

# LES PRÉFETS DE ZONE DE DÉFENSE

par

Olivier GOHIN

*Professeur à l'Université Paris V - René Descartes*

*Directeur du Centre de recherches Droit et Défense*

Près de vingt ans après le profond mouvement de décentralisation opéré sur la base de la loi du 2 mars 1982, l'institution préfectorale a largement compensé, du côté du droit de la déconcentration de l'État, la perte de compétences qu'elle a légitimement subie comme exécutif des départements ou des régions<sup>1</sup>. La doctrine universitaire a pu ainsi s'interroger, en 1995, sur le retour des préfets<sup>2</sup>, lesquels auront certainement bénéficié de l'évolution de la puissance publique dans le sens d'une spécialisation toujours plus grande.

Cette évolution dans le sens du renforcement de la fonctionnalité administrative est, à la vérité, ancienne : comment ne pas évoquer, d'abord, l'institution du préfet maritime qui remonte à la loi du 7 floréal an VIII (28 avril 1800)<sup>3</sup>, en charge de l'action de l'État en mer en tant que titulaire de la compétence de principe dans le droit de la police en mer<sup>4</sup>, mais aussi l'institution concomitante du préfet de police<sup>5</sup>, créée par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII<sup>6</sup> (1er août 1800), qui assure non seulement la police d'État à Paris, en tant qu'autorité déconcentrée, mais aussi l'essentiel de la police municipale dans la capitale<sup>7</sup>, en

tant qu'autorité décentralisée, au titre d'un dédoublement fonctionnel que le législateur s'est bien gardé de remettre en cause, avant ou après la loi du 2 mars 1982 : en effet, la loi du 31 décembre 1975, comme la loi P.L.M. du 31 décembre 1982 sont clairement en faveur d'un *statu quo* en cours de discussion. Et l'on pourrait aussi évoquer, de façon bien plus récente, la création des préfets de massif de la loi Montagne du 9 janvier 1985 ou encore des préfets de bassin de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Ainsi, par exemple, le préfet du département du Rhône est préfet de la région Rhône-Alpes comme il est, à ce dernier titre, préfet coordonnateur du massif des Alpes du Nord ou préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée-Corse en tant que le siège des comités concernés de massif ou de bassin est fixé à Lyon.

Mais il est aussi, depuis 1967, préfet de zone en titre, en l'espèce préfet de la zone Sud-Est, assisté, depuis 1972, d'un préfet délégué pour la police devenu, en 1989, préfet adjoint pour la sécurité, puis, en 1993, préfet délégué pour la sécurité et la défense. L'idée d'une telle coordination et d'une telle spécialisation dans l'exercice déconcentré de la sécurité, l'une des missions essentielles qui incombent à l'État central au titre de ses fonctions régaliennes, est, à l'évidence, ancienne. On en trouve sans difficulté la vérification initiale, en droit français, dans l'institution précitée, en 1800, du préfet de police qui est, précisément, depuis le décret du 21 février 1968, le préfet de la zone de Paris couvrant les actuels huit départements de la région Ile-de-France<sup>8</sup>. Postérieurement à l'émergence du fait régional dans les institutions administratives après le premier

1 Ce texte a pour origine une communication faite lors du colloque sur "Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la Défense (de 1800 à nos jours)", organisé au Château de Vincennes, les Vendredi 29 et Samedi 30 septembre 2000, par le Centre d'Études d'Histoire de la Défense et le Centre ARPEGE de l'Université de Reims.

2 Jean-Jacques Gleizal (dir.), *Le retour des préfets ?*, Grenoble, P.U.G., 1995.

3 Sandrine Cortembert, "Le préfet maritime", *R.D.P.*, 1995, pp. 1549-1580.

4 Olivier Gohin, "Le droit de la police en mer", *Droit et Défense*, n° 96/2, pp. 7-22.

5 Il n'est pas le préfet de police de Paris, expression pourtant courante, mais impropre qui ne correspond pas à la réalité administrative. A ce sujet, voir l'article d'Enguerrand Ingratta, cette revue, p. 17 et s.

6 Le texte est de droit positif. Il est visé avec soin - on dira même avec contentement - par chacune des décisions du préfet de police qui s'inscrit ainsi dans l'histoire institutionnelle de la capitale, à faible distance dans le temps - et dans l'espace - du préfet de Paris, héritier du préfet de la Seine issu - quant à lui - de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

7 C.G.C.T., art. L. 2512-13, al. 1er en ce qui concerne l'hygiène, la tranquillité et la sécurité publiques et L. 2512-14, al. 1er en ce qui concerne la circulation.

8 C'est d'ailleurs "sous l'autorité immédiate des ministres" (arrêté du 12 messidor an VIII, art. 1er), et non du ministre de l'Intérieur, que le préfet de police exerce ses fonctions, ce qui dit assez la vocation interministérielle de l'institution intégrée, toutefois, au sein de la Police nationale depuis 1969, en relation immédiate notamment avec la globalité de la défense non militaire qu'il a en charge au titre de la sécurité civile et de la préparation des actions de défense civile. Au surplus, aux termes de la loi du 21 janvier 1995, il peut être conduit à coordonner l'action des préfets des départements de la région Ile-de-France en matière d'ordre public.

conflit mondial et dans le contexte dramatique de la mise en place d'un régime autoritaire, sous contrôle d'une occupation militaire étrangère d'abord partielle, puis intégrale, la même idée est encore prolongée, de façon finalement tardive, par la création par l'acte dit loi du 19 avril 1941 de dix-huit " *préfets régionaux* " (six en zone non-occupée, puis douze en zone occupée), assistés chacun d'un intendant<sup>9</sup> pour la police.

Or, l'institution aura remarquablement survécu au régime de Vichy, par-delà la mise en place des commissaires régionaux de la République par les ordonnances des 10 janvier et 3 juin 1944<sup>10</sup> et le rétablissement de la légalité républicaine<sup>11</sup> puisque, dans le contexte de la reprise en main des affaires de l'État, à la suite des grèves insurrectionnelles de décembre 1947, sont créés incidemment, en mars 1948, les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME), chargés du maintien de l'ordre public pour le compte de l'État dans le cadre de circonscriptions administratives pluri-départementales. Il faut avoir le courage et l'honnêteté de le dire : au regard du droit administratif, pas plus qu'il n'y a rupture entre l'Ancien Régime et la Révolution, le préfet succédant, bien entendu, à l'intendant de justice de police et de finances comme Tocqueville l'a définitivement établi<sup>12</sup>, pas plus il n'y a de hiatus entre le régime de Vichy et la République française, les institutions liées aux fonctions régaliennes de l'État s'inscrivant sans aucune difficulté dans la continuité historique que désigne sans doute - que vérifie en tout cas - l'expression des " *masses de granit jetées sur le sol de France* ", chères à Bonaparte.

Ce sont précisément ces IGAME qui sont à l'origine de la création des préfets de zone, de façon implicite, par le décret n° 62-206 du 24 février 1962 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense<sup>13</sup>, puis, de façon explicite, par le décret du 12 octobre

1967 relatif à l'organisation territoriale de la défense<sup>14</sup>.

Or, la collaboration des autorités militaires et civiles que rend plus nécessaire encore le double caractère permanent et global de la défense en France, pose notamment deux problèmes clairement identifiés par le professeur Bernard Chantebout dans sa thèse de doctorat qui a fait date sur *l'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*<sup>15</sup> : d'une part, celui du cadre institutionnel commun et, d'autre part, celui du commandement de l'action commune. Dès lors, on peut suivre deux lignes-forces pour l'étude du préfet de zone de défense, institution privilégiée de la défense non militaire déconcentrée, l'une centrée sur l'organisation territoriale de la défense non militaire (I) et l'autre sur la responsabilité opérationnelle de cette défense (II).

## I. L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DÉFENSE NON MILITAIRE

Au lendemain du second conflit mondial et dans le cadre de la défense en profondeur du territoire, concept qui, sous des appellations diverses, est à la fois stratégique et politique - pour ne pas dire idéologique - dans le contexte de la guerre froide, le besoin a été très vite ressenti de définir une circonscription administrative pluri-départementale de l'État au sein de laquelle la coordination entre les autorités civiles et militaires au profit de la défense civile serait pertinente, c'est-à-dire opératoire. Il s'agit précisément de la zone de défense qui apparaît ainsi, en droit français, dans le cadre du décret du 13 juin 1951 créant quatre zones : Paris, Bordeaux, Metz et Lyon, à peu près décalquées sur les régions aériennes<sup>16</sup> et regroupant chacune plusieurs régions militaires. Or, l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, texte directeur en matière de défense non militaire, dispose, dans son article 21, que " *la préparation, la conduite et la coordination des efforts en matière de défense sont assurées*

9 L'emploi de ce terme est notable en tant qu'il renvoie implicitement à l'intendant de police de l'Ancien Régime.

10 Supprimés par la loi du 26 mars 1946.

11 Loi du 9 août 1944 dont on rappelle qu'elle maintient, en principe, le droit de l'État français, à l'exception des nombreux textes contraires à l'ordre public républicain qu'elle abroge expressément selon une liste exhaustive qu'elle établit.

12 Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856, rééd., Paris, Gallimard, 1967, pp. 299 et s.

13 Cela résulte de la combinaison des art. 5 et 7 du décret de 1962 qui n'emploie pas l'expression de " préfet de zone ", mais celle de " *préfet du chef-lieu de la région de défense, inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire* " (art. 5), puis celle d' " *inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire du chef-lieu de la zone* " (art. 7).

14 Art. 2 et 13 abrogés par l'art. 25 du décret du 20 avril 1983 modif. relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense non militaire.

15 Thèse publiée en 1967 dans la collection de la Bibliothèque constitutionnelle et de science politique de la L.G.D.J., vol. 26, spéc. pp. 301-333.

16 La coïncidence entre les limites des régions aériennes et le découpage des régions militaires n'est acquise que depuis le décret du 30 juin 1962.

dans le cadre d'une organisation territoriale dans laquelle les circonscriptions administratives spécialisées dans des objets intéressant la défense et les circonscriptions militaires ont les mêmes limites". Ce souci de coordination géographique et technique de la défense militaire et non militaire, principalement civile, devait nécessairement passer par une adéquation progressive entre nouvelles régions militaires et zones de défense.

La Ve République commence ainsi par conserver le découpage du territoire en zones dont le nombre est porté de quatre à six avec la création de deux nouvelles zones ayant pour chefs-lieux Lille et Rennes par le décret n° 62-208 du 24 février 1962, puis de six à sept avec la création d'une nouvelle zone ayant pour chef-lieu Marseille par le décret du 22 février 1966. Parallèlement, ces zones de défense coexistent avec les dix régions de défense, anciennement régions militaires<sup>17</sup>, jusqu'au décret précité n° 62-208 du 24 février 1962 assurant enfin, en matière de défense, l'harmonisation des circonscriptions administratives de l'État prévue, en général, dès le décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 et opérée, pour l'essentiel, par celui du 2 juin 1960 : désormais, chaque zone de défense regroupe une ou deux régions militaires<sup>18</sup> et chaque région militaire une ou plusieurs régions de programme. Et c'est finalement le décret précité du 22 février 1966<sup>19</sup> qui opère l'adéquation parfaite entre l'organisation territoriale de la défense non militaire, c'est-à-dire civile et économique, dans le cadre des zones de défense et celle de la défense militaire terrestre dans le cadre des régions militaires : le territoire métropolitain est alors divisé en sept zones de défense et en sept régions militaires à ressort territorial identique<sup>20</sup>.

Ce schéma sera maintenu avec constance jusqu'à peu, même si, entre 1966 et 2000, le nombre et d'ailleurs la dénomination des circonscriptions administratives spécialisées a pu varier dans le temps. En particulier, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Armées

2000, le décret n° 91-664 du 14 juillet 1991 maintenait trois régions militaires de défense en province, sans utilité particulière, neuf circonscriptions militaires de défense (CMD) venant remplacer les anciennes régions militaires, y compris la circonscription militaire de l'Île-de-France (CMIDF), d'ailleurs spécifique à défaut de rattachement à l'une des régions militaires de défense<sup>21</sup>. Comme en application de l'article 1er du décret, "la zone de défense a les limites territoriales de la circonscription militaire de défense", le nombre des zones de défense était lui-même porté de sept à neuf, le chevauchement de certaines des circonscriptions propres à chacune des armées demeurant un facteur important de confusion dans l'organisation territoriale de la défense non militaire<sup>22</sup>.

Or, la profonde réforme de l'organisation territoriale de la défense non militaire entreprise par le décret n° 2000-555 en date du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense aura eu une incidence forte, mais limitée : l'uniformité territoriale est désormais remise en cause bien que l'unité organique soit maintenue.

### 1.1. La remise en cause de l'uniformité territoriale

Comme le droit de la déconcentration territoriale est le droit de l'efficacité administrative, la dure réalité des faits est de nature à remettre en cause les schémas les plus sophistiqués, particulièrement lorsque la rationalisation des moyens permet d'aller dans le sens de la réduction des dépenses de fonctionnement<sup>23</sup>. Officiellement, l'origine de la réforme de juin 2000 se trouve dans les leçons tirées de la grave insuffisance constatée dans l'organisation territoriale des secours lors des tempêtes de l'hiver 1999 qui auront fait quelque quatre-vingt-dix morts et plusieurs milliards de francs de dégâts<sup>24</sup>. Le ministre chargé des Relations avec le Parlement a pu ainsi déclarer : "Il est apparu que deux zones de défense, Centre-Ouest et Centre-Est, auraient pu participer plus

17 Vingt régions militaires sont mises en place par la loi du 13 juillet 1927, réduites à dix-huit en 1935, d'ailleurs redécoupées en 1939, et à neuf en 1946, puis portées à dix régions militaires en 1949.

18 Dans le cadre du décret n° 62-208 du 24 février 1962, elles sont dénommées "régions de défense".

19 Décret modificatif du décret du 30 juin 1962 préc. fixant l'organisation militaire territoriale.

20 Schéma confirmé par le décret du 12 octobre 1967 préc., art. 1er, al. 1er : "La zone de défense a les limites territoriales de la région militaire". Les régions militaires sont d'ailleurs dénommées zones de défense lors de l'entrée en vigueur des mesures de défense opérationnelle du territoire

21 On notera que la CMIDF n'était pas, à proprement parler, une C.M.D à défaut de ce rattachement à une région militaire. Il y avait là une complication inutile qui ne survivra pas à la réforme ultérieure.

22 À ce sujet, Olivier Gohin, "L'organisation territoriale de la défense : réalité et perspective", *ibid.*, n° 95/2, p. 5 ; par ex., la 1ère région maritime couvrait le littoral de quatre C.M.D.

23 Quand, du reste, elle n'a pas cet objet. Le jeu des causes et des conséquences devient fort subtil quand on aborde la question des économies budgétaires.

24 Sur la gestion de la crise de décembre 1999 dans la zone de défense Est, les contributions fort instructives publiées in *Les cahiers de Riberpray - Revue de la zone Est*, n° 6, juillet 2000, pp. 3-83.

efficacement aux opérations si elles avant disposé de plus de moyens. Il a donc été décidé de les supprimer et de les rattacher à deux autres zones qui seront ainsi renforcées. C'est une rationalisation des moyens, notamment en matière de défense civile"<sup>25</sup>. Toutefois, cette volonté d'efficacité opérationnelle est certainement confortée par le souci de réduction du nombre des états-majors.

En conséquence, l'article 1er du décret précité du 21 juin 2000 commence par réitérer qu'"en application de l'article 21 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 (...), les efforts civils et militaires de défense sont coordonnés dans le cadre de zones communes appelées zones de défense"<sup>26</sup> pour venir aussitôt perturber la construction d'ensemble, fixée pourtant moins de dix ans plus tôt. De cette nouvelle réforme, il résulte, en effet, que l'on compte désormais sept, et non plus neuf zones de défense, par suppression de la zone de défense Centre-Ouest, éclatée entre la zone de défense Ouest et la zone de défense Sud-Ouest, et de la zone de défense Centre Est, absorbée par la zone de défense Est. Or, depuis le 1er juillet 2000, pour sept zones de défense, il n'existe plus que cinq régions terre<sup>27</sup> mais sept régions de gendarmerie, substituées aux neuf circonscriptions militaires de défense et aux neuf circonscriptions de gendarmerie. Dès lors, il faut remarquer que la redéfinition des circonscriptions de coordination de l'action civilo-militaire en matière notamment de sécurité civile et de protection des populations et des biens ne se fait plus à partir de l'organisation territoriale de l'armée de terre, la composition des zones de défense et celle des

nouvelles régions terre cessant d'être identique. En revanche, l'organisation territoriale des zones de défense et des nouvelles régions de gendarmerie reste rigoureusement similaire<sup>28</sup>.

De plus, on soulignera que, si ce découpage territorial s'inscrit harmonieusement dans le cadre de l'organisation de l'armée de l'air en deux régions aériennes Nord et Sud, la première regroupant quatre et la seconde trois zones de défense<sup>29</sup>, et s'il en est de même pour la seconde région maritime qui correspond bien à la zone de défense Sud, en revanche, la première région maritime qui couvre le littoral de l'Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord recoupe désormais le territoire de trois zones de défense, le littoral de la zone de défense Ouest s'étendant, au surplus, sur deux préfectures maritimes : Brest pour l'Atlantique et Cherbourg pour la Manche et la Mer du Nord. C'est dire que la confusion dans l'organisation des secours révélée par la marée noire que le naufrage du pétrolier *Érika* aura provoquée, fin décembre 1999, est loin d'avoir permis, dans le cadre de la restructuration territoriale entreprise par le décret précité du 21 juin 2000, de surmonter les incohérences pourtant constatées dans la prévention de la pollution maritime, puis dans la dépollution du littoral Atlantique.

Plus précisément, reste largement en suspens un certain nombre de questions touchant à l'organisation de la sécurité ou de la protection des personnes et des biens et à la mise en œuvre efficace des moyens militaires en vue de participer à la défense civile. Il s'agit ici de mentionner les difficultés rencontrées dans la coordination des plans Polmar-mer, sous la responsabilité du préfet maritime, et des plans Polmar-terre, sous la responsabilité du préfet de chaque département concerné, dans la coordination de chacun des plans Polmar-terre mis en œuvre. *A contrario* on doit constater la marginalisation préoccupante du préfet de zone de défense dans cette hypothèse de prévention, puis de nettoyage de la pollution des côtes françaises<sup>30</sup> : en effet, le droit positif ne lui permet notamment ni d'assurer l'interface entre

25 Il est hasardeux – et assez vain – de présenter, en même temps, cette nouvelle réforme comme achevant la réorganisation des armées engagée dans le cadre de leur professionnalisation (en ce sens, le compte rendu du Conseil des ministres du 21 juin 2000) alors qu'à l'évidence, elle n'avait pas été prévue en 1991.

26. On notera le recours au terme peu juridique d'"efforts" que l'on trouvait déjà à l'art. 23 de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Comme quoi l'usage de concepts non normatifs n'est pas si récent...

27 La région terre ayant pour chef-lieu Metz correspond à deux zones de défense, l'une ayant pour chef-lieu Metz et l'autre pour chef-lieu Lille. La région terre ayant pour chef-lieu Lyon correspond également à deux zones de défense, l'une ayant pour chef-lieu Lyon et l'autre pour chef-lieu Marseille. On ne voit guère l'utilité de la suppression des C.M.D. Nord (chef-lieu : Lille) et Sud (chef-lieu : Marseille). Parallèlement, les trois régions militaires de défense sont supprimées. L'adéquation entre région terre et zone de défense reste acquise dans l'Ouest (Rennes), le Sud-Ouest (Bordeaux) et pour l'Île-de-France (Paris). L'incidence de la réforme de 2000 est ainsi de supprimer pas moins de sept états-majors : trois de régions militaires et quatre de C.M.D., étant précisé que d'ici à 2003, deux états-majors seraient reconstitués par la création de deux nouvelles régions terre afin de retrouver la correspondance entre l'organisation de la défense militaire terrestre et de la défense non militaire. On ajoute que l'appellation étrange et mal construite de "région terre" provient du souci d'éviter l'expression de "région militaire" qui ne peut plus être propre à l'armée de terre alors même que cette circonscription territoriale était justement supprimée.

28 Déjà, dans le cadre de la réforme de 1991, les zones de défense et les circonscriptions de gendarmerie avaient le même chef-lieu : Orléans pour le Centre-Ouest et Dijon pour le Centre-Est alors que les C.M.D. correspondantes avaient leur chef-lieu à Limoges et à Besançon.

29 Ces deux nouvelles régions aériennes correspondent aux zones aériennes de défense (ZAD), réduites de trois à deux par le décret modificatif du 11 mars 1994 (*Droit et Défense*, 1994/2, pp. 59 et 84).

30 On estime que ce sont quelque 14 000 tonnes de fioul lourd qui se sont répandues en mer et qui ont conduit, à partir du 24 décembre 1999, à la pollution d'environ 400 km de côtes du rivage Atlantique, principalement au Sud de la Bretagne et en Vendée.

le plan Polmar-mer et les plans Polmar-terre ni de coordonner les différents plans Polmar-terre <sup>31</sup> entre eux ni d'avoir autorité sur les préfets maritimes ou sur les préfets des départements situés dans sa zone ou, le cas échéant, en dehors de sa zone.

Encore évite-t-on d'envisager ici les difficultés sérieuses qui résulteraient inévitablement de la compétence concurrente toujours possible, de deux préfets maritimes ou de deux préfets de zone à l'occasion d'un événement de même type qui se produirait de part et d'autre d'une simple limite territoriale : accident ferroviaire, catastrophe naturelle, rassemblement festif, etc <sup>32</sup>. Seule la désignation par le Gouvernement d'un préfet de zone coordonnateur - que les textes actuels ne prévoient pas - serait alors de nature à surmonter l'obstacle, le contre-exemple de la vaine mission confiée, en ce sens, au préfet de la Charente-Maritime au début de l'affaire *Érika* démontrant, si besoin était, que l'improvisation dans l'urgence n'est guère propice à l'efficacité de l'action publique.

## 1.2. Le maintien de l'unité organique

Pour autant, le rôle du préfet de zone en tant que préfet coordonnateur de la défense non militaire est conforté par la réforme de 2000. Ce rôle tire son origine de l'évolution de l'institution des IGAME qui ont rapidement cessé d'être de hauts fonctionnaires résidant à Paris et effectuant des missions dans l'une ou l'autre des régions militaires de province, à la demande du ministère de l'Intérieur et en fonction des circonstances. Leur fonction fut progressivement confiée par le gouvernement aux seuls préfets des départements en poste dans les chefs-lieux de régions militaires de province <sup>33</sup>. Pour l'essentiel, il s'agissait de

permettre à un préfet coordonnateur des autres préfets des départements de la région d'être l'interlocuteur unique de l'autorité militaire, le commandant de la région militaire, dont dépendaient en temps de paix les troupes stationnées sur le territoire, gendarmerie nationale comprise.

D'abord en charge du maintien de l'ordre public et devant, à ce titre, centraliser et, le cas échéant, arbitrer les demandes de renfort auprès du commandant de la région militaire, particulièrement en ce qui concerne le recours à la gendarmerie mobile <sup>34</sup>, chacun des préfets coordonnateurs devait cependant voir sa mission rapidement et progressivement élargie à des considérations de défense non militaire. Ainsi, sur le fondement du décret du 29 septembre 1950 <sup>35</sup>, puis du décret du 27 décembre 1956 <sup>36</sup> qui visent à renforcer notablement la liaison civilo-militaire, de nouveaux hauts fonctionnaires de zone, issus du corps préfectoral, sont désignés par le Gouvernement pour coordonner l'action des IGAME et des préfets des départements au sein de chacune des zones de défense et correspondent désormais aux inspecteurs interarmées de la défense en surface de 1951, devenus inspecteurs interarmées de zone en 1956.

Or, dans un souci louable de continuité administrative sur fond de rupture politique, l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense avait conservé le schéma d'ensemble hérité de la IV<sup>e</sup> République. Son article 23, alinéa 1<sup>er</sup> prescrit, en effet, que "*dans chaque zone, un haut fonctionnaire civil détient les pouvoirs nécessaires au contrôle des efforts non militaires prescrits en vue de la défense, au respect des priorités et à la réalisation des aides réciproques entre services civils et militaires, en vue de la défense civile et de la sécurité intérieure du territoire*" <sup>37</sup>. Et l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup> du décret précité n° 62-206 du 24 février 1962 relatif à l'organisation des responsabilités

31 Cette question a été posée, le 30 mai 2000, au ministre de l'Intérieur - sans réponse publiée de sa part - par le sénateur Henri de Richemont, rapporteur de la Mission commune d'information chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage du navire *Érika*. Toutefois, il ressort des travaux de la Mission commune d'information que le Comité interministériel de la mer en date du 28 février 2000 a décidé d'étudier une réforme du dispositif des plans d'intervention dans le sens du renforcement des pouvoirs du préfet de zone en vue d'une coordination plus efficace des plans Polmar-terre, lesquels d'ailleurs - on l'a vérifié à l'occasion du naufrage de l'*Érika* - ne sont pas nécessairement à jour, tant s'en faut (sur ce rapport : Henri de Richemont, *Erika : indemniser et prévenir*, Doc. Sénat, rapport n° 441, 1999-2000).

32 Par ex., l'arrêté interpréfectoral du 4 avril 2000 portant approbation du plan de gestion des conséquences d'un épisode de neige ou de verglas applicable en région Ile-de-France, dénommé plan neige ou verglas en Ile-de-France (PNVIF) et publié sous le timbre du préfet de la zone de défense de Paris.

33 Jeanne Lemasurier, "Les Inspecteurs Généraux de l'Administration en mission extraordinaire", *Revue administrative*, 1954, pp. 377-382. Cette situation, acquise dès l'origine, pour les

préfets de l'Ille-et-Vilaine, de la Haute-Garonne, du Rhône et de la Moselle, est élargie au préfet de la Côte d'Or par le décret du 7 juillet 1949, puis à tous les préfets concernés par le décret du 24 mai 1951. Ce même décret institue un IGAME pour la région parisienne (Seine exceptée), c'est-à-dire pour la plus grande partie de la 1<sup>ère</sup> région militaire sans que le préfet de la Seine-et-Oise soit IGAME.

34 Sur la base d'une réquisition spéciale prévue par le décret organique du 20 mai 1903.

35 Décret relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain.

36 Décret qui traite de la "*défense intérieure du territoire*" (D.I.T.), conçu e comme un concept non plus militaire, mais civilo-militaire.

37 Al. 2 devenu al. 1<sup>er</sup> depuis l'abrogation de l'al. 1<sup>er</sup> initial par le décret du 12 octobre 1967.

territoriales de défense vient ensuite préciser que " *l'inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire du chef lieu de la zone détient les pouvoirs du haut fonctionnaire de zone dont les attributions sont définies à l'article 23 de l'ordonnance (...) du 7 janvier 1959* " <sup>38</sup>.

Dès lors, conformément à l'exercice de principe par le préfet de la région dont le chef-lieu est chef-lieu de région militaire des fonctions d'IGAME, solution acquise en province depuis le décret du 24 mai 1951, l'article 20 du décret n° 64-251 en date du 14 mars 1964 peut transférer sans difficulté au préfet de région, en principe <sup>39</sup>, les pouvoirs précédemment dévolus aux IGAME. Ainsi, depuis 1964, implicitement – on dira même par transitivité – c'est bien le préfet de région de province dont le chef-lieu est chef-lieu de zone de défense qui, en province, est préfet de zone de défense. Mais il importe de préciser que la région parisienne comme l'outre-mer régionalisé restent alors en dehors de cette réforme du droit de la déconcentration de l'État <sup>40</sup>.

## II. LA RESPONSABILITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA DÉFENSE NON MILITAIRE

En droit positif, on est renvoyé au décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif notamment aux pouvoirs des préfets de région en tant que son article 39 confirme que " *le préfet de région dans laquelle est situé le siège d'une zone de défense exerce les pouvoirs précédemment dévolus aux préfets de zone de défense* ", le même texte précisant, dans son alinéa 2, que les fonctions de préfet de zone de défense continuent à être exercées par le préfet de police pour la zone de Paris. On soulignera que ce dispositif explicite à nouveau la notion de préfet

de zone de défense telle qu'elle est contenue en filigrane, dans le droit de la déconcentration de l'État, depuis l'organisation des responsabilités territoriales de défense de 1962, renforcée par la réforme décisive de 1964.

À sa suite, le décret du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des préfets en matière de défense non militaire généralise donc la situation acquise depuis cette réforme de 1964 : le préfet de la région dont le chef-lieu est chef-lieu de zone est désormais, de façon systématique, le préfet de la zone de défense sur l'ensemble du territoire français, en province et dans l'outre-mer départementalisé, c'est-à-dire Ile-de-France et outre-mer non départementalisé exclus, Autrement dit, faute que l'institution du préfet de région soit organiquement découplée de celle du préfet de département, tout préfet de département dont le chef-lieu est à la fois chef-lieu de région et chef-lieu de zone est donc préfet de région et de zone à la notable exception, toutefois, du préfet de Paris qui, pour être préfet de la région Ile-de-France depuis le décret du 15 mars 1977, n'est pourtant pas le préfet de la zone de Paris. En effet, pour des raisons fonctionnelles qui s'imposent dans le contexte de l'organisation de la police administrative à Paris <sup>41</sup> ainsi que du secours et de la défense contre l'incendie dans les communes des trois départements de la " *petite couronne* " <sup>42</sup>, c'est au préfet de police que, sur la base du décret du 21 février 1968, la fonction de préfet de zone est confiée dans la zone de Paris, circonscription administrative de la défense non militaire qui correspond au territoire de l'Ile-de-France <sup>43</sup>.

Or, l'article 14 du décret précité du 20 avril 1983 vient prescrire, à son tour, de la façon la plus claire, que " *le préfet de la région dans laquelle est situé le siège d'une zone de défense prend le nom de préfet de zone et exerce les pouvoirs prévus à l'article 23 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 (...)* ". Le dispositif ajoute, pour inclure la situation particulière des zones de défense couvrant l'Ile-de-France ainsi que les territoires d'outre-mer que ces pouvoirs

38 Le décret n° 62-206 du 24 février 1962 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense introduit le concept de défense opérationnelle du territoire (D.O.T.) qui, substitué au concept de défense intérieure du territoire, est à nouveau conçu comme un concept militaire, comme la défense du territoire en surface de 1950, et non plus civilo-militaire. Voir le décret du 1er mars 1973 modif. relatif à la défense opérationnelle du territoire.

39 Le décret du 14 mars 1964 envisageait que le haut fonctionnaire de défense soit non pas le préfet de région, mais le préfet du département dont le chef-lieu est chef-lieu de zone, ce qui impliquait que ce chef-lieu de zone ne soit pas le chef-lieu de région. L'hypothèse n'a pas été vérifiée et la réforme opérée par le décret préc. du 22 février 1966 rend ce dispositif sans utilité.

40 Sur ce dernier point, voir notamment Dominique Custos, " L'institution préfectorale dans les départements d'outre-mer au terme d'un demi-siècle d'existence ", R.F.D.A. 2000. 778, spéc. p. 781. Cette situation sera maintenue, pour la région parisienne, jusqu'au décret préc. du 21 février 1968, le préfet de police devenant alors préfet de zone et, pour l'outre-mer régionalisé, jusqu'au décret du 8 février 1978 (voir note 93).

41 C.G.C.T., art. L. 2512-13.

42 *Ibid.*, art. L. 2521-3.

43 On notera que l'attribution au préfet de police de la fonction de préfet de zone apparaît tardivement alors même que la région Ile-de-France n'est pas encore constituée, le délégué général du district de la région parisienne, substitué depuis la loi du 17 décembre 1966, au district de la région de Paris, membre du corps préfectoral, étant à la fois le chef de la circonscription administrative de l'État couvrant le territoire de la Ville de Paris et des sept départements périphériques et l'exécutif du nouvel établissement public. Au titre de la défense sur le territoire (anciennement défense militaire terrestre) et dans le cadre de la nouvelle organisation générale de l'armée de terre, l'Ile-de-France est également une région terre

peuvent être dévolus à un délégué du Gouvernement nommé en Conseil des ministres, ce qui est précisément le cas du préfet de police pour la zone de Paris et des hauts-commissaires de la République à Nouméa et à Papeete, respectivement pour la zone de la Nouvelle-Calédonie<sup>44</sup> et de la Polynésie française, ce qui vient utilement unifier et donc clarifier l'institution du préfet de zone dont on étudiera successivement les compétences et les collaborateurs.

### 2.1. Les compétences du préfet de zone

Présenté comme “ le délégué des ministres chargés des administrations civiles dans leurs responsabilités de défense ”<sup>45</sup>, le préfet de zone agit, dès le temps normal, en vue de la gestion de situations de crise mettant en cause la continuité des services publics et de la vie nationale<sup>46</sup>. Ses compétences peuvent être classées en trois catégories :

- il s'agit d'abord de compétences en matière de défense de caractère non militaire. À ce titre, il lui appartient d'élaborer les mesures non militaires de défense, de veiller “ en accord avec l'autorité militaire ” à la cohérence et à la complémentarité des plans civils de protection et des plans militaires de défense<sup>47</sup>, mais aussi d'animer, de coordonner et de contrôler la préparation et la mise en œuvre de mesures telles que la centralisation des renseignements ayant une incidence dans le domaine de la défense, la sécurité des communications radio-électriques<sup>48</sup>, l'emploi des ressources et l'utilisation des infrastructures ou encore l'emploi des moyens régionaux d'information pour les besoins de la défense<sup>49</sup>.

- il s'agit ensuite de compétences en matière de sécurité civile, principalement en vue de préparer les plans généraux de protection et les plans de secours<sup>50</sup>, de préparer les mesures de sauvegarde, de coordonner les moyens de secours publics, d'établir un schéma directeur

destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours des services départementaux d'incendie et de secours dans la zone, d'attribuer les moyens publics et privés nécessaires à l'autorité chargée de la direction des opérations de secours<sup>51</sup> ou encore de coordonner et de contrôler la prévention, la protection et les secours qu'exige en tout temps la sauvegarde des populations. Le plan ORSEC<sup>52</sup> de zone est ainsi l'un des instruments de la protection civile à l'échelon interdépartemental.

- il s'agit enfin de compétences en matière d'ordre public<sup>53</sup> qui permet au préfet de zone, sur décision d'extension de ses pouvoirs prise en la forme d'une lettre de mission du Premier ministre<sup>54</sup> “ dans les circonstances mettant en cause la sûreté de l'État sur tout ou partie du territoire ”, de lui donner autorité sur l'ensemble des moyens de la police nationale et des moyens de police des collectivités territoriales, de réquisitionner les forces armées jusqu'à la troisième catégorie ou encore de procéder à la réquisition civile des personnes et des biens<sup>55</sup>.

### 2.2. Les collaborateurs du préfet de zone

Dans l'exercice de ces compétences diffuses, sinon confuses qui résultent de textes nombreux et complexes, empilés au fil des réformes du droit de la déconcentration de l'État, le préfet de zone est assisté de plusieurs collaborateurs dont certains sont encore mal connus, faute d'avoir été suffisamment étudiés tels que le préfet délégué pour la sécurité et la défense. Il s'agit d'abord de collaborateurs

51 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, art. 7. Au sujet de la collaboration entre l'Armée, la Gendarmerie, la Protection civile et EDF dans le contexte de la crise de décembre 1999, on lira avec profit le témoignage d'Olivier Gronier, “ Électricité de France : une mobilisation sans précédent ”, *Les cahiers de Riberpray - Revue de la zone Est*, n° 6, juillet 2000, pp. 33-45.

52 ORSEC pour organisation des secours.

53 Dans les textes récents, on trouve plus fréquemment, en ce sens, sécurité publique, notion à ne pas confondre avec celle de sécurité civile (ou de protection civile).

54 Décret du 13 janvier 1965 relatif à l'organisation de la défense civile modifié par le décret du 15 octobre 1968, art. 5 en tant qu'il renvoie au décret du 24 mai 1951, art. 4 et décret du 20 avril 1983, art. 17, al. 1er. On retrouve ici la filiation très claire entre l'IGAME et le préfet de zone.

55 Décret du 20 avril 1983 préc., art. 17 modifié par le décret du 14 juillet 1991 préc., art. 6. Le préfet de département a pour correspondant le délégué militaire départemental (DMD) qui assure la liaison entre l'autorité administrative et les unités des armées stationnées dans le département. Le DMD apporte son concours au service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile (SIACEDPC) de la préfecture. Il a aussi pour correspondant le commandant du groupement de gendarmerie départementale pour tout ce qui concerne l'ordre public et la sécurité civile.

44 Cette zone inclut la Nouvelle-Calédonie qui, depuis la loi organique du 15 mars 1999, n'est plus un territoire d'outre-mer ainsi que Wallis-et-Futuna qui en est toujours un.

45 Formulation qui est de droit positif : décret préc. du 20 avril 1983 modif., art. 15, al. 1er substitué à décret préc. du 12 octobre 1967, art. 2, al. 1er.

46 On rappelle qu'on est ici en présence de deux principes de valeur constitutionnelle : C.C. 25 juillet 1979, *Droit de grève à la radio-télévision française*, déc. 79-105 DC, Rec. 33 et 30 décembre 1979, *Vote de la loi de finances initiale pour 1980*, déc. 79-111 DC, Rec. 39 ; G.D.C.C. n° 27 et 28-II et les réf.

47 Décret du 20 avril 1983 préc., art. 14-2, al. 1er et 2.

48 Il est clair que cette compétence vaut aussi pour la sécurité civile et l'ordre public.

49 *Ibid.*, art. 15 modifié par le décret du 14 juillet 1991 préc., art. 6  
50 *Ibid.*, art. 14-2, al. 1er.

civils. Il s'agit ensuite de collaborateurs militaires.

1. Parmi les collaborateurs civils, on retiendra ceux qui relèvent de l'administration préfectorale en évoquant successivement trois cas de figure :

- d'abord, les préfets des départements de la zone qui ont clairement une mission de maintien de l'ordre public et de mise en œuvre de la sécurité civile telle que fixée par la loi. En ce sens, le préfet "*anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité*" et "*fixe les missions et veille à la coordination des actions en matière de sécurité publique*"<sup>56</sup>. Or, les textes se contentent de prévoir, au sujet des préfets de région et de département, que leur action est dirigée, et non pas seulement coordonnée, par le préfet de zone pour ce qui est des mesures de défense de caractère non militaire de leurs compétences<sup>57</sup>, mais aussi contrôlée par le même préfet de zone en ce qui concerne l'exercice de la tutelle préfectorale sur les décisions prises par les collectivités territoriales en vue de faire respecter les sujétions imposées par la défense nationale<sup>58</sup>. Mais la réalité de cette direction ou de ce contrôle est problématique et ce serait déjà beaucoup de pouvoir parler de coordination dans le premier cas et d'information dans le second. Du reste, de façon plus énergique, le décret modificatif du 11 juillet 1996 permet que le préfet de la zone de défense soit désigné par le ministre de l'Intérieur "*afin de coordonner l'action des préfets des départements concernés en vue de prévenir ou de faire face aux événements troublant l'ordre public*"<sup>59</sup>. Encore faut-il préciser que les conditions de fond de cette faculté de désignation sont particulièrement draconiennes et donc d'un emploi malaisé, sous le contrôle éventuel du juge de l'excès de pouvoir : "*en cas de crise*

*menaçant gravement l'ordre public nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels et affectant plusieurs départements*". Autant le dire : l'absence de pouvoir hiérarchique du préfet de zone sur les préfets de département<sup>60</sup> ainsi que l'absence de déconcentration des services et des moyens de l'État au niveau zonal conduisent souvent le préfet de zone à intervenir de façon tardive ou décalée en situation de crise.

- ensuite, le préfet adjoint pour la sécurité en Corse qui est la seule institution à survivre aux anciens préfets délégués pour la police du décret du 29 septembre 1972, transformés en préfets adjoints pour la sécurité par le décret du 13 septembre 1989<sup>61</sup>. Encore faut-il préciser que l'institution du commissaire de la République délégué, devenu préfet délégué pour la police, puis préfet adjoint pour la sécurité en Corse est dérogatoire : en effet, le décret du 5 janvier 1983 prévoit qu'un même préfet peut exercer cette fonction auprès des préfets de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. Cela a été évidemment le cas de chacun des treize préfets délégués pour la police ou adjoints pour la sécurité qui se sont succédés à ce jour, les douze premiers titulaires du poste ayant eu une durée moyenne de fonctions de quinze mois, impressionnante par sa brièveté dans un contexte local particulièrement agité. On ajoutera que, depuis 1999, la question se pose de l'existence ou du moins de la permanence de l'institution du préfet adjoint pour la sécurité que le préfet Bernard Bonnet avait réduit à être le "*greffier de l'insécurité*"<sup>62</sup> alors que sa mission est d'assister le préfet "*dans la direction et le contrôle des services de police ainsi que dans la coordination opérationnelle de l'ensemble des forces participant à la sécurité*"<sup>63</sup>, mission qui suppose une large délégation de signature<sup>64</sup>, mais aussi une vraie relation de confiance de la

56 Loi du 2 mars 1982, art. 34-III dans sa rédaction résultant de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995. — e la protection civile au niveau des départements.

57 Décret préc. du 20 avril 1983, art. 15, dernier al. Cette direction s'étend à l'action des délégués et correspondants de zone des services déconcentrés des administrations civiles en matière de défense non militaire (décret du 3 mai 1995), par exemple dans le domaine des affaires sanitaires et sociales (arrêté ministériel du 29 juin 2000). La vérité est que les préfets de département ne sont pas placés sous l'autorité hiérarchique du préfet de zone ou du préfet délégué pour la sécurité et la défense, ce qui se conçoit dès lors que le choix a été fait que le préfet de région — et donc de zone — soit un préfet de département.

58 *Ibid.*, art. 16 en tant qu'il renvoie aux art. 6 et 11 du même décret.

59 Décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif notamment aux pouvoirs du préfet, art. 5-1, al. 1er. Le dispositif précise (al. 2) que, si cette situation affecte plusieurs zones de défense, le ministre de l'Intérieur peut désigner l'un des préfets de zone pour assurer cette coordination.

60 On ne perdra pas de vue qu'après tout, le préfet de zone est lui-même un préfet de département.

61 De façon impropre, ces préfets ont pu être appelés par la presse "*préfets de police*" alors qu'il n'y a de préfet de police qu'à Paris. De 1983 à 1993, on a compté jusqu'à sept préfets délégués, successivement ou simultanément, auprès des préfets du Rhône, des Bouches-du-Rhône, du Nord, des Alpes-Maritimes, de la Gironde et des Pyrénées-Atlantiques ainsi que des préfets de Corse-du-Sud et de Haute-Corse à la fois.

62 Cité in Jean-Patrick Courtois et René Garrec, *La sécurité en Corse : un devoir pour la République*, Doc. Sénat, rapport n° 69 du 11 novembre 1999, p. 70.

63 Décret n° 82-389 préc., art. 5. L'instruction ministérielle du 31 octobre 1994 précise, selon un dispositif passablement différent, qu'il lui appartient de "*diriger les services de la Police nationale et de coordonner l'action de tous les services (...) qui concourent à la sécurité dans l'île*". Il conviendrait d'harmoniser le droit écrit.

64 Cette délégation de signature est prévue et organisée par l'art. 17-1 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 modif.

part des deux préfets départementaux <sup>65</sup>. Il est vrai que les ambiguïtés persistent puisque, parallèlement, le décret modificatif du 11 juillet 1996 permet de confier au préfet de Corse la mission précitée de coordination impartie ailleurs au préfet de zone de défense en matière d'ordre public <sup>66</sup> et qu'au surplus, le décret du 3 juin 1998 permettrait au préfet de Corse de disposer, en cas de situation de crise caractérisée, des pouvoirs d'un préfet de zone de défense <sup>67</sup>.

- enfin et surtout, le préfet délégué pour la sécurité et la défense, institué par le décret du 18 mars 1993, qui a remplacé le préfet adjoint pour la sécurité dans chacun des départements métropolitains, sauf Paris <sup>68</sup>, dont le chef-lieu est chef-lieu de zone de défense <sup>69</sup>. L'article 1er du décret du 18 mars 1993 prévoit, de la façon la plus nette, que le " *préfet délégué pour la sécurité et la défense est nommé auprès du préfet de zone de défense* " et qu' " *il assiste le préfet de zone pour toutes les missions concourant à la sécurité publique, à la sécurité civile et à la défense non militaire* ", c'est-à-dire de la défense civile et, le cas échéant économique <sup>70</sup>. Ces compétences que l'on regroupe parfois sous la dénomination contemporaine de " *sécurité intérieure* " <sup>71</sup> sont exercées par le préfet délégué au titre d'une délégation de signature que le préfet de zone peut donner pour l'une au moins de ces trois matières <sup>72</sup> :

65 À ce sujet, Jean-Patrick Courtois et René Garrec, *La sécurité en Corse : un devoir pour la République*, op. cit., p. 68 et s.

66 Décret n° 82-389 du 10 mai 1982, art. 5-1 préc.

67 Malgré sa demande, le préfet Bernard Bonnet n'aura pas obtenu du ministre de l'Intérieur par intérim la mise en œuvre de ce dispositif à la suite de la série d'attentats commise en Corse, le 13 octobre 1998.

68 Toutefois, on peut considérer que le préfet, secrétaire général de la zone de défense de Paris, tient lieu de préfet délégué pour la sécurité et la défense en matière de défense et de sécurité civiles.

69 Il en est ainsi à Bordeaux, à Lille, à Lyon et à Marseille. Les préfets adjoints pour la sécurité ont été supprimés à Nice et à Pau. On rappelle que seul est maintenu en place, à Ajaccio, le préfet adjoint pour la sécurité en Corse.

70 De façon surprenante, l'article 4 du décret du 18 mars 1993 vient isoler, au sein de la défense non militaire, la défense économique, confiée au " *préfet de région, préfet de zone* ", formulation qui n'est guère heureuse quand le préfet de la zone de Paris est le préfet de police et non le préfet de la région Ile-de-France et quand le préfet de région n'est pas préfet de zone. En effet, c'est au niveau régional que la défense économique est actuellement structurée, le rôle du trésorier-payeur général (T.P.G.) de région étant, à cet égard, à souligner. À l'échelon zonal, on ne trouve qu'une cellule de défense économique au près du préfet délégué pour la sécurité et la défense.

71 Michel Aubouin, " La 'sécurité intérieure' - Les paradoxes d'un concept ", *Les cahiers de Riberpray - Revue de la zone Est*, n° 2, mars 1998, pp. 17-24.

72 La rédaction du dispositif du décret du 18 mars 1993 n'est pas des plus claires puisque l'assistance auprès du préfet de zone est obligatoire alors que la délégation de signature à cet effet est facultative. On notera qu'il s'agit bien d'une délégation de signature et non de pouvoir de sorte que la compétence demeure celle du préfet de zone. Il s'agit là d'un dispositif qui est bien trop circonspect et il serait souhaitable de renforcer la fonction du préfet délégué pour la sécurité et la défense, au moins dans le cadre d'une

. en matière de défense non militaire, au sens de la défense civile, où le préfet délégué assiste le préfet de zone dans la direction du secrétariat général de zone de défense (S.G.Z.D.) <sup>73</sup>, organisme interministériel dont l'organisation est fixée par le préfet de zone <sup>74</sup> ;

. en matière de sécurité civile où le préfet délégué assiste le préfet dans la direction de l'état-major de zone (E.M.Z.) de la sécurité civile <sup>75</sup> chargé, en situation normale, d'analyser les risques de nature zonale et de concevoir un dispositif zonal de couverture de ces risques, d'harmoniser et de coordonner la mise en œuvre des plans de secours départementaux et d'établir le plan ORSEC de zone ou encore de coordonner et de planifier la formation professionnelle des sapeurs-pompier à l'intérieur de la zone et la formation à la gestion de crise des acteurs de la sécurité civile dans la zone. L'E.M.Z. est lui-même fortement lié au Centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC), organisme de gestion de la crise au niveau zonal, notamment en vue de la protection des populations <sup>76</sup>. On ajoutera que le préfet délégué pour la sécurité et la défense auprès du préfet de la zone Sud occupe spécifiquement les fonctions de préfet chargé de la protection de la forêt méditerranéenne <sup>77</sup>.

délégation de pouvoirs, au plus par l'attribution de pouvoirs propres. Qui peut imaginer que le préfet de zone qui est déjà préfet de département et préfet de région, peut consacrer beaucoup de son temps à la gestion quotidienne des questions de défense et de sécurité civiles dans la zone ? Au surplus, les textes prévoient que le préfet de zone peut déléguer ses pouvoirs aux préfets de région dans sa circonscription (décret du 20 avril 1983 modif., art. 21), sa suppléance étant assurée de droit par le préfet de région du rang le plus élevé en fonction dans la zone (*ibid.*, art. 22) : le préfet délégué pour la sécurité et la défense est ainsi marginalisé.

73 L'origine du S.G.Z.D. est à rechercher dans la création, au sein de chaque région militaire, d'un poste de sous-préfet pour assister l'IGAME dans sa mission de coordination (décret du 17 janvier 1952), puis du secrétariat général de zone de défense dirigé par un membre du corps préfectoral placé, en temps normal, sous l'autorité du préfet de zone (décret du 12 octobre 1967 préc., art. 4).

Le S.G.Z.D. est chargé notamment de la diffusion de l'esprit de défense. Le préfet délégué est en rapport, à cet effet, avec le recteur de l'académie dont le chef-lieu est chef-lieu de zone. Dans le même sens, la demande existe également que la gestion déconcentrée des anciens combattants soit assurée au niveau zonal.

74 Décret du 19 novembre 1968 relatif aux secrétariats généraux de zone de défense, art. 3, al. 1er. Le secrétaire général de zone de défense peut être, en province, un sous-préfet chargé de la sécurité et de la défense. L'emploi n'est pas systématiquement prévu ou pourvu. À Paris, il s'agit d'un préfet assisté d'un adjoint qui est contrôleur général de la Police nationale. Dans l'outre-mer régionalisé, il s'agit du sous-préfet directeur de cabinet du préfet de département, préfet de région et préfet de zone.

75 Structure administrative de prévention de la crise, l'E.M.Z. de la sécurité civile est régi par le décret du 6 mai 1988.

76 En temps normal, le CIRCOSC, en tant qu'organisme opérationnel, assure une veille permanente pour apporter conseils ou solutions techniques en matière de sécurité civile aux préfetures qui le demandent.

77 *Ibid.*, art. 7 en tant qu'il renvoie aux conditions définies par le décret du 21 août 1992.

. en matière d'ordre public pour autant qu'en principe, les questions à traiter relèvent du secrétariat général pour l'administration de la police (S.G.A.P.)<sup>78</sup> ou du service de zone des transmissions et de l'informatique (S.Z.T.I.)<sup>79</sup> dans la direction desquels le préfet délégué assiste également le préfet de zone<sup>80</sup>. De plus, la même délégation de signature peut être accordée au préfet délégué pour la sécurité et la défense par le préfet de zone en matière de sécurité publique<sup>81</sup> avec, si tel est le cas, les missions qui incombent normalement au préfet adjoint pour la sécurité<sup>82</sup> : la direction et le contrôle des services de police et la coordination opérationnelle de l'ensemble des forces de sécurité<sup>83</sup>.

Mais ces trois catégories de compétences que le préfet délégué pour la sécurité et la défense peut exercer, sur délégation de signature du préfet de zone, ne sont pas étanches dès lors qu'au sens de l'article 17 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, la défense civile englobe certainement la sécurité civile et l'ordre public, selon des formulations qui sont trop souvent ambiguës. Le décret du 18 mars 1993 vient ainsi préciser que le préfet délégué pour la sécurité et la défense peut recevoir délégation de signature du préfet du département dont le chef-lieu est chef-lieu de zone en toute matière relevant de la sécurité civile et de la défense de caractère non militaire, le service interministériel des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile de la préfecture étant alors mis à sa disposition à cet effet<sup>84</sup>. Au demeurant, le secrétariat général de zone de défense n'est pas

seulement chargé d'une fonction de défense civile, notamment par la centralisation, l'exploitation et la diffusion des renseignements et informations de toute nature relatives à la défense. En effet, il exerce aussi une mission de sécurité civile en préparant les plans civils de protection en vue de la prévention des risques majeurs<sup>85</sup> ou de la gestion d'événements exceptionnels au niveau de la zone<sup>86</sup>.

De même, il est bien difficile d'isoler les préoccupations d'ordre public au sens large, dans les hypothèses de mise en œuvre de la défense ou de la sécurité civiles<sup>87</sup> : c'est bien au préfet de zone ou, sur délégation de signature, au préfet délégué pour la sécurité et la défense qu'en situation ou en période de crise, il incombe, en situation de crise<sup>88</sup>, de coordonner les moyens d'intervention dans la zone<sup>89</sup>, notamment d'établir les priorités d'emploi, de fournir et de répartir les moyens<sup>90</sup> dont l'autorité préfectorale peut disposer, tant en hommes qu'en matériel, sur demande de concours publics ou privés ou, le cas échéant, sur réquisition formulée auprès des autorités civiles ou militaires chargées de l'exécution des mesures relatives à la sécurité intérieure qu'elle décide<sup>91</sup>.

2. Quant aux collaborateurs militaires du préfet de zone, depuis la réforme opérée par le décret du 22 février 1966 qui assure enfin la correspondance territoriale - longtemps parfaite

78 Le S.G.A.P. est chargé de la gestion administrative et financière et l'assistance technique des personnels, du matériel et des infrastructures de la Police nationale dans la zone. Toutefois, la formation des personnels de police dans la zone ne relève pas actuellement du S.G.A.P. On peut le regretter. De plus, il faut noter qu'à Paris, il existe un préfet secrétaire général pour l'administration de la police, le S.G.A.P. ne relevant donc pas du préfet secrétaire général de la zone de défense. Ce S.G.A.P. est compétent pour Paris et pour les départements de la petite couronne.

79 Le S.Z.T.I. installe et entretient l'ensemble des équipements techniques de la Police nationale permettant d'assurer la permanence des liaisons dans la zone, notamment gouvernementales. Du reste, en cas de rupture des communications avec le Gouvernement, du fait d'une agression interne ou externe, il appartient au préfet de zone de prescrire l'état de mise en garde (ord. Du 7 janvier 1959, art. 3 et 23).

80 En ce sens, décret du 18 mars 1993, art. 2 et 3.

81 C'est, par ex., le cas à Bordeaux, mais pas à Metz. Beaucoup est fonction de la situation qui prévalait avant la création du préfet délégué pour la sécurité et la défense (existence ou non d'un préfet délégué adjoint pour la sécurité) et de la relation personnelle qui s'établit entre le préfet de zone et le préfet délégué pour la sécurité et la défense.

82 Sous la condition de l'absence d'un préfet adjoint pour la sécurité. C'est l'hypothèse vérifiée partout dès lors que la Corse relève de la zone de défense Sud dont le chef-lieu est Marseille.

83 *Ibid.*, al. 2.

84 Décret du 18 mars 1993, art. 5 modifiant le décret n° 82-389 du 10 mai 1982, art. 17-2, al. 1er. On notera que l'ordre d'apparition des termes "sécurité" et "défense", lorsqu'ils sont associés dans la réglementation actuelle, est loin d'être stable ou, du moins, stabilisé.

85 Il s'agit de risques naturels ou technologiques ainsi que des risques liés aux concentrations urbaines et aux grandes infrastructures : autoroutes, aéroports, barrages, etc.

86 Dans le même souci de continuité et de cohérence, le préfet de zone dispose également d'un comité de défense de zone, organisme consultatif qui assure le contact entre l'ensemble des autorités civiles et militaires dans la zone (c'est-à-dire de la zone ou des régions ou départements de la zone). Composé de ces autorités ou de leurs représentants et réuni une fois par an, ce comité assure l'information réciproque des participants sur les questions de la compétence du préfet de zone. Il est présidé par le préfet de zone ou, en son absence, par le préfet délégué pour la sécurité et la défense, son secrétariat étant assuré par le secrétaire général de la zone de défense.

87 Il convient de noter, à cet égard, la polyvalence des unités de la Gendarmerie nationale.

88 C'est-à-dire dès lors que l'importance ou la localisation de la crise dépasse les capacités d'intervention d'un seul département.

89 Ce n'est pas sa seule fonction, tant s'en faut. On doit insister ici sur l'importance de la communication avec les médias en temps de crise. Le préfet délégué pour la sécurité et la défense - ou le préfet de zone, s'il exerce sa compétence - n'est pas alors seulement le grand coordonnateur. Il est aussi le grand communicateur dans une période où la demande d'information de la part du grand public est forte et où il importe de prévenir ou de temporiser, mais aussi d'expliquer ou de justifier, si nécessaire de menacer ou de rassurer.

90 Il s'agit de moyens publics ou privés. S'il s'agit de moyens publics, il s'agit de moyens civils ou militaires. On notera que, sur le terrain, le rôle de coordination du préfet délégué peut être contesté. On y parle plus volontiers d'un rôle d'animation ou de proposition.

91 Certaines demandes de moyens militaires exprimées par l'autorité civile et transmises par l'O.G.Z.D relèvent de la décision du chef d'état-major des armées (COIA : Centre opérationnel interarmées).

entre régions militaires et zones de défense <sup>92</sup> - on trouve, au sein de chaque zone de défense, d'une part, un haut fonctionnaire pour la défense non militaire : en principe, le préfet de zone <sup>93</sup> qui, lui-même, est en principe préfet de région, et, d'autre part, un " *officier général commandant désigné* ", son homologue et interlocuteur pour la défense militaire : le commandant de la région militaire correspondant à la zone de défense.

Or, c'est ce schéma de commandement opérationnel de la défense non militaire qui devait être conservé lorsque le droit de la déconcentration de l'État fut repris à la suite de la réforme opérée par la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982 : les zones de défense constituent le cadre privilégié de la planification, de la préparation et, le cas échéant, de la mise en œuvre de la coopération civilo-militaire, c'est-à-dire, pour l'essentiel, de la mise à disposition de moyens militaires à des fins non militaires, celles de défense civile pour la protection des populations et des biens. Prolongée par la réforme salubre opérée par le décret précité n°2000-555 du 21 juin 2000 dans le sens de l'interarmement, cette coopération civilo-militaire repose désormais, dans le cadre de la défense sur le territoire <sup>94</sup>, sur la

coordination entre l'autorité civile, toujours représentée par le préfet de zone, et l'autorité militaire à présent exercée, à l'échelon de la zone de défense, par un nouvel officier général de zone de défense (O.G.Z.D.) <sup>95</sup>. Conseiller militaire et interlocuteur interarmées du préfet de zone <sup>96</sup>, l'O.G.Z.D. est placé sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées et ainsi chargé de coordonner l'ensemble des moyens militaires mis à sa disposition dans la zone, notamment en matière de sécurité civile <sup>97</sup>. À cette fin, l'état-major interarmées de zone de défense (E.M.I.A./Z.D.) qui relève d'une chaîne de commandement devenue distincte de celle de l'armée de terre, prépare et tient à jour, dès le temps normal, les plans militaires de défense adaptés aux éventuelles situations de crise dans la zone <sup>98</sup>, en concertation étroite avec les autorités militaires régionales de la zone : commandants des régions terre <sup>99</sup>, des régions de gendarmerie ainsi que des régions aériennes et, le cas échéant, maritimes <sup>100</sup>.

**En conclusion**, on voudrait souligner une difficulté d'organisation opérationnelle dans la défense de zone qui tend à méconnaître la

92 On rappelle que cette situation de cohérence territoriale aura prévalu, pour l'armée de terre, jusqu'au récent décret du 21 juin 2000, même si la dénomination de la circonscription administrative spécialisée a pu varier entre 1966 et 2000.

93 Il résulte notamment du décret n° 62-206 du 24 février 1962 (art. 7, al. 2) que le haut fonctionnaire de défense peut être un délégué du gouvernement nommé en Conseil des ministres, sans être préfet. Ainsi, jusqu'au décret du 8 février 1978 modificatif du décret du 3 janvier 1964 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense dans les départements et les territoires d'outre-mer, c'est le secrétaire général des départements d'outre-mer qui, en tant qu'IGAMÉ, assurait la direction des zones de défense couvrant les quatre départements d'outre-mer : la zone Antilles-Guyane pour les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane et la zone de l'Océan Indien pour le département de La Réunion. Cependant, il résultait déjà de l'article 3 du décret du 3 janvier 1964 préc. qu'en l'absence du secrétaire général des départements d'outre-mer, c'était le préfet de la Martinique ou le préfet de La Réunion qui exerçait les pouvoirs du haut fonctionnaire de zone dans l'une ou l'autre des deux zones. Par le décret modificatif du 8 février 1978, le principe a été inversé : les préfets de la Martinique et de La Réunion sont bien devenus respectivement préfet de la zone des Antilles-Guyane et de la zone de l'Océan Indien, un délégué du Gouvernement pouvant toutefois être nommé en conseil des ministres pour occuper les fonctions de haut fonctionnaire de zone. Il faut ajouter que cette organisation territoriale de la défense non militaire a encore évolué sous l'effet de la création de la zone de la Guyane par le décret modificatif du 6 juillet 1992 : en droit positif, le préfet de la Martinique est préfet de la zone des Antilles (Guadeloupe et Martinique), le préfet de la Guyane est préfet de la zone de la Guyane alors que le préfet de La Réunion continue à être préfet de la zone du Sud de l'Océan Indien, laquelle comprend la future " *collectivité départementale* " de Mayotte qui ne sera pas un département, mais une nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de l'outre-mer français (à ce sujet, Olivier Gohin, " La défense de la France outre-mer ", *Droit et Défense*, n° 94/1, p. 13).

94 Concept substitué à celui de défense militaire terrestre par l'art. 6 du décret n° 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense, conformément à l'objectif d'interarmement. La défense sur le territoire comprend la défense non militaire du territoire ainsi que la défense opérationnelle du

territoire, c'est-à-dire la défense militaire du territoire par l'armée de terre.

95 L'O.G.Z.D. devient commandant désigné de la zone de défense en cas de mise en œuvre de la D.O.T. (décret du 1er mars 1973, art. 3 et décret n° 2000-555 du 21 juin 2000, art. 3, al. 2). Outre-mer, la fonction d'O.G.Z.D. est assurée par le commandant supérieur (COMSUP) des départements et territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

96 La réforme va donc clairement dans le sens fort souhaitable de l'interarmement : en ce sens, l'arrêté du Premier ministre en date du 28 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale interarmées de la défense. Cette interarmement était déjà particulièrement poussée en Ile-de-France : en ce sens, l'existence d'un " *comité interarmées* " créé dès l'arrêté ministériel du 28 août 1991 modifié par arrêté ministériel du 28 juin 2000. On notera que toutefois, l'art. 3 du décret n° 2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense à la fois inclut la gendarmerie dans l'interarmement, au titre des " *forces armées dont fait partie la gendarmerie* " (al. 1er), et l'exclut au titre de l'assistance que la gendarmerie apporte spécifiquement au préfet de zone dans le cadre de ses missions de défense civile (al. 3). L'al. 2 donne la réponse en faveur de la seconde solution dès lors que les moyens de la gendarmerie ne sont pas compris dans la coordination à la charge de l'O.G.Z.D. Et, très clairement, dans le même sens de l'autonomie organique et fonctionnelle de la gendarmerie, le décret n° 91-673 du 14 juillet 1991 portant organisation de la gendarmerie nationale, art. 8 tel qu'il résulte du décret modif. n° 2000-560 du 21 juin 2000.

97 Dans les conditions fixées par le décret n° 2000-555 préc., complété par un autre arrêté ministériel du 28 juin 2000, l'O.G.Z.D. peut déléguer ses pouvoirs ou sa signature au délégué militaire départemental (D.M.D.), son représentant dans chaque département et le conseiller militaire du préfet, en vue de la coordination civilo-militaire dans le cadre de la défense civile ou de la défense sur le territoire.

98 Il s'agit des plans militaires d'aide aux services publics, des volets militaires des plans de fonctionnement minimum des services publics ou encore de plans militaires spécifiques.

99 Dans l'état actuel des choses, quatre OGZD, à Metz et à Lille ainsi qu'à Lyon et à Marseille, ont pour interlocuteurs les mêmes commandants de région terre, respectivement à Metz et à Lyon. Le défaut actuel de correspondance entre les zones de défense et les régions terre est une absurdité.

100 Par ailleurs, préfet maritime à Brest et à Toulon. Toutefois, l'O.G.Z.D. de Rennes ou de Lille est également en relation avec le préfet maritime de Cherbourg.

liaison nécessaire entre défense et sécurité civiles sans prise en compte de l'ordre public : il est souvent difficile et, en temps de crise, parfois contre-productif de venir distinguer ces trois domaines privilégiés d'intervention de la sécurité intérieure qui entrent dans les compétences du préfet de zone de défense.

La complémentarité, voire la redondance entre les missions du secrétariat général de zone de défense et de l'état-major de zone de la sécurité civile qui se recoupent largement, conduit donc à envisager la généralisation à brève échéance d'une structure unique à même d'assurer, dans les meilleures conditions opérationnelles, la conjonction de toutes les unités de service public en vue de prévenir et, si besoin, de traiter toute situation de crise dans la zone <sup>101</sup>. À la base, la demande est incontestablement forte et récurrente en faveur de la fusion du S.G.Z.D., en matière de défense civile, et de l'E.M.Z., en matière de sécurité civile, au sein d'un seul état-major zonal de défense et de sécurité civiles, placé sous l'autorité du préfet de zone ou, par délégation, sous l'autorité du préfet délégué pour la sécurité et la défense.

Tel est déjà le cas, depuis le 1er juillet 1997, dans la zone de défense Sud <sup>102</sup>.

En effet, c'est bien le niveau zonal qui est pertinent pour opérer une intégration des moyens disponibles au profit de la défense non militaire, ouvrant ainsi au préfet de zone la perspective de voir mieux consacrée sa fonction essentielle : celle d'être, en définitive, l'autorité déconcentrée qui a la charge de la permanence de l'État.

O.G.

<sup>101</sup> Cette intégration s'impose d'autant plus qu'elle est déjà réalisée au niveau central avec la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (D.D.S.C) du ministère de l'Intérieur (décret du 2 octobre 1985 modif., arrêté du Premier ministre du 24 août 2000 et arrêté ministériel du même jour) et au niveau opérationnel avec les centres opérationnels de défense, organismes interministériels régis par le décret du 2 décembre 1986 et l'instruction ministérielle du 3 mars 1989 : en situation ou période de crise, il y a lieu à activation sur instruction gouvernementale ou par le préfet de zone (ou automatiquement, en cas de mise en œuvre de la D.O.T.) du centre opérationnel de défense de zone (C.O.D.Z.), en liaison avec le Centre opérationnel d'aide à la décision (COAD) du ministère de l'Intérieur et avec les centres opérationnels de défense (COD) des préfectures concernées dans la zone.

L'origine du C.O.D.Z. est à rechercher dans les d'états-majors civils mixtes constitués au niveau de la région militaire et du département sur le fondement du décret du 29 septembre 1950, complété par le décret du 27 décembre 1956 qui prévoit la création de centres de renseignements et d'opérations destinés à assurer la permanence de ces états-majors mixtes. Le C.O.D.Z. est actuellement constitué de plusieurs cellules regroupant les représentants des différents services publics mobilisés : par ex., le C.O.D.Z. Est comprend neuf cellules : renseignement, synthèse-coordination, presse, juridique, militaire, ordre public, économie, protection des populations et télécommunications. À titre d'illustration, le Centre opérationnel zonal (COZ) de Paris a été activé dès le 27 décembre 1999 afin d'assurer la coordination régionale des mesures nécessaires au passage à l'an 2000 de façon satisfaisante dans la zone de défense concernée. Il comportait alors cinq cellules : défense économique, ordre public, secours-santé et protection des populations, transports en commun et circulation routière ; à ce sujet également, Didier Petetin, " Mobilisation de la préfecture de zone pour le passage à l'an 2000 ", *Les cahiers de Riberpray- Revue de la zone Est*, n°5, décembre 1999, pp. 11-14.

<sup>102</sup> A ce sujet, Franck Canton, " Zone sud : Sécurité et défense civiles en fusion ", *Civique*, n° spéc., août-sept. 1998, pp. 14-15). Cette expérimentation est à généraliser d'urgence. L'appellation d'état-major zonal de sécurité et de défense serait à retenir. On notera combien ce rapprochement de deux cultures aussi différenciées, l'une militaire et l'autre civile, suppose une évolution souhaitable des mentalités. Il n'est pas douteux qu'elle est en cours, des corps comme la gendarmerie, les commissariats des armées ou les sapeurs-pompiers, impliqués dans cette double mission de défense et de sécurité civiles, y contribuent fortement.