*

3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics[26] ».

Cette décision est à elle seule la démonstration du caractère exceptionnel de ces émeutes et de leur caractère *quasi*-insurrectionnel. Un caractère exceptionnel confirmé et avéré par le Conseil d'Etat à plusieurs reprises après qu'il fut saisi en la forme des référés pour suspendre la décision du Premier ministre. En effet, dans un arrêt en date du 14 novembre 2005, le Conseil d'Etat confirma la légalité de la décision du Premier ministre en affirmant que : « *dans ce contexte et eu égard à l'aggravation continue depuis le 27 octobre 2005 des violences urbaines, à leur propagation sur une partie importante du territoire et à la gravité des atteintes portées à la sécurité publique, ne peuvent être regardés comme étant propres à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret n° 2005-1386 les moyens tirés par le requérant de ce que la déclaration de l'état d'urgence n'était pas nécessaire sur l'ensemble du territoire métropolitain, de ce que la pratique suivie depuis l'adoption de la loi de 1955 conduit à limiter la mise en œuvre de l'état d'urgence à des situations de guerre civile ou de tentative de coup d'Etat et enfin, de la méconnaissance du principe de proportionnalité dès lors que l'autorité de police n'a pas épuisé tous les autres moyens à sa disposition*[27] » de même qu'il confirme dans un autre arrêt en date du 9 décembre 2005 la décision de maintien de l'état d'urgence après le retour au calme au motif que l'approche des fêtes de fin d'année constitue un risque de reprise des émeutes justifiant le maintien de ce régime restrictif des libertés publiques. Cette double intervention du Conseil d'Etat prouve donc que cette décision n'était pas une décision d'opportunité politique, d'autant que la prolongation de l'état d'urgence avait été votée par le parlement les 15 et 16 novembre 2005 pour une durée de trois mois, et qu'elle intervenait notamment pour soutenir les forces de maintien de l'ordre classiques qui semblaient débordées.

2) Des forces débordées ?

Ainsi qu'il l'a été dit, les émeutes de 2005 ont été d'une particulière intensité et surtout se sont prolongées sur une longue période puisque pendant 18 jours, les violences n'ont pas cessé et à leur terme, le bilan était particulièrement explicite puisque près de 10 000 véhicules

[26] Article 2 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relatif à l'état d'urgence.*
[27] Conseil d'État, Juge des référés, 14/11/2005*, Rolin*, décision n° 286835, Publié au recueil Lebon.

avaient été incendiés, 2900 individus avaient été interpelés, 56 policiers et gendarmes avaient été blessés et deux civils avaient été tués[28].

Ce bilan impressionnant qui pourrait être celui d'une zone de conflit laisse présumer que les forces chargées du maintien de l'ordre ne sont pas parvenues à contenir les mouvements auxquels ils devaient faire face.

Dans un entretien accordé par des officiers de gendarmerie aux auteurs d'un rapport sur l'emploi des forces armées sur le territoire national[29], les personnels interrogés font état d'un déploiement massif des escadrons de Gendarmerie mobile et de CRS lors du pic de violence entre le 7 et le 17 novembre 2005, mais réfutent l'idée selon laquelle ils auraient manqué d'effectifs. En effet, plus de cent escadrons de Gendarmerie mobile et soixante Compagnies républicaines de sécurité sont présentes sur le territoire national, permettant aux autorités en charge de rétablir l'ordre public de bénéficier de près de vingt-mille personnels spécialisés dans cette tâche. En outre, il est rapporté qu'au maximum des émeutes, seulement un tiers des effectifs de gendarmerie mobile et deux tiers des CRS étaient déployés simultanément et que la Gendarmerie nationale ne s'est jamais vue débordée dans ses zones de responsabilité. Pourtant, d'autres éléments rapportés au cours de cet entretien permettent de nuancer l'apparente maîtrise de la situation. D'une part, si la gendarmerie mobile n'a pas été débordée, il n'en va pas de même pour la police nationale qui a dû lui demander renfort dans l'une de ses zones. En outre, il est mentionné le fait que, si la totalité des moyens humains de maintien de l'ordre n'ont jamais été déployés simultanément, les cent escadrons de gendarmerie disponibles en métropole sont tout de même intervenus à un moment ou à un autre au cours de cette période et qu'à son terme, « *l'état de fatigue et de tension des gendarmes s'est avéré très élevé*[30] ».

Au terme de cet entretien, les auteurs du rapport font état de certains facteurs pouvant déboucher sur une crise plus importante encore que celle de 2005 : « *un nombre de fronts plus important ; une durée plus longue des événements ; une extension des incidents dans le centre des villes ; des comportements plus efficaces d'un adversaire : mieux organisé ; plus*

---

[28] Les deux civils ont été tués par des émeutiers. Il s'agit de Salah Gaham, un gardien d'immeuble décédé lors de l'incendie du forum de Planoise à Besançon dans la nuit du 2 au 3 novembre 2005 et de Jean-Jacques Le Chenadec, un homme de 60 ans agressé durant la nuit du 4 au 5 novembre à Stains.
[29] Rapport final EUROCRISE, *Les conséquences capacitaires éventuelles d'un emploi accru des forces terrestres sur le territoire national*, 27 juin 2007.
[30] *Ibid*, p. 24.

vindicatif » […] et *« différenciant des modes d'agression plus gradués, des plus anodins aux plus agressifs* ».

L'importance que prendrait alors la crise si elle était enrichie des éléments qui viennent d'être évoqués leur permet d'émettre l'inquiétante affirmation selon laquelle « *La conjonction de tout ou partie de ces situations serait susceptible de déboucher sur une situation de crise qui se traduirait par l'impossibilité de la gendarmerie mobile d'y faire face durablement*[31] ».

La réunion de certains des éléments pouvant provoquer le débordement des forces classiques de maintien de l'ordre signifierait que les contrevenants sont plus que de simples émeutiers. En effet, l'organisation dont ils feraient preuve et la coordination qui leur permettrait de prendre le dessus, seraient la démonstration de la résurgence d'un ennemi intérieur agissant dans un but précis.

3) La renaissance d'un ennemi intérieur ?

Plusieurs éléments ont pu laisser croire que les émeutes de 2005 correspondaient au passage à l'action d'un ennemi intérieur, tapi depuis plusieurs années dans les banlieues françaises. La forte présence de communautés musulmanes dans les banlieues françaises ainsi que la psychose collective que les différents attentats sur les sols américain et européen ont pu contribuer à cette hypothèse.

En effet, l'ampleur des dégâts, les similitudes entre les zones dans lesquelles des affrontements ont éclaté ainsi que la vitesse à laquelle les émeutes se sont propagées, pouvaient laisser croire à une coordination. En outre, Michel Gaudin, Directeur général de la police nationale a répété lors de plusieurs interventions devant la presse que *« nous sommes convaincus qu'il y a un minimum d'organisation au niveau local pour fournir aux gamins des bidons d'essence. Mais dans nos travaux nous ne trouvons pas d'organisation structurée nationale*[32] ».

Envisager cette hypothèse confirmerait l'inadéquation de la défense opérationnelle du territoire à lutter contre cette menace subrepticement implantée sur le territoire puisqu'à l'inverse de l'ennemi intérieur qui aurait pu être identifié au cours de la Guerre Froide, celui

[31] *Ibid*, p.25.
[32] *Libération*, 16 novembre 2005.

envisagé dans les années 2000 ne connait aucun rattachement à un éventuel Etat. Il ne serait que le fruit d'une dynamique de haine pouvant porter plusieurs appellations comme le font les groupes islamistes internationaux comme Al-Qaïda au Maghreb Islamique ou Al-Qaïda : plus aucun Etat identifiable, seulement des groupes organisés et franchisés.

Cependant, l'hypothèse d'un ennemi intérieur semble, au regard des rapports des services de renseignement intérieur, peu crédible. En effet, dans un article du journal *Le Parisien* en date du 7 décembre 2005, les extraits d'un rapport de la Direction centrale des renseignements généraux daté du 23 novembre 2005 sont publiés. Le contenu de ce rapport limite fortement l'existence d'un éventuel ennemi intérieur puisqu'il énonce que *« la France a connu une forme d'insurrection non organisée avec l'émergence dans le temps et l'espace d'une révolte populaire des cités, sans leader et sans proposition de programme*[33] ».

La contagion et les similitudes des différentes émeutes qui ont parcouru le territoire national en 2005 seraient plutôt dues à « *un mélange de construction d'identité en fonction des cultures d'origine, et notamment de l'Islam, de discorde liée à l'actualité internationale, de tension avec les forces de l'ordre, de sentiment d'exclusion* » […] lesquels « *tendent à consolider une forme de fracture ethnique à la française*[34] ».

La prise de conscience de l'ensemble de ces éléments et la mise à l'épreuve sans précédent des autorités de police de manière générale ont créé un précédent entraînant une volonté de la part des autorités politiques de prendre en compte cette menace insurrectionnelle et d'envisager l'émergence d'une doctrine d'emploi des forces armées pour la combattre.

Section II - Une réelle prise en compte doctrinale des menaces

Afin de tirer toutes les conséquences que ces émeutes ont pu avoir d'un point de vue sociologique, sécuritaire et opérationnel, le Gouvernement de Dominique de Villepin a passé commande auprès de l'organisme Eurocrise afin que celui-ci lui en expose les détails dans un rapport intitulé *Les conséquences capacitaires éventuelles d'un emploi accru des forces terrestres sur le territoire national*.

Ce dernier, plusieurs fois mentionné au cours de cette étude, ne semble pas avoir fait l'objet d'une procédure de classification particulière malgré son caractère inédit et la

[33] Christophe DUBOIS, « Le rapport explosif des RG », in *Le Parisien*, 7 décembre 2005.
[34] Rapport final EUROCRISE, *op.cit*., p. 28.

sensibilité du sujet abordé, c'est la raison pour laquelle il est cité sans réserve. Il est d'ailleurs consultable librement au Centre de documentation de l'Ecole militaire. Pourtant, un auteur controversé, Hassen Bemessous, dans son essai O*pération banlieues, comment l'Etat prépare la guerre urbaine dans les cités françaises*[35], fait état des difficultés et même de l'impossibilité qu'il a eue d'accéder à ce document. La lecture du rapport ne permet cependant pas de comprendre les raisons de cette interdiction, le titre étant plus évocateur que son contenu, purement prospectif.

Cependant, il est la preuve du caractère opportun des propos qui ont été tenus jusqu'ici, relativement à l'intervention des forces armées dans la sécurité intérieure, et de ceux qui vont suivre, puisque, malgré la réticence de certains auteurs à admettre la réalité d'un éventuel engagement des forces armées sur le territoire national, les plus hautes autorités politiques ont tout de même tenu à en connaître les tenants et les aboutissants, faisant entrer *ipso facto* ce scénario dans les hypothèses envisageables. Ainsi, malgré les risques que la tentation sécuritaire peut provoquer pour l'armée de Terre et la société (§2), la planification du déploiement des forces de troisième catégorie est une réalité qu'il faut connaître (§1).

§1 La planification du déploiement des forces de 3e catégorie

Comme cela a été démontré préalablement, différents textes et procédures permettent d'envisager l'emploi des forces armées sur le territoire national, l'objet de la réflexion sur la planification de leur déploiement revêt donc ici un caractère plus pratique que légal même s'il repose essentiellement sur l'appréhension des règles de droit qui l'encadrent. Ainsi, au travers de différentes études menées par des organismes spécialisés ou des personnels de l'armée de Terre, il est possible d'observer les préoccupations et les recommandations que les cadres des forces armées ont formulées lorsqu'il leur a été demandé d'envisager cette éventuelle mission. Il apparaît donc que ce déploiement, pour être efficace, doit être effectué dans un contexte et des conditions particulières (1), permettant aux unités qui pourraient être déployées (2) de mettre en œuvre les savoir-faire et matériels qui leur seraient fournis afin d'appliquer la doctrine la plus à même de rétablir l'ordre public (3).

1) Le contexte et conditions d'engagement

L'efficacité de l'intervention des forces armées dépend d'une importante anticipation

[35] Hassen BEMESSOUS, O*pération banlieues, comment l'Etat prépare la guerre urbaine dans les cités françaises,* Cahiers libres, La Découverte, 2010.

de la part des autorités civiles et militaires. En effet, ce déploiement, présenté comme l'*ultima ratio* des outils sécuritaires de l'Etat, nécessite que soient définis par avance les critères qui le justifient et les objectifs devant être poursuivis par les armées. Cependant, cette intervention étant présentée comme la surenchère absolue aux violences exprimées par les contrevenants[36], la détermination de l'état de crise à partir duquel elle peut être envisagée n'est pas simple. En effet, comme le font remarquer les auteurs du rapport Eurocrise, « *ce qui pose problème, de toute évidence, c'est la définition des critères d'évaluation d'un événement* » puisque ces critères d'évaluation doivent prendre en compte non seulement l'intensité de la crise mais également d'autres facteurs indirects comme « *la sensibilité de l'opinion publique à cette éventuelle intervention des forces terrestres* ». En outre, il ne saurait être question que ce déploiement ne s'inscrive pas dans ce qui caractérise l'Etat de droit dans la maîtrise de ce type de crise, à savoir, la proportionnalité. En effet, les forces armées, de nature légaliste comme a pu le prouver l'histoire, jouissent depuis la professionnalisation d'une excellente opinion publique[37], elles ne souhaitent pas perdre cette confiance que les citoyens leur accorde sans que cela ne soit absolument nécessaire. Les autorités militaires insistent donc pour que le critère d'engagement devant être dégagé corresponde à celui du dernier ressort.

En outre, l'intervention des forces armées ne peut se faire de manière efficace qu'à condition qu'elles se voient « *attribuer des objectifs clairs (et non pas se voir requérir des moyens) et publiquement affirmés, fixer des limites à ne pas franchir dans l'emploi de la force, obtenir l'assurance que l'action reste exceptionnelle et ne perdurera pas sans raison*[38] *».*

Outre ces éléments, l'utilisation des forces armées ne saurait être efficace sans déterminer les unités les plus à même de remplir cette mission et les effectifs à disposition.

2) Les unités pouvant être déployées

Afin d'envisager au mieux le type de forces pouvant être engagées, les auteurs du

---

[36] André SAUVAGE, Thierry NOGUES, Stéphane CHEVRIER, *Armée et sécurité intérieure*, CESSD, mai 2001, p. 43. Mais également, Commandant Henri DESMEULLES, *La participation de l'armée de Terre, de la Marine, et de l'armée de l'Air aux missions de sécurité intérieure,* CID, mai 2006, p. 12. Et enfin, le rapport Eurocrise, *op.cit*., p. 41.

[37] Sondage IFOP pour *Le Journal du Dimanche*, « la perception de l'armée et de la défense par les Français », juillet 2013.

[38] Colonel BARATCHART(EMA/Emploi), Colonel DUMAS (EMAT/CDEF), Lieutenant-colonel CLOT (EMAT/BPO). In Rapport EUROCRISE, *op.cit.*, p. 41. En outre, l'intervention de ces personnels dans la constitution du rapport EUROCRISE donne un aperçu de l'aspect très opérationnel des avis qui étaient recherchés.

rapport Eurocrise ont soumis un scénario de crise à plusieurs officiers dans le cadre d'un séminaire de l'Ecole d'application de l'infanterie. Ces derniers ont envisagé quatre cas de figures auxquels les forces terrestres pourraient être confrontées :

« *-Elles remplacent ou relèvent les forces de l'ordre dans des missions secondaires (gardes d'établissements,…) ou dans des missions de soutien ne présentant aucun risque de contact avec des éléments adverses.*

-Elles fournissent des moyens de substitution ou de complément (moyens de commandement essentiellement : PC, moyens de transmissions…) pouvant être engagés au plus près des zones de crises mais sans avoir à intervenir à l'encontre de personnes.

-Elles complètent ou suppléent les forces de l'ordre dans des missions de contrôle de foule ou de police, dans des conditions identiques (missions, moyens, encadrement juridique,…) à celles de la gendarmerie.

-Elles prennent en compte une dimension proprement "militaire" des missions, c'est-à-dire plus guerrière, du fait que la résolution de certaines situations nécessite de franchir un palier dans le niveau d'intervention et d'adresser un signal fort aux antagonistes, selon lequel le franchissement de certaines limites leur fait encourir le risque d'une riposte à caractère létal, ce qui suppose la mise en œuvre de savoir-faire et de moyens spécifiques dont l'efficacité et le nombre sont propres aux forces terrestres ».

Ce détail des missions envisageables permet alors d'évaluer la nature des unités qui sont susceptibles de remplir au mieux les objectifs fixés. Ainsi, si dans les deux premiers cas de figures la plupart des forces terrestres peuvent convenir, des savoir-faire plus précis sont nécessaires pour les deux derniers.

Pour le troisième cas de figure, il est donc envisagé que les unités d'infanterie seraient employées pour effectuer « *un contrôle de foule* » et que la plupart des autres unités de l'armée de Terre seraient employées pour « *interdire à une foule hostile, pour un délai déterminé, l'occupation d'une position* » […], la défense de points sensibles ou pour « *préserver un point particulier ou une zone de toute action d'éléments hostiles pouvant, le*

cas échéant, prendre la forme d'opération de guerre [39] ».

Enfin, pour le quatrième cas de figure, l'emploi des armes est ouvertement envisagé « *voire encouragé* », dès lors, il est mentionné que les unités déployées devraient être composées presque exclusivement d'unités d'infanterie.

Dans tous ces cas de figure, au maximum de leurs capacité, les force terrestres pourraient compter sur près de 10 000 personnels d'infanterie réparties en 80 compagnies de combat, ainsi que sur 50 000 unités dites « *TTA* »[40].

Une doctrine ainsi que d'autres mesures ont été envisagées afin de préparer un déploiement le plus efficient possible.

3) Doctrine, entrainement et matériels

Comme pour Vigipirate ou d'autres missions plus classiques dans lesquelles les forces terrestres interviennent, l'un des effets recherchés par les autorités qui requièrent leur intervention est d'ordre psychologique. En effet, « *La tenue bariolée, le port d'une arme de guerre, sont autant d'éléments auxquels les citadins ne sont pas habitués*[41] » et qu'il convient d'utiliser afin, justement, de ne pas avoir à les employer. Cet impact psychologique, dégagé dans différents rapports et études sur le sujet, va occuper une place primordiale dès lors qu'est envisagée l'intervention des forces terrestres pour remédier à une crise. Une prise de conscience qui peut se dater à 1995, lorsque la Préfecture du nord « *sollicita un des régiments de chars à proximité pour dégager l'autoroute bloquée par une grève de routiers*[42] ». Cette intervention fut radicale puisqu'immédiatement après, les barrages mis en place par les routiers ont été levés.

L'efficacité doit toujours être au cœur de l'emploi des forces terrestres dans ce genre de situation, c'est pourquoi, un intérêt tout particulier doit être porté au fait de ne « *jamais mettre les militaires dans une situation telle qu'ils ne pourraient user de la force et*

---

[39] Rapport EUROCRISE, o*p.cit*., p. 122.
[40] TTA est un acronyme signifiant *Traité toutes armes,* il est employé pour désigner certains manuels à destination de toutes les unités de l'armée de Terre et également pour désigner dans leur ensemble les forces terrestres autres que l'infanterie. Les unités TTA sont formées non pas au combat infanterie mais au combat Proterre.
[41] Commandant Henri DESMEULLES, *La participation de l'armée de Terre, de la Marine, et de l'armée de l'Air aux missions de sécurité intérieure,* CID, mai 2006, p. 12.
[42] *Ibid*, p. 44.

seraient "prisonniers" de ceux qu'ils pensaient pouvoir contraindre ». En outre, « *le risque de banalisation de l'homme en armes est bien réel. Le politique doit comprendre que si nous ne pouvons pas riposter en cas de troubles ou d'agressions sérieuses, nous perdrons notre crédibilité aux yeux de la population* [43] ».

L'ensemble de ces éléments permet aux auteurs du rapport Eurocrise de conclure que l'emploi des forces terrestres dans des missions de maintien de l'ordre classiques risquerait de les placer dans une situation telle qu'elles seraient assimilées aux forces de police et de gendarmerie et qu'à la suite de cela, leur déploiement n'aurait plus aucun impact psychologique. Il convient donc de ne prévoir leur emploi que dans une situation permettant un usage des armes.

Cependant, conscients que les forces armées ne peuvent utiliser leurs armes sans un motif le justifiant réellement et qu'il est nécessaire de tout faire pour enrayer une crise avant qu'elle ne dégénère, les forces armées gardent à l'esprit la probabilité de voir leurs effectifs requis pour maîtriser des situations ne nécessitant pas de telles extrémités mais seulement l'emploi de moyens coercitifs plus modérés. C'est pourquoi, les auteurs du rapport préconisent un renforcement de la formation collective et individuelle du combattant, en procédant à des formations spécifiques des unités d'infanterie lorsqu'elles passent au Centre d'entraînement en zone urbaine (CENZUB) et que ces unités puissent utiliser, sur le territoire national, les armes à létalité réduite dont elles disposent en opérations extérieures.

§2 Les dangers de la tentation sécuritaire

L'équation opposant sécurité et liberté s'inscrit nécessairement dans la prise en compte doctrinale de l'intervention des armées pour répondre à certaines menaces. Cette équation n'obligeant plus à rechercher s'il est possible de déployer les forces armées pour assurer la sécurité des citoyens, mais si cela est souhaitable. En effet, alors que les gouvernements successifs se sont engagés dans une course à la sécurité à laquelle les citoyens les poussent[44], l'utilisation de l'ensemble des moyens sécuritaires du pays semblent devoir y participer, y compris les forces de troisième catégorie. Cependant, plusieurs éléments tendent à limiter l'intérêt de succomber à une telle tentation sécuritaire notamment au sein des forces armées elles-mêmes, mais également dans la société civile

---

[43] *Ibid*, p. 44.

[44] 63% de la population française serait favorable à une intervention de l'armée dans les banlieues. Sondage IFOP, pour le journal *France-Soir*, « Les Français et la présence de l'armée dans les banlieues », juin 2011.

La professionnalisation des armées a entraîné une double évolution qui limite encore davantage l'intérêt pour ces dernières de voir leurs effectifs être déployés sur le territoire national afin d'assurer une mission, non plus seulement préventive, mais coercitive de sécurité intérieure.

En effet, les personnels composant les armées, même s'ils reçoivent un entraînement toujours plus complet et permettant de faire face à des situations complexes tel que le contrôle de foule, n'ont pas vocation à servir sur le territoire national ni à effectuer des missions de sécurité intérieure, mais ont conscience d'avoir choisi une profession dans laquelle ils sont prêts à donner et à recevoir la mort afin d'assurer la défense de la France, de ses intérêts ou de ses ressortissants. Envisager leur déploiement comme moyen supplémentaire de lutte contre l'insécurité ou dans le maintien de l'ordre reviendrait à les utiliser dans ce que l'étude menée par André Sauvage, Thierry Nogues et Stéphane Chevrier qualifie de « *sale boulot*[45] ». Afin d'appréhender cette qualification il est nécessaire de comprendre qu'existe au sein des forces une « *sacralisation »* des opérations extérieures[46] et donc leur placement au plus haut niveau de la hiérarchie des missions qui peuvent leur être confiées. « *Intervenir à l'extérieur du pays constituerait ainsi une nouvelle raison d'être pour ces militaires, une justification du métier, de la fonction et même, pour certains, la traduction en actes de ce qui a motivé leur engagement initial*[47] ». Les militaires du ministère de la Défense verraient donc dans les missions de sécurité intérieures qui leur seraient confiées une certaine atteinte à l'honneur de leur profession.

En outre, l'emploi des forces armées dans les conditions qui ont été envisagées au sein du rapport Eurocrise pose deux autres difficultés significatives. Tout d'abord, une part importante des recrutements de militaires du rang, catégorie correspondant aux niveaux hiérarchiques les moins élevés au sein des armées, est issue de citoyens venant parfois de quartiers concernés par une forte insécurité[48]. L'épisode des grèves de Toulon de 1906 au cours desquelles *« les soldats ont refusé de recevoir dans leurs cartouchières les balles destinées à leurs frères de misère*[49] », obligeant les cadres à effectuer un « *triage dans les*

---

[45] André SAUVAGE, Thierry NOGUES, Stéphane CHEVRIER, Armée et sécurité intérieure, Rapport final, CESSD, mai 2001, p. 59.
[46] Howard BECKER, *Process of sécularisation : An ideal typical analysis with spécial reference to personnality change as affecter by population movment, sociological review*, n°24, 1932, in André SAUVAGE, Thierry NOGUES, Stéphane CHEVRIER, *op.cit*., p. 60.
[47] André SAUVAGE, Thierry NOGUES, Stéphane CHEVRIER, *op.cit*., p. 60.
[48] Elodie BERNARD, « L'armée mobilise la banlieue », *L'express*, 02 mai 2005.
[49] Gaston MONDON, *L'armée et le maintien de l'ordre public, règles relatives à l'intervention des forces*

régiments des hommes ayant été mineurs pour qu'ils ne participent pas à la répression[50] » pourrait connaître un écho plus contemporain dans le cadre d'une insurrection de certaines banlieues. D'autre part, les forces armées bénéficient d'un capital confiance important[51] absolument nécessaire à leur politique de recrutement qu'elles ne souhaitent pas voir mis en jeu « *en s'exposant à des controverses que ne manqueraient pas de nourrir, en cas d'incidents graves, des traitements médiatiques moins favorables que sur les théâtres extérieurs* »[52].

---

militaires dans l'accomplissement des missions de police, Thèse, Paris, 1907, pp. 19 et 20.

[50] *Ibid.*

[51] Près de 91% de la population française fait confiance à son armée. Sondage IFOP pour *Le Journal du Dimanche*, « la perception de l'armée et de la défense par les Français », juillet 2013.

[52] André SAUVAGE, Thierry NOGUES, Stéphane CHEVRIER, *op.cit*., in Rapport EUROCRISE, *op.cit*., p. 42.

CONCLUSION GENERALE

L'utilisation des forces du ministère de la Défense dans la sécurité intérieure cesse d'être un tabou pour devenir une réalité appréciée par la population comme par les autorités politiques et administratives et apparaît de plus en plus nécessaire, au point qu'une partie des citoyens français ainsi que certains élus voudraient qu'elle aille encore plus loin.

Reposant sur le fait que l'Etat de droit a le devoir premier d'assurer à sa population la sécurité nécessaire à l'exercice des droits et libertés fondamentaux, cette utilisation des forces armées n'en était pas moins fragile sur le plan juridique du fait de l'absence de texte l'assumant réellement : jusqu'en 2009, l'absence d'une base légale solide traduisant une politique de sécurité nationale compliquait le déploiement de militaires du ministère de la Défense à des fins de sécurité intérieure. Une situation qui entretenait alors certains fantasmes dans la société civile et un réel malaise au sein des armées, ces dernières ayant l'impression d'être utilisées à contre-emploi.

En effet, la plupart des interventions des armées sur le territoire se faisant sur la base de textes réglementaires, l'Etat de droit semblait alors fragilisé par le fait que les droits et libertés fondamentaux des citoyens pouvaient être limités sans que le législateur n'y ait consenti. Dans cette optique, l'émergence de la sécurité nationale dans le *Livre Blanc* de 2008 puis sa consécration législative par la loi *de programmation militaire* de 2009 est donc apparue comme un concept adéquat, bien qu'elle souffre encore de certaines carences, notamment dues au fait qu'elle incarne un droit conceptuel encore mal défini et qu'elle n'est apparue qu'*a posteriori* d'une utilisation déjà fréquente des forces armées dans la sécurité intérieure depuis la fin de la Guerre Froide. L'existence d'une législation opérationnelle qui consacrerait davantage le statut des armées dans la sécurité intérieure et qui définirait plus précisément leurs prérogatives sur les citoyens permettrait de les faire entrer définitivement dans la réponse qu'un Etat de droit comme la France peut mettre en œuvre pour assurer la protection de sa population. Le développement d'une telle législation permettrait également de ne plus considérer l'emploi des armées sur le territoire national comme le fruit d'un certain pragmatisme, apanage de l'exécutif, mais comme l'émanation d'un empirisme sage.

Sur un plan moins juridique, la professionnalisation des armées ainsi que l'excellence dont elles font part dans la mise en œuvre de leurs nombreux savoir-faire en matière de sécurité ont fortement contribué à la possibilité de les envisager comme des éléments crédibles pour la sécurité intérieure. Cependant, l'idée d'une armée plus polyvalente pouvant être utilisée sans distinction à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières nationales, risque de fragiliser encore davantage un contrat opérationnel déjà modeste pour les opérations extérieures, ainsi que son organisation en corps expéditionnaire. En outre, l'emploi accru des forces armées dans la sécurité intérieure, notamment pour des missions de maintien de l'ordre, comporte des risques majeurs qu'il est nécessaire de prendre en compte. D'une part, les forces classiques de sécurité intérieure, parfaitement compétentes, risquent de se sentir en concurrence avec les armées et pourraient y voir une forme de remise en cause de leur professionnalisme entraînant alors leur démotivation ; d'autre part, les militaires des armées restant formés principalement pour effectuer des missions de guerre, leur emploi au cœur du territoire national comporte toujours le risque de voir les tragiques épisodes du début du XXe siècle se répéter. C'est pourquoi, malgré l'augmentation des missions intérieures pour les armées et malgré l'obligation qu'a l'Etat de droit d'assurer la sécurité de sa population, certaines missions envisagées, notamment le maintien de l'ordre, ne doivent jamais devenir une compétence d'attribution des forces du ministère de la Défense ni une option éventuelle de l'exécutif pour rétablir l'ordre mais doivent demeurer *l'ultima ratio legum.*

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

AGRIKOLIANSKY (E.) SOMMIER (I.), *Radiographie du mouvement altermondialiste,* Le second forum social européen, La Dispute, Paris, 2005.

ARPAGIAN (N.), DELBECQUE(E.), *Pour une stratégie globale de sécurité nationale,* Dalloz, coll. Presaje, 2008, 304 p.

BAUDE (F.) et VALLEE (F.), *Droit de la défense*, Ellipses, coll. Universités droit, 2012, 1056 p.

BEDIER (C.), *Défense & sécurité : sécurité intérieure/sécurité extérieure : la défense à la recherche de nouveaux repères,* Publisud, Paris, 2006, 270 p.

BIGO (D.), BONELLI (L.), DELTOMBE (T.), *Au nom du 11 septembre...,* coll. Cahiers Libres, Paris, La Découverte, 2008, 420 p.

CE2SD, «Les précurseurs français de la sociologie militaire : Armées et missions de sécurité intérieure », *Les champs de Mars*, La Documentation française, 2001, 210p.

CHANTEBOUT (B.), *La défense nationale,* Dossiers Thémis, PUF, 1972, 1e édition, 96 p.

CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, 15e éd, Domat, Montchrestien, 2001, 1427 p.

CSURGAI (G.), PASCALLON (P.), VAUTRAVERS (A.), Conflits en zone urbaine, Le Polémarque, Nancy, 2013, 190 p.

DEBOVE (F.) et RENAUDIE (O.), *Sécurité Intérieure, les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, 352 p.

DUPONT (B.) et LEMIEUX (F.) (dir.), *La militarisation des appareils policiers*, Les presses de l'université de Laval, Québec, 2005.

FUKUYAMA (B.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Champ, Flammarion, Paris, 1993.

FRANCART (L.), *Le livre Gris sur la Sécurité et la Défense*, coll. Stratégie et doctrine, Paris, Économica, 2006, 275 p.

GARCIN(P.), *Sécurité, insécurité. Bilan, attentes, clés pour une stratégie globale,* Armand Colin, Paris, 2005, 309 p.

GUIBERT (J-A-H, de), *De la force publique 1790*, Économica, 2005, 89 p.

HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public général : à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*, 4e édition, L. Larose, Paris, 1900.

HERODOTE, *Histoires*, Livres VII, §143, vers 420 avant Jésus-Christ.
Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, « La France face au terrorisme », La Documentation Française, 2013, 141p.

Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, Odile Jacob, La Documentation Française, Paris, 350 p.

Livre blanc de la défense et sécurité nationale, La Documentation Française, Paris, 2013, 160p.

LAVIE (X.), *Une garde nationale pour la France : proposition tendant à renforcer la réserve militaire de manière à contribuer à l'effort de défense et de sécurité intérieure de la nation,* L'Harmattan, Paris, 2010, 188 p.

MIGNOT (B.), *Il était une fois des militaires : chronique d'une mutation en cours*, L'Harmattan, 2009, 206 p.

MITTERRAND (F.), *Le coup d'Etat permanent,* Plon, *1964.*

PASCALLON (P.), *Quelles menaces, demain, sur la sécurité de la France ?*, L'Harmattan, 2005, 262p.

RUDOLPH (L.), SOULLEZ (C.), *Les stratégies de la sécurité*, PUF, 2007, 238 p.

VIGNY (A. de), *Servitude et grandeur militaire*, Victor Magen, Paris, 1836.

Travaux universitaires

CHANTEBOUT (B.), *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale,* Thèse, Paris, 1966, 447p.

DESMEULLES (H.), *La participation de l'armée de terre, de la Marine, et de l'armée de l'air aux missions de sécurité intérieure,* mémoire collectif d'enseignement optionnel, Collège Interarmées de Défense,2006, 32p.

HARAND-BUSSON (A.), *Le continuum sécurité défense*, 2013, Paris, 116 p.

MONDON (G.), *L'armée et le maintien de l'ordre public, règles relatives à l'intervention des forces militaires dans l'accomplissement des mesures de police*, Thèse, Paris, 1907, 141 p.

Articles

ASTORG (O.d'), *Au delà du tabou : l'armée dans les banlieues, Ultima ratio regum*, Revue Défense Nationale, Tribune 363, 2012, 7 p.

ATTAS (T.), « Principe d'emploi des forces armées et rôle du CPCO dans la gestion des crises civiles sur le territoire national », in *Cahiers de la sécurité*, octobre-décembre 2009, n°10.

AUBER DE PEYRELONGUE (Cpt), « le module combat crise de la Division d'Application », *Fantassin*, n°21 novembre 200 p.21.

BALZACQ (T.), « Qu'est-ce que la sécurité nationale ? », *Revue internationale et stratégique*, n°52, hiver 2003-2004, pp. 33-50.

BIZARD (A.), « La défense opérationnelle du territoire », *Revue Pouvoirs*, septembre 1986, n°38.

BOLELLI (D.), *Compte-rendu n°55*, Commission de la défense nationale et des forces armées, 19 février 2013. 10 p.

BOSSER (J-P.), *Compte-rendu n°54,* Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 13 février 2013, 12 p.

CALVEZ (J-F.), « Forces armées dans les banlieues ? "une fausse bonne idée" », *Revue Défense Nationale*, n° 759, Comité d'études de défense nationale, avril 2013, pp. 57-63.

CAZELLES (Ch.), MOREL (B.), ROCHE (S.), *Les "violences urbaines" de l'automne 2005, Événements, acteurs : dynamiques et interactions* - Essai de synthèse, Centre d'analyse stratégique, février 2007.

CDEF, « VIGIPIRATE Zone de défense de Paris », *Cahiers du Retex*, retours d'expérience 1/2008.

CHOQUET (Ch), « Evaluer la menace terroriste et criminelle », *Cultures et conflits*, 25 février 2005.

CID, *Le cadre d'emploi des armées nécessite-t-il d'être réadapté afin d'obéir aux nouveaux impératifs de la sécurité intérieure / La limite entre la sécurité intérieure et extérieure où se situe-t-elle ? S'il y en a une,* Collège Interarmées de Défense, 2006.

COSTE (F.), « L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer », *Recherches & Documents,* N°03/2011, Fondation pour la recherche stratégique, 2011.

COURTOIS (J-P.), *Avis n° 67*, Sénat, 2008.

DESCHAMPS (G.), « La police du ciel : un modèle d'approche globale », *Revue Défense nationale*, Tribune n°366.

DUBOIS (Ch.), « Le rapport explosif des RG », in *Le Parisien*, 7 décembre 2005.

FORCADE (O.), « Conseil national du renseignement et Coordonnateur national du renseignement », *Revue de défense nationale*, n°755, décembre 2012.

HANON (J-P.), « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », in *Revue internationale et stratégique*, Armand Colin, IRIS, 2003/4, n°52.

HAYEZ (Ph.), « Après le terrorisme… : quels enjeux pour les services de renseignement », *les cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010.

HOTIER, « La préparation opérationnelle des forces au contrôle des foules », *Objectif doctrine,* CDES, éd. Bilingue, n°30, février 2002.

LAFORCADE (Col de.), « L'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules », *Objectif Doctrine*, CDES, éd. Bilingue, n°30, février 2002.

LASSERRE (I.), « le renseignement face aux nouvelles menaces », in *revue politique internationale,* n°127, printemps 2010.

LEBRETON (G.), *Les atteintes aux droits fondamentaux par l'Etat de siège et l'état d'urgence*, CRDF, n°7, 2007.

LEFEBVRE (A.), « Police des mers », *ADA*, n°129, 1988.

LEMOIGNE (J-M), *Ordre public et sécurité intérieure*, Ecole de guerre, 2010, 6p.

MAGNAVAL, « La zone de défense et de sécurité dans le Code de la sécurité intérieure *», JCPA,* n°11, 17 mars 2014.

MEGIE (A.), « Le terrorisme : une réponse judiciaire ou militaire ? », in *Les Cahier français*, n°360, janvier-février 2011.

METZ (B.), « Opération Harpie : des missions de combat sur le territoire national », *Doctrine Tactique*, n°26, CDEF, décembre 2012.

MIGNOT (D.), « Défense aérienne et coopération interministérielle », *Revue de la défense nationale*, Tribune n°303, Comité d'étude de défense nationale, décembre 2012.

OACI, Rapport annuel du Conseil, document 10001, 2012.

PIERRAT (J.), « la montée en violence des mafias de banlieue », *Le Figaro*, 28 avril 2006.

PORCHER (J.), « Défense versus sécurité nationale », *Défense nationale et sécurité collective*, n°88, août- septembre 2008, p. 72.

Rapport EUROCRISE, *Les conséquences capacitaires éventuelles d'un emploi accru des forces terrestres sur le territoire national*, 2007.

Rapport d'information n°271, *fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à la suite d'une mission effectuée du 15 au 19 décembre 2010 en Guyane,* Sénat, 2010.

ROMANI (R.), *Cyberdéfense : un nouvel enjeu de sécurité nationale*, rapport d'information n°449, 8 juillet 2008.

ROMANI (R), « Cyberdeféns e : un nouvel enjeu de sécurité nationale » in *Les Cahiers de la sécurité*, n°6, octobre-décembre, 2008.

SAUVAGE (A.), NOGUEZ (T.), CHEVRIER (S.), *Armées et sécurité intérieure : perception des acteurs institutionnels civils et militaires,* Rapport C2SD, 2001, 73p.

VATHAIRE (LcL de.), « Le contrôle des foules s'impose à l'armée de terre », *Objectif Doctrine*, CDES, éd. Bilingue, n°30, février 2002.

VINÇON (S.), « Gendarmerie et nouvelles violences », in *Revue de Défense nationale*, août-septembre 1996.

WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », in *Droit & Défense*, octobre, 1994, n° 94/4.

WARUSFEL (B.), « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », in *Les cahiers de la sécurité*, n°14, octobre-décembre 2010.

Essais

BELMESSOUS (H.), *Opération banlieues : Comment l'Etat prépare la guerre urbaine dans les cités françaises,* Cahiers Libres, La Découverte, 2010, 203p.

BUI TRONG (L.), *Violences urbaines*, Bayard, 2000,183 p.

THOREL (J.), *Attentifs ensembles ! L'injonction au bonheur sécuritaire*, Cahiers Libres, La Découverte, 2013, 240 p.

Autres

CADA, *avis*, 23 mai 1991, in Comiti : 7e rapport, 1992, p 55.

IM 500, Instruction interministérielle *relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, 09/05/1995, référence 500/SGDN/MPS/OTP.

PIA-3.35, *Organisation territoriale interarmées de défense,* N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP du 20 avril 2012.

PIA 3.39 mémento de défense sur le territoire N°1098/DEF/EMA/EMP.4/NP du 06 octobre 2005.

TTA 950, *manuel provisoire d'emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules,* Armée de Terre, 2001.

TABLE DES MATIERES

Introduction générale **6**
Section I - L'intrication des droits fondamentaux et de la sécurité 6
Section II - Une terminologie complexe 8
Section III - Une évolution de la stratégie de défense 12

..... 15

TITRE I - UNE DISPARITION PROGRESSIVE DE LA DISTINCTION ENTRE SECURITE INTERIEURE ET DEFENSE NATIONALE 15

Chapitre I - sécurité nationale et prise en compte de nouvelles menaces et de nouvelles pratiques **18**
Section I - L'émergence de nouvelles menaces ou la remise en cause du territoire comme espace pertinent de la sécurité 19
§1 La généralisation de menaces protéiformes et imprévisibles 19
1) Terrorisme et criminalité organisée 20
a) Le terrorisme 20
b) Le crime organisé 21
2) Les cybermenaces 23
3) La délinquance urbaine 23
4) Les mouvements contestataires sociaux, écologistes et altermondialistes 24
§2 La fin de la superposition de l'espace souverain à l'espace sécuritaire 25
1) La suppression des frontières 25
a) Une nouvelle perception de la notion de territoire 26
b) Les flux de population 26
2) L'ambiguïté identitaire d'une partie de la population française 27
3) L'existence d'un espace cyber 28
Section II - Des pratiques sécuritaires en OPEX à la résurgence d'un soldat policier 29
§1 La proportionnalité de la riposte en OPEX comme moteur du phénomène 29
1) Une prise en compte doctrinale tardive 30
2) Une traduction opérationnelle efficace mais limitée 31
§2 Les forces armées et le maintien de l'ordre sur le territoire national 32
1) Le cadre juridique de l'emploi des forces armées dans le maintien de l'ordre 34
a) Les fondements juridiques de l'intervention des forces armées dans le maintien de l'ordre 34
b) Le mécanisme des réquisitions 36
2) L'appréhension de la mission par les autorités militaires 38
a) La responsabilité des chefs 38
b) La préparation et l'emploi des forces 41

Chapitre II - sécurité nationale et confusion des genres **44**
Section I - Une imbrication de l'outil défense dans la sécurité intérieure 45
§1 L'effet cliquet du plan Vigipirate et ses conséquences 45
1) Un dispositif en constante adaptation 46
2) De l'intrication organique au rôle préventif assumé en matière de sécurité intérieure 48
§2 Harpie : fer de lance de la sécurité intérieure en Guyane 49
1) De l'opération Harpie à l'opération Harpie « *pérenne renforcée* » 50
2) Opportunisme et emploi de forces armées dans la sécurité intérieure Guyanaise 51
3) L'intervention des forces armées dans le département de Guyane : une nécessité opérationnelle.. 51
Section II - Un renseignement janiforme 53
§1 La convergence des outils de renseignement 54
1) La lutte contre une même menace majeure 54

2) Une coordination des services 55
3) La mutualisation des moyens 57
§2 Renseignement et re-judiciarisation en matière de terrorisme 58
1) La mise en place d'un arsenal législatif massif à l'encontre du terrorisme transnational 59
2) La possibilité d'inclure les éléments recueillis par le renseignement dans les procédures judiciaires 60

TITRE II -LA FIN DU MONOPOLE DE L'EXCEPTION POUR L'INTERVENTION DES FORCES ARMEES DANS LA SECURITE INTERIEURE 62

Chapitre I - L'existence maintenue d'une relation causale entre l'exceptionnel et les forces armées 64
Section I - Une réponse classique et constitutionnelle à des événements exceptionnels 65
§1 La nécessité du régime de l'article 16 de la Constitution et de l'État de siège 65
1) Le chef des armées et l'article 16 de la Constitution 67
2) L'état de siège 68
§2 De la gestion de crise à la crise d'identité 70
1) L'organisation territoriale interarmées de défense et la gestion des crises 71
a) Une chaîne de commandement militaire symétrique à la chaîne civile 71
b) Un contrat opérationnel massif 72
2) L'engagement des forces armées sur le territoire 73
a) La procédure de demande de renfort des forces armées 74
b) La nature de la demande 75
Section II - Une mise en œuvre de moyens exceptionnels pour une situation classique 75
§1 La sécurité des espaces aériens 76
1) Une pratique internationale réglementée 76
2) L'existence de moyens matériels et organisationnels conséquents 77
a) Une chaîne de commandement réactive 77
§2 La sécurité en mer 79
1) Le statut de police par les missions exercées 80
a) Les missions de police en haute mer 80
b) L'action de l'Etat en mer 81
2) Le statut de police par les pouvoirs des commandants de bord 82
3) Le statut de police par les compétences du préfet des affaires maritimes 83

Chapitre II - L'argument militaire comme réponse éventuelle de la sécurité nationale aux nouvelles menaces identifiées 84
Section I - Une anticipation opérationnelle insuffisante des menaces 85
§1 L'évolution du rôle de l'armée sur le territoire national 85
1) Des modèles dépassés et abandonnés 86
2) La Défense opérationnelle du territoire : un modèle inadapté 88
§2 Les limites des forces de sécurité classiques et ses conséquences 91
1) Une crise hors norme 92
2) Des forces débordées ? 93
3) La renaissance d'un ennemi intérieur ? 95
Section II - Une réelle prise en compte doctrinale des menaces 96
§1 La planification du déploiement des forces de 3e catégorie 97
1) Le contexte et conditions d'engagement 97
2) Les unités pouvant être déployées 98
3) Doctrine, entrainement et matériels 100
§2 Les dangers de la tentation sécuritaire 101

Conclusion générale 104

BIBLIOGRAPHIE 106

TABLE DES MATIERES 111