



*Association française de droit de la sécurité
et de la défense (AFDSD)*
1er colloque annuel
Nice – 27-28 septembre 2013

Synthèse des travaux de l'atelier 3 : Les moyens internes de la sécurité et de la défense

Par

Xavier LATOUR

Professeur à l'Université de Nice – Sophia Antipolis

CERDACFF

Activités régaliennes par excellence, la sécurité et la défense supposent, par principe l'utilisation de moyens publics. L'Etat, dans sa dimension nationale ou locale, a traditionnellement la maîtrise exclusive des moyens employés au service de la protection des personnes, des biens et des institutions.

L'atelier 3 a mis en lumière la volonté autant que la difficulté de l'Etat de gérer au mieux ces moyens.

Il ressort globalement des travaux de cet atelier la confirmation d'une évolution en profondeur des moyens internes de la sécurité et de la défense. Car, c'est déjà un premier enseignement, la tendance est commune aux deux domaines. Cette évolution est en partie provoquée par l'Etat, ce qui est conforme à son devoir d'anticipation et d'adaptation. Mais, les changements, sont aussi subis par la puissance publique tant les contraintes économiques et sociétales conduisent à repenser les schémas classiques.

Un autre enseignement a trait à la relative confusion qui accompagne ces évolutions. Le cadre juridique des moyens internes au service de la sécurité et de la défense reflète de sérieux tâtonnements. A cela s'ajoute un décalage de plus en plus affirmé entre les objectifs affichés et les ressources attribuées aux moyens publics, au moins en ce qui concerne la défense.

Autre enseignement, 2013 est une année charnière. Sans exagérer l'importance de certains sujets, il est possible de relever l'annonce d'évolutions qui pourraient être substantielles, ou pas... Cela est en partie la conséquence des évolutions politiques de l'année 2012 ainsi que de la publication du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. C'est aussi le résultat d'une accentuation de tendances déjà bien affirmées.

Dans ce contexte, deux lignes directrices permettent de cerner les moyens en 2013, d'une part, l'Etat réaffirme à leur propos sa doctrine traditionnelle d'un encadrement juridique rigoureux

de moyens principalement publics (I) alors que d'autre part, il tente parallèlement de maîtriser les difficultés liées à la montée en puissance de moyens privés (II).

I. L'encadrement juridique rigoureux de moyens principalement publics

Le professeur Asso de l'Université de Nice-Sophia Antipolis a souligné la nécessité vitale pour l'Etat et ses dirigeants d'avoir une bonne connaissance de leur environnement. Pourtant la France a du mal à développer une culture du renseignement tiraillé entre la défense et la sécurité intérieure. Les choses commencent cependant à changer comme en témoigne la création justifiée de la direction générale de la sécurité intérieure ainsi que la présidentialisation de l'autorité des services de renseignement, d'ailleurs reprise à son compte par le président Hollande. En revanche, et selon une appréciation hétérodoxe du professeur Asso, le renforcement du contrôle sur le renseignement serait à l'origine d'incertitudes sur son efficacité.

Un encadrement juridique plus rigoureux, c'est aussi ce qui caractérise la déontologie des forces de sécurité intérieure, comme l'a analysé Monsieur Grech, doctorant à l'Université de Nice. Cette rencontre entre le droit et la morale s'appuie sur un corpus juridique touffu et sur des moyens en voie de consolidation. Le futur code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie tend à réaffirmer l'autorité de l'Etat sur ses agents et à rassurer les citoyens. Des citoyens qui sont désormais associés au contrôle du respect de la déontologie par les forces de sécurité intérieure.

Pour le rapporteur de cet atelier, il restera à observer dans quelle mesure cette ouverture sera vécue dans un modèle de police d'ordre et de tensions plus ou moins fortes entre les forces de sécurité et la population.

L'administration pénitentiaire (AP) n'est pas à l'écart de l'encadrement juridique. Au contraire, et en suivant l'analyse du professeur Dieu, Directeur de la recherche et de la documentation à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, il est indispensable en raison du rôle de cette administration en matière de sécurité intérieure, même si elle est surtout un service de la justice. L'AP est à la fois un moyen de respecter l'Etat de droit et un appareil de sécurité. Elle fait partie des forces publiques et participe de la mise en œuvre de la fonction policière. Mais parce qu'elle est hybride, elle s'exerce dans le cadre de la détention.

La « policarisation » de l'AP est une réalité qui a, par voie de conséquence, entraîné sa militarisation. Ce mouvement la conduit à s'insérer dans les logiques partenariales.

Nous ne savons pas si l'administration pénitentiaire est « une troisième force » de sécurité, en tout état de cause pour qui concerne la police municipale et peu importe le numéro, elle est une force de sécurité intérieure en pleine mutation, ce qui a été expliqué par le Doyen Vallar, professeur de droit à l'Université de Nice-Sophia Antipolis.

Nous allons vers un nouveau cadre d'emploi de « police territoriale » après la fusion des policiers municipaux et des gardes-champêtres, ces derniers étant en voie de disparition. Mais

cette mutation n'a rien de révolutionnaire. L'intercommunalité ouvre davantage de perspectives en matière de territorialisation. Quant aux avancées statutaires, elles doivent répondre aux nombreuses revendications notamment en matière de direction des polices municipales et des rémunérations qui vont avec.

La question de l'armement reste, quant à elle, sensible. L'armement demeure facultatif malgré quelques revendications pour le rendre obligatoire et l'incertitude ouverte par le décret sur l'armement du 30 juillet 2013 qui semblait priver les polices municipales du droit d'utiliser les bombes lacrymogènes de plus de 300 ml.

Parallèlement, la question des ASVP est posée. Sans être des policiers municipaux, il convient de s'assurer qu'ils demeurent dans le cadre strict de leurs missions tout en réfléchissant à leur formation et à leur statut, notamment en ce qui concerne leur évolution de carrière en ayant la possibilité de devenir policiers municipaux.

II. Les difficultés engendrées par la montée en puissance de moyens privés

Les développements du professeur Xavier Latour consacrés à la sécurité privée ont mis en évidence un paysage juridique complexe. Si l'Etat s'est évidemment emparé du sujet aussi bien en créant de nouvelles structures administratives qu'en améliorant le régime juridique applicable, l'avenir est encore à écrire.

Le livre 6 du CSI et ses textes d'application ont permis de faire d'incontestables progrès en matière de professionnalisation et de moralisation. Le CNAPS donne, quant à lui, globalement satisfaction en matière de police administrative et de contrôle disciplinaire compte tenu des difficultés matérielles de ces missions.

En souhaitant réformer ce livre dans le respect des fondamentaux développés depuis 1983, l'Etat adresse apparemment un signal fort de rester à la manœuvre en acceptant avec pragmatisme la montée en puissance du secteur privé.

Pourtant, des questions apparaissent. Ainsi, le délégué interministériel à la sécurité privée est arrivé au terme d'un mandat après avoir réalisé un travail remarquable, notamment dans le cadre de la construction du CNAPS. Il ne devrait cependant pas être reconduit en tant que tel. La sécurité privée, malgré son importance quantitative et fonctionnelle, ne bénéficierait plus d'une structure dédiée, mais elle a vocation à être intégrée dans un ensemble plus vaste chargé des coopérations de sécurité. Qu'en sortira-t-il ? En outre, le CNAPS se heurte à des obstacles juridiques qui entravent son action en matière d'utilisation des fichiers de police notamment.

Quant à la refonte du livre 6, elle est attendue. L'Etat semble être toujours déterminé à l'adopter, le contenu reste encore à préciser. Alors qu'il était possible d'envisager une réforme abordant des enjeux cruciaux, l'avant-projet avance, pour le moment, des propositions certes globalement utiles tout en étant relativement modestes, voire perfectibles. La concertation déjà très engagée et qui est appelée à se poursuivre contribuera peut-être à corriger tel ou tel aspect. Sans prétendre à l'exhaustivité, la question des services internes est l'objet d'un compromis constituant certes un progrès, sans pour autant aller jusqu'au bout de la logique consistant à mieux contrôler les responsables eux-mêmes. L'encadrement de la formation soulève, pour sa part, de réelles difficultés administratives. Les conventions de coopération entre le public et le privé ont encore besoin de pédagogie pour être comprises.

Dans le même temps, d'autres Etats n'ont pas hésité à produire des réflexions publiques plus audacieuses. Ils réfléchissent, par exemple, à la liste des missions déléguées ou encore à

l'octroi de prérogatives renforcées aux agents, y compris, notamment, dans le cadre des entreprises de services de sécurité et de défense. La France n'aurait-elle pas intérêt à faire de même, y compris si cela ne la conduit pas forcément à bouleverser ses fondamentaux ? Dès lors, la réforme annoncée sera utile sans pour autant bouleverser l'environnement juridique de la sécurité privée.

L'Etat a besoin d'un cadre clair pour ses relations économiques avec le privé. A ce titre, les partenariats public/privé (PPP) exposés par M. Fonouni-Farbe, doctorant en sciences de gestion à l'Université de Paris I et HEC sont essentiels. Ils créent des synergies entre les deux sphères et introduisent, au moins en théorie, l'idée de l'optimisation des actifs en passant d'une logique patrimoniale à une logique capacitaire. En pratique, pourtant, il existe un décalage entre un volontarisme politique et les résultats obtenus. Dix ans après l'ordonnance du 17 juin 2004, le bilan est mince : 6 contrats pour le ministère de la Défense et 1 contrat pour le ministère de l'Intérieur, en 10 ans. Le PPP est devenu un contrat décrié. Si le service prime sur le patrimoine et rompt avec des modes de gestion « archaïques », l'innovation n'a pas toujours été bien perçue par les ministères et la révolution managériale n'a pas eu lieu. La réalité budgétaire a rattrapé la novation juridique, tandis que parallèlement l'administration a fait preuve de discontinuité stratégique. De leur côté, les acteurs privés ont pensé profiter d'un effet d'aubaine ce qui les a incités à développer un puissant lobbying pour défendre des projets s'éloignant de l'esprit de l'ordonnance. Le PPP n'est cependant pas mort, le privé sera certainement encore sollicité au cas par cas, en raison même de la situation budgétaire.

En conclusion, les moyens internes de la sécurité traduisent une époque de questionnements et de mutations. Encore convient-il de savoir jusqu'où et avec quels résultats.