

## Sécurité / Police Entretien

### Création d'un « Code de la sécurité nationale »

#### Entretien avec :

**Olivier Gohin,**

professeur à l'université de Paris II, directeur de l'IPAG de Paris

À bientôt 60 ans, affable et enthousiaste, le professeur Olivier Gohin s'anime dès qu'on aborde « son » sujet. Expert reconnu des questions de sécurité et de défense nationales trop souvent « *délaissées par l'Université* », il entend bien réparer cette anomalie en publiant le premier Code de la sécurité intérieure commenté, codirigé avec son collègue Xavier Latour, spécialiste reconnu de la sécurité privée.

Composée d'universitaires dont le doyen Christian Vallar de Nice, Bertrand Pauvert de Mulhouse, Olivier Renaudie de Nancy et Bertrand Warusfel de Lille, l'équipe de rédacteurs s'est aussi adjoint le concours de deux praticiens : un policier, le commissaire Olivier Bagousse, et un gendarme, le chef d'escadron Jérôme Millet, étant précisé que Christian Vallar et Bertrand Warusfel sont aussi avocats.

Véritable « *Code de la sécurité nationale* », l'ouvrage est un peu le bâton de maréchal de ce fils d'officier de marine, passionné de géopolitique. Jeune étudiant, il n'avait pas hésité à suspendre son *cursus* à Sciences-Po pour accomplir ses obligations militaires au sein d'un escadron d'élite de l'aviation. Il évoque ce « *temps de décompression* » avec nostalgie. Diplômé, il entre à la faculté de droit (sur examen d'entrée, à l'époque !), et s'y consacre, notamment, au contentieux administratif. Ce n'est qu'une fois agrégé qu'il renoue avec sa passion, d'abord à La Réunion, puis, pendant dix ans, au sein du Centre de droit de la défense qu'il va finir par diriger, à Paris V.

En 2005, il crée, à Paris II, une option « *Sécurité et défense* », dans le M2 Relations internationales, devenue, en 2009, un Master 2 à part entière dans lequel ont postulé, cette année universitaire, en premier choix, 160 candidats pour 25 places disponibles. Le professeur Gohin, président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense, a répondu à nos questions.

#### Fabrice Raoult (FR) : Que trouve-t-on dans le Code de la sécurité intérieure (CSI) ?

**Olivier Gohin (OG) :** C'est avant tout la codification de textes épars qui vise à réaliser le double objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité du droit. On constate, en effet, un empilement de textes et une accélération de la production normative depuis la loi Pasqua de janvier 1995. Les ministères, puis la présidence Sarkozy correspondent également à un fort développement du droit de la police, comme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de cassation, autour d'une problématique classique de conciliation entre la sécurité et la liberté.

Pour vous répondre plus précisément, la matière s'organise autour du concept de sécurité intérieure, élément de la souveraineté nationale, laquelle comporte, à la fois, la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, celle-ci liée aux problématiques de terrorisme et de renseignement. Il existe donc une direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), plutôt militaire – dont l'équivalent américain serait la CIA – et qui concerne aussi le réseau diplomatique ou encore l'intelligence économique. La sécurité intérieure, quant à elle, correspond, à proprement parler, à la sécurité publique, c'est-à-dire à l'ordre public relevant de la police nationale, organisée, là aussi, en Direction générale de la police nationale, à statut civil, et de la gendarmerie nationale, à statut militaire, qui a rejoint le ministère de l'Intérieur, en 2009. Il faut ajouter la sécurité civile, représentée essentiellement par les pompiers, avec une contribution des militaires à la sécurité publique comme, par exemple, dans le cadre du plan Vigipirate. De même, il existe une sécurité civile militarisée, représentée par les pompiers de Paris ou encore par des unités de protection civile basées à Brignoles et intervenant, on l'a vu récemment, en cas d'inondations.

#### FR : D'où l'association dans votre ouvrage du CSI et du Code de la défense que vous y avez annexé ?

**OG :** Exactement puisqu'un même concept de sécurité nationale relève à la fois du CSI et du Code de la défense. On traite séparément dans deux codes différents de questions liées entre elles. C'est pourquoi notre code est un « *Code de la sécurité nationale* », par juxtaposition du CSI et du Code de la défense. La matière est à cheval sur les deux puisqu'elle est, d'une part, l'addition de la police et des pompiers relevant du CSI et d'autre part, de l'armée et de la gendarmerie (organiquement militaire et fonctionnellement policière), relevant du Code de la défense. On pourrait, d'ailleurs, y ajouter la Douane, notamment dans les missions relatives aux exportations et à la lutte contre les trafics (stupéfiants ; contrefaçons, etc.). Cette année, le séminaire de notre Association française de droit de la sécurité et de la défense, créée en octobre 2012, a, précisément, pour thème « La Douane, acteur de la sécurité et de la défense ». Il se tiendra à Paris II, au centre Panthéon, le 27 mars après-midi. Les actes en seront publiés.

#### FR : Au-delà de ces acteurs traditionnels, il existe aussi une sécurité privée ?

**OG :** Les activités de sécurité privée connaissent même un fort développement et constituent une « *niche* » très importante. Sachez que l'on compte aujourd'hui 150 000 agents privés pour quelque 5000 entreprises de sécurité, dans un marché en pleine expansion.

C'est une tendance accentuée depuis la loi dite LOPPSI II de mars 2011 qui consacre une « *coproduction de la sécurité* », avec des acteurs publics, mais aussi privés, sous contrôle de la puissance publique, pour prendre en charge des segments hors souveraineté, tels que, par exemple, la sécurisation des vols dans les aéroports, activité privée, mais très strictement encadrée. Ou encore le transport de fonds ou le gardiennage, autant de sujet développés dans le livre VI du code, dédié à la sécurité privée.

#### FR : Peut-on parler de privatisation de la sécurité ?

**OG :** Tous les services publics qui ne sont pas constitutionnels, comme la justice, la défense, la diplomatie, peuvent être à gestion privée, notamment la sécurité. C'est donc un vieux débat : celui de missions d'intérêt général prises en charge par des personnes privées, sous le contrôle de la puissance publique. C'est le cas, par exemple, des prisons pour les activités de blanchisserie, de restauration ou d'animation.

#### FR : Sommes-nous plutôt en avance ou à la traîne de cette évolution par rapport aux autres pays ?

**OG :** La France est plutôt en retard, mais en cours de rattrapage avec, par exemple, la création récente d'un Conseil national des activités de sécurité privée ou encore, dans ce secteur, le développement d'une déontologie, l'instauration d'examen

professionnels et d'un encadrement, à la demande, d'ailleurs, de la profession. Corrélativement cela permet un recentrage de l'État sur les missions fondamentales de prévention ou de répression, en laissant au privé la partie « *non puissance publique* » qui s'attache à ces missions.

**FR : Vous y êtes donc favorable ?**

**OG :** Favorable, dès lors que l'État conserve ses missions fondamentales et contrôle la coproduction de sécurité, et donc la production non étatique de sécurité. L'État contemporain a changé et change rapidement et il appartient au droit public d'accompagner et même d'encadrer ce changement.

**FR : On voit que le champ couvert par le Code est assez vaste, à quel public est-il principalement destiné ?**

**OG :** Il s'adresse, d'abord, aux professionnels de la sécurité intérieure puisque c'est une matière peu académique, car très transversale. Or, l'Université se complait dans la verticalité, elle aime les catégories. Il existe ainsi un cloisonnement traditionnel entre l'enseignement de la police administrative, d'un côté, et de la police judiciaire, de l'autre. On n'étudie plus guère la police, la gendarmerie et l'armée d'un point de vue organique. L'armée, d'ailleurs, est vraiment négligée par l'Université qui investit peu ces questions juridiques, institutionnelles ou fonctionnelles, de sécurité et de défense dès que l'on sort, du moins, du champ des relations internationales, de la géopolitique et sans doute du droit des conflits armés.

Parmi les professionnels intéressés par le Code de la sécurité intérieure, notamment du commentaire de sa partie législative, on pense donc à tous les personnels d'encadrement de la sécurité pour lesquels le code sera un document de référence : commissaires et officiers de police, gendarmes, cadres de terrain des polices municipales ou des services départementaux d'incendie et de secours, mais aussi entreprises de sécurité privée. Le code intéressera aussi les avocats pénalistes, en tant que complément du Code de procédure pénale. Ils ne peuvent plus être seulement des privatistes. Encore une fois, la matière est transversale, et la régulation de la société (poursuivie par le droit pénal) est évidemment une question de droit public, les relations sociales étant régulées par la puissance publique. Pour autant, le CSI commenté de même que le Code de la défense annexé vont intéresser également les étudiants des quelques masters spécialisés de sécurité et/ou de défense, mais aussi aux candidats ou lauréats des concours d'accès à la police et à la gendarmerie, voire des armées.

**FR : Quelle est l'actualité de la sécurité intérieure au-delà de la codification ?**

**OG :** Elle est constante et de nouvelles thématiques émergent en permanence comme, par exemple, l'environnement avec les questions de sécurité nucléaire et le développement d'une police spéciale de l'environnement.

La matière fait aussi régulièrement « *la une* ». Ainsi, avec l'établissement de l'état d'urgence et les arrêtés couvre-feu en banlieue en 2005, on a redécouvert, en métropole, l'actualité de ce droit qui remonte à la loi du 3 avril 1955.

On peut aussi citer la récente affaire de l'humoriste Dieudonné qui relève bien du droit de la police administrative puisqu'il s'agissait de l'interdiction d'une réunion publique, sujet très contemporain à la frontière des libertés publiques. Dans cette affaire Dieudonné, ce sont bien les maires qui prennent des arrêtés d'interdiction des spectacles. Quand ce sont les préfets, c'est par substitution dans les départements, par une compétence d'exception à Paris ; mais cela relève bien du champ de la police municipale. Il faut rappeler ici que la police, définie par l'article L. 2212-2 du CGCT, n'est d'État que depuis 1941. Auparavant, elle était municipale et elle l'est encore largement. Or, on voit aujourd'hui un fort développement des polices municipales.

**FR : Et parmi les textes récents ?**

**OG :** On peut mentionner le nouveau Code déontologie commun à la police et à la gendarmerie, codifié dans la partie réglementaire du CSI. C'est la marque d'une convergence toujours plus grande entre police et gendarmerie alors qu'on est en présence, d'une part, d'un statut civil qui s'étend, et, d'autre part d'un statut militaire qui se rétracte, ce qui pose difficulté au sein de la gendarmerie. C'est une réduction de sa spécificité : le gendarme pourrait-il n'être plus qu'un policier sans droit syndical ? La gendarmerie ne va pas disparaître, assurément ; mais, elle doit encore évoluer, tout en préservant sa polyvalence et son identité.

**FR : Autres sujets contemporains, la récente loi de programmation militaire contient un certain nombre de dispositions en matière de fichiers de données personnelles et de géolocalisation notamment**

**OG :** Oui, s'agissant des données personnelles, c'est une question récurrente depuis 1978, source de difficultés contentieuses et de multiples législations très détaillées. Il en va de même de la géolocalisation. La loi de programmation militaire a été l'occasion de s'emparer de ces sujets. Il s'agit d'ajustement, au coup par coup, par des législations successives, exactement comme cela avait été le cas en matière de vidéosurveillance, devenue, en 2011, « *vidéoprotection* ». En l'occurrence il s'agit d'un droit suiviste, réactif, artificiellement plaqué sur la loi de programmation. C'est, d'ailleurs, un défaut récurrent de la codification qui pousse à ce morcellement. Sans doute, la codification remplit son rôle d'accessibilité ; mais, c'est moins vrai de l'intelligibilité : les textes codifiés et leurs fréquentes modifications restent, parfois, difficiles à lire et à comprendre. D'où la nécessité de leur commentaire ordonné par des juristes de profession.

*Propos recueillis le 16 janvier 2014*

*Entretien à paraître au JCP-A n° 11-12, 24 mars 2014, publié, en bonnes feuilles, avec l'accord de la Revue*