

# SÉCURITÉ INTÉRIEURE : PLURALITÉ ET COMPLÉMENTARITÉ DES FORCES

par

**Marc WATIN-AUGOUARD**

*Colonel de gendarmerie*

Se manifestant hier depuis l'Est, la menace militaire a longtemps accaparé les esprits et, ainsi, marginalisé le débat relatif à la sécurité à l'intérieur de notre territoire. La chute du Mur de Berlin, l'émergence d'une Europe sans frontière et la progression rapide et constante de la criminalité et de la délinquance ont cumulé leurs effets pour orienter la réflexion vers les domaines non militaires de la défense. En témoignent la création, au début des années 90, de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), celle, en 1997, de l'Institut d'études et de recherche sur la sécurité de l'entreprise (IERSE), celle, enfin, au sein de l'Université, de plusieurs diplômés d'études supérieures portant sur la sécurité. Cet engouement est encouragé par l'état de l'opinion publique : les résultats des sondages montrent, en effet, que la population craint aujourd'hui davantage les menaces intérieures (ayant ou non des causes externes) : drogue, terrorisme, violences urbaines, immigrations incontrôlées, etc.. Dans les villes, les banlieues ou les zones périurbaines, voire dans les communes rurales, la sécurité quotidienne est un thème politique majeur et récurrent. Chaque campagne électorale, chaque incident médiatisé, vient en écho à une demande souvent exprimée : plus de policiers ou de gendarmes pour plus de sécurité ! Cette revendication légitime se heurte cependant à des considérations financières au moment où les contraintes budgétaires obligent l'État à réduire ses dépenses. Celui-ci, plutôt que d'augmenter les moyens, recherche un meilleur emploi et une complémentarité accrue de ceux qui existent. Si la police et la gendarmerie constituent l'ossature des forces de sécurité

(I), d'autres institutions relevant de l'État prennent depuis quelques années une part plus importante dans la sécurité intérieure, qu'il s'agisse des douanes ou des armées (II). Les acteurs de la sécurité intérieure, auxquels il conviendrait d'ajouter les polices municipales et les officines privées<sup>1</sup>, sont donc nombreux, relèvent de statuts différents et ont une légitimité, un savoir-faire et des capacités d'action qui leur sont propres. Cette diversité ne doit pas être remise en cause, même si un effort de clarification est indispensable. Elle constitue même un atout, dès lors que le rôle de chacun est bien défini. C'est dans l'établissement d'une meilleure coopération que l'État cherche aujourd'hui à renforcer la cohérence du dispositif, comme l'a affirmé le Premier ministre, lors du récent colloque "des villes sûres pour des citoyens libres", organisé les 24 et 25 octobre 1997 à Villepinte.

## I. POLICE ET GENDARMERIE : UN DUALISME A PARFAIRE

Au regard de l'histoire, la gendarmerie nationale a été longtemps la seule force assurant la protection des institutions, des personnes et des biens. La maréchaussée, à laquelle elle a succédé à la Révolution, a exercé un quasi monopole jusqu'en 1667, date de création de la lieutenance de police, ancêtre de la Préfecture de police. La police nationale, plus récente, a commencé à se

---

<sup>1</sup> Un article leur sera consacré dans un prochain numéro, selon l'état d'avancement des projets de lois sur les polices municipales et les agences privées, annoncés par le Premier ministre à Villepinte.

structurer sous l'Empire mais n'a trouvé sa forme contemporaine qu'à compter de la loi du 23 avril 1941 qui a étatisé les polices municipales. Depuis un demi siècle, la France dispose donc de deux forces nationales chargées de missions de police, l'une à statut militaire relevant du ministre de la Défense, l'autre à statut civil, placée sous les ordres du ministre de l'Intérieur. Ce dualisme caractérise le modèle policier français par opposition au modèle anglo-saxon (1.1.). La gendarmerie nationale a une organisation territoriale très marquée. Présente aussi au coeur des villes, elle veille principalement sur l'espace rural et périurbain (1.2.). La police nationale, quant à elle, s'appuie sur une organisation fonctionnelle qui résulte de la prise en compte progressive de ses missions. Son cadre d'action est essentiellement urbain (1.3.). Ces deux forces, en principe complémentaires, sont fréquemment engagées sur les mêmes terrains ou dans des missions identiques. Ces recouvrements ont été parfois sources de frictions, notamment dans les années 80. Depuis peu, la recherche d'une meilleure rationalisation domine les relations entre la direction générale de la police nationale et celle de la gendarmerie nationale (1.4.).

### 1.1. Le dualisme français

Les démocraties de type occidental s'accommodent mal de la concentration des forces de l'ordre dans les mains d'un seul homme. La pluralité policière s'observe dans tous les pays civilisés mais emprunte des formes différentes selon la structure des États.

En France, le dualisme est "vertical". Il fait cohabiter deux forces de statuts différents qui ont une compétence nationale. Notre modèle a été copié en Europe, au gré des conquêtes de l'Empire, et hors d'Europe, sous l'influence de la colonisation. Ainsi, la garde civile, en Espagne, l'arme des carabiniers, en Italie, la garde nationale républicaine, au Portugal, pour ne citer que ces pays peuvent être considérées comme des "gendarmeries soeurs". Dans leur accession à la démocratie, de nombreux pays de l'ex-bloc soviétique ou anciens satellites se tournent vers la gendarmerie française pour réorganiser leurs forces de sécurité intérieure, la gendarmerie bulgare, créée le 28 octobre 1997, offrant l'exemple

le plus récent. Ce dualisme est, selon Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre de la Défense et actuel ministre de l'Intérieur, "un principe républicain" de séparation des forces. Il correspond le plus souvent à des pays de droit romano-germanique fortement centralisés.

Dans les États décentralisés, inspirés par le droit anglo-saxon, le dualisme est "horizontal". Il superpose aux forces locales, très dépendantes des États, comtés, Länder, ou provinces, des forces fédérales qui n'ont souvent qu'une compétence d'attribution. Contrairement à l'idée répandue, l'organisation est plus complexe qu'en France. On dénombre plus de cinquante polices en Grande-Bretagne et plusieurs milliers aux États-Unis.

Cette opposition entre les deux modèles n'est pas seulement de nature à alimenter les cours de science administrative. Elle est au coeur des débats relatifs à la construction du système policier européen qui révèlent parfois une certaine divergence entre une Europe latine et une Europe anglo-saxonne qui ne possède pas de gendarmerie, à l'exception des Pays-Bas<sup>2</sup>.

### 1.2. La gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale est l'une des plus vieilles institutions françaises puisque ses origines remontent à près de huit siècles. Ses missions mixtes, civiles et militaires en font une force de continuité paix-crise (1.2.1) et commandent le statut de ses personnels (1.2.2). Son organisation épouse celle de l'administration territoriale tout en évoluant vers une spécialisation fonctionnelle (1.2.3). L'adaptation de ses moyens et de ses méthodes aux évolutions de la démographie et des modes de vie constitue son principal enjeu (1.2.4).

#### 1.2.1. La gendarmerie, force de continuité

La gendarmerie est régie par la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798), relative à l'organisation de la gendarmerie nationale, et le décret du 20 mai 1903, portant règlement sur le service de la gendarmerie. Ces deux textes anciens, mis à jour pour

---

2 La maréchaussée royale néerlandaise.

tenir compte de l'évolution des dispositifs législatifs et réglementaires<sup>3</sup>, constituent la "charte" fondatrice de l'institution. En des termes similaires, ils consacrent la place de la gendarmerie dans le dispositif de sécurité intérieure en lui assignant la mission de *"veiller à la sécurité publique et d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois dans l'intérieur de la République"*. Le décret n° 91-673 14 juillet 1991 (art. 1er) rappelle son appartenance au monde militaire : *"La gendarmerie fait partie intégrante des forces armées. Les règlements militaires lui sont applicables, sauf exceptions motivées par les spécificités de son organisation et de son service"*.

La gendarmerie est donc une force ambivalente, militaire par ses statuts mais chargée principalement de missions civiles<sup>4</sup> en temps de paix. Il en découle une triple subordination précisée par l'article 4 du décret du 20 mai 1903 : *"en raison de la nature de son service, la gendarmerie, tout en étant sous les ordres du ministre des armées, est placée dans les attributions des ministres de l'intérieur et de la justice"*. Dans ses missions quotidiennes, la gendarmerie agit principalement dans le cadre des pouvoirs dévolus aux autorités de police administrative ou de police judiciaire. Le décret du 20 mai 1903 (art. 66) précise *"qu'en plaçant la gendarmerie auprès des diverses autorités pour assurer l'exécution des lois et règlements émanés de l'administration publique, l'intention du gouvernement est que ces autorités ne puissent en aucun cas prétendre exercer un pouvoir exclusif sur cette troupe, ni s'immiscer dans les détails intérieurs de son service"*. Les préfets disposent cependant d'un pouvoir de directives et de contrôle pour tout ce qui relève de la sécurité publique (art. 6 loi du 21 janvier 1995). De même, en vertu des dispositions du code de procédure pénale (art. 12), le procureur de la République exerce un pouvoir de direction sur la police judiciaire et donc sur les OPJ et APJ de la gendarmerie. Dans les deux cas, l'autorité fonctionnelle ne saurait se substituer à la chaîne hiérarchique interne propre à une institution militaire.

3 Notamment le code de procédure pénale.

4 Certaines missions civiles, comme le maintien de l'ordre, sont des missions confiées aux armées (loi du 14 septembre 1791 portant institution de la force publique) et exercées à titre principal par la gendarmerie.

Certains contestent parfois le rattachement de la gendarmerie au ministère de la Défense sous prétexte que ses missions strictement militaires seraient peu importantes en volume<sup>5</sup>. C'est oublier sa participation aux principaux conflits qui ont jalonné l'histoire de la France. C'est sous-estimer la part qu'elle prend à la protection du territoire, telle qu'elle a été définie par le Livre Blanc sur la défense de 1994 et la loi de programmation militaire. L'engagement contemporain de plus de 2 000 gendarmes sur les théâtres d'opération extérieurs, notamment dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UEO (Liban, Cambodge, Sahara Occidental, Guerre du Golfe, Bosnie, Haïti, Algérie, Congo, etc.) souligne que son appartenance aux forces armées n'est pas seulement le fruit d'un dispositif juridique. A Brazzaville, au plus fort de la guerre civile de 1997, les gendarmes assurant la protection des ressortissants français, ont été les seuls représentants permanents de nos armées.

Le caractère mixte de la gendarmerie favorise son rôle de force de continuité entre les forces de police à statut civil et les armées. Disposant en temps normal de moyens lourds (armement, hélicoptères, blindés, etc.), de pouvoirs juridiques étendus (pouvoirs de contrainte, usage des armes, etc.) et d'une capacité de renforcement rapide par des réservistes, la gendarmerie est l'instrument de la gestion de crises dont l'intensité dépasse les capacités d'action de la police nationale sans avoir atteint le seuil justifiant l'intervention des armées. De ce fait, elle accroît les "degrés de liberté" du gouvernement. Les États qui ne disposent pas de cette troisième force sont contraints d'engager prématurément l'armée dès qu'un trouble important survient. Les événements de Los Angeles, en 1992, ou le conflit en Irlande du Nord sont là pour le prouver. Une telle capacité d'intervention est notamment illustrée par la crise en Bosnie où la gendarmerie est engagée dans les opérations de rétablissement de la paix. C'est à propos de ce type de conflit que M. Javier Solana, secrétaire général de

5 De l'ordre de 6 % de l'activité missionnelle, si l'on ne tient pas compte de l'activité de la gendarmerie de l'air, de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'armement, de la gendarmerie des Forces françaises stationnées en Allemagne et des prévôtés.

l'OTAN, a récemment prôné la constitution d'une force de police multinationale à l'image de la gendarmerie, des carabiniers et des gardes civils.

Cette continuité d'ordre opérationnel se double d'une continuité territoriale. Présente sur l'ensemble du territoire métropolitain et d'outre-mer, la gendarmerie est parfois le seul service public encore présent pour exercer les missions régaliennes. Son implantation est justifiée par la présence de la population, mais elle répond aussi au souci de matérialiser l'espace, "le bornage" de la République. Ainsi, la présence permanente ou temporaire de gendarmes sur certaines îles manifeste l'effectivité de cette souveraineté au sens du droit international public.

Le caractère hybride de la gendarmerie transparaît dans le statut et la qualification de ses personnels, qui représentent au total un effectif de près de 98 000 hommes et femmes.

### 1.2.2. Les personnels de la gendarmerie

Les personnels relèvent du statut général des militaires (loi n°72-662 du 13 juillet 1972). Jusqu'en 1970, la gendarmerie ne comprenait dans ses rangs que des professionnels. La loi n°71-424 du 10 juin 1971, portant code du service national, a ouvert aux appelés la possibilité de servir dans la gendarmerie départementale. Ils sont plus de 12 000 en 1997 mais devraient progressivement disparaître d'ici à 2002 en vertu de la loi du 97-1019 du 28 octobre 1997 qui suspend à cette échéance la conscription. Les appelés seront remplacés par 16 232 volontaires qui s'apparentent aux "emplois Aubry" et aux adjoints de sécurité de la police nationale mais s'en distinguent notamment par le statut militaire.

La hiérarchie ne diffère pas de celle que l'on observe dans les autres armées. Trois corps principaux composent l'institution : les officiers, les majors et les sous-officiers de gendarmerie. Le statut particulier des officiers est fixé par le décret n°75-1209 du 22 décembre 1975, celui des majors et des sous-officiers par le décret n°75-1214 du même jour.

Les 50 000 réservistes de la gendarmerie devraient représenter à terme la moitié de l'effectif de la réserve des forces armées (100 000 hommes au total), traduisant ainsi la prépondérance de la gendarmerie dans la protection du territoire. Leur statut devrait faire l'objet d'une loi. Parmi eux, 16 000 devraient bénéficier d'un contrat d'engagement spécial au titre des réserves leur permettant d'être associés aux activités opérationnelles des unités.<sup>6</sup> Depuis 1997, une nouvelle catégorie d'officiers et de sous-officiers a fait son apparition. Il s'agit des personnels occupant des emplois administratifs et de soutien de la gendarmerie (EASG) qui devraient, d'ici à 2002, remplacer les gendarmes affectés dans les postes de soutien. Leur statut est en cours d'élaboration. Pour l'heure, ils relèvent respectivement du statut des officiers du corps technique et administratif de l'armée de terre et du statut d'engagé ou de sous-officier de la même armée.

La spécificité des personnels de la gendarmerie tient à leur appartenance aux forces armées et aux tâches policières qu'ils accomplissent. Militaires par leur statut, les gendarmes observent l'évolution de la condition policière en raison de la similitude des fonctions exercées en temps de paix. Une règle de parité avait été posée par Henri Queuille, en 1949. Depuis, les améliorations apportées au statut des personnels de la police ont souvent provoqué des ruptures, une des plus récentes étant créée par les dispositions de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995. Le ministre de la Défense de l'époque a alors souhaité un "dualisme équitable" qui évite, à fonctions et responsabilités égales, des distorsions anormales. Dans la pratique, le respect de ce principe n'est pas aisé, sauf à rompre avec le statut militaire auquel les personnels de la gendarmerie sont très attachés. Il est, en effet, l'un des éléments fondateurs de la dualité des forces. Sans statut militaire, la gendarmerie n'aurait pas de raison d'être.

Le caractère militaire est nourri par le recrutement et la formation des personnels. Pour les officiers, le recrutement externe provient des grandes écoles militaires

<sup>6</sup> Des réservistes ont, par exemple, renforcé les unités et les états-majors lors des Journées mondiales de la jeunesse en 1997.

(Polytechnique, Saint-Cyr, École navale, École de l'air). Il est complété par un recrutement d'officiers, issus des armées ou des services communs, et d'officiers de réserve qui s'ajoute au recrutement interne. Le lien avec les armées est moins étroit pour les sous-officiers, même si tous ou presque ont déjà un passé militaire (comme sous-officiers ou comme appelés).

La formation tient compte de la diversité des missions, puisqu'elle porte à la fois sur des domaines policiers et militaires. La complexité croissante des savoirs et des pratiques professionnelles rompt progressivement avec le principe de polyvalence qui a longtemps prévalu pour multiplier les carrières à dominante. Cette spécialisation s'observe dans l'évolution de l'organisation de la gendarmerie.

### 1.2.3. L'organisation de la gendarmerie

A l'origine, la gendarmerie n'était composée que d'unités territoriales<sup>7</sup>, regroupées sous le vocable de gendarmerie départementale pour mieux souligner les liens avec cet échelon de l'administration. L'organisation de la gendarmerie départementale est en concordance avec le découpage administratif ou électoral. La brigade (3 783 en métropole et outre-mer) correspond généralement au canton, la compagnie (400), à l'arrondissement, le groupement au département, la légion à la région, la circonscription à la zone de défense. Cette stratification territoriale, par opposition à une séparation fonctionnelle des tâches, implique la polyvalence des unités. Les brigades sont le lieu de synthèse des missions de police administrative, de police judiciaire et de police militaire. Le maillage qu'elles constituent est une des grandes caractéristiques de la gendarmerie.

Ce principe de base connaît cependant des exceptions depuis quelques décennies. La création de la gendarmerie mobile, par la loi du 22 juillet 1921 et le décret du 10 septembre 1926, répond à la nécessité pour le gouvernement de disposer d'une force entraînée au maintien de l'ordre et projetable sans risque de désorganisation

des unités territoriales<sup>8</sup>. Par ailleurs, certaines formations ont été constituées afin de prendre en compte des missions spécifiques quant à leur objet ou à l'espace où elles s'exercent. Il en est ainsi de la gendarmerie de l'air (1943) présente sur les bases aériennes militaires, de la gendarmerie des transports aériens (1953) assurant la protection des plates-formes aériennes civiles, de la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (1964) chargée du contrôle gouvernemental sur la force de dissuasion, de la gendarmerie maritime (rattachée en 1970 après avoir appartenu à la marine) veillant sur les arsenaux et les approches maritimes, de la gendarmerie de l'armement (1973) agissant dans les établissements de la délégation générale pour l'armement (DGA). La création d'autres gendarmeries spécialisées avaient été un moment envisagée, notamment pour la protection des installations nucléaires civiles ou pour la protection de l'environnement. Pour éviter des démembrements de la gendarmerie départementale, ces projets ont été abandonnés, les missions étant confiées aux unités territoriales. La spécialisation s'observe également à l'intérieur de la gendarmerie départementale. Des unités nouvelles ont été constituées pour accomplir les actes de police judiciaire spécialisée (brigades et sections de recherche), pour effectuer des missions de secours (sections aériennes, groupe spéléologique, pelotons de haute montagne), pour renforcer la surveillance (pelotons de surveillance et d'intervention). Cette répartition des compétences ne remet pas en cause la polyvalence globale des unités. En revanche, elle pose la question d'une polyvalence des hommes difficilement compatible avec l'acquisition d'un savoir-faire de plus en plus technique.

La présentation de l'organisation de la gendarmerie ne peut faire abstraction de la direction générale, directement rattachée au ministre de la défense. Particularité pour une force militaire, le directeur général est un civil, le plus souvent magistrat de l'ordre judiciaire, mais aussi membre du corps

---

<sup>7</sup> Exception faite de la garde républicaine, chargée de la sécurité et des honneurs au profit des plus hautes autorités de l'État.

---

<sup>8</sup> Le Groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN) relève de la gendarmerie mobile. Il comprend le GIGN, l'escadron parachutiste (EPIGN) et le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR).

préfectoral ou du Conseil d'État. La direction générale a pris une plus grande importance depuis une quinzaine d'années, à la faveur de l'accroissement de la dimension nationale de la gendarmerie et de son ouverture vers les relations internationales. C'est au sein de ses services qu'a été élaboré le plan "gendarmerie 2002" qui a l'ambition de répondre aux nouveaux enjeux.

#### 1.2.4. Les enjeux contemporains

Le plan "gendarmerie 2002" s'appuie sur la loi de programmation militaire qui porte sur la même période. Trois aspects sont plus particulièrement développés : le rôle de la gendarmerie dans les zones périurbaines, le renforcement de l'action de proximité et la prise en compte de la dimension internationale de la sécurité.

Le développement des zones périurbaines transforme le "paysage" de la gendarmerie. Les communes, situées à la périphérie des grandes villes, et les petites villes bénéficient d'une croissance forte de leur population au détriment des grands centres urbains<sup>9</sup>. La disparité est chaque jour plus criante entre une zone rurale peu touchée par la délinquance et les communes urbaines qui ne se distinguent guère de la ville quant à la nature et au volume des crimes et délits qui y sont constatés et aux phénomènes attentatoires à l'ordre public. Dans l'espace qui lui est propre, délimité par le décret n° 96-827 du 19 septembre 1996 portant à 20.000 habitants le seuil de régime de police d'État, la gendarmerie doit, avec des effectifs professionnels constants, adapter son dispositif sans toutefois abandonner les communes rurales. Cette double exigence oblige à diminuer les effectifs de la gendarmerie stationnés dans les communes où est institué le régime de police d'État<sup>10</sup> et à alléger le dispositif en zone rurale, tout en maintenant une brigade par canton.

L'adéquation des effectifs aux missions est une des conditions d'une action de proximité qui réponde aux attentes de la population. Celle-ci est particulièrement sensible aux incivilités qui nourrissent le sentiment d'insécurité. De nouvelles méthodes sont donc mises en oeuvre pour prévenir la toxicomanie et la délinquance juvénile<sup>11</sup>, tandis que des efforts sont déployés pour que les interventions de nuit, pilotées depuis 1991 par un centre opérationnel départemental, soient plus rapides et engageant des moyens adaptés en quantité et en qualité.

Enfin, l'ouverture des frontières européennes conduit les forces nationales à inscrire leur action dans l'espace policier européen. Le développement de la coopération s'opère dans le cadre des travaux des instances du 3ème pilier (justice et affaires intérieures) du Traité sur l'Union européenne (TUE). La gendarmerie bénéficie déjà d'une expérience ancienne de coopération bilatérale transfrontalière puisqu'elle exerce la responsabilité exclusive de sécurité publique sur 93% des 458 kilomètres de l'espace Schengen. De ce fait, les relations établies avec les polices ou gendarmeries voisines sont quotidiennes et relèvent du domaine opérationnel. Si elle est un acteur majeur dans l'action, la gendarmerie n'occupe qu'une place modeste au sein des instances européennes. La police nationale avance, en effet, les responsabilités en matière de coopération policière internationale dévolues au ministre de l'Intérieur pour conserver sa prépondérance. Le service de coopération technique international de police (SCTIP) s'affiche ainsi comme l'interlocuteur privilégié des pays étrangers. Pour demeurer une institution nationale, la gendarmerie devra prendre sa part dans la coopération internationale. Tel était l'objet d'un colloque, organisé en novembre 1997 à Montluçon, en présence de nombreuses délégations de polices et de gendarmeries étrangères, et dont le ministre de la Défense a approuvé les orientations.

---

9 Ces zones devraient voir l'arrivée de 7,7 millions d'habitants supplémentaires d'ici à 2015. Actuellement, la gendarmerie veille seule, sur 95 % du territoire, à la sécurité de 50 % de la population. Ce ratio devrait alors être proche de 60 %.

10 Dans ces communes, la gendarmerie demeure chargée de missions de police judiciaire et de police militaire.

---

11 Depuis 1991, des formateurs-relais anti-drogue (FRAD) agissent au profit des jeunes et des prescripteurs. En 1997, 10 brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) ont été créées. A terme, il est envisagé d'en créer une par département.

### 1.3. La police nationale

La police nationale a connu un développement stratifié qui explique son organisation fonctionnelle (1.3.1). La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, dite d'orientation et de programmation relative à la sécurité, est le fondement législatif de la réforme. Cette loi est le premier texte la concernant qui traite à la fois des missions, de l'organisation et des moyens (1.3.2). Elle modifie les statuts des personnels qui relèvent désormais de trois corps (1.3.3). La police nationale doit aujourd'hui développer la police de proximité et faire face au défi des violences urbaines (1.3.4).

#### 1.3.1. Une organisation fonctionnelle

La police nationale est le fruit d'une construction progressive qui naît à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle mais ne prend sa forme moderne que dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. C'est à Paris qu'apparaît, en 1667, la Lieutenance de police dont la première mission est de mettre un terme aux exactions de la "Cour des miracles". Nicolas de la Reynie, premier lieutenant, est ainsi le prédécesseur du préfet de police institué par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). En dehors de la capitale, à quelques exceptions près, les polices sont municipales jusqu'à la loi du 5 avril 1884 qui instaure un régime de police d'État dans les villes de plus de 40 000 habitants. Cette loi n'est guère suivie d'effets en raison d'une opposition des élus. Il faut attendre la loi du 23 avril 1941 qui "nationalise" les polices municipales dans les communes de plus de 10 000 âmes. Cette loi donne de la consistance à la sûreté nationale, créée par le décret du 28 avril 1934. Mais la préfecture de police en demeure encore séparée. L'affaire Ben Barka offre un motif pour réaliser une réforme plusieurs fois imaginée. La loi n°66-492 du 9 juillet 1966 réunit dans une seule entité, la police nationale, le personnel de la Préfecture de police et celui de la Sûreté :<sup>12</sup>.

Parallèlement à son extension territoriale et à son unification, la police élargit son champ d'action. Les gardiens de la paix de la sécurité publique sont les successeurs des

<sup>12</sup> Le personnel de la préfecture de police avait été étatisé par la loi du 10 juillet 1964.

sergents de ville créés par le préfet Debelleyme en 1829. Les Renseignements généraux<sup>13</sup> prolongent l'action de la police de chemins de fer, développée sous le Second Empire. La DST est, quant à elle, issue de la réforme des services de renseignements après l'affaire Dreyfus<sup>14</sup>. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et les services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ont leur origine dans la création par Clémenceau des brigades mobiles (brigades du Tigre), en 1907.

Les CRS, enfin, sont issus de la transformation en 1944 des groupes mobiles de réserve (GMR) constitués sous l'occupation.

Chaque mission nouvelle de la police donne naissance à une direction ou à un service qui prend en compte, à chaque échelon, la conception, la direction et l'exécution des tâches qui s'y rapportent. Ainsi, la direction départementale de la sécurité publique est la représentation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP). A l'échelon départemental, la direction départementale des renseignements généraux relève de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG). Entre ces deux entités, il n'y a pas lien de subordination<sup>15</sup>. La polyvalence territoriale, caractéristique de la gendarmerie, ne s'observe pas ou peu au sein de la police nationale. Une tentative récente, instituant une direction départementale de la police nationale (DDPN<sup>16</sup>), n'a pas survécu aux principes d'organisation fonctionnelle qui prévalent au sein de l'institution policière.

La direction générale de la police nationale coordonne l'action d'une direction administrative et de neuf directions ou services actifs à compétence nationale, en charge des cinq missions prioritaires, assignées à la police nationale par l'article 4 de la loi du 21 janvier 1995. Le caractère

<sup>13</sup> L'appellation date du 6 octobre 1894.

<sup>14</sup> Le contre-espionnage passe, en 1898, des ministères de la Guerre et de la Marine au ministère de l'Intérieur.

<sup>15</sup> Le commandant de groupement de gendarmerie départementale dirige toutes les unités de son département, quelle que soit leur vocation principale (sécurité publique ou police judiciaire).

<sup>16</sup> Les directions départementales de la police nationale, instituées à partir de 1990, ont été supprimées en 1993.

fonctionnel de l'organisation est également souligné par la dévolution des tâches aux personnels actifs de la police nationale, telle qu'elle est explicitée dans le rapport annexé à la loi du 21 janvier 1995<sup>17</sup> et le décret n° 95-654 du 9 mai 1995 (art 3) :

- la lutte contre les violences urbaines, la petite délinquance et l'insécurité routière relève principalement de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) représentée à l'échelon départemental par la direction départementale de la sécurité publique,

- le contrôle de l'immigration irrégulière et la lutte contre l'emploi de clandestins est plus particulièrement du ressort de la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC<sup>18</sup>),

- la lutte contre la drogue, la criminalité organisée et la grande délinquance économique et financière est la mission première de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ<sup>19</sup>),

- la protection du pays contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation est partagée entre la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la direction de la surveillance du territoire (DST),

- le maintien de l'ordre public est de la compétence du service central des

compagnies républicaines de sécurité (SCCRS).

Contribuent également aux missions de la police nationale le service de protection des hautes personnalités (SPHP), l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) ainsi que des organismes placés auprès du directeur général de la police nationale<sup>20</sup>.

Malgré la loi du 9 juillet 1966, réunissant au sein de la police nationale, les personnels de la préfecture de police et ceux de la sûreté nationale, la spécificité de la préfecture de police demeure très forte. La préfecture de police est parfois considérée comme un "État dans l'État" au sein de la police nationale. A Paris, siège des pouvoirs publics, l'organisation de la police et les pouvoirs dévolus au préfet de police ont toujours présenté un caractère dérogatoire par rapport au droit commun. Le préfet de police, qui exerce les pouvoirs normalement dévolus aux maires, est directement subordonné au ministre de l'Intérieur. Les forces de police qui agissent au sein de la capitale sont mises à sa disposition est échappent donc, pour tout ce qui touche à l'emploi, à l'autorité du directeur général de la police nationale.

Les 20 000 policiers de la préfecture de police sont répartis en cinq directions actives (sécurité publique - police judiciaire - renseignements généraux - services techniques - inspection générale des services<sup>21</sup>).

### 1.3.2. La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

La loi du 21 janvier 1995 est une loi de programmation pour la police nationale. L'article 5 prévoit les crédits d'équipement et d'investissement qui représentent près de 17 000 MF sur la période 1995-1999 au lieu de 9 800 pour les années 1990-1994. Cette progression très forte traduit la volonté de moderniser l'infrastructure, les moyens de

17 Les personnels des services actifs de la police nationale doivent être affectés à des tâches :

- de protection des personnes et des biens ;
- de prévention de la criminalité et de la délinquance ;
- de recherche et de constatation des infractions pénales, de recherche et d'arrestation de leurs auteurs ;
- de recherche du renseignement ;
- de maintien de l'ordre public ;
- de coopération internationale ;
- d'état-major et de soutien des activités opérationnelles.

18 La DICCILEC a succédé à la police de l'air et des frontières (PAF). Elle devrait à nouveau changer d'appellation pour prendre celle de "police aux frontières". L'office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre lui est rattaché.

19 La DCPJ comprend notamment les offices centraux : répression du banditisme, du proxénétisme, du trafic des biens culturels, du trafic d'armes, d'explosifs et de substances chimiques et nucléaires, du trafic de stupéfiants, de la grande délinquance financière et du faux monnayage. Lui sont rattachés la direction régionale de police judiciaire (préfecture de police) et les 19 services régionaux de police judiciaire (SRPJ).

20 Mission de lutte anti-drogue (MILAD), unité de coordination anti-terroriste (UCLAT), unité de coordination et de recherche anti-mafia (UCRAM).

21 L'IGS est une des composantes de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), laquelle a pour mission principale d'exercer le contrôle de l'ensemble des services actifs et des établissements de formation de la police nationale.

mobilité et de télécommunications (projet ACROPOL <sup>22</sup>).

Mais la loi a surtout jeté les bases d'une vaste réforme de la police nationale. Elle est la référence commune à tous les textes réglementaires intervenus depuis et portant aussi bien sur l'organisation, les méthodes et les statuts. Le chapitre III du rapport sur les orientations de la politique de sécurité, approuvé par l'article 2 de la loi, pose les fondements d'une nouvelle organisation de la police nationale et de nouvelles conditions de travail pour les policiers. La réforme s'appuie sur quatre choix principaux : la déconcentration, la souplesse, la proximité, l'enrichissement des tâches. Parmi les mesures de déconcentration figure la création de comités techniques paritaires départementaux (décret n°95-659 du 9 mai 1995) qui associent les personnels à l'organisation du service et à la définition des conditions de travail.

Enfin, le règlement général d'emploi de la police nationale, objet de l'arrêté du 22 juillet 1996, fixe les règles de fonctionnement de l'ensemble de la police. Il réaffirme le principe de l'autorité hiérarchique, explicite le rôle et les missions des corps de la police nationale et rappelle les droits et obligations des policiers.

La réforme de la préfecture de police devrait être la prochaine étape du plan de modernisation de la police nationale engagé depuis deux ans <sup>23</sup>.

### 1.3.3. Les personnels de la police nationale

Les personnels de la police nationale au nombre de 134 000 relèvent de plusieurs catégories : les personnels actifs, les personnels administratifs, techniques et scientifiques et les policiers auxiliaires auxquels vont se substituer les adjoints de sécurité.

---

22 Le projet ACROPOL est l'adaptation du réseau RUBIS développé par Matra et la gendarmerie nationale. Pour la première fois, les deux principales institutions policières vont disposer de matériels communs permettant une interopérabilité (actuellement expérimentée en Picardie).

23 La direction de la sécurité publique devrait donner naissance à une direction de la police de proximité et à une direction de l'ordre public.

Les personnels des services actifs de la police nationale bénéficient par la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 d'un statut spécial, dérogatoire par rapport au statut général de la fonction publique, que conforte la loi du 21 janvier 1995. En particulier, ils n'ont pas le droit de grève. Le décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixe les dispositions communes applicables à l'ensemble des personnels actifs. Depuis le 1er septembre 1995, les policiers sont regroupés en trois corps : le corps de conception et de direction, le corps de commandement et d'encadrement et le corps de maîtrise et d'application. Cette réforme opère un regroupement sans distinction de fonction en civil ou en tenue. Dans le système antérieur, le passage de la "tenue" au "civil" était impossible et réciproquement. Il s'agit donc d'une mesure de décloisonnement des services.

- Le corps de conception et de direction (de commissaire de police à inspecteur général) est régi par le décret n° 95-656 du 9 mai 1995 ;

- Le corps de commandement et d'encadrement réalise la fusion des anciens corps de commandants, d'officiers de paix et d'inspecteurs. Il comprend trois grades : lieutenant, capitaine, commandant. Il relève du décret n° 95-656 du 9 mai 1995 ;

- Le corps de maîtrise et d'application unifie ceux des gradés, gardiens de la paix, et enquêteurs. Le décret n° 95-657 du 9 mai 1995 fixe les trois nouveaux grades : gardien de la paix, brigadier, brigadier major.

Cette simplification s'accompagne d'une revalorisation de la fonction policière (grille indiciaire, indemnités, protection juridique et sociale, etc.).

Les personnels administratifs, dont le nombre a été augmenté de 5 000 par la loi de programmation, ont pour vocation d'accomplir des tâches non opérationnelles. Prennent place dans cette catégorie les attachés de police, nouveau corps de catégorie A, dont le statut a été créé par le décret n° 95-1068 du 2 octobre 1995. Sous la direction des chefs de service, ils exercent des tâches administratives et financières.

Parmi les mesures contenues dans le plan "emploi-jeunes" figure la création, par le décret n° 97-1007 du 30 octobre 1997, de 20 000 adjoints de sécurité, dont 8 250 doivent être recrutés avant la fin de l'année 1998. Ces personnels temporaires de la police nationale vont remplacer progressivement les policiers auxiliaires dont l'existence était liée aux formes civiles du service national. Âgés de plus de 18 ans et de moins de 26 ans, ils sont recrutés pour une durée maximale de cinq ans, sur la base d'un contrat de droit public, ce qui les différencie des autres emplois "Aubry". En tenue et armés, ils ne peuvent participer ni à des missions d'arrestation programmée de police judiciaire ni au maintien de l'ordre public. Ils agissent "*dans les lieux où les conditions de vie urbaine nécessitent des actions spécifiques de sécurité, en particulier par îlotage et patrouilles, notamment à l'occasion de manifestations culturelles et sportives*". Les adjoints de sécurité ont vocation à être affectés à l'accueil, à l'information et à l'orientation du public, à contribuer aux actions d'intégration, notamment en direction des étrangers. Par ailleurs, ils peuvent apporter une aide au public sur les axes de circulation, à la sortie des établissements d'enseignement, dans les îlots d'habitation et dans les transports en commun.

#### 1.3.4. Les enjeux contemporains

La police nationale doit relever le défi de la proximité et celui des violences urbaines. La promotion d'une police de proximité est un thème récurrent depuis que l'îlotage a été remis en vigueur. Le succès d'une telle forme d'action s'appuie d'abord sur une augmentation de la présence policière sur la voie publique. C'est ce que permet dans une certaine mesure la réforme du régime de travail des policiers qui dégage, depuis le 1er janvier 1997, un effectif supplémentaire de 2 200 policiers (10% des effectifs des unités de roulement) auquel s'ajoute un gain de 6% dû à la modification des modes de récupération<sup>24</sup>. La présence sur le terrain devrait également s'accroître avec les 20 000 adjoints de sécurité qui vont être déployés dans les années à venir. Ces correctifs et ces ajouts ne peuvent cependant suffire pour contrer

l'augmentation de la violence et la précocité croissante de ses auteurs dans les quartiers sensibles. Il conviendrait de mieux répartir les effectifs de la police nationale dont le dispositif demeure figé alors que l'environnement physique et humain change rapidement<sup>25</sup>. Il s'ensuit parfois des disproportions criantes entre certains départements ou certaines régions. Ainsi, on dénombre un policier pour 113 habitants à Paris, un pour 395 dans la petite couronne et un pour 510 dans la grande couronne. Le ratio est de 1/238 dans la Creuse et de 1/340 dans la Seine-Saint-Denis. Les pesanteurs historiques, sociales, politiques ou syndicales peuvent expliquer pour partie cette inégalité. Les disparités dans les conditions de travail et de logement fournissent un complément d'explication. La police doit donc, comme la gendarmerie, ajuster ses effectifs aux besoins qui sont souvent criants dans les 500 quartiers les plus enclins aux violences et incivilités. C'est à ce prix que pourront se multiplier les brigades anti-criminalité et les sûretés départementales dans les départements les plus touchés par la criminalité et la délinquance.

#### **1.4. La coopération police - gendarmerie**

Les relations entre la police et la gendarmerie ont parfois été tendues, même si elles sont généralement demeurées cordiales sur le terrain. Après s'être cantonnée à la "police des campagnes", la gendarmerie a connu un développement accéléré dans les années soixante en raison notamment du décloisonnement du monde rural. Les frictions institutionnelles ont été particulièrement vives vers la fin des années 80, singulièrement à l'occasion d'une enquête confiée à la gendarmerie et mettant en cause un commissaire de police. Ce fait divers a cristallisé l'antagonisme : d'un côté, une police cherchant à contrer la "montée en puissance" de la gendarmerie, manifeste en particulier dans le domaine de la police judiciaire, de l'autre, une gendarmerie s'estimant marginalisée et craignant une mainmise du ministère de l'Intérieur par le biais d'un grand ministère de la sécurité intérieure. Pourtant, des

24 Cf. *Rapport Assemblée Nationale*, n°309, 1997.

25 Le problème de la gendarmerie est similaire (cf. § 1.2.4. de cet article, p. 20).

commissions<sup>26</sup> avaient proposé des mesures de coordination, mais leurs rapports n'avaient guère été suivis d'effets. Tout au plus, avait-on signé en 1983 un protocole sur la répartition des compétences territoriales dont l'exécution est presque achevée.

Pour apaiser les tensions, le gouvernement de Michel Rocard prend, en 1989, la décision d'harmoniser les champs d'action des deux institutions et de substituer complémentarité et coopération à une coexistence pas toujours pacifique. Les "accords de Matignon", présentés lors du Conseil des ministres du 10 janvier 1990, portent sur quatre domaines : l'emploi des forces mobiles (gendarmerie mobile - CRS), la répartition territoriale des tâches de sécurité publique, l'exercice de la police judiciaire spécialisée et les relations internationales. De nombreuses mesures découlent de ces accords. S'agissant de l'emploi de forces mobiles, une répartition équitable de leur emploi est recherchée par le biais d'échanges quotidiens entre les deux directions générales (DGPN et DGGN) et la mise en place, en cas de crise, d'une unité de coordination de forces mobiles (UCFM). Une instruction commune d'emploi est publiée le 18 juin 1992. La répartition territoriale des tâches de sécurité publique fait désormais l'objet d'une concertation alors que les procédures d'étatisation ou de désétatisation s'opéraient auparavant d'une manière unilatérale. L'implication de la gendarmerie dans l'exercice de la police judiciaire spécialisée est reconnue : des militaires de la gendarmerie sont affectés dans les offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la création de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) est légitimée, tandis qu'un Conseil supérieur de la police technique et scientifique est institué pour veiller à la cohérence des politiques menées en matière d'investigations criminelles. Dans le domaine des relations internationales, enfin, la gendarmerie obtient d'être associée à la préparation des grandes réunions.

D'autres mesures, parfois symboliques, rapprochent la police et la gendarmerie,

comme la mise en place d'un détachement de liaison de la police à la direction générale de la gendarmerie ou l'association de la gendarmerie au fonctionnement et aux travaux de l'Institut des Hautes études de la sécurité intérieure.

Depuis 1990, les textes législatifs et réglementaires et les accords entre les ministères de tutelle et les deux directions générales ont prolongé ce mouvement. La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et de deux décrets d'application du 19 septembre 1996<sup>27</sup> forment avec la modification des articles D2 et D4 du code de procédure pénale et la publication du décret n°95-661 du 9 mai 1995, relatif à l'exercice de la police judiciaire spécialisée, le socle législatif et réglementaire d'un dualisme organisé. Le premier décret précise et clarifie les modalités de répartition des compétences territoriales en matière de sécurité publique<sup>28</sup>, le second organise la complémentarité de deux institutions et crée notamment un conseil de l'équipement et de la logistique, organe de réflexion et de propositions en matière de recherches sur les matériels et les équipements, leur rationalisation et, le cas échéant, leur mise en commun.

Les progrès accomplis en quelques années sont notables. Le partenariat peut encore être développé. Telle sera l'une des voies explorées par la mission confiée par le Premier ministre, après le colloque de Villepinte, à deux parlementaires, MM. Jean-Jacques Hystet et Roland Carraz. Leur rapport doit être remis au Premier ministre le 28 février 1998.

Une gestion saine du dualisme est d'autant plus nécessaire que d'autres acteurs prennent progressivement une part plus marquée dans la sécurité intérieure.

## **II. LES DOUANES ET LES ARMÉES : UN RÔLE ACCRU DANS LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Les douanes agissaient traditionnellement aux frontières, tandis que les armées étaient principalement destinées à la sécurité

26 Rapport Tricot (1973) ; rapport Racine (1979) ; rapport Cabannes (1988) ; Rapport Roussot / Nouaille-Degorce (1995).

27 Décrets n°96-827 et n°96-828 du 19 septembre 1996.

28 Le seuil d'établissement du régime de police d'État est porté à 20 000 habitants au lieu de 10 000.

extérieure du territoire. L'ouverture de l'espace Schengen et le changement de nature des menaces incitent ces deux institutions à prendre une part relative plus importante dans la sécurité publique.

## 2.1. Les douanes

Sous l'influence de la construction européenne et singulièrement depuis l'ouverture du Marché unique, les douanes ont connu une profonde évolution. Cette administration fiscale, régulateur des échanges commerciaux est aussi une administration de contrôle qui prend une place croissante dans le dispositif de sécurité intérieure.

Depuis le 1er janvier 1993, les douanes se sont redéployées en multipliant leurs contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne (frontières maritimes, frontières suisses, aéroports internationaux). En contrepartie d'un allègement aux frontières terrestres, elles ont renforcé sur l'ensemble du territoire national le dispositif de surveillance mobile orienté vers les échanges intra-communautaires. Enfin, elles ont développé les services de recherche du renseignement sur les fraudes et les trafics illicites.

Les biens mobiliers (marchandises, valeurs, documents, etc.) sur lesquels porte la surveillance sont fréquemment les éléments matériels d'infractions : contrefaçons, trafics d'objets d'art, trafics de stupéfiants, blanchiment d'argent "sale", trafic d'armes, etc. C'est donc par ce biais que les services spécialisés des douanes (21.1), dotés de pouvoirs douaniers et bientôt judiciaires, pénètrent le domaine de compétence des forces de police et de gendarmerie (21.2).

### 2.1.1. Les services spécialisés des douanes

La direction générale des douanes comprend cinq directions fonctionnelles, dont la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)<sup>29</sup>. Celle-ci s'articule en deux directions : la direction du renseignement et de la documentation et la direction des

<sup>29</sup> Les quatre autres directions sont : le centre informatique douanier, la direction nationale des statistiques du commerce extérieur, la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle, la direction nationale de la garantie et des services industriels.

enquêtes douanières. Cette dernière est donc plus particulièrement tournée vers les recherches, mission de ses quatre divisions d'enquêtes spécialisées<sup>30</sup> et de ses quatorze échelons et antennes territoriaux.

La DNRED coordonne les services extérieurs spécialisés à compétence territoriale qui exercent la surveillance et les contrôles. Les services extérieurs sont organisés en dix directions interrégionales et quarante directions régionales. Les premières administrent les moyens spécialisés dont un laboratoire de recherche et, dans certains cas, un bureau aéronaval auquel sont rattachés les unités aéromaritimes, les garde-côtes et les brigades de surveillance radar.

Chaque direction régionale comprend une ou plusieurs divisions au sein desquelles cohabitent les services de surveillance et ceux chargés des opérations commerciales et des contributions indirectes. Les services de surveillance rassemblent les brigades de contrôle, les brigades de surveillance terrestre, les brigades d'intervention et les brigades de surveillance nautique.

Sur un effectif total de 20 150 agents des douanes, 8 685 (43,1 %) sont affectés à la surveillance et 121 (0,6 %) dans les laboratoires.

Avec 2 900 véhicules, 70 navires et 31 aéronefs, 260 équipes cynophiles, les unités opérationnelles des douanes constituent bien une force qui contribue à la protection du territoire. Plus de cent mille infractions ont été constatées en 1996. Les douanes sont d'autant plus puissantes que leurs personnels disposent de pouvoirs d'investigation très étendus.

### 2.1.2. Les pouvoirs des agents des douanes

Les agents des douanes bénéficient sur le territoire douanier<sup>31</sup> de pouvoirs d'investigation qui leur sont reconnus par le code des douanes. Ils sont principalement décrits au Chapitre IV :

<sup>30</sup> Biens d'équipements, produits agricoles, industries pétrolières chimiques et textiles, mouvements financiers et biens culturels.

<sup>31</sup> Le territoire douanier est celui où, au sein de l'Union européenne, s'exerce la juridiction française. Il s'agit du territoire de la France métropolitaine, des DOM-TOM et des eaux territoriales.

- Pour rechercher les fraudes, l'article 60 du code des douanes autorise les agents des douanes à procéder à la visite de marchandises, des moyens de transport et des personnes. Ce droit de visite ne se limite pas à la frontière. Il s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier, dans les lieux publics. L'assistance d'un officier de police judiciaire ou d'un officier municipal n'est pas obligatoire. Ce droit de visite ne permet ni la visite domiciliaire, ni la recherche des documents régis par d'autres articles. Il oblige tout conducteur de moyen de transport à se soumettre aux injonctions (art. 61). Si des indices sérieux laissent présumer qu'une personne transporte des produits stupéfiants dans son organisme, les douaniers peuvent la soumettre à des examens médicaux, avec son consentement ou dans le cas contraire, avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance ou du juge délégué (art. 60 bis).

- Les visites des locaux concernent les lieux à usage professionnel, terrains ou entrepôts où marchandises et documents se rapportant aux infractions douanières sont susceptibles d'être détenus. Effectuées entre 8h et 20h, et en dehors si les lieux sont ouverts au public ou sont le siège d'une activité, elles nécessitent une information préalable du procureur de la République (art. 63 ter). Pour constater les délits douaniers visés par les articles 414 à 429 et 459, des visites peuvent être rendues, entre 6h et 21h, en tous lieux, même privés où marchandises et documents sont susceptibles d'être détenus. L'accompagnement par un OPJ est alors obligatoire, sauf si l'introduction fait suite à une "poursuite à vue". Sauf flagrance, une autorisation est donnée par ordonnance motivée du président du TGI ou du juge délégué.

- Les douanes peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature, relatifs aux opérations relevant de leurs compétences (art. 65), contrôler les envois par la poste (art. 66).

- S'agissant de la lutte contre les trafics de stupéfiants, elles peuvent, avec l'autorisation du procureur de la République, procéder à la surveillance de l'acheminement des substances ou plantes (art. 67 bis).

- Dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, les douanes peuvent soumettre à contrôle les personnes faisant l'objet d'un signalement (art. 95, 97, 99 conv. Schengen) ou détentrices d'objets signalés (art. 100 conv. Schengen).

- Pour vérifier la situation des étrangers, les agents des douanes sont habilités à contrôler l'identité des personnes circulant dans une zone comprise entre la frontière terrestre et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà ainsi que dans les zones publiques des ports, aéroports et gares ouverts au trafic international (art. 67 quater).

Bien qu'ils en diffèrent par leur objet, les pouvoirs énumérés ci-dessus présentent de nombreuses similitudes avec ceux reconnus par le code de procédure pénale aux officiers et agents de police judiciaire de la police et de la gendarmerie. Il en est de même des droits de saisie, de capture et de retenue autorisés par les articles 323 et suivants du code des douanes. Les dispositions spéciales du code des douanes doivent se combiner avec les dispositions générales du code de procédure pénale. Ainsi, la durée de la retenue douanière vient en déduction de celle de la garde à vue qui la prolonge éventuellement.

Si la coopération entre la police, la gendarmerie et les douanes est recherchée, elle ne doit pas aboutir à des détournements de procédure. Les pouvoirs des agents des douanes ne sauraient être utilisés à des fins policières<sup>32</sup> au risque de conférer des capacités exorbitantes à ceux qui les manieraient. Tel est l'écueil que veut éviter le projet de loi relatif à l'attribution de compétences judiciaires à certains agents des douanes. Ce projet, qui n'a pu aboutir en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale, devrait reconnaître à des agents, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, la capacité d'effectuer sans assistance d'OPJ des enquêtes judiciaires sur réquisition du parquet ou sur commission rogatoire. Seules pourraient être constatées les infractions au code des douanes, celles

---

32 Utilisation des pouvoirs de l'article 60 du Code Des Douanes au profit de la police (recherche d'un radar, infraction au code de la route). Cass.crim 18 décembre 1989 Souchal.

en matière de contributions indirectes et celles prévues aux articles L. 716-9 à 716-11 du code de la propriété intellectuelle. Pour les autres infractions, les agents des douanes judiciaires seraient associés à des OPJ au sein d'équipes temporaires constituées par le procureur de la République ou le juge d'instruction.

Cette réforme à venir s'inscrit bien dans l'évolution des douanes qui, progressivement, deviennent la troisième force de sécurité intérieure à côté de la police et de la gendarmerie.

## 2.2. Les armées

Les forces armées (les trois armées et la gendarmerie) participent à la sécurité intérieure. S'agissant de la gendarmerie, cette affirmation relève de l'évidence. Les trois armées appartiennent aussi à la force publique, définie par la loi du 14 juillet 1791. L'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense dispose que *"le ministre de l'Intérieur reçoit du ministre des armées, pour le développement et la mise en oeuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées, et notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel des forces militaires"*.

Bien qu'elles soient principalement constituées, équipées et entraînées pour la défense militaire, les armées peuvent donc, à titre principal ou accessoire, contribuer à la défense civile.

Certaines armées accomplissent d'une manière permanente des missions s'y rapportant. Ainsi, la marine nationale administre l'action de l'État en mer, les préfets maritimes étant investis par le décret n° 78-272 du 9 mars 1978 d'un rôle de coordination des services (gendarmerie maritime, gendarmerie nationale, affaires maritimes, douanes, police). L'armée de l'air, quant à elle, prend une part essentielle dans la police de l'espace aérien, en temps normal, comme à l'occasion de grandes manifestations (couverture aérienne d'un sommet de chefs d'État, visite du pape, etc.). La mise en oeuvre, à deux reprises, du plan VIGIPIRATE souligne bien que l'intervention des armées au profit de la police ou de la gendarmerie n'est pas un cas d'école.

Les armées sont engagées sur la base d'une demande de concours émanant de l'autorité civile pour toutes les prestations qui ne relèvent pas du maintien de l'ordre public (exemple : fourniture de moyens dans le cadre du plan ORSEC). Les demandes de concours sont régies par l'instruction interministérielle du 18 janvier 1984. S'agissant du maintien de l'ordre, mission de défense civile, les armées, classées forces de 3ème catégorie<sup>33</sup>, interviennent sur réquisition des autorités civiles, selon les modalités fixées par la loi du 3 août 1791 et précisées par le décret n° 95-573 du 2 mai 1995<sup>34</sup> ainsi que l'instruction interministérielle du 9 mai 1995. Ces réquisitions sont de trois types différents : les réquisitions générales mettent à la disposition de l'autorité civile des moyens en vue du maintien de l'ordre. La réquisition particulière fixe la mission d'une manière précise et délimitée dans le temps et dans l'espace ; elle peut prescrire l'emploi de la force mais n'est pas suffisante pour permettre l'usage des armes. Ce dernier nécessite la délivrance d'une réquisition complémentaire spéciale et l'autorisation du Premier ministre en cas d'emploi d'armement à grande puissance, de véhicules blindés, de bâtiments ou d'aéronefs<sup>35</sup>. C'est sur réquisition que devraient normalement intervenir les armées dans l'exécution du plan VIGIPIRATE puisqu'elles concourent à des missions préventives de maintien de l'ordre public.

Au-delà des besoins en renforts sur les frontières et les lieux publics que justifie une menace terroriste, la participation des armées à des missions de police est un signal politique adressé aussi bien à la population qu'à l'adversaire. Elle connaît cependant des limites comme l'ont souligné les protestations à l'occasion du déploiement de forces de troisième catégorie (1er régiment d'infanterie) dans

33 La gendarmerie départementale et la garde républicaine constituent la 1ère catégorie, la gendarmerie mobile, la deuxième. Les formations de la gendarmerie, mises sur pied à la mobilisation, appartiennent à la 3ème catégorie.

34 Art. 2 : "les forces armées ne peuvent participer au maintien de l'ordre que lorsqu'elles en sont légalement requises."

35 Le préfet de zone a une délégation permanente pour l'emploi d'un peloton de véhicules blindés à roue de la gendarmerie. Les aéronefs de la gendarmerie peuvent être utilisés sans autorisation du Premier ministre.

les quartiers de la Meinau, près de Strasbourg, en 1996. Autant la présence *erga omnes* des militaires est plébiscitée, autant elle suscite des réserves, voire des critiques, lorsque la cible est orientée, en l'espèce un quartier sensible avec des transports en communs où se développe l'insécurité. L'emploi des armées dans des missions de sécurité intérieure ne peut donc être banalisé.

Cette considération s'impose à toute réflexion sur le rôle contemporain et futur des armées, au moment où le Livre Blanc de 1994 et la loi de programmation militaire érigent en nouvelles menaces des faits qui étaient jusqu'alors du strict domaine de la sécurité intérieure. Le Livre Blanc affirme que *"certaines formes d'agression comme le terrorisme ou, dans plusieurs de ses conséquences, le trafic de drogue, prennent des dimensions telles qu'elles peuvent menacer la sécurité ou l'intégrité du pays, la vie de sa population ou contrarier le respect de ses engagements internationaux. Elles relèvent dès lors de la défense au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959"*. La loi de programmation militaire, dans son rapport annexé, exprime la même idée : *"Par ailleurs, notre politique de défense doit également prendre en compte un certain nombre de menaces ne s'exerçant pas dans le cadre des rapports interétatiques traditionnels, qu'il s'agisse de l'activité de mouvements nationalistes et terroristes, du progrès du crime organisé, des trafics d'armes et de drogues"*.

La séparation classique entre sécurité intérieure et sécurité extérieure disparaît progressivement pour laisser la place à une interpénétration des espaces et des matières. Un groupe d'étude, piloté par la délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense, explore actuellement le champ d'action qui peut être ouvert aux armées.

Les acteurs de la sécurité intérieure sont donc plus nombreux, ce qui contribue à renforcer les capacités de prévention et de traitement des atteintes multiformes affectant une société plus complexe et plus fragile. Cet élargissement nécessite cependant un effort de rationalisation et de coordination car les ministères concernés

n'ont pas toujours inscrit leur action dans une conception globale et cohérente. Tel devrait être le rôle du Conseil de sécurité intérieure, annoncé lors du colloque de Villepinte et institué par le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997. Celui-ci réunit, sous la présidence du Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le Garde des sceaux, et le ministre chargé des douanes. D'autres ministres peuvent siéger en fonction de l'ordre du jour.

Les réunions du Conseil, dont le secrétariat est assuré par le secrétariat général du gouvernement, sont préparées par un groupe permanent présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre et composé des directeurs de cabinet des ministres membres et des directeurs d'administrations centrales agissant dans le domaine de la sécurité intérieure.

Le Conseil, qui s'est réuni pour la première fois le 19 novembre 1997, doit définir les orientations générales de la politique de sécurité, contribuer à l'élaboration de la politique pénale et veiller à la répartition et à la coordination des moyens qui concourent à la sécurité du territoire. Une observation s'impose : l'absence du président de la République, alors que la pratique constitutionnelle lui attribue la présidence des conseils. Le terme de comité eût été plus conforme aux appellations en vigueur. La cohabitation explique sans doute cette décision qui opère une distinction entre les domaines couverts respectivement par le conseil de défense et le conseil de sécurité intérieure. Dans une certaine mesure, il s'agit d'une rupture par rapport à l'universalité de la défense, telle qu'elle est posée par l'ordonnance du 7 janvier 1959. Les constitutionnalistes ne manqueront pas de souligner cette nouveauté, au moment où précisément, la sécurité intérieure apparaît plus que jamais comme une composante de la défense.

M. W.-A.