

# FORCES ARMÉES ET SERVICE PUBLIC

par

Olivier GOHIN

*Professeur à l'Université de Paris II (Panthéon - Assas)*

*Directeur honoraire du Centre de recherches Droit et Défense de Paris V*

La formulation du sujet : forces armées et service public (1) est originale et, à certains égards, provocante :

— elle est originale parce qu'il est peu fréquent de venir traiter des forces armées dans leur ensemble, ce qui signifie, en plus des trois armées : terre, mer et air, la prise en compte de la Gendarmerie nationale qui se présente principalement comme une force de police à statut militaire. Dès lors, cette prise en compte de la Gendarmerie au même titre que les armées, à travers cette expression englobante de « *forces armées* », peut faire difficulté : cette arme a beau, pour des raisons historiques, précéder dans les défilés chacune des trois armées, on ne saurait dire qu'elle soit fonctionnellement militaire, sinon à la marge, notamment en opérations extérieures, par exemple dans des missions de prévôté au sein des armées, ou encore en temps de crise ouverte, par exemple pour assurer la priorité des convois militaires;

— elle est provocante parce qu'elle situe ces forces armées dans le cadre du service public et qu'elle correspond, en conséquence, à une logique civile, très éloignée de la mission militaire, ce fameux « *cœur de métier* » qui exprime une séparation insurmontable au sein du monde des humains entre, d'une part les « *pékings* » — dont tout spécialement les universitaires — et, d'autre part, les « *frères d'armes* », eux qui relèvent d'une sociologie si différente. Disons les choses carrément : parler à un officier de l'armée de terre de service public, c'est l'entendre évoquer assez vite le ramassage des ordures ménagères en période de grève prolongée.

Cette notion de service public est de ces rares notions juridiques qui, décidément, n'auront pas eu de chance. Le droit administratif français s'est d'abord construit sur la notion de puissance publique. Mais, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle — et après l'anticipation fulgurante de l'arrêt de principe *Blanco* en 1873 (2) — l'âge

d'or du service public aura permis de le définir à la fois comme une mission : l'intérêt général, comme une institution : la personne publique et comme un régime : le droit administratif. Cette belle construction homogène ne devait pas résister, pourtant, à l'évolution du droit français, sous l'incidence de l'émergence, entre les deux guerres, du droit commercial, puis des personnes privées dans l'action publique. Dès lors, malgré une tentative désespérée de renouveau de la notion de service public dans les années cinquante, il faut bien se rendre à l'évidence que cette notion se définit à travers la puissance publique ainsi réactivée :

— soit, de façon directe, la mission d'intérêt général est prise en charge organiquement par la puissance publique;

— soit, de façon indirecte, elle manifeste, peu ou prou, un régime de puissance publique.

On ne saurait dire, d'ailleurs, qu'à cet égard, la construction communautaire ait facilité les choses : la notion de service public tend, à présent, à se diluer dans celle de « *service d'intérêt économique général* », à l'article 16 de l'actuel traité instituant la Communauté européenne.

Le droit administratif français, construit sur cette opposition initiale, mais dépassée entre puissance publique et service public, s'est efforcé très longtemps — et il s'efforce encore — de définir séparément le droit de la police administrative et celui du service public. Les ouvrages contemporains en la matière gardent ainsi la trace vivace de cette opposition puisqu'ils continuent à faire parcourir aux étudiants de deuxième année les deux champs distincts de la police et du service, en méconnaissance principalement de l'arrêt de Section *Mimouni* de 1957 (3) : au cas particulier, sont des travaux publics en tant qu'ils sont effectués dans le cadre d'une mission de service public, les travaux exécutés d'office par une commune

(1) Communication présentée lors de la journée d'études organisée par l'Amicale de l'EMSST (École militaire, 13 novembre 2003).

(2) T.C., 8 février 1873, *Blanco*, *Rec.* 1<sup>er</sup> suppl 61, concl. David; *GAJA* Sirey, 12<sup>e</sup> éd., 1999, n° 1 et les réf.

(3) C.E. Sect., 12 avril 1957, *Mimouni*, *Rec.* 262, S. 1957. 284, concl. Tricot; *D.* 1957. 413, concl. Tricot, note P.L.J.; *AJDA* 1957.II.272, chr. Fournier et Braibant; *Rev. adm.* 1957. 369, note Brichet. Cet arrêt de principe est à resituer dans le contexte précité du renouveau de la notion de service public dans les années cinquante. Ce n'est pas fréquemment le cas en doctrine.

afin d'assurer la sécurité publique, sur un immeuble privé menaçant ruine, aux frais du propriétaire. Que, près d'un demi-siècle après cette décision, on fasse encore comme si le Conseil d'État n'avait jamais rien dit sur la conjonction entre police et service public démontre, à l'envi, la responsabilité de l'académisme universitaire dans la fossilisation du droit public, en France.

Cette solution *Mimouni*, remarquable et dissimulée, est-elle transposable à la défense nationale ? Peut-on aussi inscrire la défense dans le service public ? On est ici confronté, de façon immédiate, à une difficulté dont devraient s'alarmer tous ceux qui, de près ou de loin, s'intéressent à la chose publique : la faiblesse criante de la réflexion juridique sur les missions de souveraineté de l'État et, en particulier, de la systématisation des solutions relatives au contentieux de la défense. Un cri bien faible dans la profondeur de la nuit doctrinale que la Direction des Affaires juridiques du ministère de la Défense étouffe sans peine : on permettra à un professeur de droit qui, depuis plus de dix ans, consacre une partie importante de son activité de recherche — quelques rares autres collègues — au droit de la sécurité et de la défense d'en porter ici témoignage.

On doit alors se rapporter au seul ouvrage universitaire de droit administratif qui, à ce jour, ait eu le souci louable de consacrer une centaine de pages au droit de la défense : il s'agit du tome 3 du *Traité* du professeur André de Laubadère, consacré au droit des services publics, dont la sixième et dernière édition en date, sous la co-signature du professeur Jean-Claude Venezia, remonte à 1997 (4). On constate, sans surprise, que la défense nationale, première des « *formes traditionnelles de protection* » n'est jamais traitée sous l'angle du service public. Sans doute, au détour d'une page, il est affirmé, de façon péremptoire et sans référence, que « *l'armée, dans l'État moderne, est un service public* » (5). On en saura pas plus sur ce point. Après tout, le doyen Léon Duguit écrivait aussi, en 1913, avec la même force de l'évidence, que « *les activités dont l'accomplissement est considéré comme obligatoire pour les gouvernants forment l'objet des services publics* », en précisant « *qu'il y a trois activités dont on a demandé de tous temps l'accomplissement aux gouvernants (...), éléments constitutifs des trois services publics*

*originaires : la guerre, la police et la justice* » (6). Et c'est là, sans doute, une évidence que l'institution militaire partage.

Toute réflexion contemporaine en matière de défense doit donc intégrer la prise en compte du service public par les forces armées. A quelle hauteur cette intégration se fait-elle ? Le constat est nuancé (I). Mais, pour autant que les forces armées se reconcentrent sur le service public, les conséquences seront importantes (II).

## I. UN CONSTAT NUANCÉ

Le point de départ de la démonstration consiste à soutenir que les forces armées ne sont pas dans une logique normale de service public (A) même si cela peut être le cas, par exception plus ou moins large (B).

### A. Les forces armées en dehors d'une logique normale de service public

Si le service public n'est pas explicité en matière militaire, ce n'est pas qu'il serait l'évidence. C'est que, pour l'institution militaire, le service public n'est pas sa culture, ni même sa préoccupation pour une raison qui est, à elle seule, suffisante : en principe, la mission des forces armées n'est tout simplement pas inscrite dans cette logique. Ainsi — on le vérifie aisément par traitement de texte — aucune disposition ni de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ni du statut général des militaires, fixé par la loi du 13 juillet 1972 ni du règlement général de discipline dans les armées en date du 28 juillet 1975 ne se réfère expressément à la notion de service public.

Du reste, aucune décision juridictionnelle ne vient définir la défense nationale à travers la notion de service public. Et, si l'on se rapporte aux récentes études précitées sur le service public, force est également de constater qu'il n'est fait aucune référence à la défense nationale. Il en était déjà ainsi dans le *Livre blanc de la Défense*, publié en 1994. On n'y trouve trace, nulle part, du service public alors même que, dans la continuité de l'ordonnance de 1959, la défense y est largement entendue : défendre les intérêts de la France, c'est d'abord défendre ses intérêts vitaux ou stratégiques dans une logique de sécurité extérieure, ce qui inclut notamment la protection du territoire national ou de ses approches dans toutes les

(4) André de Laubadère et Jean-Claude Venezia, *Traité de droit administratif*, T.3, 6<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1997, p. 87-191.  
(5) *Ibid.*, § 81, p. 107.

(6) Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, 1913, rééd. La Mémoire du droit, 1999, p. 47 et 48.

hypothèses d'emploi des forces. Mais aucune de ces hypothèses, plus ou moins probables, y compris le scénario 5 relatif aux opérations en faveur de la paix et du droit international, n'est considérée, ni de près ni de loin, comme une mission de service public. Il est d'ailleurs remarquable que, si on se place à la marge de cette problématique de défense, dans le cadre des actions civilo-militaires, c'est toujours en dehors de cette logique de service public que se situe la participation des forces armées à ces actions (7).

Comment, d'ailleurs, le service public ne trouverait-il pas une place accessoire dans les forces armées dès lors que le Premier ministre, responsable de la défense nationale, soulignait, il y a quelques semaines, que « *la mission la plus spécifique et la plus fondamentale des armées* » est de « *recourir à l'usage de la force dans le cadre de conflits armés* » (8).

### **B. Les forces armées dans une logique exceptionnelle de service public**

Cette ignorance du service public dans la défense est pourtant difficile à comprendre au moment où police et défense cessent d'être deux concepts théoriquement séparés : la police repose sur une définition complémentaire au profit de la sécurité intérieure de l'État, c'est-à-dire à la fois la préservation de la sûreté personnelle et le maintien de l'ordre public, y compris dans sa dimension de protection civile ; quant à la défense, elle vise à la protection extérieure de l'État, c'est-à-dire à la protection de son territoire vis-à-vis de l'agression extérieure ou la garantie de ses intérêts à l'extérieur de son territoire. Or il est un concept fort en mesure de regrouper police et défense dans une même thématique : celle de la sécurité assurée par les forces de police ou les forces armées. On combinera en ce sens deux discours :

— celui juridique du Conseil d'État qui, dans son étude de 1996 commence par écrire sur le service public : « *les mêmes mots désignent, en France, des missions très diverses. Ils s'appliquent tant au cœur de l'action de l'État, justice ou sécurité, qu'à l'éducation nationale, à la protection sociale ou aux services publics industriels et commerciaux* » (9) ;

(7) Jacques Baumel, Olivier Gohin et Jean-Claude Roqueplo (dir.), *La dimension économique des actions extérieures de la France*, 1999.

(8) Jean-Pierre Raffarin, Discours d'ouverture de la 56<sup>e</sup> session nationale de l'IHEDN, 16 octobre 2003.

(9) Conseil d'État, *Le service public*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 13.

— celui politique du ministre de la Défense qui, dans son discours récent du 16 octobre 2003, aux auditeurs des anciennes sessions de l'IHEDN définit le rôle de la défense comme celui « *d'assurer la sécurité des Français* ».

La sécurité est un service public et la défense c'est manifestement la sécurité. Par transitivité, la défense est certainement un service public comme il fallait le démontrer.

1. Il est une force armée qui en est convaincue : la Gendarmerie nationale qui intègre sans difficulté ni état d'âme la dimension de service public de son action. On peut en donner de nombreuses illustrations : parmi les efforts prioritaires de la formation de ses élèves officiers à Melun, elle retient ainsi « *la conception militaire du service public* », ce qui est en soi tout un programme. De même, en 2000, la gendarmerie a consacré plus de 53 % de son activité aux missions de police administrative (police de la circulation routière, sécurité publique, secours en montagne, en mer ou sur les fleuves, maintien de l'ordre, etc) et près de 35 % de son activité aux investigations judiciaires, missions qui sont de service public.

On pourra dire que cet attachement de la Gendarmerie au service public s'inscrit dans sa fonction qui est essentiellement policière au regard de la conjonction désormais acquise entre police, tant administrative que judiciaire, et service public. Mais, conduire la réflexion en ces termes, c'est réduire la dimension militaire de la Gendarmerie à son seul statut, voire tenir cette force armée à l'extérieur du champ du militaire. Or, cette force à statut militaire développe aussi son activité dans le domaine de la défense militaire : en temps de paix, comme en temps de crise ou de conflit, elle participe à la sécurité du potentiel de défense. De même, depuis 1978, la Gendarmerie prend une part active, quoique réduite, aux opérations internationales de maintien de la paix : en particulier, elle est engagée dans de nombreuses opérations d'assistance et de contrôle auprès de polices locales en vue du respect du droit international. Or, c'est bien dans la même logique de service public que s'inscrivent — implicitement, il est vrai — les missions extérieures de cette force armée quand, sur son site Internet, on lit ceci : « *La gendarmerie constitue un système complet qui permet de traiter de manière exhaustive l'ensemble Prévention-Répression-Intervention par une approche globale de la sécurité publique et de la prévention de la délinquance. Elle est donc en mesure de mettre à disposition sa capacité d'expertise et son savoir faire en matière d'assistance technique dans un contexte multilatéral* ».

2. S'agissant de la Marine nationale, il faut d'abord préciser que ses missions de défense, en période de crise ou de conflit, ne sont toujours pas comprises comme étant de service public : elle prend alors la dénomination d'Armée de mer comme si la défense contemporaine, dans sa mission explicitement militaire sur tel ou tel théâtre d'opérations extérieures, par exemple à l'occasion de sa contribution à la Guerre du Golfe en 1991, devait se comprendre comme placée, de toute nécessité, en dehors de toute considération de service public. En revanche, la Marine sait aussi ce que le service public veut dire et cette perception de l'intérêt général à l'extérieur de la mission strictement militaire n'est d'ailleurs pas étrangère non plus à l'Armée de l'air, dans sa contribution à la sécurité de la circulation aérienne au-dessus du territoire français.

Pour s'en tenir à la Marine dans le cadre général de la sécurité extérieure et intérieure, elle fait appel, depuis fin 2001, au nouveau concept de « *sauvegarde maritime* » (10) en dissimulant ainsi son attachement réel à cette notion de service public qu'elle conçoit de façon ambiguë comme à la fois périphérique et valorisante. Cela se vérifie, en particulier, dans l'action de l'État en mer, coordonnée par le préfet maritime qui est une autorité civile représentant le gouvernement et rattachée au Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat général de la mer. Depuis sa création en 1800, cette fonction est confiée, en métropole, à l'officier général qui exerce le commandement de la région ou de l'arrondissement maritime, actuellement à Brest pour l'Atlantique, à Toulon pour la Méditerranée et à Cherbourg pour la Manche et la Mer du Nord.

Ce préfet maritime détient un pouvoir de police administrative générale en mer qui inclut le maintien de l'ordre public et la sauvegarde des personnes et des biens. A ce titre, il exerce le pouvoir opérationnel de coordination de l'action des services de l'État, ce qui le conduit à définir le programme des missions relevant de différentes administrations ou à élaborer des instructions territoriales pour chaque type de mission telle que, parmi d'autres, la protection de la zone économique exclusive, l'assistance à la pêche, le sauvetage en mer ou encore la lutte contre les pollutions accidentelles en mer. Pour l'exécution de ces missions, le préfet maritime dispose d'un état-major comprenant

des représentants de la Marine, des Affaires maritimes, des Douanes et de la Gendarmerie maritime. Dans l'exercice de ses responsabilités, il peut ainsi disposer des moyens des différentes administrations concernées, à la hauteur des exigences de chaque mission, en particulier ceux des moyens aéro-maritimes nécessaires qui lui sont fournis par la Marine.

Le quart des missions de la Marine est ainsi effectué au bénéfice de la protection de nos côtes et des sauvetages en mer (11). Au demeurant, cette prise en charge du service public s'étend au-delà des seules missions de défense en mer ou de sécurité maritime : en effet, la Marine conduit aussi des actions d'assistance ou de secours au profit des populations civiles de même, toute choses égales par ailleurs, les deux autres armées. On retiendra ainsi les deux hypothèses suivantes :

— on pense, d'abord, aux interventions humanitaires au profit de populations étrangères, particulièrement en Afrique. Un exemple en ce sens : l'assistance de plongeurs démineurs de la Marine auprès des autorités sénégalaises, à la suite du naufrage du ferry *Djola* en Casamance, en 2002 ;

— mais il peut s'agir également de populations françaises, de façon exceptionnelle ou permanente : par exemple, en septembre 2002, la Marine a participé aux missions de sauvetage lors d'inondations dans le Gard. On ne saurait enfin oublier le bataillon des marins pompiers de Marseille qui remplit de manière permanente une mission de service public : la lutte contre les feux, la recherche de personnes ensevelies ou encore la lutte contre les pollutions.

3. Rattachée à l'Armée de terre, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris exerce aussi, à Paris et dans les trois départements de la petite couronne, les missions essentielles de lutte contre les incendies et autres risques accidentels ou encore les missions d'assistance aux personnes en danger ou de secours aux victimes. Le sapeur est le soldat du feu. Dans cette mesure si particulière, mais sous un uniforme distinct, l'Armée de terre s'inscrit, sans difficulté, dans cette même logique de service public. Est-ce qu'elle le revendique ? La réponse est non. Est-ce qu'au-delà de cette attribution spécifique, la même armée a une approche de ses principales missions en termes de service public ? La réponse est certainement non.

On s'est placé sur le site Internet de l'Armée de terre et on a recherché les mots « *service*

(10) Jean-Louis Battet, chef d'état-major de la Marine, « Des océans sous haute surveillance », *Le Figaro*, 4-5 octobre 2003, p. 14.

(11) Charles Cova, rapporteur pour avis du budget du ministère de la Défense, *Doc. Ass. nat.*, 3<sup>e</sup> séance du 4 novembre 2003.

public ». L'expression apparaît une seule fois, au sujet des ORSEM, officiers de réserve spécialistes d'état-major. On peut lire, en effet, que « pour des actions militaires de service public, des missions humanitaires, et même des opérations extérieures, ces hommes et ces femmes renforcent les structures de commandement en faisant profiter l'armée de terre de leurs compétences civiles ». Il faut décidément que le civil entre dans ce monde militaire pour que le service public surgisse au détour d'une phrase. Le service public est en dehors du « cœur de métier » du militaire de l'Armée de terre. Le général d'armée Bernard Thorette a pu ainsi écrire, juste après sa prise de fonctions comme chef d'état-major de l'Armée de terre, qu'« il faut être prêt à l'engagement opérationnel dans des missions de combat (...), de reconstruction, ou tout simplement de sécurité et de service public » (12). Le service public est donc bien présent même s'il est encore considéré comme marginal.

Il ressort donc de la doctrine actuelle d'emploi des forces terrestres que c'est, de façon accessoire, au titre de la mise à disposition des autorités civiles de moyens logistiques à sa disposition dans le cadre des zones de défense, que l'Armée de terre est susceptible de contribuer, comme les autres armées, et donc en complémentarité avec elles, à mettre en œuvre le plan Vigipirate renforcé et même allégé, à réagir à une situation de catastrophe, telle qu'une pollution terrestre, comme celle du *Prestige* ou un déraillement ferroviaire, ou encore à contribuer, voire à suppléer un service public civil gravement ou durablement défaillant : l'Armée de terre a mis ainsi huit hélicoptères à la disposition de la protection civile lors des incendies de forêt de l'été 2003 (13); de même, il a pu arriver qu'elle est à opérer le ramassage de boulettes de pétrole sur les plages en cas de pollution maritime.

## II. DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES

Même variable et limitée, la prise en compte du service public par les forces armées crée un mouvement irréversible dont l'institution militaire n'a pas encore pris globalement la mesure alors même que les conséquences sont déjà importantes, en réponse à ces deux questions : le service public pourquoi ? La réponse est à donner en termes de recouplage entre les armées et la Nation (A). Le service public

à quel prix ? La réponse est à donner en termes de réduction de la spécificité militaire (B).

### A. Le recouplage Armées-Nation

Les autorités politiques et les chefs militaires manifestent périodiquement leur souci légitime de resserrer les liens qui doivent unir les Français à leurs forces armées. Il y a là une exigence d'autant plus forte que, malgré une politique d'externalisation de nombreuses tâches d'intendance ou de gestion en direction de la société civile, malgré la multiplication des contrats d'engagements de courte durée qui crée un flux incessant de la société civile vers les forces armées et inversement, malgré une politique de constitution, de formation ou d'emploi des réserves qui est difficile à mettre en œuvre et à stabiliser sur le long terme à un niveau suffisant en effectifs et en qualifications, la suppression du service militaire obligatoire et, en conséquence, la professionnalisation intégrale des forces armées conduisent inévitablement à creuser un fossé entre les armées et la Nation.

Comblé ce fossé suppose que les armées se tournent de façon délibérée vers le service public afin que cette notion qui appartient aussi à l'histoire et à la sociologie françaises, ne soit plus désormais placée à la périphérie de l'effort de défense. Pour que les armées soient désormais prestataires d'un service public diversifié et performant, deux axes de proposition peuvent être retenus :

1. Le premier axe de proposition en faveur du service public consiste à renforcer l'apport de chaque force armée comme employeur et comme formateur, en particulier en faveur de l'insertion des jeunes (14) dont 60 000 sortent, tous les ans, du système scolaire sans aucune qualification avec un taux de chômage qui, pour eux, est trois fois supérieur à la moyenne nationale. On notera qu'il existe déjà deux modalités intéressantes en ce sens :

— d'une part, l'association Jeunes en équipe de travail (JET) qui anime des stages de rupture de 4 mois proposés par le juge de l'application des peines ou le juge des enfants à de jeunes délinquants en situation régulière, de 16 à 30 ans, en vue de leur réinsertion sociale et professionnelle. L'encadrement de ces stages est assuré, en permanence, par des militaires d'active volontaires, mis à disposition par les

(12) Bernard Thorette, *Le Figaro Magazine*, 9 novembre 2002.

(13) Joël Hart, rapporteur pour avis du budget du ministère de la Défense, *Doc. Ass. nat.*, 3<sup>e</sup> séance du 4 novembre 2003.

(14) En ce sens, Michel Pelchat et Jean-Pierre Masseret, *L'insertion des jeunes : Quel rôle pour les armées ?* rapport d'information n° 380, *Doc. Sénat* 2002-03, annexé au PV de la séance du 2 juillet 2003.

armées ou la gendarmerie et pris en charge par le budget du ministère de la Défense (15); — d'autre part, les engagés initiaux de courte durée dans la Marine (EICD) qui assurent des tâches peu qualifiées n'offrant pas de perspectives de carrière dans la Marine. Il est fait appel à des jeunes en difficulté qui, après sélection, sont recrutés pour 3 ans désormais, avec une période probatoire de 6 mois et renouvellement éventuel du contrat, dans la limite de deux fois, soit un engagement maximal de 9 ans, ainsi que la possibilité, pour les plus méritants, de s'engager à long terme en intégrant la filière normale d'engagement de longue durée. Le format de ce dispositif d'insertion a été réduit de moitié depuis 2002 et il ne concerne plus que 700 jeunes par an pour lesquels une politique active de formation et de suivi a été mise en place. C'est ainsi qu'à l'issue du contrat court, un peu plus de la moitié des engagés ont un emploi.

Le rapport d'information Pelchat-Masseret de juillet 2003 suit deux autres voies qui associent également les forces armées au service public de la formation professionnelle des jeunes :

— il s'agit d'abord de transposer, en métropole, le modèle réussi du service militaire adapté (SMA), créé en 1961 pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes d'outre-mer en situation d'échec scolaire ou de déscolarisation. Ce dispositif, refondé sur la base du volontariat depuis 1997, concerne 3000 jeunes de 18 à 26 ans, en 2003, fortement encadrés par près de 500 officiers et sous-officiers;

— il s'agit aussi de développer dans les forces armées des filières spécifiques destinées à intégrer et employer dans des unités militaires des jeunes sans qualification par généralisation à toutes les forces armées du dispositif de contrats courts actuellement en vigueur dans la Marine.

2. Le second axe de proposition en faveur du service public consiste à accroître la contribution de chaque force armée comme garant de la sécurité collective quand son intervention est encore, trop souvent, tardive ou inadaptée. S'il est vrai que l'Armée de terre a apporté une assistance aux personnes en difficulté ou en détresse, dans la période de canicule connue en France, au cours de l'été 2003, les réquisi-

tions de moyens pour mettre des infirmiers militaires à la disposition des hôpitaux publics ou pour transporter du fourrage du Nord au Sud du territoire sont vite apparus, cependant, comme gravement insuffisantes (16).

Car, présenter l'Armée de terre comme « l'armée du territoire », selon une expression de son chef d'état-major (17), ne saurait suffire. Il faut que les populations concernées le vérifient dans les circonstances où elles sont particulièrement exposées alors surtout que ces populations sont aussi contribuables et abondent par leurs impôts un budget du ministère de la Défense qui est, en 2003, le deuxième de l'État avec un montant prévisionnel de 32,4 milliards d'euros, hors pensions, soit une augmentation, d'une année sur l'autre, de 4,3 % dont 9,2 % rien que pour les investissements. Sans doute, le droit fiscal enseigne que le prélèvement forcé est sans contrepartie immédiate et directe. Mais il est raisonnable que les moyens techniques des forces armées, en hommes et en matériels, soient tels qu'ils puissent venir à l'appui d'une défense civile, prévue par l'ordonnance du 7 janvier 1959, mais restée à peu près une coquille vide. Où est la prise en compte du service public quand, entre 2002 et 2003, l'Armée de terre devait compter en plus, 45 chars Leclerc — il est probable que moins de la moitié lui seront livrés — pour 2 hélicoptères seulement. Pour beaucoup moins d'argent public et sans maintenir le GIAT en survie artificielle, on pouvait sans doute inverser ces deux chiffres.

## B. La réduction de la spécificité militaire

Orienter ou plutôt réorienter les forces armées vers le service public, autrement dit placer le service public au cœur d'un système rénové de défense, c'est inévitablement conduire à rapprocher le statut général des militaires et le statut général des fonctionnaires civils de l'État et donc rejoindre et même dépasser les évolutions juridiques qui sont actuellement envisagées sur la base des récents travaux de la commission de réforme présidée par M. Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'État. Quelques éléments émergent déjà qui vont dans le bon sens : les libertés de mariage, d'expression ou d'association des militaires, alignées sur celles des fonctionnaires civils n'enlèvent rien aux obligations de service public qui pèsent sur tous les agents,

(15) Les charges de l'association représentent 2 millions d'euros en 2002, supportées, pour l'essentiel, par l'État et les collectivités territoriales. Depuis sa création en 1986, 5 800 jeunes délinquants sont passés par JET dont deux tiers ont terminé leur stage. La moitié environ de ceux qui ont terminé leur stage sont réinsérés deux ans plus tard et ne retombent pas dans la délinquance.

(16) En ce sens, par ex., la question orale du député André Chassaigne. *Doc. Ass. nat.*, 1<sup>re</sup> séance du 5 novembre 2003.

(17) Bernard Thorette, discours devant la 55<sup>e</sup> session de l'IHEDN, 20 novembre 2002.

notamment les obligations de discrétion professionnelle, de réserve ou de loyalisme envers la Nation.

Mais il va de soi que cette réduction de la spécificité militaire ne peut aller jusqu'à la remise en cause du principe constitutionnel de la continuité du service public qui, au sein des forces armées, atteint un tel degré d'exigence que la grève et le syndicalisme doivent continuer à y être proscrits. Il est suffisant, en effet, que de telles restrictions aux libertés publiques, dans leur généralité, trouvent leur justification dans les contraintes particulières du service public au sein des forces armées, sans qu'il soit besoin de se placer sur le terrain du conflit armé que tous les militaires ne connaîtront pas, tant s'en faut. Il faut rappeler, en effet, que, compte tenu des rotations, sur les 360 000 militaires d'active, la France ne compte que 90 000 hommes directement impliqués par des missions hors de métropole dont 45 000 sur des théâtres d'opérations extérieures, soit 12,5% de l'effectif. Choisir d'être militaire au début du XXI<sup>e</sup> siècle, en France, est-ce encore choisir le métier des armes ? N'est-ce pas plutôt se mettre au service de la Nation en sachant que ce service pourra aller — parfois, mais rarement — jusqu'au sacrifice de sa propre vie ?

Au surplus, c'est ce recours au service public qui permet, sur une base jurisprudentielle bien établie depuis 1956 (18), de maintenir l'action de l'État sous le régime du droit public et de porter le contentieux éventuel devant la juridiction administrative et donc, d'assurer à ces deux titres, la prise en compte de l'intérêt général. Par exemple, si les pilotes des hélicoptères de combat de l'armée de terre doivent être formés initialement dans le privé (19), pour un coût nettement inférieur et pour un résultat au moins identique, et si les contrats passés entre l'État et les organismes privés de formation ne comportent aucune clause exorbitante du droit commun, c'est la mission de service public qui permettra seule de publiciser de tels contrats. Dès lors qu'une boulangerie militaire peut régulièrement étendre son activité de service public dans un domaine qui ne lui a pas été formellement attribué, celui de l'administration pénitentiaire au cas particu-

lier (20), on peut soutenir, en effet, qu'inversement, cette mission peut être aussi, de façon régulière, externalisée par l'État et prise en charge par un opérateur privé sans perdre, pour autant, son caractère initial de service public.

Qui ne voit, **en conclusion**, que c'est à un changement de base qu'appelle toute réflexion contemporaine sur la défense, fondée sur le service public et non plus sur la violence armée ? Il s'agit alors d'une défense liée à la police et absorbée dans un concept commun de sécurité. En Europe, aucun État ne se présente plus comme un adversaire identifié et la paix apparaît comme un acquis définitif. Néanmoins, la fragilité des sociétés d'abondance devient patente face aux risques de soudaine déstabilisation ou de forte rupture, sur fond de terrorisme, de trafics illicites, d'immigration clandestine ou d'épidémies, plusieurs de ces facteurs — parmi d'autres — pouvant aisément être combinés. Dans ces tensions, ces crises ou ces conflits à la périphérie du monde développé et dans sa direction, quelle est alors la spécificité de la mission des forces armées françaises, par elles-mêmes ou dans le cadre d'une défense européenne ? Cette spécificité est-elle contingente ou irréductible, en quels domaines et à quel point ? Quelle proportion assigner à cette spécificité dans l'ensemble des moyens mis en œuvre, en hommes ou en matériels, qu'il s'agisse de la dissuasion nucléaire, de la confrontation armée, du repositionnement outre-mer, de la projection sur théâtre d'opérations extérieures, de la sécurisation de populations civiles, de l'évacuation de ressortissants français ou alliés ou de tout autre scénario déjà envisagé ou encore à construire.

A l'heure de la rareté des ressources et de la démultiplication des interventions, il est des choix préférentiels à opérer, de toute urgence, dans l'actuelle programmation militaire et dans les prochains budgets de défense. En tous cas, les forces armées ne feront pas toujours l'économie d'une telle réflexion sur la définition, la globalité et la hiérarchisation de leurs missions. Or, pour elles, c'est aussi — plus souvent et plus intensément — une réflexion sur le service public.

O. G.

(18) C.E. Sect., 20 avril 1956, *Époux Bertin*, Rec. 167; GAJA n° 83 et les réf.

(19) Philippe Le Cœur, « Des pilotes de l'armée pourraient être formés dans le privé », *Le Figaro*, 30 octobre 2003, p. 10.

(20) C.E., 29 novembre 1970, *Société Unipain*, Rec. 280; AJDA 340, concl. Braibant; RDP 1970. 423, note Waline.