

*Rapport de synthèse de l'atelier 1*  
**Organisation générale et institutions de la sécurité et de la défense**

S'il fallait retenir un seul texte, voire même un seul article, maintes fois cité, expliqué, voire critiqué lors des interventions de cet atelier 1, le public nous ayant fait l'honneur de suivre nos travaux penserait certainement à l'article 1<sup>er</sup> du statut général des militaires, qui évoque notamment la neutralité exigée par l'état militaire. À Nice, Mulhouse ou Brest, s'il y a un point commun entre les colloques de notre Association et les nombreux intervenants, au-delà des différents ateliers, des différents thèmes et des spécialités voire spécificités de chacun, s'impose nécessairement la liberté : liberté dans l'enceinte universitaire d'exprimer le fruit de nos travaux, d'expliquer et de critiquer, tantôt le juge, tantôt le législateur mais toujours avec la rigueur universitaire comme corollaire nécessaire de cette liberté chérie.

De liberté, il en a été beaucoup question lors de l'atelier 1. Il n'y a point de paradoxe pourtant, désormais, quand il s'agit du droit de la sécurité et de la défense. En effet, Béatrice THOMAS-TUAL, s'est intéressée aux dix ans d'application de la loi de 2005, codifiée, portant statut général des militaires, dix années pendant lesquelles ce statut autonome n'a eu de cesse d'être invoqué. Les différentes et nombreuses opérations extérieures, l'intérêt croissant pour les drones, l'information qui en un clic permet depuis l'Afghanistan de s'exprimer et d'éprouver alors la neutralité, l'évolution sociologique au sein des armées, ou encore le *leitmotiv* de la féminisation ... tout semble mettre en question la spécificité de l'état militaire et interroger sur la meilleure qualification : y a-t-il « banalisation », « normalisation » ou « atténuation » de cette spécificité militaire ? Béatrice Thomas-Tual a évoqué de petits pas militaires qui, finalement, aboutissent à de grands changements pour les armées. Sous l'angle des droits individuels, ont été analysés le principe d'égal accès aux emplois militaires, la condition de nationalité, la question du temps de travail : autant de sujets permettant de signaler qu'en dix ans, sous les effets conjugués de textes de droit externe, de jurisprudences autant nationale qu'européenne ou communautaire, le statut général a d'abord pour mérite de fêter ses dix ans tant les transformations sont importantes, quantitativement et qualitativement.

S'esquissait alors, au sein de l'atelier 1, une analyse de la judiciarisation : redoutée il y a dix ans mais déjà fort pratiquée désormais par les militaires eux-mêmes. Le travail législatif est placé depuis lors face à une contrainte, celle de prévenir ou de réagir, rapidement de surcroît, à la jurisprudence, quelle qu'elle soit.

La jurisprudence constitutionnelle a été l'objet ensuite de deux communications. D'une part, Florent BAUDE s'est intéressé au principe de nécessaire libre disposition de la force armée. L'intervenant souligna en préambule qu'il était rarissime que le Conseil constitutionnel statue sur les dispositions législatives relatives à la défense, toutes les grandes lois adoptées sous la V<sup>e</sup> République portant sur la défense avaient en effet échappé au contrôle de constitutionnalité. Le Conseil a désormais de plus fréquentes occasions avec le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de se prononcer sur ces

sujets, comme l'illustrent les décisions du 28 novembre 2014 et du 27 février 2015. Florent Baude s'est alors attaché à expliquer ce que pouvait recouvrir ce nouveau principe prétorien de valeur constitutionnelle. Le Conseil a réaffirmé, en l'actualisant, le principe multiséculaire de subordination de la force armée au pouvoir civil, et a parallèlement rappelé que, dès lors qu'elles sont nécessaires pour assurer la libre disposition des formes armées, les dispositions législatives instituant un cantonnement juridique des militaires n'encourent aucun grief de constitutionnalité. Notre collègue a terminé en signalant, c'est tout le paradoxe de cette jurisprudence constitutionnelle qui était rare sur le sujet, que le Conseil a su profiter de ces occasions pour asseoir, sur le plan du droit constitutionnel, la suprématie du chef de l'Etat en matière de défense. Le cantonnement juridique, évoqué par Maurice Hauriou, et dont beaucoup de commentateurs annoncent trop vite la fin, doit se lire au regard de cette analyse.

La décision du Conseil constitutionnel relative au régime généralisé d'incompatibilités opposé aux militaires a été ensuite évoquée par Anne-Sophie TRAVERSAC. Si l'octroi des droits politiques de vote et d'éligibilité n'est plus remis en cause, le Conseil, avec la décision n°2014-432 QPC, s'est interrogé sur une incompatibilité générale – donc dérangeante et suspecte actuellement : le militaire élu avait jusqu'à présent le choix entre le mandat et la fonction : élu, il devait être détaché, ce qui réduisait souvent l'appétit pour le mandat à un niveau national, comme le soulignait l'ancien Vice-président du Conseil d'Etat Denoix de Saint Marc dans le rapport de la Commission de révision du statut général des militaires qu'il présidait ; précisons que devenu membre du Conseil, ce dernier a préféré ne pas siéger pour répondre à la question posée par le Conseil d'Etat. Le Conseil constitutionnel dans cette décision du 28 novembre 2014 reprend dans une longue énumération tous les textes relatifs à la défense. Mais, s'il évoque la disponibilité permanente exigée, il n'explique en rien ce qui l'amène à une solution pour le moins étonnante : l'incompatibilité est conforme à la Constitution pour les conseillers généraux, elle est contraire à la norme fondamentale pour les conseillers municipaux. Ainsi, les premiers travailleraient si intensément que nul ne pourrait s'absenter, les seconds pourraient s'absenter pour servir la nation sans conséquence pour le conseil qu'ils contribueraient à composer. Dans un considérant marquant un rôle de co-législateur très directif, le Conseil évoque plusieurs pistes que le législateur aura certainement à cœur de retenir, pour ne pas entraîner une censure de ce même Conseil. Reportant l'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité, qui ne bénéficie pas au justiciable, le Conseil laisse 5 ans au législateur pour présenter un nouveau texte ; ce dernier pourra alors distinguer entre les grades, la taille des communes, les responsabilités au sein du conseil, ou même le lieu d'exercice des fonctions exercées. Ainsi, le Conseil fragilise l'édifice jusqu'alors solide du cantonnement juridique mais sans le justifier, il conviendra de le regretter car il en ressort surtout une conception de l'élu, de la représentation et de la démocratie contestable.

C'est toujours à partir de la jurisprudence que l'atelier n°1 a poursuivi sa quête de compréhension de la spécificité militaire. L'interdiction de constituer un syndicat et d'exercer collectivement cette conception française d'une liberté syndicale conçue comme militante et revendicative a été évoquée à la suite des arrêts *Mattely* et *ADEFDROMIL* par le professeur Olivier GOHIN livrant une analyse critique des dispositions relatives à l'association professionnelle dans les forces armées telles que posées par la loi du 28 juillet 2015. Une nouvelle fois, l'occasion s'est présentée de remarquer avec intérêt l'intervention du juge suivie, dans ce cas de très près, par celle du législateur : des raisons juridiques imposaient à la France de modifier l'état de son droit, des raisons sociologiques plaidaient également en ce sens. Mais l'analyse des dispositions législatives laisse le professeur Gohin plus que sceptique et perplexe. Pour seul exemple parmi les nombreux points cités, nous retiendrons le choix législatif d'associations souhaitées nationales, alors même que le législateur s'est perdu en

considérations locales en soulignant une autre spécificité : celle du droit alsaco-mosellan. Il fut évoqué que demeurent des restrictions nécessaires à la sécurité nationale autant que des restrictions à la liberté d'expression restent justifiées et légitimes pour les membres des formes armées. Ainsi, du juge européen, au législateur, le professeur Gohin concluait que le juge administratif pourrait lui aussi certainement s'illustrer sur ces questions, rappelant les emblématiques arrêts *Hardouin* et *Marie*.

Les cours, nationales ou européennes, constitutionnelle ou ordinaires, ont le mérite de susciter l'intérêt du militaire pour défendre ses droits mais aussi l'intérêt d'une analyse critique de ces jurisprudences auxquelles le législateur est tenté de répondre, trop vite ou du moins sans être exempt de critiques.

Après ces analyses construites au regard et au-delà de la jurisprudence, Franck DURAND s'est livré à une analyse de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale et spécifiquement de son article 27 prévoyant un rapport d'évaluation sur l'application de la loi, tous les deux ans. Ce rapport a été initialement confié à deux parlementaires, cette méthode suivie par le Premier ministre Fillon a été reprise ensuite. Si Franck Durand nous confiait que tout va bien, il signalait avec audace que tout pourrait aller encore mieux. En effet, de l'optimisme raisonnable décelé dans le premier rapport, le deuxième se révèle être plus inquiétant. Ces inquiétudes sont diffuses, elles tiennent notamment aux rapports entre gendarmes et policiers quant à la répartition des zones de compétences, à la parité des carrières, statuts et rémunérations ; elles sont également liées aux rapports entre gendarmes et préfets, en soulignant spécifiquement les conceptions divergentes quant à l'emploi des forces ; s'ajoutent encore à ces éléments la fermeture de nombreuses brigades et la remise en cause du maillage territorial. Franck Durand a particulièrement mis en exergue la nécessité de compléter la lecture de ces rapports par les travaux de la Cour des comptes. Tous ces éléments ont nourri une intense et intéressante discussion avec la salle. S'il a longuement été question de maillage territorial, force est de constater que notre Association n'a de cesse de nous permettre lors de ses colloques de Nice à Mulhouse et désormais à Brest, d'éprouver un sentiment, alors que s'achevaient les travaux de l'atelier 1, d'un plaisir partagé de nous retrouver dans cette enceinte universitaire ou nous avons été remarquablement bien accueillis.

**Anne-Sophie TRAVERSAC**

*Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas Paris II.*