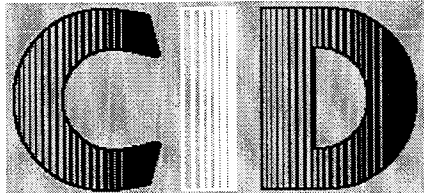


COLLEGE INTERARMEES



DE DEFENSE

EPO N° D 05

*ÉTUDE PARTICULIÈRE À OPTION*

RESPONSABILITE DES MILITAIRES  
EN MATIERE D'ORDRE PUBLIC

SOUS LA DIRECTION DU :  
LIEUTENANT-COLONEL EUSTACE



LCL BERGOT - GENDARMERIE  
CE FELTEN - GENDARMERIE  
CDT KAMARA - TERRE SENEGAL  
LCL FABRE - AIR  
LCL ESCHER - TERRE SUISSE

- 4° PROMOTION 1996 - 1997 -



PARIS, le 27 mars 1997

## **FICHE SYNTHÈSE**

Comité d'étude D 05

**Objet: Etude Particulière à Option n° D 05**

**Pièce Jointe: Mémoire EPO / D 05**

CID  
21, Place Joffre  
BP 46  
00445 ARMEES

La responsabilité des militaires en matière d'ordre public est une notion relativement ancienne qui mérite pourtant quelques précisions, notamment en matière d'engagement à l'intérieur des enceintes militaires. A cet effet, le comité d'étude D 05 mis en place au sein du Collège Interarmées de Défense a reçu pour mission d'analyser et de suggérer une clarification des responsabilités dans ce cadre d'emploi en vue de lever toute ambiguïté sur l'interprétation de l'Instruction Interministérielle n° 500 SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1995.

Après avoir appréhendé les textes en vigueur et défini la répartition des responsabilités en ce domaine, le comité d'étude a formulé des propositions figurant dans le mémoire joint. Il est intéressant de noter que les outils réglementaires et législatifs très abondants en la matière, embrassent déjà largement l'ensemble de la question. Selon les conclusions du comité d'étude, il reste toutefois à adapter la situation particulière des enceintes militaires aux grands principes du maintien de l'ordre qui doivent rester immuables.

Dans cette perspective, le rôle fondamental du préfet en matière d'ordre public et la nécessaire implication de l'autorité militaire chargée de veiller à la sécurité des installations placées sous sa surveillance doivent recevoir une délimitation rigoureuse.

Les textes législatifs de 1791 constituent la base légale des grands principes d'emploi des forces armées au maintien de l'ordre. Ils prévoient également que l'autorité militaire n'exerce ses prérogatives que « sur les troupes et sur les autres objets dépendant de leur service ». Confiant la responsabilité du maintien de l'ordre à l'autorité civile, ces textes ont prévu très tôt le recours à la réquisition écrite. Plus récemment, l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense reprend largement ces grands principes. Enfin, l'instruction interministérielle du 9 mai 1995 précise par ailleurs que « le maintien de l'ordre relève de l'autorité militaire dans les installations et les établissements militaires ».

On comprend dans ces conditions pourquoi un certain doute ait pu s'instaurer sur le point de savoir dans quelle mesure les préfets pouvaient de droit exercer la plénitude de leurs attributions au maintien de l'ordre dans les enceintes militaires.

Notion parallèle du maintien de l'ordre, la protection des installations militaires trouve son assise juridique dans deux instructions importantes de 1993. Elles permettent d'identifier le type de menace auquel l'autorité militaire reste seule compétente pour intervenir tout en laissant à l'autorité civile la maîtrise des opérations externes. Dans la mesure où ces deux notions ne sont pas assimilables, il y a lieu de bien les dissocier de façon à clarifier les domaines de responsabilité respectifs.

En fait, de nombreuses voies sont possibles si l'on veut affiner la notion de répartition des responsabilités au maintien de l'ordre dans les enceintes militaires. Une distinction préalable entre troubles concernant la défense nationale et ceux qui en sont indépendants mérite d'être toutefois privilégiée. Parmi les nombreuses solutions envisageables, six ont retenu l'attention du comité d'étude. Toutes ne possèdent pas le même taux d'applicabilité.

On retiendra par exemple une hypothèse:

- confiant le commandement direct des forces d'intervention à l'autorité militaire,
- accordant à l'autorité militaire des pouvoirs identiques aux présidents des assemblées,
- permettant à l'autorité militaire de demander le concours des forces mobiles,
- prévoyant la mise en oeuvre d'une convention entre les autorités civile et militaire,
- réquisitionnant conjointement les forces mobiles,
- demandant l'intervention des forces mobiles à l'autorité civile.

Après avoir analysé les principales contraintes de chacune des hypothèses, le comité d'étude privilégie la dernière solution. En effet, assimiler la demande d'intervention des forces mobiles à l'autorité civile, seule compétente sur le territoire national en matière d'ordre public, à la procédure d'intervention en milieu carcéral, semble réaliste.

\* \* \*

Ainsi, sans remettre en cause la légitime préoccupation de l'autorité militaire de conserver dans les enceintes placées sous sa responsabilité un contrôle permanent, l'autorité civile conserverait l'entière responsabilité des opérations de maintien de l'ordre public. La proposition du comité d'étude D 05 du Collège Interarmées de Défense présente l'avantage

d'une certaine souplesse de mise en oeuvre tout en conservant le cadre législatif actuel. Ainsi, la modification du dispositif réglementaire pourrait trouver une issue moins contraignante.

# **RESPONSABILITÉS DES MILITAIRES** **EN MATIÈRE D'ORDRE PUBLIC**

## **PLAN DU MEMOIRE**

### **INTRODUCTION**

### **I° Partie . RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS AU MO**

#### **-I - L'OBJET DU MAINTIEN DE L'ORDRE SA SPÉCIFICITÉ**

- L'origine des forces spécialisées pour le maintien de l'ordre
- L'objet du Mo
- Le champ d'application du MO
- Les spécificités du MO

#### **-II - RÔLE DE L'AUTORITÉ CIVILE**

- Économie de la législation
- Situations exceptionnelles
- Cas particuliers

#### **-III - RÔLE DE L'AUTORITÉ MILITAIRE**

- Les états d'exception
- L'autorité militaire responsable de l'exécution
- Autorités pouvant requérir les forces armées

#### **IV - PROCÉDURES**

- Demandes de concours et réquisitions

- Modalités d'exécution

## **2° Partie . RESPONSABILITÉS DE L'AUTORITÉ MILITAIRE DANS LA PROTECTION DE SES INSTALLATIONS**

### **I - RESPONSABILITÉ GÉNÉRALE**

### **II - RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE**

### **III - LA NOTION DE PROTECTION**

- La protection externe
- La protection interne

### **IV - TRAITEMENT DU TROUBLE À L'ORDRE PUBLIC DANS UNE ENCEINTE MILITAIRE**

- Troubles provoqués par des militaires
- Troubles provoqués par des personnels civils

## **3° Partie . LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES**

### **I- Commandement direct des forces d'intervention**

- Le cadre légal
- Les scénarios possibles

### **II- Accorder à l'autorité militaire des pouvoirs identiques aux présidents des assemblées**

- le pouvoir des présidents d'assemblées
- les obstacles

### **III- Demande de concours**

### **IV- Convention entre l'autorité militaire et l'autorité civile**

- Les limites de la solution
- Adaptation possible du dispositif actuel

### **V- Réquisition conjointe de l'autorité militaire et de l'autorité civile**

- Quelle autorité requérante?
- Organisation des opérations

#### **VI-Demande d'intervention adressée à l'autorité civile**

- Les interventions dans les établissements pénitentiaires
- Adaptation aux établissements militaires
- Procédure possible

### **CONCLUSION**

\* \* \*

\* \*

\*

**L**e maintien de l'ordre a de tout temps été une opération délicate que le pouvoir gouvernemental a cherché à contrôler rigoureusement. Pendant très longtemps, seules les forces armées ont disposé des moyens pour exécuter ce genre de mission ( des hommes disciplinés, des armes, éventuellement des chevaux ). Aussi, dès la période révolutionnaire, il est apparu qu'il fallait régler les possibilités de mise en mouvement de la force armée, et tout en reconnaissant à l'autorité militaire des prérogatives pour assurer la protection de ses installations. L'emploi de la troupe au maintien de l'ordre n'a désormais pu se faire qu'en vertu d'une réquisition de l'autorité civile. Les conditions d'emploi des forces armées au maintien de l'ordre sont ainsi clairement définies. Il subsiste toutefois une incertitude pour le traitement des troubles dans les établissements militaires.

Ainsi, l'instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre indique que " le maintien de l'ordre public relève de l'autorité militaire dans les installations et les établissements militaires". Cette disposition devait faire l'objet d'une instruction particulière qui n'est toujours pas parue. Or, tous les textes concernant le maintien de l'ordre et les procédures d'emploi des forces mobiles désignent le préfet comme seul responsable du MO. Les forces armées ne peuvent être utilisées dans ce cadre que par le préfet. Que ce soit pour la mise en oeuvre, l'emploi des forces mobiles ou pour les opérations elles-mêmes, l'autorité civile est la personne clé du maintien de l'ordre. Responsable de l'ordre public sur l'ensemble du département, la compétence du préfet dans les installations militaires reste à préciser. Mais les troubles dans les établissements militaires sont-ils des troubles à l'ordre public?

L'expression d'ordre public évoque communément l'ordre de la rue . Cette conception populaire n'est pas totalement inexacte, mais la notion d'ordre public est juridiquement beaucoup plus subtile. L'ordre se comprend aussi comme organisation de la stabilité sociale sans laquelle les sociétés humaines ne sauraient vivre et qu'il appartient à l'État d'assurer. L'ordre public se présente alors comme l'ensemble des institutions qui tendent à garantir tant la sécurité des rapports entre les citoyens que le cours normal de la vie publique. A cet égard, le bon fonctionnement des établissements militaires entre dans le cadre de l'ordre public, et un trouble dans un tel établissement est d'ordre public.

L'autorité civile devrait donc être responsable de l'ordre public dans les établissements militaires, mais la loi ne lui a pas donné expressément cette prérogative. Il semble donc qu'il existe à ce propos deux problèmes distincts, d'une part la responsabilité du maintien de l'ordre qui incombe à l'autorité civile sauf dans les établissements militaires, d'autre part l'emploi de la force, qui dans le temps normal ne peut être mise en oeuvre que par l'autorité civile.

Le cas de ces établissements est à cet égard intéressant. Chargée d'assurer la sécurité et la protection de ses propres installations et disposant de moyens pour y parvenir, l'autorité militaire est en mesure d'assurer le maintien de l'ordre dans ses établissements, et les troubles qui s'y déroulent peuvent être des troubles à l'ordre public. Dans la plupart des installations, il existe des unités d'intervention dont le volume est adapté au besoin de l'établissement, et qui ont pour mission de régler les problèmes de sécurité, l'intrusion de personnes étant une des hypothèses envisagées. Toutefois, quelles sont leurs possibilités d'action réelles lorsque les "perturbateurs" viennent de l'intérieur de l'établissement?

L'accès aux établissements militaires est strictement réglementé et soumis à l'autorisation préalable du chef d'établissement. Cette mesure est parfaitement justifiée car il est indispensable que l'autorité militaire dispose des moyens juridiques pour assurer sa mission de protection de ses installations.

Cependant, les personnes bénéficiant du droit de pénétrer dans les établissements sont de plusieurs types. Il y a tout d'abord ceux qui n'ont que des autorisations temporaires, qui doivent à ce titre s'en tenir à la stricte raison de leur visite (travail sur un chantier, participation à une réunion...). A côté de ces "invités" il y a les permanents qui eux mêmes se subdivisent en deux catégories, les militaires et les employés civils de la Défense.

Les militaires sont soumis au code de justice militaire et au règlement de discipline générale. Les textes régissant leurs obligations sont parfaitement définis et leur statut de militaire les met dans une situation dérogatoire par rapport aux autres citoyens. Ainsi ne peuvent-ils jouir du droit de grève ou du droit d'expression comme tout un chacun. Les troubles pouvant être occasionnés par ces personnels peuvent survenir aussi bien sur le territoire national qu'en opération et peuvent concerner la sécurité de la défense. Il est donc tout à fait normal que l'autorité militaire dispose d'un arsenal légal pour traiter ce genre d'affaires dès le temps de paix.

En revanche, que penser de troubles occasionnés par les autres personnels qui travaillent dans les établissements de la défense, les personnels civils. Si, en tant que personnels travaillant pour la défense ils sont soumis à certaines obligations, ils jouissent pleinement de leurs droits civiques dont le droit de grève. A ce titre, concernant des revendications syndicales n'ayant aucun rapport avec la sécurité de la défense, ils doivent bénéficier des mêmes garanties que tout citoyen, notamment en ce qui concerne le droit de manifester. La réunion des grévistes est interdite dans les établissements militaires mais le droit de réunion syndicale est autorisé, l'autorité militaire devant même fournir le local. Tout chef d'entreprise civile interdit aussi la réunion de grévistes dans son établissement mais pour se faire respecter, il est astreint à une procédure judiciaire pour obtenir le concours de la force publique, dont la mise en oeuvre sera assurée par le préfet et l'exécution contrôlée par l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, l'emploi de la force pour les opérations de maintien de l'ordre est parfaitement codifié afin de permettre à tout manifestant de quitter la manifestation et de prendre conscience de la situation au moment où les opérations de force vont être engagées.

L'ensemble des emprises militaires n'est pas couvert par le secret de la défense, et si l'accès aux installations militaires est réglementé, il semble nécessaire de faire une différenciation entre le trouble à l'ordre public dans une zone quelconque de l'installation militaire ( zone vie, atelier de réparation ou de construction ), et les zones protégées, réservées ou points sensibles. Cette différence existe déjà puisque l'autorité militaire doit définir des *zones militaires sensibles*, zones sur lesquelles sont implantées ou stationnées un ou plusieurs éléments militaires dont la disparition ou la destruction serait de nature à porter atteinte à la mission des armées. Les réunions syndicales elles-mêmes *ne peuvent se tenir dans les bâtiments situés dans les zones protégées, réservées ou constituant un point sensible*. Le nouveau code pénal prévoit d'ailleurs des sanctions pour toute personne s' introduisant sans autorisation (art 413-7).

Toutefois, aucune spécification n'est prévue pour le reste de l'emprise militaire, qui ne peut toutefois *devenir un lieu d'exception, l'action des lois devant être également libre et puissante dans tous les lieux*. Il importe donc de mettre en place une réglementation pour l'emploi des forces de maintien de l'ordre dans les établissements militaires de manière à permettre à l'autorité militaire d'assurer sa mission de protection de l'outil de défense, dans le respect des libertés fondamentales du citoyen.

\* \* \*

Après avoir défini les responsabilités respectives de l'autorité civile et de l'autorité militaire dans le cas général, nous aborderons les prérogatives de l'autorité militaire dans ses installations propres, puis nous étudierons les différentes solutions qui peuvent s'offrir pour réglementer la procédure du maintien de l'ordre dans les enceintes militaires.

\* \* \*  
\* \*  
\*

## 1<sup>re</sup> PARTIE

# RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS AU MAINTIEN DE L'ORDRE

## I - L'OBJET DU MAINTIEN DE L'ORDRE ET SA SPÉCIFICITÉ

### • L'origine des forces spécialisées pour le Maintien de l'Ordre

Les armées ont de tout temps été employées pour assurer des missions de maintien ou de rétablissement de l'ordre. Celles-ci représentaient alors la seule force publique dont disposait l'autorité civile pour remplir cette mission ( loi du 14 septembre 1791 art 1 ).

Cependant, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les manifestations récurrentes de viticulteurs du sud de la France mettent en évidence l'inadaptation des troupes régulières dans le cadre du maintien de l'ordre. En effet, les formations des forces armées ne sont pas instruites à cet effet et elles ne disposent pas du matériel spécifique indispensable pour ce genre de mission.

Afin de remédier définitivement à cette situation, le Parlement se résout à voter la loi du 22 juillet 1921, instituant les Pelotons Mobiles de Gendarmerie, destinés au maintien de l'ordre sur toute l'étendue du territoire. Ces forces constituent des réserves générales à disposition du Ministère de la Guerre, qui est le seul à disposer de moyens de maintien de l'ordre. Ceux-ci permirent de mettre un terme à l'engagement systématique des troupes régulières.

En 1944, les pouvoirs publics décident de disposer d'une force civile spécialisée dans le maintien de l'ordre, et créent les Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS). L'arrivée de ces unités permet à l'autorité civile, responsable du maintien de l'ordre public, de renoncer définitivement à la réquisition d'unités ordinaires de l'armée de terre pour les opérations d'intervention au maintien de l'ordre.

### **• L'objet du MO**

Le maintien de l'ordre a pour objet de prévenir les troubles afin de ne pas avoir à les réprimer. Il comporte avant tout des mesures préventives dont l'importance ne doit jamais être perdue de vue. Il comporte également, si l'ordre est cependant troublé, des mesures destinées à le rétablir (Instruction interministérielle n° 500 du 9 mai 1995, art 1).

A cet effet, l'Ordonnance du 7 janvier 1959, portant organisation générale de la défense précise que **le maintien de l'ordre est une mission de défense civile qui relève exclusivement du ministre de l'intérieur, donc de l'autorité civile**. Cette dernière est, par conséquent, responsable de la préparation et de la mise en oeuvre des mesures correspondantes. Elle exerce ses attributions sous l'autorité du ministre de l'intérieur et du ministre des départements et territoires d'outre-mer, chacun pour ce qui le concerne.

Les présidents des assemblées parlementaires, les préfets maritimes et l'autorité judiciaire jouissent également de compétences spécifiques dans ce domaine. En outre, le maintien de l'ordre relève de l'autorité militaire dans les installations et les établissements militaires (Instruction interministérielle n° 500, art 2).

### **• Le champ d'application du MO**

Le maintien de l'ordre a pour finalité de garantir l'ordre républicain, c'est à dire la protection des personnes, des biens et des institutions contre des menaces ou des actions intérieures, venant de perturbateurs. Sont donc exclues, les menaces extérieures qui relèvent de la politique étrangère et de la défense nationale, parfois du contre-espionnage, et les catastrophes naturelles ou technologiques qui sont du ressort de la sécurité civile.

Toutefois, s'agissant de « la menace intérieure d'origine extérieure », la question se pose de savoir quand on passe d'une situation de maintien de l'ordre (le dispositif VIGIPIRATE en est une concrétisation) à une situation différente, nécessitant davantage de moyens, qui pourrait entrer dans la notion de protection, (4° volet de la défense nationale définie par le Président de la République le 22 Février 1996).

Les formes et les niveaux de désordre public sont multiples. Selon Monsieur Pierre Messmer (annexe 2), ils vont « du trouble temporaire de la circulation automobile jusqu'à la guerre civile en passant par les manifestations plus ou moins violentes, la grève des services publics, le banditisme organisé, la délinquance économique, le terrorisme, le putsch ou l'insurrection ».

Elles varient dans le temps et dans l'espace. A chaque forme, à chaque niveau de désordre doit correspondre une réponse appropriée et des moyens adaptés afin d'assurer l'efficacité de la remise en ordre à un coût social acceptable.

### **• Les spécificités du MO**

Le maintien de l'ordre obéit aux règles fondamentales suivantes:

- il est toujours plus efficace d'agir, plutôt que d'être contraint à réagir, d'où l'importance incontournable du renseignement permanent, général ou ciblé
- l'affrontement doit toujours être considéré comme le moyen ultime et extrême de remplir la mission de MO. On lui préférera systématiquement la négociation
- en cas d'affrontement, le respect des personnes et des biens demeure essentiel.

### • Les moyens

Ils sont de deux types, les moyens civils, spécialisés ou non, (les compagnies d'intervention de la police nationale et les compagnies républicaines de sécurité ) et les forces armées.

Pour leur emploi au maintien de l'ordre, les forces armées sont classées en trois catégories:

- 1°. Les formations de la gendarmerie départementale et de la garde républicaine
- 2°. les formations de la gendarmerie mobile
- 3°. les formations des forces terrestres, maritimes, aériennes, les services communs ainsi que les formations de la gendarmerie mises sur pied à la mobilisation ou sur décision ministérielle.

Seules les forces de deuxième catégorie, qui constituent une réserve gouvernementale, sont spécialisées pour le maintien de l'ordre.

La réquisition de moyens non spécialisés dans le MO demeure donc légalement possible mais est toutefois limitée dans les faits, car les unités des armées sont inadaptées aux missions d'ordre public, tant au point de vue des matériels qu'au niveau de leur instruction.

La tactique militaire est en effet très différente de la tactique du maintien de l'ordre dans laquelle l'ouverture du feu est strictement réglementée. L'existence d'unités spécialisées dans le MO est actuellement la règle dans pratiquement tous les pays occidentaux, mais la législation y permet toutefois, en cas de situation insurrectionnelle, de faire appel à des unités de l'armée de terre pour des opérations de maintien de l'ordre comme cela a été le cas à Los Angeles en 1992 ou actuellement en Israël ou en Irlande du Nord.

## II - RÔLE DE L'AUTORITÉ CIVILE

### • Économie de la législation

La loi *sur les rapports du pouvoir civil avec l'autorité militaire dans les places de guerre et postes militaires*, a clairement défini les compétences et les relations en matière d'ordre public, en temps de paix, à l'intérieur des établissements et installations militaires ( loi du 10 juillet 1791, art 6 ). Elle affirme sans ambiguïté la prééminence de l'autorité civile en matière de police intérieure, confirme l'autorité des *agents militaires* dans le domaine disciplinaire et précise le devoir d'assistance dont l'autorité militaire est redevable envers l'autorité civile. Le fait que la même loi exclue que les établissements militaires puissent devenir des lieux d'exception, confirme indiscutablement cette orientation légale.

Bien qu'issu d'une loi déjà ancienne, le principe de prééminence de l'autorité civile en matière d'ordre public a été repris par le décret 82-389 du 10 mai 1982. En effet, en son article premier, il y est précisé que le préfet est dépositaire de l'autorité de l'État dans le département sans qu'il soit fait nulle part mention d'une quelconque exception à ce principe général. Le préfet a la charge "*des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public, il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales*". En l'absence de dérogations, cette description des compétences ne fait naître aucun doute quant aux responsabilités du maintien de l'ordre dans les établissements militaires. Il n'existe en effet aucun texte légal qui prévoit un régime d'exception qui exclurait le domaine militaire du régime général en matière d'ordre public.

### • Les situations exceptionnelles

En situation extraordinaire, les dispositions de l'ordonnance 59-147, portant sur l'organisation générale de la défense inverse les compétences en matière d'ordre public en précisant que « *dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du gouvernement, le commandement militaire désigné à cet effet devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires. .../... Les commandants en chef ont complète autorité sur leurs forces et moyens militaires. Ils sont investis par le gouvernement, dans la zone géographique intéressée, des pouvoirs relatifs à la défense civile...* »

Les compétences générales des autorités civiles sont explicitement confirmées par le décret 95-573 du 2 mai 1995 relatif à la dispersion des attroupements. Celui-ci précise que le maintien de l'ordre relève **exclusivement du ministre de l'intérieur** et que les forces armées ne peuvent y participer que **lorsqu'elles en sont légalement requises**. Ces dispositions excluent l'engagement spontané de moyens militaires, même à l'intérieur d'une enceinte relevant de l'autorité militaire.

### • Cas particuliers

Les seules dérogations légales au principe de prééminence de l'autorité du ministre de l'intérieur en matière de maintien de l'ordre se trouvent dans l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et dans le code de procédure pénale.

L'ordonnance précitée octroie aux présidents de ces assemblées la responsabilité de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de leurs enceintes.

Ils peuvent à cet effet requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Cette disposition a toutefois un fondement constitutionnel puisqu'il s'agit de respecter le principe de séparation des pouvoirs, tout en permettant au pouvoir législatif de travailler. Le code de procédure pénale quant à lui permet aux présidents de cours de faire intervenir la force publique quand l'audience est troublée ( art 321 et 404 ).

Dans ces cas particuliers l'utilisation de la force publique reste confiée à des autorités civiles.

### **III - RÔLE DE L'AUTORITÉ MILITAIRE**

L'emploi des forces armées au maintien de l'ordre est défini par des textes réglementaires, en particulier par l'instruction interministérielle n° 500 du 09 mai 1995, qui précise les prérogatives de l'autorité civile ainsi que la forme de participation des forces armées par voie de réquisition ou de demande de concours, l'organisation et l'emploi de ces forces. Ce texte qui précise les conditions d'emploi des forces armées pour le maintien de l'ordre se fonde sur les principes légaux établis dès 1791.

Ainsi selon l'article 8 de la loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique "aucun agent ou détachement de troupes de ligne ne peut agir dans l'intérieur de la république sans réquisition légale ". Cette loi dispose en outre que "la réquisition de la force publique dans l'intérieur du royaume appartient aux officiers civils suivant les règles déterminées par le pouvoir législatif "(art 10 ) et qu'en conséquence la force publique est "essentiellement obéissante, nul corps armé ne peut délibérer ".(art.12)

En matière de maintien de l'ordre, il apparaît donc que l'autorité militaire ne détient qu'un rôle subordonné par rapport à l'autorité civile qui seule a le pouvoir de décision. En effet, le maintien de l'ordre constituant une mission de défense civile, seule l'autorité civile en est responsable. Ainsi que l'énonce l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense civile « le ministre de l'intérieur prépare en permanence et met en oeuvre la défense civile ....Il est responsable à ce titre de l'ordre public....Il reçoit du ministre des armées, pour le développement et la mise en oeuvre des moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées et notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel des forces militaires ».

#### **• Les états d'exception**

Si le principe de prééminence de l'autorité civile est une constante en matière de maintien de l'ordre, l'autorité militaire peut dans les situations exceptionnelles se voir investie de la responsabilité de l'ordre public.

Ainsi l'article 17, de l'ordonnance portant organisation générale de la défense et la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège, indique que l'autorité militaire peut également devenir responsable de l'ordre public à titre général.

Hormis ces périodes d'exception, l'autorité militaire n'est ni habilitée ni compétente à mener des opérations de maintien de l'ordre qui demeurent fondamentalement des missions de défense civile.

## **• L'autorité militaire responsable de l'exécution**

Toutefois, par exception, l'autorité militaire est responsable de la sécurité des installations et des établissements militaires ( loi du 10 juillet 1791 art14 ) mais lorsqu'il s'agit de maintien de l'ordre, elle s'en remet à la loi qui stipule que l'autorité civile seule peut prendre certaines mesures (loi du 14 septembre 1791 art 1, 2, 8, 10 ). Ces mesures sont les réquisitions et les décisions qui mettent fin aux réquisitions.

De ce fait, l'autorité militaire est responsable de l'exécution des réquisitions : elle peut employer les moyens qu'elle désire et appliquer les procédés qu'elle souhaite tant qu'elle mène à bien l'exécution de la réquisition. Sa responsabilité peut être engagée sur le plan pénal si l'exécution a entraîné des infractions à la loi pénale, la force a pu notamment être utilisée de manière disproportionnée même si son emploi a été autorisé.

En effet, selon les termes de l'article 2, " les forces armées ne peuvent participer au maintien de l'ordre que lorsqu'elles en sont légalement requises". Les réquisitions des forces armées sont adressées par l'autorité civile territorialement responsable au commandant de la gendarmerie pour les forces de gendarmerie, au commandant militaire compétent pour les autres forces . "La responsabilité de l'exécution incombe à l'autorité militaire requise qui reste seule juge des moyens à y consacrer ".

## **• Autorités pouvant requérir les forces**

L'article 27 de l'IM 500 détermine les autorités susceptibles de requérir les forces armées.

- les présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président ;
- les préfets de zone , les préfets de département dans les limites de leur compétence territoriale et sous réserve des dispositions de l'article 33, les sous-préfets les maires ou leurs adjoints, les commissaires de polices ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'inspecteur divisionnaire chef de circonscription ;
- les hauts commissaires de la République et les administrateurs supérieurs dans les territoires d'outre-mer ainsi que les préfets représentant du gouvernement dans les collectivités locales d'outre-mer ;
- les présidents de cours et tribunaux civils et militaires pour le maintien de l'ordre dans les enceintes où ils sont compétents ;
- les préfets maritimes en mer .

Ces dispositions ne font pas obstacle aux pouvoirs des procureurs généraux, des procureurs de la République, des juges d'instruction, des officiers de police judiciaire (art 16 du code de procédure pénale ) et des officiers de police judiciaire des forces armées (art.82 du code de justice militaire )

## IV - LES PROCÉDURES

Le préfet, pour l'exercice de ses responsabilités de défense à caractère non militaire, peut demander le concours des forces armées ou les requérir dans les cas prévus par la loi ( décret n° 83-321 du 20 avril 1983 - art.5) .

### • Demandes de concours et réquisitions

La demande de concours qui est la règle pour l'emploi des CRS au maintien de l'ordre ne peut s'appliquer que marginalement pour la force armée, et pour des missions ne sortant pas du cadre de l'activité normale de ces forces. Elle doit être écrite, sans pour autant revêtir une forme particulière.

En revanche, la réquisition est une condition légale d'emploi de la force armée au maintien de l'ordre : *Aucun corps ou troupe de ligne ne peut agir dans l'intérieur du royaume sans une réquisition légale* ( loi du 14 septembre 1791 - art 8). La réquisition des forces armées est adressée à l'autorité civile territorialement responsable au commandant de gendarmerie pour les forces de gendarmerie, au commandant militaire compétent pour les autres forces. La responsabilité de l'exécution de la réquisition incombe à l'autorité militaire requise qui reste juge des moyens à y consacrer . »

Les diverses réquisitions qui peuvent être délivrées sont classées en trois catégories :

a)- *les réquisitions générales* qui ont pour objet d'obtenir des autorités militaires un ensemble de moyens en vue de leur utilisation pour le maintien de l'ordre

b)- *les réquisitions particulières* qui ont pour objet de confier à une unité une mission précise et délimitée. Elles peuvent notamment prescrire l'emploi de la force, mais ne suffisent pas pour permettre l'usage des armes. En cas d'extrême urgence, elles peuvent ne pas être précédées d'une réquisition générale.

c)- *les réquisitions complémentaires spéciales*, qui ont pour objet de prescrire l'usage des armes hors les deux cas d'emploi de la force sans formalité préalable, prévus par l'article 431-3 du code pénal.

Les réquisitions particulières et spéciales sont toujours adressées au commandant d'unité. Quel que soit le type de réquisition délivrée, l'autorité requérante peut toujours substituer une réquisition nouvelle à la réquisition initiale .

**Toute réquisition doit être faite par écrit, datée, signée et rédigée sous la forme fixée à l'article 22 de la loi du 3 août 1791 sous peine de nullité**

### • Modalités d'exécution

Dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, il est procédé à des sommations avant l'emploi de la force. Ces sommations, ainsi que la décision de recours à la force, obéissent aux prescriptions légales et doivent être exclusivement exécutées par des personnels habilités (officier de police judiciaire ). A cet égard, les personnels des trois armées (y compris l'autorité militaire ) sont incompétents pour mener seuls les opérations de maintien de l'ordre sous peine de vice de forme ( art 431-3 du code pénal ).

En effet, le préfet ou le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, ou mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'inspecteur divisionnaire chef de

circonscription, doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la forces après les sommations. Si elle n'effectue pas elle même les sommations, l'autorité civile désigne un officier de police judiciaire pour y procéder» ( art 413-3 du code pénal ).

\* \* \*

Ainsi, dès la révolution, le pouvoir législatif a tenu à subordonner pour le maintien de l'ordre public en période normale, la force publique, aux autorités administratives par la règle des réquisitions. De ce fait, l'autorité militaire, responsable de la sauvegarde des installations à l'intérieur des casernes, établissements et enceintes militaires n'est ni habilitée, ni compétente pour y assurer le maintien de l'ordre car ces sites ne peuvent constituer des lieux d'exception. Il convient donc de mettre en place les outils juridiques nécessaires pour permettre aux autorités militaires d'assurer la sécurité et l'ordre en cas de troubles dans leur zones de responsabilité qui à priori relèvent du ministère de la défense.

\* \* \*  
\* \*  
\*

## **2me PARTIE**

# **RESPONSABILITÉS DE L'AUTORITÉ MILITAIRE DANS LA PROTECTION DE SES INSTALLATIONS**

Par la nature même de ses missions et par le poids de son histoire, l'institution militaire a vocation à la défense de ses propres installations. Elle revendique donc en toute légitimité la maîtrise des sites placés sous sa surveillance.

## **I - RESPONSABILITÉ GÉNÉRALE**

Cette réalité historique ne trouve pas seulement son fondement en temps de guerre, mais également dès le temps de paix. En effet, la loi du 10 juillet 1791 pose dans son article 6 que l'autorité militaire n'exerce ses prérogatives que « sur les troupes, et sur les autres objets dépendant de leur service ». Par ailleurs, la loi précise que « la police intérieure et tous autres actes du pouvoir civil n'émaneront que des magistrats et autres officiers civils préposés par la constitution pour veiller au maintien des lois ».

De plus, la loi du 14 septembre 1791 indique dans son article 8 « qu' aucun corps ou détachement de troupe de ligne ne peut agir dans l'intérêt du royaume sans une réquisition légale ». La justification d'une intervention militaire à des fins de maintien de l'ordre réside donc bien dans la notion de survie de la Nation. Sans mise en péril de la Nation, aucune action armée autonome ne saurait trouver de fondement juridique.

Ainsi, le pouvoir législatif subordonne sans équivoque la force publique aux autorités administratives pour le maintien de l'ordre en période normale par le biais des réquisitions. Le partage des responsabilités en matière d'ordre public entre autorités civile et militaire ne présente sur ce point aucune difficulté d'interprétation. Le maintien de l'ordre constitue naturellement une mission de défense civile et l'autorité civile en est responsable.

En revanche, il incombe aux autorités militaires de déférer aux réquisitions qui leur sont adressées par les autorités civiles.

On comprend donc bien le sens dans lequel le législateur a voulu encadrer les opérations de maintien de l'ordre en temps de paix sur le territoire national.

Cependant, il existe dans les textes une responsabilité particulière confiée aux autorités militaires lorsque le maintien de l'ordre se déroule à l'intérieur d'une enceinte militaire.

## **II - RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE**

L'instruction interministérielle n° 500/SGDN/MPS/OTP du 09 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre pose le principe d'une responsabilité de droit reconnue aux autorités militaires à l'intérieur de leurs installations et établissements. Cette particularité ne constitue pas en réalité une exception à la règle de la subordination à l'autorité civile. Il s'agit simplement d'une prise en compte de la nature des lieux sur lesquels se déroule le trouble. Elle reconnaît de fait l'existence d'une zone où l'autorité militaire semble mieux placée que quiconque pour agir.

Par ailleurs, elle confirme la responsabilité de l'autorité militaire pour la mise en oeuvre des mesures de réquisition. Elle réaffirme également le besoin primordial de concertation entre les deux autorités pour parvenir à une meilleure coordination des moyens.

Autrement dit, autorités civile et militaire n'exercent pas des responsabilités contradictoires ou concurrentielles, mais plutôt complémentaires à l'intérieur des enceintes militaires.

En pratique, rien n'exclut l'existence d'un véritable trouble à l'ordre public à l'intérieur d'une enceinte militaire. Ainsi, la nature même de la menace exclut tout traitement du problème par l'autorité militaire comme une simple question de service intérieur. Chaque site militaire surveillé dispose naturellement d'une capacité d'intervention sur incident. Or, s'agissant d'un trouble à l'ordre public, on voit mal au nom de quel principe général l'autorité militaire pourrait traiter la question autrement que par les procédures réglementaires du maintien de l'ordre traditionnel, surtout en s'affranchissant complètement de la présence de l'autorité civile avec toutes les conséquences que cela engendre.

La Marine Nationale et l'Armée de l'Air disposent d'unités de gendarmerie dont la vocation essentielle réside dans la protection et la police intérieure. Il ne fait pas de doute que ces unités aux effectifs réduits n'ont pas forcément les moyens de faire face à toutes les situations sans faire appel à des renforts extérieurs. Comme cela a été développé précédemment, seul le préfet est légalement fondé à requérir des forces militaires à des fins d'engagement au maintien de l'ordre. L'autorité civile pourrait donc naturellement être appelée à statuer sur l'opportunité de requérir ou non des unités extérieures au site militaire menacé.

De plus, il ne serait pas raisonnable d'assimiler une intervention de ce type à une simple mesure d'ordre intérieur. Qu'il s'agisse de la gendarmerie spécialisée ou de troupes d'intervention spécialement dédiées à la sécurité du site (piquets d'intervention constitués dans les corps de troupe), il n'existe aucune justification de leur engagement au maintien de l'ordre sous couvert d'une mission de sécurité générale du site.

Partant, de même que la notion d'ordre public a été précisée, on comprend les raisons pour lesquelles une définition fine de la notion de protection a été développée.

### **III - LA NOTION DE PROTECTION**

La notion de sécurité des points et réseaux sensibles est définie dans l'Instruction n° 4600 SGDN/MPS/SPRS/DR du 8 février 1993 (TTA 180). D'une manière générale, elle incombe normalement à l'autorité responsable du site, mais il existe un large domaine qui accorde à l'autorité civile une part importante de décision.

Pour ce qui concerne les points et réseaux sensibles militaires, l'Instruction n° 277 DEF/EMA/EMPLOI/E3/DR du 4 août 1993 (TTA 189) pose le principe de la responsabilité totale et entière de l'autorité militaire. A l'intérieur du site, celle-ci mène d'initiative les opérations destinées à s'opposer aux actes hostiles.

Les concepts d'intervention définis dans les textes réglementaires distinguent les mesures du temps normal et en situation de crise, avant mise en oeuvre de la DOT, et les mesures décidées dans le cadre de la DOT. Cette distinction revêt un intérêt juridique prépondérant dans la mesure où, sur simple décision gouvernementale, la responsabilité de l'ordre public peut être légalement transférée en cas de DOT à l'autorité militaire. A contrario, on comprend que cela n'est pas le cas en situation normale.

Dans le cas présent, il nous importe de ne traiter que les cas du temps normal ou de crise, dans la mesure où le transfert de la responsabilité de l'ordre public à l'autorité militaire n'est pas encore effectué. Autrement dit, tout l'intérêt de la question réside dans la difficulté d'évaluer la marge d'initiative laissée à l'autorité militaire.

La protection est définie comme « .. un ensemble de mesures qui visent, dès le temps normal, à préserver le potentiel humain et matériel que constituent, pour la défense, les points et réseaux sensibles militaires. Elle vise à prévenir toute action insidieuse à l'intérieur du point ou du réseau sensible et à interdire toute opération hostile menée de l'extérieur ou, au moins, à en limiter les effets ». Elle peut être renforcée par des mesures prévues dans les plans de protection. Il est notamment précisé que seule la protection externe est du ressort des pouvoirs publics, la protection interne relevant exclusivement de l'autorité fonctionnelle.

Pour mémoire, il faut retenir que la notion de défense vient s'ajouter à celle de protection. Prévue dès le temps normal, les mesures de défense complètent et prolongent les mesures de protection. Elles sont mises en application dès la mise en oeuvre de la DOT.

#### **• La protection externe**

Elle est du ressort du préfet qui est le représentant de l'État dans le département. Dépositaire de l'autorité et délégué du gouvernement, il est le représentant direct du Premier Ministre. A ce titre, il est « chargé de l'ordre public et prend les mesures de protection externe adaptées ». Ainsi, la protection externe comporte des mesures permanentes et des mesures de renforcement.

L'autorité civile dispose à cette fin des forces de police ou de gendarmerie pour assurer les mesures permanentes. A ce titre, les unités engagées procèdent notamment au recueil du

renseignement autour du site. Elles doivent veiller au respect des éventuelles mesures restreignant la liberté de circulation, et celles interdisant les prises de vue selon les arrêtés pris à cet effet.

Les mesures de renforcement peuvent concerner la surveillance externe, la mise en place de forces de maintien de l'ordre et leur intervention éventuelle, le barrage d'accès et diverses interdictions. Dans ce cadre, le préfet reste seul habilité à requérir la force pour le maintien de l'ordre. De plus, l'organisation territoriale lui donne les interlocuteurs ad hoc non seulement pour le suivi du renseignement d'ordre public, mais également pour la conduite d'opérations de maintien de l'ordre: avec le commandant de groupement de gendarmerie départementale (CGGD) ou le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP).

### • **la protection interne**

L'autorité fonctionnelle est responsable de la sécurité interne du point sensible. Elle prend « les mesures visant à contrecarrer les menaces se manifestant à l'intérieur du point sensible ou à l'extérieur sur la clôture ». Cette définition extraite de l'Instruction de référence précise les différentes responsabilités en s'appuyant sur une délimitation très stricte du secteur dans lequel l'action se déroule.

C'est pourquoi des zones protégées ont été instituées pour assurer la sécurité des installations vis à vis d'une menace extérieure. Ainsi les officiers généraux, commandant les régions militaires, maritimes, aériennes et les commandants supérieurs des forces armées dans les DOM-TOM ont délégué pour délimiter les zones protégées et fixer les conditions dans lesquelles sont fixées les autorisations de pénétration. L'Instruction Générale 10403/DEF/DAJ/AA/2 du 12 mars 1980 relative à l'application de l'article 418.1 du code pénal pour les besoins du ministère de la défense décrit la procédure de création des zones protégées. Ainsi, le chef d'établissement détermine les lieux qui doivent constituer la zone protégée. Un arrêté est ensuite notifié au chef d'établissement qui doit le mettre en oeuvre à travers la délivrance des autorisations de pénétrer.

Le personnel d'un point sensible est chargé de la protection interne. Il doit déceler les tentatives d'intrusion, les localiser, intervenir et faire face à un éventuel agresseur. Dans la mesure où cette opération nécessite un règlement administratif et judiciaire, il est fait appel à la gendarmerie ou à la police. Cette démarche est facilitée lorsque les unités des armées disposent pour emploi d'unités de la gendarmerie. Sinon, il ne peut être opposé aux OPJ de gendarmerie désignés pour enquête, une quelconque nécessité du secret de la Défense Nationale<sup>1</sup> puisqu'ils sont soumis eux-mêmes à cette obligation.

La protection interne peut être renforcée par des gardes supplémentaires, par la mise en place d'obstacles. De plus, une unité d'intervention immédiate peut être mise en place par l'autorité fonctionnelle pour s'opposer à toute tentative de pénétration dans l'enceinte.

La menace externe semble donc être plus facile à circonscrire par la mise en oeuvre des mesures de surveillance et d'interdiction d'accès aux installations protégées qu'une menace interne non identifiée. A ce titre, les installations militaires sont mal préparées pour faire face à des troubles à l'ordre public survenant à l'intérieur de l'enceinte. Or, une menace de ce type qui reste pourtant vraisemblable, peut prendre deux aspects:

---

<sup>1</sup> Instruction n° 8590/MA/DSL/SLP du 15 juillet 1958 sur l'intervention de l'autorité judiciaire à l'intérieur des établissements, bâtiments et autres dépendances militaires ou maritimes ainsi qu'à bord des bâtiments de l'Etat.

- rébellion et mutinerie de militaires,
- manifestation des personnels civils employés par le ministère de la défense.

Dans ces deux cas, le chef de l'établissement ne dispose pas de moyens suffisants en personnels et matériels pour régler de façon interne ce type de trouble. Il est contraint de faire appel sous le signe de l'urgence à un intervenant extérieur. De plus, aucun texte ne prévoit de manière explicite les responsabilités qui pourraient lui revenir s'agissant d'un maintien de l'ordre public dans la mesure où il ne s'agit plus d'une mission de simple protection des installations militaires.

Dès lors que l'on quitte le champ d'application des seules mesures de protection des installations militaires, on voit bien que l'autorité fonctionnelle n'est plus en situation de compétence absolue. Des intervenants extérieurs doivent être sollicités pour passer d'une situation de compétence militaire pure à une situation où l'autorité civile est impliquée par la nature même des opérations.

#### **IV - TRAITEMENT DU TROUBLE A L'ORDRE PUBLIC DANS UNE ENCEINTE MILITAIRE**

Il convient de différencier les troubles provoqués par des militaires de ceux provoqués par des civils.

##### **• Troubles provoqués par des militaires**

Peu fréquent, ce type de trouble ne pose pas de difficulté de compétence particulière. La justice militaire possède les outils pour le traiter. La hiérarchie restant compétente, la gendarmerie joue son rôle de prévôt aux côtés des forces. Le droit pénal militaire est très clair sur les sanctions et la définition des infractions constatées. Le code de justice militaire s'applique naturellement aux militaires, aux personnels des services et dans certaines circonstances exceptionnelles aux civils.

Le militaire peut être soumis à deux types de sanctions suivant le domaine et la gravité de sa faute. S'il ne s'agit que d'un manquement à la discipline générale, son cas relève du règlement de discipline générale (RDG). La sanction est laissée à la discrétion de l'autorité militaire. L'échelle des sanctions est fixée par décret. Ces sanctions peuvent faire l'objet de recours gracieux ou hiérarchique. A cet effet, il peut être fait usage de l'article 13 du RDG ou, si l'auteur de la faute s'estime lésé, d'un recours administratif devant la juridiction administrative civile. On voit donc bien que les sanctions prises dans ce cadre peuvent faire l'objet de nombreuses voies de recours. Ainsi, tout semble fait pour qu'aucune décision arbitraire ne puisse être prise à l'encontre d'un militaire sans que celui-ci ne puisse s'expliquer.

En cas d'infraction militaire caractérisée, l'auteur est justiciable des juridictions aux armées. L'action publique est mise en oeuvre par le ministre de la défense ( ou une autorité militaire habilitée ) et l'enquête est initiée par une action du chef de corps. Cette infraction est réprimée par la loi française. Les juridictions compétentes sont, depuis le décret n°82-1.120 du 23 décembre 1982, le tribunal de grande instance spécialisé et la cour d'assise spécialisée.

La compétence de ces deux juridictions est liée à la faute commise par le militaire : délit ou crime commis à l'occasion du service. La cour d'assise peut être composée d'un jury

populaire ou d'un jury de magistrats s'il y a risque de divulgation d'un secret de la Défense Nationale, crime contre la sûreté de l'État ou crime d'ordre militaire.

Le Procureur de la République près la juridiction spécialisée dirige la police judiciaire et apprécie la suite à donner. Cependant, pour constater une infraction à l'intérieur d'une enceinte militaire ou rechercher des personnes impliquées dans une enquête, le Procureur de la République, le Juge d'Instruction et les OPJ doivent:

- -adresser à l'autorité militaire une réquisition pour obtenir le droit d'entrée dans l'établissement,
- -veiller au respect du secret militaire.

Ces règles marquent bien les limites de l'action judiciaire vis à vis de l'autorité militaire et de la notion de secret militaire. Bien entendu, l'autorité militaire est tenue réciproquement au respect du secret de l'instruction. Néanmoins, l'autorité militaire ne peut pas légalement s'opposer à l'action de la justice à l'intérieur de ses enceintes.

On voit bien que le législateur a prévu dans les moindres détails la conduite à tenir à l'égard des militaires qui pourraient mener des actions menaçantes pour la sécurité des installations ou des personnes à l'intérieur des enceintes militaires aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger. S'agissant des personnels civils, une étude plus fine est nécessaire.

### **• Troubles provoqués par des personnels civils**

En premier lieu, il est important de noter que le code pénal réprime sans ambiguïté l'infraction commise par un tiers tentant de pénétrer dans une enceinte protégée. Cependant, les ouvriers attachés au ministère de la défense sont légalement admis à l'intérieur des enceintes militaires. Ils jouissent par ailleurs d'un statut qui leur assure, entre autre, le droit de grève. Des mouvements sociaux à l'intérieur d'une enceinte militaire ne sont donc pas à exclure. On se trouve donc dans une situation où des personnes civiles admises normalement sur un site militaire protégé, pourraient être amenées à créer un trouble à l'ordre public dans les mêmes conditions que sur la voie publique.

Autant la hiérarchie militaire dispose d'une base juridique pour traiter des problèmes posés par des militaires, autant elle semble désarmée face à des civils.

Certes, le statut des ouvriers d'État ne les autorise pas aux débordements que l'on peut constater parfois sur la voie publique. Ainsi, seule la faute lourde rompt le contrat de travail et est sanctionnée par une décision de l'autorité compétente. L'instruction 1746 /M/SA/PO du 4 avril 1960 relative au statut des ouvriers de la Marine dans ses articles 126 à 133 définit les règles du droit de grève et affirme en particulier la liberté du travail, et l'interdiction d'occupation des locaux.

Par faute lourde, il faut entendre celles qui sont liées à l'exercice du droit de grève, les voies de fait, les entraves à la liberté du travail avec violences, la destruction de matériels ou stocks, le refus de prendre des mesures de sécurité, l'occupation des lieux de travail. La loi est donc relativement claire face aux actions de civils qui se placeraient en dehors de celle-ci. Il n'en reste pas moins vrai que l'action des autorités militaires face à des troubles de ce type reste très difficile. Elle présente par ailleurs des difficultés sérieuses de responsabilité en cas d'accident survenu à une personne au cours d'une manifestation.

Dans la mesure où la mission de protection d'une installation militaire ne peut en aucun cas être confondue avec celle de maintien de l'ordre, il y a lieu de dissocier les deux notions de façon à clarifier les responsabilités.

\* \* \*  
\* \*  
\*

## **3me PARTIE**

# **LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES**

Comme cela a été exposé précédemment, l'autorité militaire dispose de nombreux outils législatifs ou réglementaires pour faire face aux divers problèmes de sécurité dans les installations protégées relevant du ministère de la défense. En revanche, lorsqu'il s'agit de troubles de nature différente, il convient de se référer aux textes sur le maintien de l'ordre. Dès lors, faut-il différencier un trouble d'origine militaire, d'un trouble purement civil ? Quelle attitude adopter lorsque les troubles à l'ordre public se déroulent dans des enceintes militaires ? Faut-il prévoir des procédures particulières de transfert de responsabilité entre autorités civile et militaire lorsque le trouble s'étend d'une zone militaire protégée vers une zone placée sous la responsabilité du préfet ?

Pour répondre à ces questions, il y a lieu d'identifier avec précision la notion de trouble à l'ordre public dans les enceintes militaires. Le législateur distingue pour sa part dans le nouveau code pénal plusieurs infractions portant atteinte à l'inviolabilité ou à l'intégrité des infrastructures militaires. Ainsi, l'introduction frauduleuse dans un espace placé sous la garde de l'autorité militaire (article 413-5 et 413-7 CP) ou l'entrave volontaire au bon fonctionnement des établissements intéressant la défense nationale avec l'intention de nuire (article 413-6 CP) sont punis de peines d'emprisonnement et d'amendes.

En revanche, en dehors de ces cas très spécifiques où l'autorité militaire est en prise directe avec les autorités judiciaires, rien n'indique s'il y a lieu de mettre en oeuvre des procédures particulières dans le cas d'un maintien de l'ordre à l'intérieur d'une enceinte militaire.

Partant, il serait certainement judicieux de prévoir les différents cas de maintien de l'ordre dans les plans de défense et d'intervention approuvés par le préfet de département.

Cette planification départementale présenterait l'avantage d'un dialogue préalable

entre l'autorité civile et l'autorité militaire. De plus, cette étude préalable des lieux d'intervention possibles permettrait de définir des procédures d'intervention comme c'est déjà le cas pour les sites sensibles relevant de l'administration pénitentiaire. Ainsi, la montée en puissance paix - crise serait mieux appréhendée par les différents intervenants.

Ce dispositif ne permettrait pas de clarifier les questions qui ont déjà été posées, à savoir la responsabilité du maintien de l'ordre et la procédure. Il s'agit avant tout de trouver une solution définitive et complète qui permette de traiter tous les cas de maintien de l'ordre en adaptant la législation ou la réglementation.

Il existe différentes hypothèses pour réduire les risques d'erreur et clarifier les responsabilités de chacun en matière de maintien de l'ordre. La solution idéale doit concilier le règlement du trouble à l'ordre public par les moyens prévus à cet effet et la garantie d'une protection permanente du secret ou de la préservation de la sécurité des installations militaires.

Si l'on veut respecter l'esprit de l'instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, il importe de veiller à ce que l'autorité militaire conserve à tout moment le contrôle de la sécurité des installations lors de l'opération, tout en garantissant à l'autorité civile l'accomplissement opérationnel de l'intervention dans les conditions réglementaires du maintien de l'ordre.

## **I - COMMANDEMENT DIRECT DES FORCES D'INTERVENTION**

Dans le cas d'un maintien de l'ordre à l'intérieur d'une enceinte militaire, l'autorité militaire pourrait légitimement revendiquer le commandement des forces de maintien de l'ordre placées momentanément sous sa responsabilité.

### **• Le cadre légal**

Cette aspiration à exercer seule le commandement des opérations se justifierait dans un souci de cohérence du commandement et de préservation de la sécurité à l'intérieur du site protégé. Or, l'autorité militaire n'étant pas habituellement chargée du maintien de l'ordre, on voit assez mal comment, sous prétexte que l'intervention se déroule en un lieu qu'elle contrôle, elle se trouverait techniquement compétente pour diriger les forces mobiles. Il existe en effet des possibilités d'engagement de la troupe au maintien de l'ordre (forces de 3<sup>e</sup> catégorie) mais l'histoire en a toujours montré les limites. La répression armée d'un soulèvement social constitue de moins en moins, dans les démocraties modernes, un choix populaire. Pour cette raison, l'emploi de la troupe doit rester un moyen d'extrême urgence à la disposition du gouvernement en complément des unités spécialisées, et non en substitution.

D'autres arguments, notamment législatifs ou réglementaires, rendent rapidement inopérante une telle solution. En effet, la loi du 14 septembre 1791 stipule en son article 10 que « la réquisition de la force publique appartient aux officiers civils ». De plus, l'instruction interministérielle n°500 du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre consacre l'obligation d'une réquisition adressée par l'autorité civile (articles 3 et 9). Le commandement direct par l'autorité militaire des forces mobiles négligerait cette formalité législative et réglementaire.

### **• Les scénarios possibles**

On pourrait imaginer que l'autorité civile adresse une réquisition au commandant des forces mobiles et le mette à disposition de l'autorité militaire. Cette mise à disposition ne serait pas satisfaisante car elle remettrait en cause le principe selon lequel le maintien de l'ordre est une mission de défense civile qui relève de l'autorité civile (article 2).

Certes, le maintien de l'ordre public relève également de l'autorité militaire dans les installations et les établissements militaires. Cependant, cette particularité reconnue à l'autorité militaire dans l'instruction interministérielle de 1995 pour des raisons évidentes de protection du secret militaire ou de sécurité des installations, ne saurait pour autant remettre en cause les principes mêmes du maintien de l'ordre. Il est clair que l'instruction réglementant cette question ne prévoit pas de cas donnant à l'autorité militaire des pouvoirs exorbitants.

Enfin, faut-il rappeler que les textes de 1991 sur la réorganisation fonctionnelle et territoriale des armées (Armées 2000) ne prévoient aucune possibilité de commandement direct de la gendarmerie par les armées. Bien au contraire, les structures territoriales et opérationnelles sont dissociées.

En situation du temps de paix, l'autorité militaire n'est pas légalement investie de pouvoirs qui pourraient lui permettre d'opposer au préfet la direction des opérations au maintien de l'ordre. L'autorité militaire reste naturellement compétente dans les enceintes relevant de son autorité, cependant, elle ne se substitue pas au préfet qui seul reste légalement compétent pour les mesures préventives ou d'intervention.

D'ailleurs, l'ordonnance n°59.147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense prévoit dans son article 17 que « le ministre de l'Intérieur prépare en permanence et met en oeuvre la défense civile....il est responsable à ce titre de l'ordre public.. ».

En conclusion, la solution d'un commandement direct de l'autorité militaire sur les forces mobiles ne paraît ni réalisable, ni souhaitable.

## **II - ACCORDER À L'AUTORITÉ MILITAIRE DES POUVOIRS IDENTIQUES AUX PRÉSIDENTS DES ASSEMBLÉES**

L'article 2 alinéa 2 de l'instruction interministérielle n° 500/SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1995 envisage la possibilité de confier aux présidents des assemblées parlementaires la responsabilité du maintien de l'ordre lorsque les opérations se déroulent à l'intérieur des enceintes placées sous leur autorité. Il pourrait être envisagé de confier à l'autorité militaire des pouvoirs identiques.

### **• Le pouvoir des présidents d'assemblées**

Sur le plan de la technique du maintien de l'ordre, on imagine assez bien certaines similitudes entre une enceinte militaire et une assemblée parlementaire, notamment dans l'aspect protection de certains lieux réservés. Pourquoi en effet ne pas assimiler ces deux cas, ce qui présenterait l'avantage de simplifier les procédures.

L'ordonnance n° 58.1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit dans son article 3 certaines modalités pratiques pour la

mise en oeuvre des forces mobiles chargées du maintien de l'ordre. Cet article très important précise que les présidents des assemblées « ...sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure des assemblées qu'ils président. ». On pourrait sans difficulté étendre cette responsabilité à l'autorité militaire à l'intérieur et autour de son enceinte.

### • Les obstacles

Cependant, l'alinéa 2 précise qu'ils « peuvent, à cet effet, requérir la force armée... ». Or, on voit mal comment ce texte pourrait servir de support juridique pour régler la responsabilité de l'autorité militaire en matière d'ordre public. En effet, la loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique définit sans ambiguïté la responsabilité de la réquisition de la force publique. Il est stipulé dans son article 10 que « la réquisition de la force publique dans l'intérieur de la République appartient aux officiers civils, suivant les règles déterminées par le pouvoir législatif ». En l'état actuel de la législation, seule une autorité civile peut requérir une autorité militaire. La procédure d'autoréquisition d'une autorité militaire par une autre autorité militaire n'est ni légale, ni justifiée. Pourtant, on pourrait imaginer la mise en oeuvre de la procédure de réquisition des forces de 3<sup>e</sup> catégorie par l'autorité civile, mais le risque qui en découlerait a déjà été abordé précédemment.

Accorder à une autorité militaire le droit de réquisition de la force armée ( il s'agirait de définir quelle autorité militaire, chef d'établissement ou commandant territorial) ferait courir le risque si la réquisition ne peut être honorée intégralement avec des forces de 2<sup>e</sup> catégorie, que l'autorité requérante engage ses propres troupes (3<sup>e</sup> catégorie) qu'elle aura placée sous réquisition. La question des sommations restera à définir. Ainsi, l'autorité militaire serait en mesure de traiter une opération de maintien de l'ordre sans que l'autorité civile ait à en connaître. Il y aurait un risque important que les libertés fondamentales ne soient pas respectées, et les zones militaires deviendraient des territoires d'exception.

On vient donc de voir qu'une autorité militaire ne peut pas requérir une autre autorité militaire. Cette question élimine d'emblée la solution consistant à assimiler juridiquement un commandant militaire à un président d'assemblée. Quelle que soit la solution envisagée, rien ne permet de délimiter avec suffisamment de précision la responsabilité de l'autorité militaire lorsque le trouble s'étendrait en dehors de l'enceinte militaire. Quelles seraient les mesures de coordination indispensables pour que le trouble soit traité sans solution de discontinuité ?

Le maintien de l'ordre reste une discipline tellement dynamique et évolutive qu'on envisage mal une sorte de passation de pouvoir entre les autorités civile et militaire lorsque le trouble se déplacerait d'une zone militaire vers une zone civile. Il suffit de constater les difficultés actuelles lorsqu'une manifestation franchit les limites d'un département.

En conclusion, cette solution pourtant séduisante ne présente pas les garanties nécessaires pour que la question d'une augmentation des pouvoirs au maintien de l'ordre de l'autorité militaire à l'image des présidents d'assemblées parlementaires puisse sérieusement être envisagée.

## III - DEMANDE DE CONCOURS

On pourrait envisager également une procédure d'appel aux forces mobiles sous la forme d'une demande de concours. Cette procédure est celle qui est utilisée par les préfets pour faire intervenir les CRS au maintien de l'ordre. Il existe par ailleurs une réglementation particulière qui permet d'utiliser des moyens spécifiques du ministère de la défense au profit d'autres départements ministériels.

### • Le cadre légal actuel

En l'état actuel de la législation les forces armées ne peuvent agir au maintien de l'ordre qu'en vertu d'une réquisition (loi du 14 septembre 1791). L'instruction du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels exclut, notamment dans son préambule, la possibilité pour la gendarmerie nationale de mettre à disposition des moyens destinés à être employés au maintien de l'ordre. Partant, il est clair que toute autre demande de concours ne pourrait que très partiellement répondre aux besoins. La spécificité du maintien de l'ordre est telle, qu'il serait illusoire de penser que d'autres troupes puissent se charger de cette mission.

Rappelons l'analyse de monsieur Pierre Messmer, ancien Premier Ministre et spécialiste des questions de défense: « La réquisition d'un régiment de transmissions ou du matériel, des aviateurs d'une base aérienne, serait d'un médiocre secours pour le maintien de l'ordre. Le recours à un régiment de chars ou, dans un esprit différent, à un régiment de parachutistes comporterait des risques d'effusion de sang qu'il est préférable de ne pas courir... ».

### • Les écueils

Afin d'éviter cet écueil, on pourrait imaginer alors une procédure similaire permettant de demander le concours de forces mobiles civiles mises à disposition du ministère de la défense. Il subsisterait néanmoins une sérieuse difficulté en cas d'intervention d'une unité mobile civile relevant d'un autre ministère (CRS). En effet, les règles d'engagement des unités mobiles sont établies au niveau national par une cellule mixte de coordination des forces mobiles. Rien ne garantirait à l'avance que des unités mobiles sous statut militaire soient effectivement disponibles au moment où l'autorité militaire en exprimerait la demande. On voit donc mal comment dans cette hypothèse, un commandant militaire pourrait traiter seul avec un commandant de force mobile civile dans une enceinte militaire. Or, cette éventualité ne doit pas être écartée, notamment en cas d'urgence.

De plus, comment pourrait se régler la question des ordres d'emploi donnés à ces forces? En effet, seule une autorité civile peut légalement fixer une mission de maintien de l'ordre à une force mobile. Or, le lieu même d'emploi ne permet pas à l'autorité civile d'être présente de droit. D'autre part, même si cela peut éventuellement être envisagé grâce à des accords entre autorités civile et militaire, on aurait beaucoup de difficulté à fixer la limite de responsabilité de chacun à l'intérieur de l'enceinte. A partir de quel moment l'autorité militaire perdrait-elle le contrôle des troupes mises à sa disposition? Qui déciderait du moment où l'autorité militaire reprendrait la direction des forces après l'intervention? Beaucoup de questions restent en suspens et l'on ne voit pas comment cette hypothèse pourrait trouver de solution raisonnable.

Il se poserait également un autre problème quant à la nature même de la demande. En effet, rien n'oblige dans la procédure actuelle du concours à un autre département ministériel, d'acquiescer à la demande de mise à disposition. Or, dans le cas du maintien de l'ordre,

surtout à l'intérieur d'une zone sensible ou protégée, on ne peut accepter la moindre incertitude sur l'arrivée des forces mobiles.

On se rend bien compte que cette procédure de demande de concours reste très théorique dans le cas du maintien de l'ordre, pour ne pas dire non réglementaire s'agissant de l'emploi au maintien de l'ordre de la gendarmerie nationale. De plus, la question de l'intervention vraisemblable de forces mobiles civiles en secteur militaire sensible ne peut pas être éliminée d'emblée. Il subsiste donc de nombreuses questions à régler, indépendamment du seul problème technique du maintien de l'ordre. Finalement, il s'avère d'une manière de plus en plus certaine, que la solution idéale serait de ne pas créer de distinction entre les lieux d'intervention (qu'ils soient civils ou militaires) afin de garantir la continuité et la cohérence de l'action.

On s'orienterait donc en toute logique vers une solution où l'autorité militaire conserverait de plein droit un regard en matière de sécurité militaire tout au long de l'opération, sans pour autant s'impliquer dans la conduite opérationnelle du maintien de l'ordre dont la responsabilité administrative ne peut revenir qu'au préfet.

#### **IV - CONVENTION ENTRE L'AUTORITÉ MILITAIRE ET L'AUTORITÉ CIVILE**

L'autorité militaire ne disposant pas de la possibilité d'emploi des forces de maintien de l'ordre, on peut envisager qu'elle abandonne à l'autorité civile, par convention, le traitement de ce genre de situation. Ainsi, le préfet en cas de trouble dispose-t-il de la plénitude de responsabilité du maintien de l'ordre. Les forces armées seront engagées sous réquisition du préfet, et les autres points de la réglementation seront respectés de la même façon que sur l'ensemble du territoire national. La situation juridique de toutes les forces engagées est claire et l'autorité civile peut éventuellement employer des CRS.

##### **• Les limites de la solution**

Toutefois ce dispositif qui est en fait une convention, revient à abandonner à l'autorité civile le maintien de l'ordre dans les établissements militaires. Autant ceci est acceptable dans des zones où il n'existe pas d'installations sensibles, autant il s'élève une impossibilité pour les zones sensibles puisque justement l'autorité militaire en est responsable. Cette prérogative lui a été accordée afin de lui permettre d'assurer la défense de ses installations "indépendamment du pouvoir civil" ( loi du 10 juillet 1791 -art 14 ).

Pour pouvoir signer une convention dans ce cas il faut que l'autorité militaire définisse exactement la zone qu'elle confie à l'autorité civile en cas de situation de maintien de l'ordre. Ceci implique donc des délais pour s'accorder, mais ils peuvent être compatibles avec la constitution d'un plan de protection. La convention aurait donc un caractère permanent. L'autorité civile pourrait dans ce cas s'affranchir de toute autorisation préalable pour entrer dans une zone militaire. Avec une convention permanente, l'autorité militaire perd donc non seulement la responsabilité du maintien de l'ordre mais également la maîtrise de l'accès à ses installations. Cette disposition est en contradiction avec la réglementation en vigueur qui vise à laisser l'autorité militaire responsable de ses enceintes.

Le principe de la convention permanente n'étant pas acceptable, on peut envisager des conventions temporaires, mais on se heurte ici à la désignation de l'autorité compétente pour passer une telle convention et de la définition, parfois sous le signe de l'urgence, des zones sous convention. Actuellement, seule l'autorité militaire régionale dispose d'un tel pouvoir, et le projet doit, pour aboutir, obtenir l'aval des services fiscaux (instruction n° 30247/DEF/DAJ/MDE du 21 mars 1978 ). Enfin, quel dispositif adopter en cas de débordement dans des zones non prises en compte dans la convention? Seule une convention urgente permettrait de régler le problème, les forces armées devant malgré tout assurer la sécurité des installations tant que les forces de maintien de l'ordre ne peuvent agir légalement; la procédure actuelle ne permet pas de traiter ce genre d'affaire.

### • **Adaptation possible du dispositif actuel**

Cette solution est pourtant intéressante lorsqu' il s'agit de traiter une manifestation n'intéressant pas directement le ministère de la défense. Il arrive parfois que l'autorité civile sollicite auprès de l'autorité militaire la mise à disposition de terrain en général ( voyage du pape à Tours et à Reims ),mais ce peut être également des bâtiments ( centre de rétention provisoire de Folembay ) pour une utilisation autre qu'une mission liée à la défense. Il va sans dire que dans ce cas l'autorité militaire est gênée pour assurer sa mission de protection de ses installations. Elle ne dispose plus de la possibilité de contrôler les personnes qui entrent dans l'enceinte, ni de contrôler ce qu'elles font dans la zone mise à disposition du préfet.

Ce genre de situation étant généralement prévue car nécessitant de la part des autorités civiles des délais de préparation, il semble normal que l'autorité militaire confie à l'autorité civile la responsabilité du maintien de l'ordre dans la zone sous convention. Il importe toutefois que l'autorité militaire définisse clairement cette zone et que sur place elle mette une signalisation claire et compréhensible par tous pour indiquer la différence des zones. En principe, l'autorité militaire doit mettre un dispositif de contrôle de l'accès à la zone restée sous compétence militaire. Un assouplissement de la procédure actuelle pourrait être envisagé en modifiant le Code du domaine de l'État (art L-30 à L-34). Ainsi, on pourrait admettre pour ce genre de situation que l'autorité civile n'aurait pas de redevance à payer, mais elle devrait s'engager à rendre les lieux dans l'état initial. Par ailleurs, une procédure simplifiée ne faisant pas intervenir les services fiscaux devrait pouvoir être appliquée.

Face à la lourdeur de la procédure de délivrance par l'autorité militaire d'autorisation d'utilisation temporaire du domaine militaire, le principe de la convention ne peut être retenu pour traiter le maintien de l'ordre dans les établissements militaires. Par ailleurs, elle dénie à l'autorité signataire de l'autorisation, toute possibilité de contrôle des opérations se déroulant sur le terrain faisant l'objet du contrat.

Ce dispositif est contraire à l'esprit dans lequel doit y être traité le maintien de l'ordre et ne peut donc être généralisé.

## **V - RÉQUISITION CONJOINTE DE L'AUTORITÉ MILITAIRE ET DE L'AUTORITÉ CIVILE**

Il est possible d'envisager une réquisition conjointe des deux autorités civile - comme c'est le cas général pour l'emploi de forces armées pour le maintien de l'ordre - mais également militaire. Elle pourrait consister à faire signer par deux autorités la même réquisition . Le chef de la troupe placée sous réquisition intervient au profit de l'une ou l'autre autorité suivant la zone géographique où il se trouve; le problème de la mission confiée à l'unité restera à solutionner. On pourrait envisager aussi que cette réquisition conjointe soit double, chaque autorité adressant sa propre réquisition à l'unité engagée.

Cette solution paraît séduisante. Ainsi, quel que soit le lieu d'intervention, les forces armées seront légalement requises. La première difficulté tient à la réquisition elle-même. En effet, seule l'autorité civile a pouvoir de réquisition de la force publique en matière de maintien de l'ordre (loi du 14 septembre 1791 -art10). En l'état actuel de la législation, il n'est pas possible de permettre à l'autorité militaire de délivrer ce genre de réquisition.

En admettant que cela devienne possible, sous réserve d'une modification de la loi, pour le cas spécifique du maintien de l'ordre dans les établissements militaires, un certain nombre d'autres questions restent à solutionner. A qui donner le pouvoir de réquisition conjoint, comment organiser l'emploi des forces lors des opérations, qui aura voix prépondérante?

### **• Quelle autorité requérante ?**

La question peut recevoir trois réponses différentes. Il est possible de donner ce pouvoir de réquisition au chef d'établissement, au délégué militaire départemental ou au commandant de la Circonscription militaire de défense.

Le chef d'établissement est responsable de la sécurité de ses installations. Il se trouve compétent pour traiter au mieux l'affaire localement car d'une part, il connaît les lieux, d'autre part, il connaît la situation. Cela impliquerait de donner parfois à un officier des pouvoirs qui seront refusés à son supérieur hiérarchique, sauf dans des situations d'exception. Une telle décision reviendrait donc à mettre au même rang le représentant de l'État dans le département et tous les chefs d'établissements militaires. Par ailleurs, ces chefs d'établissement n'auront pas nécessairement la formation juridique ou les conseillers pour traiter au mieux ce genre de situation. Enfin, cette autorité ne se trouvant pas nécessairement au chef lieu de préfecture des difficultés pourront se présenter lorsqu'il s'agira de faire des bascules de forces de la zone militaire vers la zone civile.

Accorder le pouvoir de réquisition au délégué militaire départemental (DMD) aboutirait à des conclusions similaires (manque de connaissances juridiques, méconnaissance des lieux et de la situation, élévation du DMD au même rang que le préfet) même si dans ce cas il serait aisé de constituer une cellule de coordination. Toutefois des difficultés d'un autre ordre apparaissent comme le droit de regard du DMD sur les installations n'appartenant pas à l'armée de terre, commandées parfois par des officiers d'un rang supérieur (préfet maritime par exemple).

Le général commandant la CMD pourrait se voir confier ce pouvoir de réquisition. Là encore, donner un tel pouvoir au général CMD reviendrait à lui accorder un droit de regard sur les installations des autres armées, sauf à donner les mêmes pouvoirs au préfet maritime et au général commandant la région aérienne. Outre les difficultés de mise sur pied de la réquisition conjointe notamment en cas d'urgence car les signatures ne peuvent se déléguer - le préfet requérant se trouvant au chef lieu du département et le général au siège de la CMD - la cellule de coordination aura du mal à bien fonctionner en cas de bascule des forces.

## **• Organisation des opérations**

Pour pallier les difficultés en cas de bascule, il est possible de donner voix prépondérante à l'une des autorités, l'autorité civile à priori, mais la procédure serait dans tous les cas lourde et certainement nuisible au bon traitement de l'opération. Lorsque celle-ci est engagée celui qui commande sur le terrain doit être en mesure de réagir rapidement, mais doit rester dans le cadre de la légalité. Sans réquisition adaptée à la mission, les forces mobiles ne peuvent rien faire.

Si le pouvoir de réquisition était accordé à l'autorité militaire, l'emploi de forces mobiles non militaires, à savoir les CRS, soulèverait une nouvelle difficulté. Seules les forces armées participent aux opérations de MO sous réquisition. Les CRS sont mises en oeuvre directement par le préfet. Doit-on donner le même pouvoir à l'autorité militaire, ou doit-on dans ce genre de situation ne déplacer que des unités de Gendarmes Mobiles?

Cela reviendrait à admettre que les forces mobiles ne sont pas toutes du même niveau, certaines étant plus compétentes que d'autres. Par ailleurs cela créerait un déséquilibre dans l'emploi de ces forces car les préfets seraient tentés de ne vouloir employer que des unités militaires pour prévenir tout débordement en zone militaire. Quant à donner pouvoir à l'autorité militaire de mettre en oeuvre les CRS, c'est revenir sur tous les textes concernant le MO puisque le principe de la réquisition a pour but d'empêcher l'autorité militaire d'utiliser ses propres troupes au MO.

La réquisition conjointe soulève donc un certain nombre de problèmes dont la résolution amènerait à refondre complètement toutes les procédures d'emploi des forces mobiles au MO sans apporter pour autant une garantie plus grande du respect de la légalité et des libertés individuelles.

## **VI - DEMANDE D'INTERVENTION ADRESSÉE À L'AUTORITÉ CIVILE**

Chargée du maintien de l'ordre dans ses établissements, mais ne disposant pas du pouvoir de réquisition de la force publique, l'autorité militaire pourrait demander à l'autorité civile d'agir en usant de ses pouvoirs en matière d'ordre public, pour intervenir dans un cadre géographique déterminé. A cet égard, un rapprochement peut être fait avec l'intervention en milieu carcéral..

## **• Les interventions dans les établissements pénitentiaires**

L'autorité militaire est chargée d'assurer le maintien de l'ordre dans ses établissements. Cette situation n'est pas exceptionnelle car d'autres autorités sont chargées de la même mission dans leur zone de responsabilité. La situation des établissements pénitentiaires est assez intéressante car il est possible de faire un parallèle avec les établissements militaires. L'emprise est fermée, l'accès est réglementé, on y trouve une zone où l'accès est réservé (la détention), le directeur est responsable du maintien de l'ordre dans son établissement, responsabilité qui lui est donnée par le code de procédure pénale, et il dispose de personnels pour faire face à des situations courantes de trouble souvent limités à quelques individus.

Dans certaines circonstances, l'action de ce personnel ne permet pas d'éviter que l'ordre public soit gravement menacé, et une intervention rapide de la force publique est nécessaire (Circulaire interministérielle n° 72-467 du 19 septembre 1972). Dans ce cas, les forces de l'ordre prêtent main forte aux personnels de l'administration pénitentiaire, une coopération s'instaure entre les forces mobiles et les personnels de l'administration pénitentiaire, l'accès à la zone de détention est contrôlée par le directeur et le préfet est tenu informé en permanence du déroulement des opérations. Ce genre d'intervention ne devant pas souffrir du moindre retard dans leur mise en oeuvre, des plans sont élaborés à l'échelon départemental..

Le traitement des troubles à l'ordre public reste dans la main du chef d'établissement qui utilise d'une part son propre personnel à des missions de protection et de guidage des forces d'intervention, et d'autre part, les forces spécialisées dans la mission de maintien de l'ordre proprement dite. Quand l'ordre est rétabli et que le personnel de l'administration pénitentiaire a repris la maîtrise de la situation, les forces mobiles reviennent sous le contrôle du préfet qui décide la levée de réquisition.

L'intérêt de ce dispositif est qu'il ne différencie pas les forces mobiles, il est donc possible d'utiliser indifféremment des gendarmes mobiles ou des CRS. Par ailleurs, les unités d'intervention ne sont mises qu'à la disposition du chef d'établissement, le préfet garde donc la haute main sur elles et les opérations dans l'enceinte militaire peuvent être prises en compte avec les autres opérations en cours dans le département.

### **• Adaptation aux établissements militaires**

Pour ce genre d'intervention, la première question à résoudre est la désignation de l'autorité militaire demandeuse. Le chef d'établissement ou l'autorité ayant les attributions de commandant de caserne semble être la mieux adaptée. En effet elle est sur place, elle connaît donc bien la situation et les lieux, et est en mesure de coordonner ses propres troupes avec les forces mobiles. Chaque armée reste responsable de la sécurité de ses propres installations. Désigner une autorité au niveau départemental reviendrait à désigner les DMD, avec les inconvénients cités au § V- vis à vis des autres armées. Quant à désigner une autorité supérieure, les délais de réaction dus aux distances nuiraient vraisemblablement à la rapidité de traitement de l'affaire.

Il reste ensuite à définir quels troubles sont susceptibles d'entraîner une telle demande. L'autorité militaire peut être confrontée à plusieurs types de trouble à l'ordre. Soit un trouble émanant de personnels militaires (révolte militaire, rébellion, refus d'obéissance..), dans ce cas il doit appeler la gendarmerie pour faire cesser la ou les infractions qui relèvent du droit pénal militaire. Si des renforts de forces spécialisées sont nécessaires, ils seront mis en place dans le cadre habituel des opérations de police judiciaire, comme indiqué plus haut ( § II - 2° partie ).

De même, un trouble d'origine quelconque mais visant les installations sensibles de la défense, doit-il être traité suivant les modalités précisées au même paragraphe. Seuls les troubles d'origine syndicale ou revendicative peuvent entraîner la procédure proposée.

### **• Procédure possible**

La demande du chef d'établissement déclenchera la procédure de réquisition du préfet s'il désire employer une force de gendarmerie mobile. Afin de permettre au préfet d'établir la réquisition particulière qui donnera une mission à cette force, la demande d'intervention devra être suffisamment précise quant au but à atteindre. A leur arrivée, il délivrera une autorisation

d'accès collective (elle peut donc inclure l'accès du représentant de l'autorité civile). Au cours des opérations, si de nouvelles réquisitions s'avèrent nécessaires, elles pourront être sollicitées par l'intermédiaire de nouvelles demandes d'intervention. Le chef d'établissement pourrait par ailleurs être utilement conseillé par un officier de Gendarmerie (commandant de la compagnie), qui serait à même de le conseiller sur les aspects juridiques du maintien de l'ordre. Un OPJ de la gendarmerie départementale ou d'une des gendarmeries spécialisées effectuerait les sommations.

Tout comme pour les opérations dans les établissements pénitentiaires, certaines unités dépendant du chef d'établissement participeraient aux opérations, ne serait-ce que pour interdire certaines zones aux manifestants. Afin de leur donner une position juridique claire dans la situation de maintien de l'ordre, elles devraient elles aussi, être mises sous réquisition pour assurer des missions de forces de troisième catégorie. Il importe dans ce cas de respecter les prescriptions de l'IM 500 art 37 en confiant le commandement de l'ensemble à un officier de Gendarmerie. En revanche, les troupes assurant la sécurité des zones sensibles peuvent ne pas être placées sous réquisition car il existe déjà un cadre juridique important pour intervenir.

La question qui reste en suspens concerne les troubles dans des installations sensibles. Ce genre de situation n'est pas courant et même peu probable. Il mérite toutefois d'être mentionné. S'agissant des zones militaires sensibles, l'autorité militaire est parfaitement compétente pour en assurer la protection et la défense ( décret n°81-797 du 18 août 1981 ), en revanche le traitement des troubles dans les zones protégées devra être considéré comme une opération judiciaire puisqu'il s'agira de mettre en oeuvre les articles 413-7, -10 et -11 du code pénal. En cas de troubles importants, la procédure proposée pourrait s'appliquer et les forces d'intervention seraient , si besoin est, accompagnées d'un représentant du chef d'établissement ou de personnels du DPSD.

Ce type de dispositif juridique offre plusieurs avantages. Il permet la maîtrise des opérations de maintien de l'ordre tant par le chef d'établissement que par le préfet. Par ailleurs, bénéficiant d'une grande souplesse dans sa mise en oeuvre, il permet de s'adapter aisément à l'évolution de la situation. Enfin ne touchant en rien le cadre législatif du maintien de l'ordre, il peut être mis en place à l'aide d'une instruction interministérielle.

\* \* \*  
\* \*

**A** la lumière de la présente étude, une difficulté apparaît dans la mise en oeuvre des forces d'intervention pour le maintien de l'ordre dans les établissements militaires. L'autorité militaire est responsable du maintien de l'ordre dans ses établissements, mais l'autorité civile est responsable de l'ordre public sur l'ensemble du territoire national, les enceintes militaires ne pouvant à cet égard devenir des zones d'exception. Il convient donc d'adopter une procédure d'intervention qui permette à l'autorité militaire de garder la maîtrise des opérations de maintien de l'ordre dans ses établissements, tout en restant dans le cadre de la législation du maintien de l'ordre qui voit la prééminence de l'autorité civile.

Au regard des différentes situations de trouble dans les établissements militaires, il faut différencier ceux qui peuvent concerner la défense nationale et ceux qui en sont indépendants. A cet effet, il est possible d'envisager trois possibilités de traitement du trouble :

- -le principe de l'occupation temporaire suivant la procédure en vigueur,
- -le principe d'une occupation temporaire au profit de l'autorité civile suivant une procédure spécifique,
- -le principe de la demande d'intervention adressée à l'autorité civile quand le trouble intéresse directement l'autorité militaire.

Les armées reçoivent fréquemment des personnes morales de droit public, mais aussi privé, des demandes de mise à disposition d'installations, d'immeubles ou de terrain. L'autorité militaire ne peut opposer un refus systématique à ce genre de demande d'autant qu'elles sont souvent effectuées dans l'intérêt général. Le déroulement des activités à cette occasion ne concerne pas la défense. Dans ce cas, on peut concevoir que l'autorité militaire confie ses responsabilités en matière de maintien de l'ordre à l'autorité civile dans la zone faisant l'objet d'autorisation d'occupation temporaire. La procédure pour ce genre de contrat quoique lourde, est satisfaisante pour les intérêts de la défense nationale.

Parfois, les demandes sont adressées par l'autorité civile pour permettre le déroulement de manifestations a priori pacifiques, mais pouvant rassembler un grand nombre de personnes. Ce genre de manifestations n'intéressant pas directement la défense, il peut être intéressant pour l'autorité militaire de laisser au préfet le traitement des opérations de maintien de l'ordre si en cas de trouble aucune menace ne pèse sur les installations militaires. Il faut pour cela une

procédure simplifiée qui permette à l'autorité militaire du niveau régional de traiter directement avec l'autorité civile demandeuse sans l'intervention de l'administration fiscale.

Enfin dans tous les autres cas, l'autorité militaire doit pouvoir pleinement assurer ses responsabilités en matière de maintien de l'ordre tout en restant dans le cadre de la législation sur le maintien de l'ordre. Ne disposant pas du pouvoir de réquisition qui appartient uniquement à l'autorité civile, l'autorité militaire (du niveau de chef d'établissement) peut lui demander d'intervenir dans son enceinte en lui fixant les objectifs à atteindre, et éventuellement en lui demandant de cesser les opérations si elle l'estime nécessaire. Elle garde ainsi la maîtrise des opérations.

\* \* \*

En tout état de cause ce dernier dispositif, assez simple à réglementer et facile à mettre en place, même sous le signe de l'urgence, permettrait de traiter tous les cas de maintien de l'ordre dans les établissements militaires.

\* \* \*

\* \*

\*

## TEXTES DE RÉFÉRENCE

**Constitution de 1958** Préambule de la constitution du 27 octobre 1946

### -Textes législatifs

**Loi du 10 juillet 1791**, relative aux rapports du pouvoir civil avec l'autorité militaire dans les places de guerre et postes militaires

**Loi du 3 août 1791** relative à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements

**Loi du 14 septembre 1791**, portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique

**Loi du 9 août 1849**, relative à l'état de siège

**Lois du 30 juin 1881 et 28 mars 1907** relatives aux réunions publiques

**Loi du 22 juillet 1921**, portant création de la gendarmerie mobile

**Ordonnance n° 58-1100** du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

**Ordonnance n° 59-147** du 7 janvier 1959, portant sur l'organisation générale de la défense et responsabilité des ministres en matière de défense

### -Textes réglementaires

**Instruction n° 12000/DPC/1** du 1<sup>o</sup> juin 1956 relatif au régime statutaire des ouvriers de l'air

**Instruction n°8590 /MA/DSLA/SLP** du 15 juillet 1958 sur l'intervention de l'autorité judiciaire à l'intérieur des établissements, et dépendances militaires

**Instruction 1746/M/SA/PO/175** du 4 avril 1960 relative au statut des ouvriers des arsenaux de la marine

**Décret 62-811** du 18 juillet 1962 fixant les attributions du ministre des armées

**Décret n° 65-28** du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile

**Circulaire interministérielle n° 72-467** du 19 septembre 1972, relative au concours des forces de maintien de l'ordre à la sécurité des établissements pénitentiaires

**Décret n° 73-235** du 1er mars 1973, relatif à la défense opérationnelle du territoire

**Décret n° 73-326** du 1<sup>o</sup> mars 1973 relatif aux secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense

**Instruction n° 30247/DEF/DAJ/MDE** du 21 mars 1978 relative à la délivrance par l'autorité militaire des autorisations d'occupation temporaire du domaine public de la défense

**Décret n° 80-72** du 10 janvier 1980 portant délégation de pouvoirs du ministre de la défense à l'effet de délimiter certaines zones protégées et de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations d'y pénétrer

**Instruction générale n° 10403**, du 12 mars 1980 relative à l'application de l'article 418.1 du code pénal (art 413-7 NCP )

**Décret n° 81-132**, du 6 février 1981 réglementant l'accès des établissements militaires

**Décret n° 81-797** du 18 août 1981, relatif au service de garnison

**Décret n° 82-389** du 10 mai 1982, relatif aux pouvoirs des préfets et action des services publics de l'État dans les départements

**Décret n° 82-1.120** du 23 décembre 1982, relatif à l'organisation de la justice militaire

**Décret n° 83-321 du 20 avril 1983**, relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense à caractère non militaire

**Instruction interministérielle** du 18 janvier 1984, relative à la participation des forces armées à des missions relevant d'autres ministères

**Arrêté interministériel** du 19 janvier 1984 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique

**Décret n° 91-664** du 14 juillet 1991 relatif à l'organisation territoriale de la défense

**Décret n° 91-674** du 14 juillet 1991 fixant l'organisation militaire territoriale

**Arrêté du 11 Décembre 1992** relatif à l'organisation des responsabilités dans le cadre de la défense militaire terrestre

**Instruction générale interministérielle n° 4600 SGDN/SPRS/DR** du 10 février 1993 (TTA 180) relative à la sécurité des points et réseaux sensibles

**Instruction générale n° 277 DEF/EMA/EMPLOI/E3/DR** relative à la sécurité des points et réseaux sensibles militaires

**Décret n° 95-573** du 2 mai 1995, relatif à la dispersion des attroupements

**Instruction interministérielle n° 500 SGDN/MPS/OTP**, du 9 mai 1995

**Code pénal** art 431-1 à 431-12, R431-1 et R431-2

**Code de procédure pénale**

**Code de justice militaire**

**Code du domaine de l'État**

Pierre MESSMER

Quelle que soit leur forme, les troubles de l'ordre public sont l'expression de la colère ou du mécontentement. Quand la paix est dans les esprits et les coeurs, l'ordre règne dans la rue. Cette question essentielle ayant déjà été traitée, je m'abstiendrai d'en parler. Je ne dirai rien, non plus, des suites judiciaires données aux désordres publics qui relèvent du droit pénal.

Mon exposé se limite au maintien de l'ordre public par le pouvoir exécutif.

De quel ordre s'agit-il? de l'ordre républicain, c'est-à-dire de la protection des personnes, des biens et des institutions contre des menaces ou des actions intérieures venant de perturbateurs. Sont donc exclues les menaces extérieures qui relèvent de la politique étrangère et de la défense nationale, parfois du contre-espionnage, et les catastrophes naturelles ou technologiques, incendies, inondations, ouragans, etc., qui sont traitées par la sécurité civile (loi du 27 juillet 1987): sapeurs-pompiers, SAMU, sauvetage en mer et en montagne.

Les formes et les niveaux de désordre public sont multiples: depuis le trouble temporaire de la circulation automobile par une manifestation « escargot », jusqu'à la guerre civile, en passant par les manifestations plus ou moins viloentes, la grève des services publics, le banditisme organisé, la délinquance économique, le terrorisme, le putsch ou l'insurrection.

Ces formes varient dans le temps et dans l'espace: le marché noir, florissant en France il y a cinquante ans, a disparu mais le trafic de drogue alors marginal s'est largement développé. A la même époque, les Etats-Unis vivaient dans l'abondance.

A chaque forme, à chaque niveau de désordre, doit correspondre une réponse appropriée, avec des moyens adaptés, pour assurer l'efficacité de la remise en ordre au moindre coût social.

Quelques principes sont applicables dans tous les cas:

- prévenir plutôt que réagir, d'où l'importance du renseignement;
- négocier plutôt que réprimer;
- quand la rpression est nécessaire, respecter autant que possible les personnes et les biens.

Le pouvoir exécutif doit disposer des moyens nécessaires pour être renseigné afin de prévenir, et aussi de forces pour contenir, disperser, réprimer les manifestations collectives. Dans les pays modernes, ce ne sont pas les renseignements qui manquent:

- sur l'identité des personnes: cartes non falsifiables;
- sur les mouvements: passeports et visas, fiches d'hôtels, contrôles aux frontières, contrôles routiers;
- sur les communications: contrôle postal, écoutes téléphoniques radioélectriques;
- sur l'opinion qu'on tente de connaître par les sondages, d'orienter à travers les médias.

La difficulté est de traiter cette information, très abondante et provenant de sources diverses pas seulement policières: renseignement généraux (RG), polices spécialisées dans la lutte contre la drogue, la vérification des transferts financiers suspects, police judiciaire, police de l'air et des frontières devenue Service du contrôle de l'immigration et de l'emploi clandestin, Direction de la sécurité du territoire (DST), Direction de la Sécurité de défense (DSD), Gendarmerie, douanes, polices municipales.

Pour y avoir accès rapidement, il faut stocker les informations recueillies: la tentation est de mettre en réseau les ordinateurs des différents services, pour tout connaître du plus grand nombre de personnes possible. Dans les pays démocratiques, des règles très strictes s'y opposent.

Les mesures préventives, toujours nécessaires, ne sont pas toujours suffisantes. Face à des manifestations de masse, légales mais qui risquent de dégénérer, les pouvoirs publics font appel à des effectifs nombreux, organisés. Jusqu'en 1921 - création de la gendarmerie mobile à l'époque très critiquée - et même jusqu'en 1944 - création des Compagnies républicaines de sécurité (CRS)-, les autorités civiles (Préfets, ministre de l'Intérieur) réquisitionnaient l'armée quand les effectifs et les moyens des commissariats et des brigades étaient jugés insuffisants.

Ce moyen qui reste légalement possible est aujourd'hui abandonné en fait. Pourquoi?

- L'armée n'est plus adaptée aux missions d'ordre public.

Les unités techniques sont plus nombreuses que les régiments d'infanterie ou de cavalerie qui formaient l'essentiel de notre armée au début du siècle.

La réquisition d'un régiment de transmissions ou du matériel, des aviateurs d'une base aérienne, serait d'un médiocre secours pour le maintien de l'ordre. Le recours à un régiment de chars ou, dans un esprit différent, à un régiment de parachutistes comporterait des risques d'effusion de sang qu'il est préférable de ne pas courir: l'inaction de la brigade parachutiste cantonnée au camp de Frileuse pendant les événements de mai-juin 1968 en est une illustration.

La tactique militaire est différente de la tactique policière qui exclut pratiquement l'ouverture du feu.

- La nature des manifestations et des attroupements a changé: le niveau de violence a diminué sauf dans des cas particuliers: casseurs, groupes professionnels très soudés, banlieues à forte proportion d'immigrés. Les manifestations violentes ne dépassent pas 5% du total.

Le plus récent recours aux forces armées pour une mission de maintien de l'ordre remonte à la guerre du Golfe; l'exécution du plan « Vigipirate » comportait l'emploi d'unités militaires pour la garde de points sensibles, aérodromes civils notamment.

A l'étranger, l'armée intervient plus fréquemment et plus activement. Aux Etats-Unis, à Los Angeles en 1992 dans la répression d'émeutes raciales; en Italie du Sud, pour lutter contre la Mafia depuis 1992; en Irlande du Nord; en Israël.

Dans les pays sous-développés, le recours à l'armée pour le maintien de l'ordre est la règle, avec les risques de dérapage que cela comporte.

Aujourd'hui, le maintien et le rétablissement de l'ordre public en France relèvent de forces spécialisées: la Police et la Gendarmerie nationale.

- Forces de proximité: les polices urbaines, commissariats de police d'Etat dans les villes de plus de 10 000 habitants avec personnels en civil (inspecteurs) et en tenue qui portaient jadis le nom aimable de gardiens de la paix.

La police rurale est assurée par des brigades de gendarmerie (en principe, une par canton), des gardes champêtres dans les communes. Chacun de ces détachements possède une compétence territoriale déterminée.

L'aggravation de l'insécurité dans les villes et leurs banlieues, l'insuffisance prétendue ou réelle de la police d'Etat sont à l'origine de polices nouvelles: polices municipales, polices des transports de fonds et même de certains transports collectifs, vigiles des grands magasins, etc..

Leur situation juridique mal définie (il n'y a pas encore de loi sur les polices municipales), le corporatisme des organisations existantes, la formation souvent insuffisante de ces nouveaux policiers expliquent les critiques qui les visent. N'oublions pas que des polices privées bien intégrées à notre paysage rural existent depuis longtemps en France: gardes-chasse et gardes-pêche.

- Forces mobiles: 128 escadrons de gendarmerie mobile (17000 gendarmes sur 90000) et 63 compagnies républicaines de sécurité (15000 hommes sur 120000). Tous encasernés. Leurs équipements, leurs moyens de transport sont spécialisés. Armes à feu individuelles mais balles en plastique ou en caoutchouc, grenades lacrymogènes, canons à eau, boucliers, barrières et même véhicules blindés pour l'escadron de Satory. Leur spécialisation n'est pas évidente. Toutefois le GIGN est orienté plutôt vers les opérations où l'ouverture du feu peut être nécessaire (Air France à Marseille), tandis que le groupe d'intervention de la police agit dans des crises à caractère individuel (maternelle de Neuilly). En temps normal, les forces mobiles viennent en renfort des autres forces de police, pour le contrôle de la circulation routière aux jours de grande affluence, dans les régions où la population augmente en période estivale, etc.

La République a veillé à ce que les forces de maintien de l'ordre ne soient pas toutes dans la même main: les unes relèvent du ministre de l'Intérieur, les autres du ministère de la Défense. Leurs hiérarchies sont entièrement séparées et leurs effectifs s'équilibrent à peu près.

Cette précaution politique est la cause de frictions, par exemple chaque fois qu'un juge d'instruction retire une enquête à la gendarmerie pour la confier à la police ou inversement. En temps de crise, elle comporte des risques d'affrontement qui seraient désastreux pour l'Etat. Pour y échapper, un principe non écrit s'impose à tout détenteur de la force publique: jamais une force de maintien de l'ordre ne doit être engagée contre une autre. Pendant la guerre d'Algérie, la gendarmerie n'a reçu aucun ordre pour s'opposer aux régiments auteurs du putsch dit des généraux; de leur côté, ces régiments ont évité tout contact avec les escadrons de gendarmerie mobile et les CRS.

Ce principe reçoit une application légale dans l'emploi exclusif de la gendarmerie, corps militaire, pour les missions de police militaire - on l'appelle alors prévôté - dans les troupes en campagne et dans les enceintes militaires.

En guise de conclusion, une constatation et une interrogation.

*En France, les principes et les méthodes du maintien de l'ordre public sont les mêmes que dans les autres pays démocratiques ou au moins comparables, ce qui facilite la coopération internationale. Mais les moyens sont organisés de façon différente, mis à part ceux de nos voisins - Belgique, Italie, Espagne - qui ont été fortement marqués par le modèle napoléonien d'administration.*

*La mondialisation et la libéralisation de l'économie facilitent et accélèrent les échanges. La construction européenne supprime le contrôle des personnes et des biens aux frontières intérieures de l'Union à laquelle est transféré un nombre croissant de décisions. Il en résulte que l'ordre public national est parfois menacé par des décisions internationales: l'émeute des marins pêcheurs à Rennes en est un exemple. En même temps, la branche « renseignement » de l'action policière, inséparable de la prévention, doit faire un appel de plus en plus large aux sources étrangères: Interpol, et surtout Schengen.*

*L'interrogation est alors: comment concilier la responsabilité nationale du maintien de l'ordre avec l'internationalisation nécessaire des sources de renseignement et, plus encore, avec le fait que les causes des violences sont souvent extérieures à la Nation ?*