

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DÉFENSE : RÉALITÉ ET PERSPECTIVE

par

OLIVIER GOHIN

Professeur à l'Université de Paris V - René Descartes

Directeur de la Revue Droit et Défense

Dans le cadre du Plan Armées 2000, les structures territoriales de la défense ont été entièrement reprises dans un souci d'adaptation au nouveau contexte géopolitique, d'harmonisation des circonscriptions militaires, de développement de la coopération interarmées et de simplification des chaînes de commandement. Le dispositif mis en place depuis les deux décrets du 14 juillet 1991, l'un relatif à l'organisation militaire territoriale¹ et l'autre à l'organisation territoriale de la défense², vise ainsi à organiser la défense dans toutes ses composantes : militaire, civile et économique, selon des structures territoriales qui veulent être désormais aptes à faire face à toutes les situations envisageables de sécurité et de protection.

On considérera d'abord l'organisation territoriale de la défense en Métropole, tant militaire (I) que civile et économique (II). Puis, on abordera la question du point de vue de l'outre-mer (III).

I. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DÉFENSE MILITAIRE EN MÉTROPOLE

La défense militaire a toujours constitué l'essentiel de la défense, y compris à partir du moment où la globalité de la défense a

été affirmée et où l'évolution du contexte géopolitique a substitué à une menace clairement définie, marquée par l'alternative paix-guerre, une situation plus diffuse, et donc guère moins dangereuse, qui doit faire sa place à la gestion des tensions ou des crises. Or, dans le cadre du Plan Armées 2000 qui a cherché à tirer les conséquences de la globalisation de la défense nationale et de cette évolution du contexte géopolitique, la défense militaire du territoire a mis en oeuvre une nouvelle organisation militaire territoriale qui repose principalement sur la défense militaire terrestre.

1.1. L'organisation militaire du territoire

Il faut observer que la défense militaire a toujours éprouvé le besoin de s'organiser sur le territoire national à travers des circonscriptions spécifiques, le découpage territorial privilégiant, de façon évidente, la couverture dense des frontières du Nord et de l'Est. Si, toutefois, cette spécificité s'est maintenue dans le cadre du Plan Armées 2000, par dérogation aux dispositions du décret du 2 juin 1960 qui engage l'Etat à suivre les circonscriptions administratives de droit commun pour structurer ses services déconcentrés, c'est que cette spécificité traditionnelle de l'organisation militaire du territoire répond à une exigence plus durable, par-delà l'affaiblissement de la menace sur les frontières terrestres de la France métropolitaine : il s'agit de l'inadéquation des circonscriptions administratives de droit commun.

¹ Décret n° 91-674 du 14 juillet 1989 fixant l'organisation militaire territoriale.

² Décret n° 91-664 du 14 juillet 1991 relatif à l'organisation territoriale de la défense.

Cela est vrai des départements qui, par leur superficie insuffisante, ne sauraient constituer des espaces opérationnels efficaces. Mais cela est vrai également des régions, issues de la planification économique de l'après-guerre, lesquelles sont beaucoup trop hétérogènes en superficie et en population : à cet égard, il suffit de comparer, par exemple, la région Rhône-Alpes : huit départements couvrant une superficie de 43 720 km² pour une population de 5 350 000 habitants et la région Alsace : deux départements couvrant une superficie de 8 220 km² pour une population de 1 620 000 habitants.

Or, le constat que la lecture du premier décret du 14 juillet 1991 oblige à dresser, est que le Plan Armées 2000 a privilégié les structures militaires terrestres dont il a cherché, dans la mesure du possible, la transposition dans les armées techniques ³.

1.1.1. Les structures militaires terrestres

Parce que la défense militaire du territoire est regardée comme étant d'abord de la responsabilité de l'Armée de Terre, c'est l'organisation territoriale de cette armée qui a toujours imprimé sa marque à l'organisation militaire territoriale. Même dans le cadre du Plan Armées 2000 et même avec le souci particulier de la coopération interarmées, la division du territoire français métropolitain en nouvelles circonscriptions militaires a donc continué à privilégier nettement l'Armée de Terre.

Or, dans l'organisation militaire du territoire métropolitain, l'Armée de Terre suit désormais un double découpage : circonscriptions militaires de défense et régions militaires de défense.

En effet, au découpage antérieur en six régions militaires qui avaient les mêmes limites que les zones de défense et qui regroupaient des divisions militaires territoriales coïncidant avec les régions de droit commun, le premier décret du 14 juillet 1991 substitue un nouveau découpage en trois régions militaires de défense (R.M.D.), regroupant de deux à trois circonscriptions militaires de défense (C.M.D.) qui ont désormais les mêmes

limites que les zones de défense et dont le territoire correspond à deux, trois ou quatre régions de droit commun.

Encore faut-il préciser que le cas de la région parisienne est particulier : il est créé un commandement militaire de l'Ile-de-France qui est l'équivalent d'une circonscription militaire de défense ne correspondant qu'à une seule région de droit commun, sans être insérée dans l'une des trois nouvelles régions militaires de défense.

Pourtant, l'utilité des actuelles régions militaires de défense, découplées des zones de défense, n'apparaît pas, sinon pour maintenir en place des commandants et états-majors de région. Car peut-on justifier autrement que par des considérations de sociologie militaire le maintien de trois commandants et états-majors de région militaire des défense auxquels le premier décret du 14 juillet 1991 ne confie qu'une vague mission de coordination interarmées en vue de la défense militaire terrestre, avec possibilité, mais non obligation d'un commandement opérationnel et présidence du comité interarmées régional ⁴?

Il faudrait donc aller jusqu'au bout de la logique de rationalisation du dispositif de défense militaire terrestre et supprimer les trois régions militaires de défense actuelles pour aligner la situation sur celle du commandement militaire de l'Ile-de-France, lequel devrait suivre, d'ailleurs, le droit commun des circonscriptions militaires de défense. On parviendrait ainsi à neuf circonscriptions militaires de défense que l'on pourrait désigner, de façon plus harmonieuse, sous l'appellation nouvelle de régions de défense interarmées (RDIA) ⁵ et dont le siège devrait correspondre au siège de chaque région de défense ⁶, selon le schéma suivant :

4 Art. 6, al. 1er.

5 Ou nouvelles régions de défense ou encore régions de défense militaire terrestre.

6 On proposera donc de déplacer le siège de la CMD Centre-Est de Besançon à Dijon où se trouve déjà le siège de la zone de défense Contre-Est.

3 Armée de l'Air et Marine nationale.

RDIA	Siège
Ière	Saint-Germain-en-Laye
IIème	Lille
IIIème	Rennes
IVème	Limoges
Vème	Bordeaux
VIème	Marseille
VIIème	Lyon
VIIIème	Dijon
IXème	Metz

Dans cette perspective, c'est l'officier général commandant la région de défense interarmées qui, dans les limites de sa circonscription, assurerait seul toutes les missions actuellement dévolues au commandant de région militaire de défense et au commandant de circonscription militaire de défense : la coordination interarmées, l'interface avec la zone de défense et le commandement opérationnel dans le cadre de la défense militaire terrestre. On ajoutera qu'il n'y a aucune raison pour que, de façon systématique, cet officier général soit issu de l'Armée de Terre.

Bien entendu, et comme il est prévu dans le cadre du Plan Armées 2000, les structures de la Gendarmerie nationale suivent strictement les structures militaires terrestres, étant précisé toutefois que, dans deux cas, les sièges des circonscriptions de Gendarmerie ne sont pas actuellement, de façon systématique, les sièges des circonscriptions militaires de défense ⁷.

La simplification des structures territoriales pour l'Armée de Terre proposée ci-dessus impliquerait donc également la suppression des actuelles régions de Gendarmerie et le renforcement des neuf circonscriptions de Gendarmerie existantes qui correspondent

aux neuf zones de défense, en précisant que le siège de ces circonscriptions de Gendarmerie coïnciderait désormais, dans tous les cas, avec le siège des circonscriptions militaires de défense ⁸.

1.1.2. La transposition des structures militaires terrestres dans les Armées techniques

Dans un souci légitime d'harmonisation et de coordination interarmées, le premier décret du 14 juillet 1991 sur l'organisation militaire territoriale a cherché à décalquer, autant que possible, les structures territoriales des Armées techniques sur les structures territoriales terrestres.

S'agissant de la Marine nationale, l'exercice était nécessairement d'une portée limitée et il est rationnel d'avoir retenu un découpage en deux régions maritimes qui correspondent aux deux façades maritimes du territoire métropolitain : Atlantique et Méditerranée. Toutefois, dans un souci de cohérence et pour faciliter le fonctionnement de la coordination interarmées au niveau de l'actuelle C.M.D., il serait souhaitable que les limites des arrondissements maritimes viennent coïncider avec la portion de littoral de chaque C.M.D. et que le commandant de l'arrondissement fasse alors partie du comité interarmées.

Cette question qui ne concerne que la façade Atlantique, serait donc résolue par la constitution, dans cette région maritime, de trois nouveaux arrondissements maritimes : Boulogne (littoral de la C.M.D. de Lille), Rochefort (littoral de la C.M.D. de Limoges) et Bayonne (littoral de la C.M.D. de Bordeaux). Cependant, dans le cadre de la C.M.D. de Rennes dont le littoral relève de trois arrondissements maritimes différents (Cherbourg, Brest et Lorient), il serait préférable d'instituer l'adjoint du commandement de la région maritime comme l'interlocuteur du commandement de l'actuelle C.M.D..

Quant à l'Armée de l'Air, l'adéquation des structures territoriales est opérée par la coïncidence des régions militaires et des

⁷ Orléans et non Limoges et Dijon et non Besançon.

⁸ Ceci impliquerait que Limoges soit définitivement préféré par la Gendarmerie nationale à Orléans, le siège de la CMD Centre-Est étant transféré à Dijon (cf *supra*, note 6).

régions aériennes, la région aérienne Nord-Est englobant le commandement militaire de l'Ile-de-France. Mais il faut faire observer que le décret du 11 mars 1994⁹ a réduit le nombre de zones aériennes de défense de quatre à deux, rattachées respectivement à Taverny pour la zone Nord et à Lyon pour la zone Sud. N'est-il pas concevable de faire correspondre les régions aériennes et les zones aériennes de défense? Au demeurant, compte tenu de la dimension réduite du territoire métropolitain, on comprend mal, sinon encore pour des raisons de sociologie militaire, que l'on ne puisse réduire le nombre des régions aériennes à une seule dont le siège serait alors fixé à Villacoublay, correspondant à une zone aérienne de défense elle-même unique.

Il conviendrait aussi de créer des circonscriptions aériennes venant regrouper les bases aériennes au sein de chacune des actuelles C.M.D., le siège de chaque circonscription étant fixé sur l'une de ces bases à déterminer. Le commandant de la circonscription aérienne serait ainsi l'interlocuteur nécessaire de chaque commandant de C.M.D. au sein du comité interarmées. Et, au même titre que le commandant de l'arrondissement maritime correspondant (l'adjoint du commandant de la région maritime Atlantique pour la C.M.D. de Rennes), c'est ce commandant de circonscription aérienne qui relèverait de l'autorité du commandant de l'actuelle C.M.D. pour la défense militaire terrestre.

1.2 La défense militaire terrestre

Ce nouveau concept de défense militaire terrestre, apparu dans le premier décret du 14 juillet 1991 relatif à l'organisation militaire territoriale, n'est ni aisé à concevoir, ni facile à manier alors même qu'il doit englober la défense opérationnelle du territoire prévue dès l'ordonnance du 7 janvier 1959¹⁰ et organisée par le décret du 1er mars 1973. On dira pour simplifier que la défense militaire terrestre n'est pas, par elle-même, une forme de la défense militaire, mais répond à un souci d'organisation opérationnelle pour assurer la confrontation avec toutes les situations

qui s'étendent de la paix à la guerre, en passant par la tension, la crise interne ou la crise internationale¹¹. Il importe donc de considérer sa structure et de vérifier sa chaîne de commandement.

1.2.1. La structure de la défense militaire terrestre

La défense militaire terrestre comprend deux éléments distincts qui sont la défense terrestre du territoire et la défense opérationnelle du territoire :

1°) la défense terrestre du territoire correspond notamment à la contribution des Armées à la défense civile et économique :

- en temps de paix, à des missions de sécurité civile et économique dont, par exemple, l'organisation des secours;

- en période de tension, c'est à dire de troubles graves sans intervention extérieure, à des missions de sécurité générale, en renfort des forces de Police et de Gendarmerie;

2°) la défense opérationnelle du territoire (D.O.T.) est, en revanche, une forme de défense militaire assurée dans le cadre de la coopération entre forces armées¹².

1.2.2. La chaîne de commandement de la défense militaire terrestre

Ainsi la défense militaire terrestre privilégie le niveau déconcentré qui est celui de l'actuelle circonscription militaire de défense. En cas de défense terrestre du territoire, le commandant de circonscription militaire de défense n'a pas autorité sur la Gendarmerie nationale qui conserve le libre emploi de ses propres moyens auxquels il doit être fait appel, en priorité, pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. On ne saurait tirer argument de cette situation pour confier à la Gendarmerie nationale l'entière responsabilité de la défense terrestre du territoire alors surtout que le passage de la période de tension à l'état de crise suit un processus continu vers

⁹ A ce sujet, Mireille Couston, *Droit et Défense*, n° 94/2, p. 59.
¹⁰ Titre IV, art. 21, 23 et 24.

¹¹ A ce sujet, Olivier Gohin, *Droit et Défense*, n° 94/4, p. 20.

¹² C'est à dire les trois Armées : Terre, Mer, Air et la Gendarmerie nationale.

la D.O.T., dans le cadre de l'ensemble de la défense militaire terrestre ¹³.

Or, en D.O.T., l'action est celle de l'ensemble des forces armées, Gendarmerie nationale comprise, qui, pour l'exécution de ses missions militaires, passe alors sous l'autorité du commandant de circonscription militaire de défense, devenu commandant de zone de défense.

La chaîne de commandement de la défense militaire terrestre est donc la suivante :

- le chef d'état-major des armées, assisté du centre opérationnel interarmées (C.O.I.A.).
- les 9 commandants de C.M.D. qui sont chargés au niveau zonal ou, le cas échéant, départemental de la coordination interarmées et de la coopération entre le secteur militaire et le secteur civil de la défense;
- les 87 délégués militaires départementaux qui, dans les départements dont le chef-lieu n'est pas siège de C.M.D., sont chargés de démultiplier l'action du commandant de C.M.D., au bénéfice d'une délégation de pouvoirs ¹⁴.

On soulignera le rôle que joue, dans ce schéma interarmées, l'Inspecteur de la D.O.T., lequel, depuis le décret du 26 mars 1993, peut devenir l'adjoint du chef d'état-major des armées pour la mise en oeuvre de la D.O.T. Toutefois, dès le temps de paix ou en période de tension, c'est à dire avant même la décision gouvernementale de mise en oeuvre de la D.O.T., cet officier général est, en réalité, le véritable responsable national de la défense militaire terrestre. Sa dénomination devrait donc être modifiée en ce sens. De même, son rôle dans la défense terrestre du territoire auprès du chef d'état-major des armées, en liaison constante avec les autorités centrales de la défense civile et économique, devrait être clairement affirmé

au bénéfice d'une autorité hiérarchique permanente sur les différents commandants de C.M.D.

II. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DÉFENSE CIVILE ET ÉCONOMIQUE EN MÉTROPOLE

L'effort supplémentaire de simplification et de rationalisation doit s'étendre encore à la défense civile et économique. Cela vaut pour la définition des zones de défense et surtout pour les préfets délégués pour la sécurité et la défense ¹⁵.

2.1. Les zones de défense

En liaison nécessaire avec la structure de base de la défense militaire terrestre que constitue l'actuelle C.M.D., la zone de défense doit jouer, à cet égard, un rôle majeur comme circonscription administrative de coordination de l'action déconcentrée de l'Etat en matière de sécurité ou, le cas échéant, de protection civile et économique ¹⁶. On fera deux observations à ce sujet :

- c'est le préfet de Police qui est raisonnablement préfet de la zone correspondant au commandement militaire de l'Ile-de-France ¹⁷;
- le siège de la zone de défense Centre-Ouest devrait être déplacé d'Orléans vers Limoges Ainsi le préfet de zone devrait devenir le préfet de la région Limousin pour la zone Centre-Ouest ¹⁸.

2.2. Les préfets délégués pour la sécurité et la défense

La mise en place par le décret du 18 mars 1993 de préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone de défense va, à l'évidence, dans le bon sens en matière de défense civile. Cette même

¹³ Art. 1er de l'arrêté du 11 décembre 1992 relatif à l'organisation des responsabilités dans le cadre de la défense militaire terrestre.

¹⁴ Arrêté du 23 janvier 1992 définissant les conditions de délégation de pouvoirs et de signature des commandants de circonscriptions militaires de défense aux délégués militaires départementaux.

¹⁵ Décret du 18 mars 1993 relatif aux préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone de défense.

¹⁶ A ce sujet, Olivier Gohin, *ibid.*, p. 20.

¹⁷ Décret du 21 février 1968 portant désignation du préfet de la zone de défense de Paris.

¹⁸ De même pour le secrétariat général de la zone de défense et le secrétaire général pour l'administration de la police dans la zone Centre-Ouest.

institution devrait être étendue à la défense économique.

2.2.1. La défense civile¹⁹

L'institution du préfet délégué pour la sécurité et la défense a pour objet de permettre, en matière de défense civile, l'exercice effectif des responsabilités du préfet de zone alors qu'il est largement pris, par ailleurs, par ses fonctions de préfet de département et de région, en province, et de préfet de Police, à Paris. Mais on doit insister sur la nécessité de passer, en la matière, d'une simple délégation de signature à une véritable délégation de pouvoirs.

La création de ces préfets délégués pose toutefois la question de la pérennité de l'institution concurrente que constitue les secrétaires généraux de zone de défense (S.G.Z.D.)²⁰. Or, il est clair que la solution la plus efficace est la suppression des S.G.Z.D. et le transfert de l'intégralité de leurs attributions vers les préfets délégués pour la sécurité et la défense, lesquels assurent déjà la direction du secrétariat général de la zone de défense.

Dans cette mesure, le préfet délégué pour la sécurité et la défense deviendrait, pour la défense civile, l'équivalent du commandant de C.M.D. pour la défense militaire terrestre et l'interface entre ces deux composantes essentielles de la défense nationale serait ainsi effectivement réalisée. Au demeurant, on peut prolonger le parallélisme et voir une correspondance nécessaire entre le délégué militaire départemental et le préfet adjoint pour la sécurité²¹ auquel certaines des attributions du préfet délégué pour la sécurité et la défense pourrait être déléguées en matière de défense civile. Le montage juridique supposerait que le préfet délégué au niveau zonal soit titulaire d'une délégation de pouvoirs et le préfet adjoint au niveau départemental d'une subdélégation de pouvoirs.

Mais la mise en place de préfets adjoints pour la sécurité n'est pas systématique, loin

de là. C'est donc, à défaut, l'un des sous-préfets du département, par exemple le directeur de cabinet du préfet, qui pourrait bénéficier de cette délégation. L'intérêt de ce système de délégation de compétences serait de concilier les deux impératifs suivants :

- la correspondance entre les niveaux d'organisation de la défense;
- la différence entre le niveau de traitement de la défense qui privilégie la zone dans sa composante militaire et le département dans sa composante civile²².

2.2.2. La défense économique²³

Ce renforcement du rôle des préfets délégués pour la sécurité et la défense suppose que la responsabilité de la défense économique leur soit également attribuée. On préférerait, d'ailleurs, que leur dénomination devienne plus clairement celle de préfets délégués pour la défense civile et économique. Sans doute faut-il tenir compte du fait que la région de droit commun est le niveau privilégié de déconcentration des services de l'État en matière de défense économique : en ce sens, l'existence de commissions régionales de défense économique²⁴. Mais la solution est, là encore, de procéder à une délégation de pouvoirs en la matière vers le préfet délégué au niveau zonal et de lui ouvrir parallèlement la possibilité de subdélégation de pouvoirs en direction des responsables des services extérieurs régionaux des ministères par la défense économique.

On souhaite souligner ici tout l'intérêt qu'il y aurait

- à reprendre les textes relatifs aux centres opérationnels et aux bureaux de défense²⁵,
- et à compléter au niveau central, l'organisation de la défense civile et

19 Décret du 13 janvier 1965 modif. relatif à l'organisation de la défense civile.

20 Arrêté du 19 novembre 1968 relatif aux secrétariats généraux de zone de défense.

21 Décret n°82-389 du 10 mai 1982, art. 5.

22 A ce sujet, décret du 20 avril 1993 relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense de caractère non militaire.

23 Décret du 29 juin 1962 modif. relatif à l'organisation de la défense dans le domaine économique.

24 Arrêté du 10 février 1988 relatif aux commissions régionales de défense économique.

25 Respectivement décret du 2 décembre 1986 et arrêté du 7 novembre 1967.

économique en assurant une coordination qui ne peut être qu'interministérielle et non pas confiée, comme depuis l'arrêté du 28 novembre 1986, au haut fonctionnaire de défense du ministère de l'Intérieur. Il devrait revenir au secrétaire général de la défense nationale d'assurer la coordination des hauts fonctionnaires de défense, au niveau central, et des préfets délégués pour la défense civile et économique, au niveau déconcentré. Dans ces conditions, l'interface entre les secteurs militaire et civil de la défense serait assuré par le chef d'état-major des armées (ou son adjoint responsable de la défense militaire terrestre) et par le secrétaire générale de la défense nationale (ou son adjoint pour la défense civile et économique).

Le schéma d'ensemble de l'organisation territoriale de la défense, tant militaire que civile et économique, serait donc celui reporté en annexe II.

III. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DÉFENSE OUTRE-MER

Il n'y a pas de raison pour qu'outre-mer, l'organisation territoriale de la défense soit fondamentalement différente de celle de la Métropole²⁶. Toutefois, il y a lieu de tenir compte de l'éloignement par rapport aux centres de décision et de l'étendue d'espaces dont la vocation est principalement maritime. Il existe actuellement, outre-mer, cinq zones de défense qui n'incluent ni Saint-Pierre et Miquelon²⁷, ni la Terre-Adélie²⁸ :

- la zone Antilles dont le siège est à Fort-de-France;
- la zone Guyane dont le siège est à Cayenne;

- la zone Sud de l'Océan Indien dont le siège est à Saint-Denis de La Réunion²⁹;
- la zone de la Nouvelle-Calédonie dont le siège est à Nouméa³⁰;
- la zone de la Polynésie française dont le siège est à Papeete.

A ces cinq zones de défense correspondent cinq commandements supérieurs. Les COMSUP³¹ sont des officiers généraux qui relèvent directement du chef d'état-major des armées pour la plupart de leurs attributions et qui sont investis des pouvoirs de commandants de région militaire, aérienne et maritime pour toutes les formations stationnées dans les limites de leur commandement : les terres émergées et les eaux territoriales.

Il faut toutefois souligner :

- que le commandant des forces maritimes de chaque zone (COMAR) relève du chef d'état-major de la Marine nationale dans les eaux internationales;
- que le préfet de zone est également préfet maritime, étant précisé que sont compétents, à ce titre, le préfet de la Martinique pour la Guyane et le préfet de Saint-Pierre et Miquelon pour cette collectivité territoriale;
- que le commandant de la Marine aux Antilles-Guyane pour la Caraïbe et le commandant des forces françaises du Cap-Vert pour l'Atlantique Sud relève du CECLANT à Brest;
- et que l'amiral commandant les forces maritimes dans l'Océan Indien est basé à bord d'un bâtiment de la Marine nationale à Djibouti.

Or, il conviendrait de rationaliser l'ensemble du dispositif outre-mer en matière de défense militaire, comme en matière de défense civile et économique.

26 Décret du 3 janvier modif. relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense dans les départements et territoires d'outre-mer; à ce sujet, Olivier Gohin, "La défense de la France outre-mer", in *Droit et Défense*, n° 94/1, p. 13.

27 Archipel actuellement rattaché, à juste titre, au commandement en chef de la zone maritime Atlantique (CECLANT) à Brest.

28 Couverte par le Traité de démilitarisation du 1er décembre 1959.

29 Cette zone englobe La Réunion, Mayotte, les Iles Eparses et les Terres australes et antarctiques françaises dont l'archipel des Kerguelen (T.A.A.F.) jusqu'au 60ème parallèle Sud.

30 Cette zone englobe le territoire de Wallis-et-Futuna.

31 Décret du 24 septembre 1975 fixant les attributions des commandants supérieurs dans les départements et territoires d'outre-mer.

3.1. La réorganisation de la défense militaire

Il y a lieu de procéder au redécoupage des zones de défense qui pourraient être dénommées zones interarmées de défense outre-mer (ZIDOM), et de revoir la structure de commandement.

3.1.1. Les zones interarmées de défense outre-mer

La constitution, en 1992, d'une zone de défense propre à la Guyane³² correspondait au souci légitime du chef d'état-major des armées de privilégier la sécurité et la protection du site stratégique de Kourou. Pourtant, la défense outre-mer devrait être axée sur les principaux océans qui sont dévolus à la présence française.

1°) la zone Caraïbe-Atlantique Sud (Ière ZIDOM)

2°) la zone Sud de l'Océan Indien (IIème ZIDOM)

3°) la zone de l'Océan Pacifique Ouest (IIIème ZIDOM)

4°) la zone de l'Océan Pacifique Sud (IVème ZIDOM).

A chaque zone interarmées outre-mer, subdivisée en secteurs interarmées, devrait correspondre une région de Gendarmerie nationale, une région militaire, une région maritime et une région aérienne dont les limites coïncideraient exactement. La région maritime correspondant aux eaux territoriales, serait placée sous l'autorité d'un amiral, à la fois commandant de région maritime du point de vue territorial, préfet maritime et commandant de zone maritime du point de vue opérationnel³³. De plus, il serait nécessaire de découper chaque région maritime en plusieurs arrondissements maritimes correspondant aux secteurs interarmées.

³² Décret du 6 juillet 1992, art. 3, modifiant le décret du 3 janvier 1964 modif., art. 3.

³³ décret du 22 novembre 1974 fixant l'organisation des commandements de zones maritimes

3.1.2. La structure de commandement

Il faut maintenir l'autorité hiérarchique de l'officier général commandant supérieur sur toutes les forces armées, Gendarmerie comprise, situées sur les terres émergées et dans les eaux territoriales. Le COMSUP dont la vocation interarmées serait affirmée, cesserait d'être commandant de région militaire et aérienne et aurait autorité sur ses adjoints Gendarmerie, terre, mer et air devenus commandants respectivement de régions de Gendarmerie, militaire, maritime et aérienne.

De plus, l'autorité inter-forces armées du COMSUP serait affirmée, hors des eaux territoriales et dans la zone d'influence française, dans les quatre cas suivants :

- contribution des forces armées à la défense civile et économique dans la zone d'influence;
- sécurité et protection de la zone économique exclusive
- application des accords de défense dans les États de la zone d'influence;
- évacuation des ressortissants français des États de la zone d'influence.

Le schéma d'ensemble pourrait donc être celui reporté en annexe IV- A.

3.2. La réorganisation de la défense civile et économique

Il y a lieu d'aligner complètement les structures de la défense civile et économique outre-mer sur celle de la Métropole. Cela est vrai pour l'autorité préfectorale, les préfets des quatre nouvelles zones civiles et économiques de défense outre-mer (ZCEDOM) dont les limites coïncideront avec les ZIDOM (voir annexe IV- B).

De plus, l'institution du préfet délégué pour la sécurité et la défense, redénommé préfet délégué pour la défense civile et économique, devrait être également transposé à l'outre-mer, dans les mêmes conditions qu'en Métropole. Il assurerait notamment le secrétariat général de la zone

de défense³⁴ et prendrait en charge les attributions de défense civile et économique que chaque préfet de zone³⁵ pourrait lui confier, au bénéfice d'une délégation de pouvoirs.

Ainsi on affirmera, *en conclusion*, qu'on peut aller plus loin encore que le Plan Armées 2000 dans le sens de l'harmonisation et de la rationalisation de l'organisation territoriale de la défense, ce qui signifie d'abord un effort considérable de clarification terminologique et un souci permanent de simplification structurelle. Mais on ne doit pas se cacher que cela suppose aussi que soient dépassées ce que l'on a pu appeler, à juste titre, des "*querelles de boutons*".

L'étude qui a été ici conduite, a entendu se limiter au droit de la déconcentration de l'Etat et ne s'est pas élargie aux collectivités locales. Cette abstention était volontaire car la défense, dans toutes ses composantes : militaire, civile et économique, doit rester une compétence de l'Etat, au centre de ses missions de souveraineté, sous réserve toutefois de la compétence traditionnelle des maires en matière de police administrative ou encore de transferts déjà opérés dans le domaine de la défense civile, telle que l'organisation départementale des services d'incendie et de secours³⁶.

On insistera enfin sur la dérive actuelle que constitue, au regard de l'article 34 de la Constitution³⁷, le développement d'un droit de la défense qui est issu désormais de trop nombreux règlements, sinon parfois de circulaires ou de directives³⁸. En effet, les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale doivent inclure l'essentiel de l'organisation générale (et non pas seulement centrale). Il y a là

précisément un argument juridique supplémentaire en faveur de la refonte nécessaire de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Dès lors, au bénéfice d'une délibération parlementaire, ce texte pourra redevenir, pour la défense française, la base d'un édifice enfin cohérent, homogène et stable.

O. G.

34 Arrêté du 9 août 1973 relatif aux secrétariats généraux de zone de défense dans les départements et les territoires d'outre-mer. Il y aurait lieu de revoir également l'arrêté du 28 juillet 1972 relatif aux attributions et à la composition des bureaux de défense dans les départements et territoires d'outre-mer.

35 Préfet de région ou haut-commissaire de la République.

36 Loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

37 "*La loi détermine les principes fondamentaux (...) de l'organisation générale de la défense nationale*".

38 A ce sujet, T.A. Amiens, 31 mars 1993, *M. Fabien Guibbaud c/ ministre de la Défense*, req. n° 93. 73, in *Droit et Défense* n° 93/2, pp.80-82, note E. de L.