

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES

Olivier GOHIN

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas – Paris II
Directeur du CEDOCA de l'IPAG de Paris, président de l'AFDSD*

Les forces armées sont une expression que la Charte des Nations Unies retient depuis 1945 : par exemple, son article 47 § 3 mentionne les « forces armées mise à la disposition du Conseil » de sécurité par les États membres. En tant que la France est un État fondateur de l'Organisation, membre permanent du Conseil de sécurité, la législation française se réfère aussi aux forces armées. En droit positif, selon l'article L. 3211-1 du code de la défense de 2004, elles comprennent l'armée de terre, la marine nationale et l'armée de l'air ainsi que la gendarmerie nationale et les services de soutien interarmées. Et c'est cette expression que, depuis sa révision opérée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la Constitution consacre, à son tour, dans son article 35, alinéa 2, lorsqu'elle mentionne la décision d'intervention des forces armées à l'étranger.

Toutefois, on ne fait qu'évoquer, pour mémoire, les missions de la gendarmerie nationale hors du territoire de la République, qu'il s'agisse

- d'actions de prévôté, au sens de la police judiciaire aux armées, sur un théâtre d'opérations extérieures ;
- ou d'actions d'accompagnement ou de relais des armées, en période de traitement ou de sortie de la crise internationalisée :
 - en accompagnement, ce sont des actions de police administrative en faveur du rétablissement de la sécurité intérieure, notamment de l'ordre public, à travers contrôle des flux de populations, la recherche ou l'exploitation du renseignement ou encore la protection de personnalités ou de témoins, actions qui peuvent basculer rapidement dans le champ de la police judiciaire, ce que permet aisément l'unité organique de l'arme, lorsqu'il s'agit, par exemple, de la lutte contre le terrorisme ou la criminalité organisée ;
 - en relais, ce sont des actions de coordination et de coopération avec des unités de police locale, en particulier pour prendre part à leur restructuration ou à leur formation sur place.

Autrement dit, ce sont les opérations extérieures des armées françaises qui sont à prendre en compte, à titre principal, y compris, bien entendu, les services de soutien interarmées, lesquels, par construction, viennent en appui aux trois armées

engagées sur tel ou tel théâtre d'opérations extérieures : à cet égard, on mentionnera, en général, le soutien opérationnel des services communs de la santé, des essences, des munitions, du commissariat, etc.

Mais, par opérations extérieures, que faut-il entendre, précisément ? En se rapportant à l'article 35 de la Constitution révisée, on vérifie qu'à présent, le dispositif en vigueur distingue, d'une part, la guerre (al. 1^{er}) et, d'autre part, les interventions à l'étranger (al. 2 à 4), deux hypothèses qui recourent de nombreux précédents et qui supposent la projection des armées françaises hors du territoire français, que ces armées soient professionnelles ou de conscription, peu importe. Or, un tel exercice essentiel de la souveraineté nationale implique ou devrait impliquer, dans un temps et selon des modalités à définir, l'association de la représentation nationale, pour autant, en toute logique, qu'une telle institution soit déjà en place.

Du reste, comme en matière budgétaire où, en toute hypothèse, l'exécutif est dominant, cette association de la représentation nationale est ici moins une législation d'approbation de l'opération militaire, extérieure à la France, que l'occasion d'un contrôle parlementaire de cette opération, à l'occasion de cette approbation à tout moment, avant, pendant ou après son déclenchement : l'institution représentative n'a-t-elle pas, d'ailleurs, à consentir aux dépenses, normalement imprévues et généralement importantes, que génère, de façon inévitable, une telle opération extérieure ? Car, c'est bien pour l'entretien d'une force publique, à même notamment de « défendre l'État contre les ennemis du dehors »¹ qu'une contribution publique est requise, également répartie entre tous, selon les facultés de chacun, et que cette contribution est consentie puis suivie dans son emploi². Et, pour se faire bien comprendre, on ajoutera, de façon plus dramatique, que ce n'est pas seulement l'impôt en argent – celui des contribuables français – qui est ainsi légalisé par le vote des crédits militaires ; c'est aussi l'impôt du sang – celui des soldats français – qui est légitimé par les représentants de la nation en armes.

En considérant, d'abord la guerre étrangère (I), puis les interventions à l'étranger (II), voyons alors quel est le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures des forces armées françaises³.

I. Le contrôle parlementaire sur la guerre étrangère

La guerre est le premier cas de figure à envisager quand il s'agit d'engager les armées françaises contre un ennemi identifié, nécessairement extérieur à la France. Dès lors qu'il existe bien une institution parlementaire de contrôle, ce qui suppose nécessairement la séparation des pouvoirs, éventuellement la démocratie politique, accessoirement le régime parlementaire, deux questions sont alors à traiter : la nature étrangère de la guerre sous contrôle parlementaire (A) et l'effectivité du contrôle parlementaire sur la guerre étrangère (B).

¹ Const. 3 sept. 1791, titre IV : De la force publique, art. 1^{er}.

² Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, art. 12 à 14.

³ Sur ce sujet, Frison-Roche F., « Article 35 » in Luchaire F., Conac G. et Prétot X. (dir.), *La Constitution de la République française*, Economica, 3^e éd., 2009, p. 927-938.

A. La nature étrangère de la guerre sous contrôle parlementaire

Si l'on se rapporte au régime de l'état de siège ouvert, depuis la loi du 9 août 1849, modifiée⁴ et codifiée⁵, on vérifie qu'est envisagé le « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée ». La guerre, c'est donc la guerre étrangère, la guerre contre l'étranger, c'est-à-dire celle portée, pour la France, hors de son territoire (guerre offensive) ou, contre la France, sur son territoire (guerre défensive), avec un prolongement éventuel hors de son territoire, au titre d'un prétendu droit de suite⁶, souvent invoqué⁷, mais généralement condamné⁸. Par guerre, il ne faut donc pas entendre, en tout cas, l'insurrection armée, subie par les Français sur leur territoire, étant précisé que, comme la loi précitée de 1849, l'histoire n'a jamais retenu, en France, la notion de guerre civile, contrairement aux États-Unis ou à l'Espagne⁹, y compris même pour les opérations de maintien de l'ordre en Algérie française. À partir de 1956, ce que l'usage courant, puis la loi du 18 octobre 1999 ont dénommé « guerre d'Algérie », apparaît progressivement, mais rapidement, de part et d'autre de la Méditerranée, non comme une lutte entre Français sur le territoire d'une République indivisible, mais comme un conflit internationalisé entre, d'une part, la France et ses armées, et, d'autre part, l'Algérie, à travers les combattants du Front de libération nationale¹⁰.

Au surplus, s'agissant de la guerre, la lecture de l'article 35, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 révisée doit être combinée avec celle de l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « la République française (...) n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête » même si ce texte est antérieur à 1958 et bien antérieur, du reste, car, à la vérité, il remonte à la Constitution de 1791¹¹ : en droit positif, cette prescription concilie, en effet, le droit constitutionnel et le droit public international, tel que fixé dans le cadre de la Charte des Nations

⁴ Loi du 3 avril 1878 relative à l'état de siège.

⁵ C. déf., art. L. 2121-1 à -8 par déclinaison, en droit positif, de l'art. 36 de la Constitution.

⁶ En anglais, de façon plus explicite, « *right of hot pursuit* » : littéralement, droit de poursuite à chaud.

⁷ Par ex., invocation par Israël pour poursuivre les activistes palestiniens au Liban ou par les États-Unis pour poursuivre les talibans afghans au Pakistan.

⁸ Par ex., les résolutions du Conseil de sécurité dans les affaires Afrique du Sud c/ Zambie : rés. 300 (1971) et rés. 393 (1976) ou Rhodésie du Sud c/ Mozambique : rés. 386 (1976) ou encore Afrique du Sud c/ Botswana : résolution 569 (1985). Toutefois, il faut excepter la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et la Convention de Schengen.

⁹ La guerre civile n'est pas retenue au moment de la répression des émeutes du printemps 1848 qui explique la légalisation de l'état de siège, en 1849, ou de la répression de la Commune de Paris, au printemps 1871, qui explique le renforcement de ce régime en 1878. Elle ne l'est pas non plus au moment de la Résistance armée, y compris à l'occasion des combats avec la Milice du régime de Vichy, au soutien des forces d'occupation.

¹⁰ La loi du 18 nov. 1999 est en relation, en réalité, avec le droit des pensions militaires. On rappelle que ce conflit s'est achevé, en 1962, par une victoire politique, et non pas militaire, des partisans de l'indépendance de l'Algérie et, contre les accords d'Évian du 19 mars 1962, par le rapatriement ou la liquidation sur place des partisans de la France, « sans distinction d'origine, de race ou de religion », puisque, malgré un tel drame, il convient d'appliquer cette formulation de la Constitution française : car, elle le disait tout de même, dès 1958 (Const., art. 2 init., devenu, en 1995, art 1^{er}), pour tous ses outre-mers, et donc pour l'Algérie française, d'abord et surtout, sans que les départements algériens fussent considérés comme des DOM au sens de la loi du 19 mars 1946, car regroupés, depuis le statut Moutet, en un ensemble, dénommé « Algérie », doté de la personnalité civile, de l'autonomie financière et d'une organisation particulière (loi du 20 septembre 1947, art. 1^{er}).

¹¹ Const. de 1791, art. unique du Titre VI : des rapports entre la nation française et les nations étrangères ; égal. préambule de la Const. de 1848, art. V.

Unies du 26 juin 1945, notamment son article 2 § 4¹², quand bien même cette Charte n'est pas un traité. Encore que le terme ne soit pas employé par la Charte, sauf pour évoquer les deux guerres mondiales (une fois) ou la seconde guerre mondiale (quatre fois), la guerre est donc systématiquement défensive et elle est réduite, par le texte de 1945, à deux hypothèses, et deux seulement :

- d'une part, la défense de la souveraineté nationale, au titre de la légitime défense, individuelle (pour soi) ou collective (pour autrui), de l'article 51 de la Charte¹³. Depuis 1945, cette hypothèse n'a pas eu à être vérifiée ;
- d'autre part, la défense de l'ordre international, sous chapitre VII de la Charte, consacré à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, aux articles 37 à 51 du texte. C'est sur la base de la résolution 678 (1990) du Conseil de sécurité que la première guerre du Golfe, en tant qu'opération de sécurité collective, va ainsi être déclenchée, en janvier 1991, pour libérer le Koweït de l'occupation par les armées irakiennes de Saddam Hussein, pendant plus de six mois.

Seule donc, par combinaison du droit constitutionnel et du droit international public, la guerre étrangère et défensive, internationalement admise ou autorisée, est à prendre en considération. Les autres hypothèses qui évoquent, à tort et à travers, la coutume internationale ou la protection universelle des droits de l'homme ou la décision d'organisations internationales autres que l'ONU, telles que l'OTAN, ne sont que des élucubrations du discours contemporain sur le recours à l'intervention militaire, dans le contexte de relations internationales quand ce recours n'est pas ou plus fondé sur le droit des conflits armés, mais sur la politique des rapports de force. Tel aura été le cas pour justifier l'intervention au Kosovo en 1999, avec la France, ou en Irak, en 2003, sans la France, hors légitime défense de l'État concerné et sans l'aval du Conseil de sécurité. Et, il en aurait été de même, en Syrie, en 2013, si la France avait été en situation de suivre les États-Unis dans l'aventure promise, fin août, puis écartée, début septembre. Et, suivant les circonvolutions lamentables de la diplomatie française, on est, d'ailleurs, passé, en quelques jours, de la certitude d'une opération conduite hors Conseil de sécurité, à raison du *veto* russe, pour emploi supposé de l'arme chimique par l'armée syrienne, à la promesse d'une opération sous chapitre VII de la Charte, malgré le *veto* russe, en cas de non démantèlement rapide et complet par la Syrie de son arsenal chimique : comprenne qui peut.

¹² « Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». L'expression de « légitime » défense n'est pas fortuite. Sur cette question de la légitimité de la guerre, Andreani G. et Hassner P. (dir.), *Justifier la guerre ?*, 2^e éd., Presses de la FNSP, 2013.

¹³ Art. 51 : « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée (...) ».

B. L'effectivité du contrôle parlementaire sur la guerre étrangère

Dans le cadre du droit constitutionnel français, la guerre, en tant que modalité des opérations extérieures des forces armées françaises, est mentionnée dès que ce droit devient écrit. Il y aurait quelque anachronisme à vouloir préserver, en tout cas, la définition déjà donnée de la guerre étrangère encore que la part faite à la légitime défense puisse suffire à couvrir nombre des hypothèses retenues par les différentes Constitutions françaises, à ce sujet.

Pour commencer, la Constitution monarchique de 1791 précitée prévoit que « la guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et sanctionné par lui »¹⁴. La Constitution envisage, ensuite, « le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver par la force des armes » ce qui suppose que le roi en donne, sans délai, notification, au corps législatif, spécialement convoqué, si besoin, à cet effet. Et, le corps législatif peut décider que la guerre ne doit pas être faite, le roi prenant alors, sur-le-champ, les mesures pour faire cesser ou prévenir les hostilités. C'est ainsi « de la part du roi des Français, au nom de la nation »¹⁵ que la guerre est déclarée par la Législative, le 20 avril 1792, « au roi de Bohême et de Hongrie », c'est-à-dire à l'Autriche. Et cette date importe car elle est celle de la seule guerre que la France ait jamais officiellement et régulièrement déclarée, dans le cadre de la représentation nationale.

Or, sur les six Constitutions écrites successivement en vigueur, en France, entre 1795 et 1870¹⁶, on ne retrouve la déclaration de guerre par la représentation nationale, et donc l'exercice du contrôle parlementaire, en cette occasion solennelle, mais inappliquée, que dans trois d'entre elles : les deux Constitutions en vigueur de la I^{re} République et dans celle de la II^e République :

- celle du Directoire, en 1795, notamment aux articles 326 à 328, directement inspirés du dispositif prémentionné de 1791¹⁷ ;
- celle du Consulat, en 1799, dont, plus sobrement, l'article 50, alinéa 1^{er} est ainsi rédigé : « Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois »¹⁸ ;

¹⁴ Art. 2 de la section 1^{re} du chapitre III du titre III.

¹⁵ Const. de 1791 préc., art. 2 de la section III du chapitre IV du titre III.

¹⁶ Const. du 5 fructidor an III (22 août 1795 : Directoire) et du 22 frimaire an VIII (13 déc. 1799 : Consulat et 1^{er} Empire) ; Charte const. du 4 juin 1814 : Restauration et Monarchie de Juillet ; Const. du 4 nov. 1848 : II^e République et 14 janv. 1852 : République décennale et II^e Empire) ; *adde*, la Constitution du 21 mai 1870. Il n'est pas tenu compte, ci-après, de l'Acte const. inappliqué du 6 messidor an I (24 juin 1793), des multiples révisions de la Constitution de 1799, de la révision de la Charte de 1814 par la loi const. du 14 août 1830, des multiples révisions de la Constitution de 1852, autant de dispositifs qui, de toute façon, n'ont pas de pertinence pour le sujet traité.

¹⁷ Par ex., art. 326 : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du directoire exécutif » ; de même, art. 328 : « En cas d'hostilités imminentes ou commencées, de menaces ou de préparatifs de guerre contre la République française, le directoire exécutif est tenu d'employer, pour la défense de l'État, les moyens mis à sa disposition, à la charge d'en prévenir sans délai le corps législatif ».

¹⁸ Cette délibération a lieu en comité secret (al. 2) alors que, devant les deux conseils législatifs du Directoire, c'était en comité général (art. 334). L'acte de déchéance du Sénat conservateur, en date des 3-4 avril 1814, reproche, d'ailleurs, à Napoléon Bonaparte d'avoir « entrepris une suite de guerres en

- celle de la Seconde République, en 1848, qui prescrit, dans son article 54 que le Président de la République « ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale »

En revanche, avant comme après 1848, la Charte constitutionnelle de 1814 dispose que « le roi (...) déclare la guerre »¹⁹, l'amorce d'un régime parlementaire, à l'occasion de la Monarchie restaurée, tenant ainsi à distance, de façon paradoxale, l'une et l'autre des deux chambres - dont la chambre des députés - contrairement aux Constitutions antérieures et à la Constitution suivante, de régime présidentiel. La même formule est reprise à l'article 6 de la Constitution de 1852, au profit d'un Président de la République, appelé à devenir Empereur, sans que la Constitution de 1870 qui achève l'évolution de l'Empire libéral pour retrouver un régime parlementaire ne vienne prévoir, dans son article 14, le consentement du Corps législatif à la déclaration de guerre par l'Empereur.

Ainsi la guerre de 1870-71, guerre offensive, mais sur le territoire, n'est pas une guerre soumise au contrôle de la représentation nationale, sauf à considérer que le rejet d'une demande d'information sur la dépêche d'Ems, puis le vote de crédits militaires, lors de la séance du 15 juillet 1870, pourraient valoir consentement à cette aventure militaire.

Les constituants de la III^e République se sont souvenus, en tout cas, que, le 19 juillet 1870, l'Empereur Napoléon III aura déclaré, tout seul, une guerre malheureuse contre la Prusse et ses alliés allemands. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 revient donc au schéma de 1848 et, dans son article 9, elle prévoit que « le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres ».

Toutefois, malgré la dispositif précité de la loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics, mais aussi de l'article 2 de la convention III de La Haye du 18 octobre 1907 qui consacre tardivement ce recours à la déclaration de guerre dans le droit international public, ni la première ni la seconde guerre mondiale, contrairement à ce qui est souvent affirmé, ne seront des guerres déclarées, du moins en ce qui concerne la France :

- le 4 août 1914, le Président de la République Raymond Poincaré dénonce, dans un message lu devant les chambres, une « agression brutale et prédéterminée » de l'Allemagne et le rapport du président du conseil René Viviani présenté devant le Sénat, le même jour, énumère les actes d'hostilité ou d'agression déjà perpétrés contre la France : le 31 juillet, rupture de toutes les communications et concentration de troupes à la frontière ; le 2 août, franchissement de la frontière en trois points ; le 3 août, bombardement de Lunéville, franchissement de la frontière en quinze points et coups de feu dirigés contre des soldats ou des douaniers français dont certains sont morts ou blessés. Or, c'est ce même jour, 3 août 1914, que l'ambassadeur d'Allemagne à Paris n'a fait que notifier l'état de guerre avec la France sans que cette guerre lui fût officiellement et régulièrement

violation de l'article 50 de l'acte des constitutions du 22 frimaire, an 8 ».

¹⁹ Art. 14 de la Charte initiale et, dans les mêmes termes, art. 13 de la Charte révisée, en 1830.

déclarée, dans les formes requises à cet effet²⁰ ;

- le 1^{er} septembre 1939, la mobilisation générale est décrétée pour le lendemain, à 0 heure. Le 2 septembre 1939, le Président de la République Albert Lebrun déclare, dans un message lu devant les chambres, que « la guerre a éclaté en Europe. La France a pris les dispositions que commandent sa sécurité et la fidélité à ses engagements » ; et, le même jour, le gouvernement Daladier fait adopter un projet de loi portant ouverture de « crédits supplémentaires pour faire face aux obligations de la situation internationale ». Sans doute, un état de guerre est bien officiellement constaté, le même jour à 17 h, en ce qui concerne la France, à l'expiration de l'ultimatum fixé aux armées du Reich pour l'évacuation du territoire de la Pologne, occupé depuis trois jours²¹. C'est ce même jour, 3 septembre 1939, que l'ambassadeur de France à Berlin a notifié l'état de guerre avec l'Allemagne sans que cette guerre lui fût officiellement et régulièrement déclarée, dans les formes requises à cet effet²².

Pourtant, c'est bien le dispositif de la troisième loi constitutionnelle de 1875 sur la déclaration de guerre, inappliqué en 1939, que l'on retrouve, *mutatis mutandis*, dans les deux Constitutions suivantes : en 1946, la déclaration de guerre est conditionnée par le vote de l'Assemblée nationale, sur avis préalable du Conseil de la République, et, en 1958, par l'autorisation du Parlement²³, sans autre précision, dans les deux cas, sur l'autorité compétente pour déclarer la guerre. Mais, de la différence de rédaction, on peut déduire qu'à la compétence explicite de

²⁰ Déclaration de guerre par l'Empereur (Const. du 16 avril 1871, art. 11, al. 2), avec approbation nécessaire par le Bundesrat, assemblée représentative des États membres (art. 6), pour une déclaration de guerre au nom de l'Empire (al. 3) ; égal., art. 2 Conv. III de La Haye du 18 oct. 1907, préc. Dans les termes du président du Conseil Viviani, « La France, injustement provoquée, n'a pas voulu la guerre. Elle a tout fait pour la conjurer. Puisqu'on la lui impose, elle se défend contre l'Allemagne et contre toute puissance qui (...) prendrait part, à côté de cette dernière, au conflit entre les deux » (Sénat, séance du 4 août 1914). On rappelle que l'art. 231 du traité de Versailles du 28 juin 1919 reconnaît, à juste titre, la responsabilité de l'Allemagne, dénoncée dès le 4 août 1914, dans le déclenchement des hostilités contre la France : « Les Gouvernements alliés et associés déclarent et l'Allemagne reconnaît que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre, qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés ».

²¹ Dans les termes de la lettre adressée par le ministre des Affaires étrangères français George Bonnet à tous les chefs de missions diplomatiques accrédités à Paris, le 3 septembre 1939, « par suite de l'agression dirigée par l'Allemagne contre la Pologne, l'état de guerre se trouve exister entre la France et l'Allemagne à dater du 3 septembre 1939, à 17 heures. La présente notification est faite en conformité de l'article 2 de la Convention III de La Haye du 18 octobre 1907, relative à l'ouverture des hostilités ».

²² Dans ses instructions du 3 septembre 1939 à l'ambassadeur de France à Berlin, le ministre lui demande de notifier « au ministre des Affaires étrangères du Reich ou à son représentant que le gouvernement français se trouve, du fait de la réponse allemande » (*i.e.* la réponse négative aux questions posées par la communication qu'il a remise le 1^{er} septembre, en conséquence de l'invasion du territoire polonais par les armées du Reich), « dans l'obligation de remplir à partir d'aujourd'hui, 3 septembre, à 17 heures, les engagements que la France a contractés envers la Pologne et qui sont connus du gouvernement allemand ». Est publié, au *JORF* du 6 sept. 1939, p. 11 179, le décret du 4 sept. 1939 de l'état de guerre.

²³ Const. de 1946, art. 7 et Const. de 1958, art. 35, devenu, en 2008, 35, al. 1^{er}. Pour la procédure à suivre, on est renvoyé aux règlements de chaque assemblée. L'art. 135 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit le vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale se référant à l'art. 35 de la Constitution. Quant à l'art. 73 du règlement du Sénat, il prévoit que l'autorisation est donnée dans la forme prévue à l'art. 49, dernier al. de la Constitution.

l'Assemblée nationale, en 1946, a succédé celle implicite du pouvoir exécutif et, au sein de ce pouvoir, du Président de la République, depuis 1958²⁴.

Or, aucun des nombreux conflits dans lesquels les armées françaises ont été engagées hors du territoire de la République n'a donné lieu à déclaration de guerre sous la IV^e²⁵, comme sous le V^e République²⁶, y compris lorsque cette guerre aura été régulièrement conduite, sous chapitre VII de la Charte : si la représentation nationale a bien eu à autoriser l'engagement de la France dans la première guerre du Golfe, en 1991, c'est sur le fondement, non de l'article 35, mais de l'article 49 de la Constitution de 1958, à l'occasion d'une déclaration sur le Moyen-Orient avec engagement de responsabilité du Gouvernement Rocard devant l'Assemblée nationale (al. 1^{er}) et demande d'approbation devant le Sénat (al. 4), au prix d'un détournement consensuel de procédure, du moins devant l'Assemblée nationale²⁷, dès lors qu'il ne s'agissait pas ici d'une déclaration de politique générale, substituée, en 1958, à la question de confiance. Dans le seul cas où, depuis 1946, la guerre, pour les armées françaises, était bien une guerre au sens du droit public, constitutionnel et international, il faut donc constater que le dispositif initialement prévu, à cet effet, s'est enrayé, car, de longue date, il est inadapté : il ne s'agit pas de cacher prudemment la guerre ; il s'agit de l'engager efficacement, ce qui laisse peu de place ou de temps aux voies parlementaire ou diplomatique²⁸.

²⁴ Cette compétence se déduit de ses fonctions politique (art. 5 et 16), militaire (art. 15) et diplomatique (art. 52) ainsi que de la coutume constitutionnelle qui, en matière de défense, vaut aussi, en période de cohabitation ; à ce sujet, Dabezies P., « Article 35 » in Luchaire F. et Conac G. (dir.), *La Constitution de la République française*, Economica, 2^e éd., 1987, p. 775-775 et Berramdane A., « La Constitution de 1958 et l'autorisation de déclaration de guerre », *RDP* 1995. 1221-1243.

²⁵ Le Parlement n'aura pas été consulté, en 1950, lors de l'engagement militaire de la France en Corée, dans le cadre des Nations unies, pas plus qu'il n'aura eu à se prononcer formellement sur l'engagement des forces armées dans des combats sur le territoire d'États associés à la France, en Indochine, autrement que par le vote de crédits militaires ou de pouvoirs spéciaux. Et, si, le 31 octobre 1956, chacune des deux assemblées eut à se prononcer sur l'opération conduite dans la zone du canal de Suez, à la suite de sa nationalisation par l'Égypte, ce fut après le déclenchement de cette opération combinée, l'Assemblée nationale sur un ordre du jour « approuvant les déclarations du Gouvernement » et le Conseil de la République sur une résolution « donnant son approbation aux mesures prises ». Néanmoins, à aucun moment, il ne s'est agi, en droit, de consentir à une guerre qui, au regard du droit applicable, n'avait plus lieu d'être.

²⁶ L'article 35 initial de la Constitution - devenu l'alinéa 1^{er} du nouvel article 35, en 2008 - n'est pas et n'a jamais été pertinent en droit français, depuis 1958. Sans être sérieusement contredits, chacun des deux Premiers ministres concernés ont ainsi explicitement et régulièrement exclu, devant l'Assemblée nationale, de recourir à cet article 35 initial avant que la France ne s'engage militairement en Irak (déclaration de Michel Rocard, lors de la séance du 12 décembre 1990) ou au Kosovo (déclaration de Lionel Jospin, lors de la séance du 26 mars 1999).

²⁷ Après tout, devant le Sénat, c'est le règlement qui renvoie la mise en oeuvre de l'art. 35 vers l'art. 49, al. 4. On est ainsi passé, le 16 janvier 1991, de la procédure au fond.

²⁸ L'opération Tempête du désert de 1991 est lancée, avec participation des armées françaises, au sein de la division Daguet, le même jour et quelques heures après l'adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat de la déclaration sur le Moyen Orient : à l'Assemblée, 523 voix pour et 43 contre ; au Sénat, 290 voix pour et 25 contre, le Parlement étant réuni en session extraordinaire à cet effet ; à ce sujet, Voeckel M., « Faut-il encore déclarer la guerre ? », *AFDI*, XXXVII, Ed. CNRS, 1991, p. 7-24 ; Hadas-Lebel R., « La V^e République et la guerre », *Pouvoirs* n° 58, 1991, p. 5-24 et le débat entre Carcassonne G., Duhamel O. et Mény Y., « Parlements et démocraties en guerre », *ibid.*, p. 75-91 ; Hallett B., *The lost art of declaring war*, Chicago, University of Illinois Press, 1998.

II. Le contrôle parlementaire sur les interventions à l'étranger

Lorsque la Constitution vient mentionner, depuis 2008, la décision de « faire intervenir les forces armées à l'étranger »²⁹, elle emploie une expression ni irréfléchie ni anodine si on la confronte à celle retenue par le comité Vedel en février 1993 : « interventions des forces armées de la France à l'extérieur du territoire de la République »³⁰ ou à nouveau, dans une rédaction proche, par le Comité Balladur, en octobre 2007³¹. Du reste, cette formulation de droit positif : interventions à l'étranger, était déjà celle du projet de loi constitutionnelle soutenu par le gouvernement Bérégovoy et présenté sans succès devant le Sénat, en mars 1993³² ; elle est, à nouveau, celle du projet de loi constitutionnelle, soutenu par le gouvernement Fillon et présenté avec succès, entre avril et juillet 2008, devant l'une et l'autre des deux assemblées, puis devant le Congrès du Parlement³³.

Les interventions à l'étranger, différenciées des guerres, au sens constitutionnel du terme, répondent aux intérêts de la France et ne sont pas déconnectées de la légitime défense pour soi (sauvegarde des Français de l'étranger) ou pour autrui (sauvegarde de l'État, voire du gouvernement étranger). Elles ne manquent pas, pour les forces armées françaises³⁴, depuis 1958 : ainsi, la France est intervenue militairement à près de quarante reprises sur le sol africain dans les cinquante dernières années dont une vingtaine de fois, entre 1981 et 1995, sous les deux septennats du Président François Mitterrand. Mais, depuis 1991, elles s'inscrivent également dans le cadre de sa participation à des déploiements

²⁹ Cette décision est présentée comme celle du Gouvernement, formulation liée au caractère parlementaire du contrôle sur ces interventions à l'étranger, selon une formulation dont on notera, au passage, qu'elle n'est pas en correspondance avec la réalité, non des faits, mais du droit. Car, depuis 1959, la coutume constitutionnelle est clairement en faveur du Président de la République, en matière de défense : il est le chef fonctionnel des armées, ce que l'article 15 ne dit pas, y compris en période de cohabitation, la suprématie du Président de la République François Mitterrand n'ayant pas été mise en cause, par exemple, entre mars 1986 et mai 1988, par le Premier ministre Jacques Chirac, malgré la lettre en sens contraire de l'article 21, al. 1^{er} de la Constitution qui faisait de lui « le responsable de la défense nationale » : en ce sens, Gohin O., « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Droit et Défense*, n° 93/1, juin 1993, pp. 4-13 ; *adde*, Chantebout B., « Le président de la République, chef des armées », *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p. 569-577.

³⁰ Vedel G. (coord.), *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, fév. 1993.

³¹ Balladur E. (coord.), *Une V^e République plus démocratique*, Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Fayard et La Documentation française, janv. 2008 : « Toute intervention des forces armées à l'extérieur du territoire de la République ».

³² Projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics (n° 232), déposé devant le Sénat, le 10 mars 1993, art. 15 : « Toute intervention des forces armées de la France à l'étranger ».

³³ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, n° 820, déposé devant l'Assemblée nationale, le 23 avril 2008, art. 13. À ce sujet, Gohin O., « L'article 13 », in « Du nouveau dans la Constitution ? Commentaire article par article du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République », *Les Petites affiches*, n° spéc., 14 mai 2008, p. 44-47 et « Le contrôle parlementaire des interventions à l'étranger », in « Une nouvelle Constitution ? », *Les Petites affiches*, n° spéc., 19 déc. 2008, p. 56-58.

³⁴ On rappellera, toutefois, cette phrase prêtée au Premier Consul Napoléon Bonaparte, lors de l'élaboration du code civil des Français : « le militaire n'est jamais chez l'étranger lorsqu'il est sous le drapeau ; où est le drapeau, là est la France ».

multinationaux. Dans les dernières années, on a vu, par combinaison des deux propositions, la France prendre part, seule, à des opérations de sécurité collective pour des populations opprimées, qu'elles trouvent leur fondement dans une résolution des Nations Unies, comme en Lybie, en 2011³⁵, ou dans un accord bilatéral ou multilatéral de défense, comme au Mali, en 2013³⁶.

Celles des interventions à l'étranger, encore actives, forment ainsi un sous-ensemble des opérations extérieures, ce qui, par discordance des termes employés dans les textes législatifs ou réglementaires, n'est pas et ne sera sans poser, en soi, de nombreux problèmes juridiques, ici hors débat, au regard de la couverture indemnitaire, sociale ou pénale des personnels militaires concernés, en particulier de ceux qui sont blessés en opérations³⁷. Car, être à l'étranger, c'est être dans un État autre que la France, par exemple en Afghanistan, de 2001 à 2012, ou au Mali, en 2013 ; être à l'extérieur, c'est, en revanche, être n'importe où dans le monde, hors de France : entre les deux, il y a l'espace immense de la haute mer et on conçoit que l'inclure, de façon fort imprudente, dans le champ du contrôle parlementaire aurait pu causer une grave difficulté pour la Marine nationale, en particulier en tant qu'elle détient la composante principale de la dissuasion nucléaire : c'est sans doute en haute-mer, à l'extérieur du territoire français, mais pas à l'étranger, que se trouvent, en opération, les sous-marins lanceurs d'engins, sans que les parlementaires français, aient, bien entendu, à savoir où et quand, eux notamment, cela spécialement. De même, la participation de la France à l'opération Atalante engagée, depuis décembre 2008 et toujours en cours, contre la piraterie maritime en

³⁵ Rés. 1973 (2011) du 17 mars 2011 qui instaure un régime d'exclusion aérienne afin de protéger les civils contre les attaques systématiques et généralisées. La résolution qui vise le régime libyen du colonel Khadafi et qui envisage le recours à la contrainte militaire, est adoptée par 10 voix pour et 5 abstentions : Allemagne, Brésil, Chine, Inde et Russie.

³⁶ L'opération Serval est basée, dans le cadre de la légitime défense pour autrui, sur la demande du président malien en date du 10 janvier 2013 et de la réponse favorable du président français, dès le lendemain.

Il est vrai qu'est discutée la référence à l'accord de coopération militaire technique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Mali, en date du 6 mai 1985, publié, pour la partie française, par décret du 28 novembre 1990. Si l'accord prévoit que « le Gouvernement du Mali peut faire appel en tant que de besoin et dans les conditions définies d'un commun accord au Gouvernement de la République française pour la fourniture à titre gratuit ou onéreux de matériels et équipements militaires » (art. 11, al. 1^{er}), il exclut « toute possibilité de stationnement d'unités constituées des Forces armées françaises sur le territoire malien » (art. 12). Ceci dit, la livraison de matériels militaires suppose l'assistance de personnel qualifié pour les servir ; d'autre part, une intervention mobile, dans la profondeur du Nord malien, ne correspond pas à l'implantation d'une base française sur le territoire du Mali, ce que signifie le « stationnement ». Quant à l'obligation faite aux formateurs militaires français de ne pouvoir « en aucun cas, prendre part à la préparation et l'exécution d'opérations de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre ou de la légalité » (art. 2, al. 4), cela ne change rien à l'affaire dès lors que l'intervention, à partir du 11 janvier 2013, n'a pas été conduite avec eux. Du reste, techniquement, elle ne pouvait ni même devait l'être dans l'opération Serval.

En revanche, la référence à la résolution 2085 (2012), adoptée par le Conseil de sécurité le 20 décembre 2012, n'est pas pertinente car, si elle prévoit d'autoriser le déploiement d'une force internationale au Mali, sous conduite africaine, pour une durée initiale d'une année, elle n'envisage pas et donc n'autorise pas l'intervention d'un État seul, notamment la France qui, au surplus, n'est pas un État membre de cette Mission internationale de soutien au Mali (MISMA), finalement chargée, en tant que MINUSMA depuis juillet 2013, de relayer son action militaire, brève et réussie, au Nord Mali.

³⁷ On renvoie, à ce sujet, à Gohin O., « Article 35 - Le contrôle parlementaire des interventions à l'étranger » in Camby J.-P., Fraisseix P. et Gicquel J. (coord.), *La révision de 2008 - une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 171.

haute-mer, au large des côtes somaliennes, n'entre pas, à bon droit, dans le champ d'application du nouveau dispositif de l'article 35 de la Constitution révisée, aux alinéas 2 à 4, duquel il faut déduire, en faveur du Parlement français, une double obligation, à la fois d'information (A) et d'approbation (B).

A. Une obligation d'information du Parlement français

L'article 35, alinéa 2 de la Constitution révisée, en 2008, dispose que « le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote ». De cette rédaction qui est précise et contraignante : « au plus tard trois jours après le début de l'intervention »³⁸, inspirée de la loi américaine sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*) du 7 novembre 1973³⁹, il résulte que l'information s'en tient aux seuls objectifs poursuivis⁴⁰; et peut être antérieure à telle ou telle intervention à l'étranger : elle peut ainsi ne pas avoir encore lieu, comme cela aura été le cas, au sujet de la future ex-intervention en Syrie, le 4 septembre 2013⁴¹, ce qui n'aura pas impressionné grand monde, après le retrait britannique et la mise en touche américaine qui ont placé la diplomatie française dans une impasse dont la remarquable manœuvre russe l'a piteusement dégagée.

Laissant au pouvoir exécutif, en liaison avec les chefs militaires, la détermination du moment précis du début de l'intervention, comme cela peut être nécessaire, voire utile⁴², le dispositif constitutionnel permet aussi, et surtout, que, pour des raisons tactiques d'évidence, l'information donnée au Parlement le soit *a posteriori*. De façon implicite, c'est cette lecture qui, depuis 2008, est normalement retenue : tel aura été le cas pour l'intervention en Libye ou au Mali et cela aura certainement facilité les opérations brillamment menées par les armées françaises, à distance du territoire national :

³⁸ Le texte initial du projet de loi const. n° 820 du 23 avril 2008 se contentait de dire « dans les délais les plus brefs ».

³⁹ Lors que le Président des États-Unis prend la décision d'engager des forces armées américaines à l'étranger, il doit, si possible en informer le Congrès à l'avance ou lui en faire rapport dans les quarante-huit heures. Il a été aussi tenu compte des informations fournies dans le cadre du Conseil de l'Europe par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise » dans son *Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées* du 27 mars 2008.

⁴⁰ La loi américaine de 1973 est plus exigeante : le Président doit préciser les motifs, l'étendue et les modalités de l'action entreprise.

⁴¹ Par décret du Président de la République en date du 28 août 2013, le Parlement est convoqué en session extraordinaire, le 4 septembre 2013, pour entendre la déclaration du Gouvernement sur la situation en Syrie et le débat sans vote sur cette déclaration. C'est, à tort, que devant l'Assemblée nationale, les présidents Christian Jacob (UMP) et André Chassaigne (GDR) contestent l'application, au cas particulier, du débat sans vote de l'article 35, retenu par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, au titre de l'alinéa 2. C'est à bon droit que, devant le Sénat, le sénateur Jean-Michel Baylet (RDSE) resitue le débat dans ce champ de l'article 35 de la Constitution.

⁴² Il est tout de même incohérent qu'une attaque-surprise soit annoncée à l'avance.

- s'agissant de la Libye, l'opération Harmattan déclenchée le 19 mars 2011, donne lieu à information, le 22 mars, devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat⁴³ ;
- s'agissant du Mali, l'opération Serval, déclenchée le 11 janvier 2013, donne lieu à information, le 16 janvier, devant l'Assemblée nationale et le Sénat, sur l'engagement des forces armées françaises, en réponse à la demande d'intervention militaire formulée par le Président du Mali et débat sur la déclaration du Gouvernement⁴⁴.

On notera :

- d'une part, que, dans ces deux cas, le délai de trois jours n'a pas été respecté, même en tant que délai franc, ou, dans le second cas, sans que cette question de procédure qui n'a pas de réponse juridique, ait fait polémique
- et que, d'autre part, et surtout, le débat d'information sur l'intervention à l'étranger ne peut être suivi d'aucun vote, ce qui correspond à une **systématisation du schéma antérieurement retenu à l'article 132 du règlement de l'Assemblée nationale⁴⁵ et pratiqué neuf fois, entre 1991 et 2008⁴⁶, dans l'idée raisonnable de ne pas contourner la mécanique rationalisée de l'engagement de responsabilité du Gouvernement devant la représentation nationale.**

Ceci dit, une fois satisfaite l'obligation constitutionnelle d'information du Parlement sur l'intervention à l'étranger, rien n'interdit de se déplacer vers l'une des trois solutions alternatives suivantes :

- sur le fondement de l'article 50-1 nouveau de la Constitution révisée en 2008, un débat suivi d'un vote dont le résultat ne saurait engager la responsabilité du Gouvernement. Une telle initiative du Gouvernement ou

⁴³ Devant chaque assemblée, la déclaration du Gouvernement est faite par le Premier ministre François Fillon. Elle est suivie d'un bref débat dans lequel, à l'Assemblée nationale, interviennent un député pour chaque groupe parlementaire et pour les non inscrits, puis le suppléant du président de la Commission des affaires étrangères et, enfin le président de la Commission de la défense. Devant chaque assemblée, ce sont le ministre d'État aux Affaires étrangères et européennes Alain Juppé et le ministre de la défense Gérard Longuet qui répondent aux orateurs.

⁴⁴ Devant l'Assemblée nationale, la déclaration du Gouvernement est faite par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault et, devant le Sénat, par le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius. Au terme du débat conduit dans les mêmes conditions, ce sont le Premier ministre et le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian qui répondent aux députés et le ministre des Affaires étrangères qui répond aux sénateurs.

⁴⁵ Le dispositif est ainsi rédigé : « 1. En dehors des déclarations prévues à l'article 49 de la Constitution, le Gouvernement peut demander à faire devant l'Assemblée des déclarations avec ou sans débat (...) 7. Aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu à l'occasion des déclarations prévues au présent article ».

⁴⁶ Depuis que la France s'est lancée dans une politique active d'opérations extérieures (OPEX), entre 1991 et 2008, renforcée par la professionnalisation consécutive des forces armées et conduite, en mai 2008, sur une dizaine de théâtres différents avec quelque 11 000 hommes engagés, il aura été fait recours neuf fois à ce dispositif qui aura ainsi permis une communication du Gouvernement, suivie d'un débat, mais sans vote, afin d'associer ainsi le Parlement français à des opérations au Moyen-Orient (19 mars 1991), en ex-Yougoslavie (12 avril 1994 et 6 juin 1995), au Kosovo (26 mars, 27 avril et 8 juin 1999), en Afghanistan (21 novembre 2001 et 1^{er} avril 2008) et au Liban (7 septembre 2006).

d'un groupe parlementaire, notamment d'opposition ou minoritaire (art. 51-1), n'a pas été encore prise, mais peut se concevoir : elle conduirait à reprendre, voire à répéter le débat de l'article 35, alinéa 2 ; mais elle permettrait aussi, et surtout, de procéder, à l'initiative du seul Gouvernement, à un vote qui pourrait être politiquement fort embarrassant pour lui quoique sans conséquence juridique, s'il était négatif devant le Sénat ;

- sur le fondement de l'article 49, alinéa 1^{er} et/ou 4 de la Constitution, un débat suivi d'un vote devant l'Assemblée nationale et/ou le Sénat qui, à sa propre initiative, engagerait la responsabilité du Gouvernement devant la seule Assemblée nationale (art. 50). Mais, cela suppose d'assimiler la déclaration du Gouvernement sur une intervention à l'étranger à une déclaration de politique générale, ce qui, comme pour la guerre, en 1991, serait un détournement prémentionné de procédure, et ce qui le resterait, après 2008, plus nettement encore, d'ailleurs, depuis qu'en raison de ce précédent fâcheux, l'article 50-1 donne précisément une solution à cet effet, c'est-à-dire en faveur du vote ;
- sur le fondement de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, un débat suivi d'un vote devant l'Assemblée nationale qui, à l'initiative de l'opposition, engagerait la responsabilité du Gouvernement : il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école puisque cela aura été vérifié, après la décision du président Sarkozy d'un renforcement de la présence militaire française en Afghanistan, explicité, le 1^{er} avril 2008, par une déclaration du Gouvernement sur la situation en Afghanistan et le débat sans vote sur cette déclaration. Déposée, le 3 avril, contre le gouvernement Fillon et défendue, le 8 avril, par le député de la Corrèze François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste, la motion de censure est ainsi rédigée : « Nous nous opposons (...) à la décision présidentielle parce (...) qu'elle est le fait d'un homme seul. En (...) refusant aux parlementaires le droit de se prononcer par un vote, le chef de l'État et le gouvernement ont humilié le Parlement et révélé leur conception de la démocratie : un exécutif, des exécutants ». Autrement dit, en avril 2008, après un débat sans vote de l'article 132 du règlement de l'Assemblée nationale, l'opposition aura provoqué devant la même assemblée, sur la même question, – mais par une autre voie : celle de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution – un débat suivi d'un vote⁴⁷.

B. Une obligation d'approbation par le Parlement français

On ne saurait exclure d'autres modalités d'information du Parlement dont la pratique éprouvée des auditions par les commissions permanentes des Affaires étrangères et de la Défense, réunies ou séparées, de l'Assemblée nationale ou par la commission unique sur ces deux matières du Sénat, des ministres concernés ou, sur autorisation politique, des chefs militaires, sans exclure, pour certaines opérations extérieures, d'autres procédures *ad hoc* : des entretiens réguliers du Premier ministre

⁴⁷ On observera l'absence de dépôt d'une motion de censure par les députés de l'opposition, le 4 septembre 2013, sur le dossier syrien qui, comme en 2008, aurait provoqué le vote de l'Assemblée nationale.

avec les présidents de groupe et les présidents des commissions concernées ou, au cours de la première « guerre » du Golfe, en 1991, l'ouverture des auditions des ministres concernés, à l'Assemblée nationale, à tous les députés et, au Sénat, aux membres de la conférence des présidents ou encore, en ce qui concerne l'intervention militaire en Somalie, en 1993, des communications hebdomadaires du Gouvernement. Mais, tout cela ne saurait suffire lorsque l'intervention à l'étranger se prolonge.

Ce sentiment d'insuffisance, il est sans doute celui de la représentation nationale, tenue hors d'un jeu qui n'est pas ou plus le sien⁴⁸ : il en était déjà ainsi, entre 1914 et 1918, sous un régime de souveraineté parlementaire. Il est, surtout, celui des armées elles-mêmes nullement opposées, au contraire très favorables, à recevoir, à travers un vote d'approbation de l'intervention à l'étranger, la légitimité qui manque à une opération décidée par un seul, serait-il l'élu du suffrage universel direct, serait-il titulaire d'un mandat à ce effet, tiré du droit international public. Là encore, sous l'influence de la loi américaine sur les pouvoirs de guerre de 1973⁴⁹, la Constitution révisée prévoit que, si la durée de l'intervention excède quatre mois⁵⁰, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement avec possibilité – et non obligation – de demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort (Const., art 35, al. 3)⁵¹.

Quelles sont, depuis la révision de la Constitution, en juillet 2008, les interventions à l'étranger, actives pendant plus de quatre mois, qui ont donné lieu à procédure d'approbation par le Parlement français ?

- il s'agit, d'abord, d'opérations antérieures à juillet 2008, terminées ou en cours :
 - le 22 septembre 2008, est organisé le débat, suivi du vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan⁵² ;
 - le 28 janvier 2009, est organisé le débat commun, suivi des votes distincts

⁴⁸ Par ex., Quilès P., « Le rôle du Parlement en matière d'interventions extérieures », in Ministère de la Défense, *Droit des conflits armés et défense*, Actes du colloque tenu à Paris, les 3-4 fév. 1998, p. 71 et s.

⁴⁹ Selon la loi américaine sur les pouvoirs de guerre de 1973, soit le Congrès ne fait rien et l'action peut être poursuivie pendant soixante jours, avec possibilité de prolongation de trente jours, soit il autorise expressément l'action qui peut être prolongée pendant la durée de l'autorisation, soit il ordonne le retrait des forces, dans un délai qu'il fixe et par une résolution conjointe (*joint resolution*), insusceptible, comme telle, de veto présidentiel.

⁵⁰ La durée minimale de quatre mois de l'intervention à l'étranger pour laquelle l'autorisation de poursuivre est requise, résulte du compromis entre les trois mois de la proposition n° 53 du rapport public du comité Balladur d'octobre 2007 et les six mois envisagés par le projet de loi constitutionnelle n° 820 d'avril 2008, présenté par le député Guy Teissier, président de la commission de la Défense et des Forces armées de l'Assemblée nationale et rapporteur pour avis du projet de loi constitutionnelle, avec cette justification principale « le délai technique pour chaque relève (...) précisément de quatre mois » (argument au soutien de son amendement 11 rectifié, adopté à l'unanimité lors de la 3^e séance du 27 mai 2008).

⁵¹ Il n'y a pas lieu à session extraordinaire à cette fin, si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois : il se prononce, en effet, à l'ouverture de la session suivante (*ibid.*, al. 4).

⁵² À l'Assemblée : votants : 563 ; exprimés : 553 ; pour : 343 ; contre : 210 - au Sénat : votants : 328 ; exprimés : 328 ; pour : 209 ; contre : 119. Le non correspond tout de même à 40 % des députés qui s'expriment et à 36 % des sénateurs qui en font autant.

sur l'autorisation de la prolongation de cinq interventions des forces armées à l'étranger : 1° l'opération Licorne, depuis septembre 2002, en Côte d'Ivoire ; 2° la participation à la KFOR, depuis juin 1999, au Kosovo ; 3° la participation à la Force intérimaire des Nations unies (FINUL), depuis mars 1978, au Liban ; 4° la participation à l'opération EUFOR, depuis mars 2008 – devenue, un an plus tard, MINURCAT 2 – au Tchad et en République centrafricaine, pour faire face au drame humanitaire du Darfour soudanais ; 5° les opérations Epervier, depuis février 1986, au Tchad, et Boali, à partir de mars 2007, en République centrafricaine, pour consolider le prépositionnement des forces françaises, à N'Djamena et à Bangui respectivement⁵³ ;

- il s'agit aussi d'opérations postérieures à juillet 2008, à présent, terminées : il en est ainsi,

- le 12 juillet 2011, du débat, suivi du vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye⁵⁴
- le 22 avril 2013, du débat, suivi du vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces françaises au Mali⁵⁵.

Et, dès lors que la tentation belliciste contre Syrie a été déjouée, sans que la menace d'une improbable frappe française, surtout solitaire, n'y ait rien changé, il n'y a pas d'opération postérieure à juillet 2008 qui soit en cours, au jour de cet atelier⁵⁶.

Au regard de cette mise en œuvre de l'article 35, alinéa 3 de la Constitution quel est le droit applicable à l'occasion du débat organisé, le même jour, à Assemblée et au Sénat dont l'opposition éventuelle – c'est la seule hypothèse envisageable, signifierait le dernier mot à l'Assemblée nationale, pour un nouveau vote positif ? La procédure retenue suppose, de façon peu explicite, que l'Assemblée

⁵³ On pourrait dire qu'il s'agit d'un débat-balai. On donnera la résultat du vote qui autorise la prolongation de l'intervention, pourtant sans mandat, des forces armées au Kosovo : à l'Assemblée, l'adoption ne se fait pas par vote public - au Sénat : votants : 226 ; exprimés : 223 ; pour : 198 ; contre : 25. Pour justifier le défaut de mandat, le Premier ministre François Fillon évoque, devant l'Assemblée nationale, « des circonstances politiques internationales très particulières », formule qui n'est pas une norme du droit international public ; *adde*, à ce sujet, Andreani G., « Kosovo, Libye – Intervention humanitaire et guerre aérienne », in Andreani G. et Hassner P. (dir.), *op. cit.*, p. 385-414, spéc. p. 405-407.

⁵⁴ À l'Assemblée : votants : 516 ; exprimés : 509 ; pour : 482 ; contre : 27 - au Sénat : votants : 340 ; exprimés : 335 ; pour : 311 ; contre : 24.

⁵⁵ À l'Assemblée : votants : 352 ; exprimés : 342 ; pour : 342 ; contre : 0 - au Sénat : votants : 347 ; exprimés : 326 ; pour : 326 ; contre : 0.

⁵⁶ Après ce colloque et avant la publication de ses actes, il faut ajouter l'opération *Sangaris*, décidée, en République centrafricaine, le 5 décembre 2013, par le Président François Hollande, sur le fondement de la résolution 2127 (2013) adoptée, le même jour, par le Conseil de sécurité des Nations Unies, à l'unanimité. Cette nouvelle intervention des forces armées françaises à l'étranger, sous chapitre VII de la Charte, a fait l'objet d'une information du Gouvernement devant le Parlement, le 10 décembre 2013, soit cinq, et non trois jours après le début des opérations. Puis, les deux assemblées ont autorisé, de façon anticipée, la prolongation de l'intervention, le 25 février 2014, l'opération *Sangaris* étant appelée à durer bien plus de quatre mois, c'est-à-dire au-delà du 5 avril 2014. L'intervention qui excède quatre mois se comprend donc aussi comme celle qui, de façon certaine, va excéder cette durée, interprétation qui ne contredit pas, mais qui conforte, au contraire, l'article 35, alinéa 3 de la Constitution.

vote deux fois, au plus, et le Sénat une seule fois, sans possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité politique, en l'absence de texte (Const., art. 49, al. 3). Dès lors, dans cette hypothèse de parlementarisme non rationalisé, le Gouvernement prend un risque devant l'Assemblée nationale, en particulier si l'intervention à l'étranger est mal justifiée, excessivement longue et coûteuse en vies humaines, en un mot, impopulaire. À ceci près, le dispositif n'est guère contraignant : l'intervention n'a pas à être approuvée si elle dure quatre mois au plus ; l'approbation est donnée sans délai, à partir de la fin du quatrième mois d'intervention ou même avant cette échéance, et alors de façon anticipée, et elle l'est une seule fois et pour la durée de l'intervention, quelle que soit cette durée⁵⁷.

En conclusion, on voudrait rappeler qu'Alain Peyrefitte exposait, dans le *Mal français*, publié en 1976 – c'était le bréviaire des étudiants de Sciences-Po, à l'époque – que la génération postérieure à la guerre d'Algérie était la première, depuis Henri IV, où la France n'aura pas été en guerre. Et, en effet, de 1962 à 1991, ce sont bien trente ans d'ordre serré qui auront été connus dans les casernes, si l'on veut bien excepter les coups d'État ou contrecoups d'État organisés par la France, ouvertement ou en sous-main, dans les États de l'Afrique noire, sous couvert, au cours de cette période, d'accords de défense secrets ou imprécis ou interprétés.

Depuis 1991, la donne a changé et le droit de la défense s'y est adapté pour légitimer, par le contrôle parlementaire, les opérations extérieures de la France. Mais, cette légitimité est-elle vraiment celle que donne l'approbation *a posteriori* d'une majorité politique, à l'Assemblée nationale au moins, appuyée par une opposition tétanisée à l'idée de poignarder dans le dos les soldats qui risquent leur vie à l'étranger, pour avoir reçu l'ordre légal d'avoir à remplir la mission assignée ? Cette légitimité, n'est-elle pas, plutôt, celle que donne une action conforme au droit international, ce qui suppose que l'intervention des forces armées à l'étranger soit bien, de façon constante, sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies et donc avalisée, au préalable, par le Conseil de sécurité, à défaut d'être de légitime défense ou de se situer dans le cadre d'un accord bilatéral ou multilatéral de défense ?

Hors de ces hypothèses, c'est l'aventure d'un Président de la République qui transforme les soldats de la nation armée en pions d'un jeu personnel. À cet égard, en Libye, en 2011, ou au Mali, en janvier 2013⁵⁸, les armées françaises étaient certainement dans leur rôle et à leur place. Mais, qui peut dire sérieusement que cela aurait été le cas en Syrie, depuis quelques semaines, même à distance des côtes ou du sol ? Dans le monde contemporain qui est de sécurité collective, l'opération extérieure n'est pas, d'abord, celle que le Parlement français a approuvée, mais celle que le droit international permet, une fois épuisé le temps d'une diplomatie subtile et patiente, préférée à l'action brutale et immédiate.

⁵⁷ Pour une intervention longue et problématique, le Gouvernement peut donc être conduit à revenir vers l'Assemblée nationale. Tel est le cas, au sujet de l'Afghanistan, en 2009, d'abord à l'occasion d'un débat amorcé par le ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, suivi d'un vote sur la politique étrangère, le 17 mars 2009, sur le fondement de l'art. 49, al. 1^{er} (votants : 567 ; exprimés : 567 ; pour : 329 ; contre 238), puis, à l'occasion d'un débat sans vote sur la situation en Afghanistan, le 16 décembre 2009, sur le fondement de l'art. 50-1. Dans le premier cas, la déclaration du Gouvernement est lue par le ministre d'État Jean-Louis Borloo au Sénat, ce que la Constitution ne requiert pas ; dans le second cas, le Sénat n'est pas sollicité, ce que la Constitution permet.

⁵⁸ De même, en République centrafricaine, en décembre 2013.

LES PRÉFETS DE ZONE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ : QUELLES (R)ÉVOLUTIONS ?

Olivier RENAUDIE

Professeur à l'Université de Lorraine, IRENEE

S'il est bien une institution qui incarne le rapprochement entre la défense et la sécurité et qui, d'une certaine manière, justifie l'existence de l'association à l'origine du colloque dont est issue la présente contribution, c'est bien celle des préfets de zone de défense et de sécurité. Comme le suggère leur appellation, ces préfets constituent un double symbole : d'une part, ils traduisent la volonté des pouvoirs publics de renforcer la capacité de l'État à assurer la sécurité sur une zone géographique large ; d'autre part, ils incarnent l'idée selon laquelle les deux ensembles, « défense » et « sécurité », sont désormais sécants¹. Cette seconde dimension peut conduire à considérer ces préfets comme des êtres hybrides. Cette hybridation se vérifie de plusieurs points de vue. D'abord, d'un point de vue statutaire : placés sous l'autorité du Premier ministre, les préfets de zone de défense et de sécurité sont les délégués des ministres dans l'exercice de leurs attributions relatives à la défense mais également à la sécurité intérieure. Ensuite, d'un point de vue matériel : les compétences exercées par ces préfets relèvent, pour certaines, de la défense et pour d'autres, de la sécurité intérieure. Enfin, d'un point de vue légistique : les textes relatifs à ces préfets figurent, pour partie, dans le Code de la défense et, pour partie, dans le Code de sécurité intérieure².

Les préfets de zone de défense et de sécurité méritent de constituer un objet d'étude ne serait-ce qu'en raison des évolutions du corps préfectoral dont ils sont la traduction. À force de se contenter de présenter les préfets comme l'expression du centralisme napoléonien, on a tendance à les considérer exclusivement comme l'une de ces « masses de granit » ayant traversé les siècles sans changement, ni retouche. Cela n'est pourtant pas exact : si c'est un fait que les préfets ont été créés par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)³, ils n'en ont pas moins connu d'importantes mutations particulièrement ces dernières années⁴. Parmi celles-ci, deux méritent d'être plus particulièrement signalées. La première tient à la multiplication

¹ Sur ce point, voir Watin-Augouard M., « Le continuum défense sécurité intérieure » in Debove F. et Renaudie O., dir., *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, 2013, p. 303-318.

² Articles R 1311-1 et s. du Code de défense et articles L 122-4 et s. du Code de sécurité intérieure.

³ Sur la création des préfets par ce texte, voir Xavier Prétot, « L'institution préfectorale, rupture ou continuité ? » in CURAPP, *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, PUF, 2000, p. 117-121.

⁴ Sur ces évolutions, voir notamment Jean-Jacques Gleizal, dir., *Le retour des préfets ?*, PU de Grenoble, 1995 et Mbongo P. et Latour X., dir., *Préfets, procureurs et maires. L'autorité publique au début du XXI^e siècle*, PUAM, 2011.

des préfets spécialisés comme par exemple les préfets maritimes⁵, les préfets de massif⁶, les préfets de bassin⁷ ou encore les préfets à l'égalité des chances⁸ : à côté des préfets de droit commun, on a ainsi vu émerger de nombreux préfets susceptibles d'être qualifiés de spécialisés eu égard aussi bien à leur appellation qu'à leur mission. La seconde évolution tient au renforcement des pouvoirs des préfets en matière de sécurité intérieure : depuis une trentaine d'années, la sécurité s'est imposée comme l'un des thèmes majeurs du débat public. Elle a ainsi fait l'objet d'une attention particulière de la part du Parlement, que d'aucuns ont pu qualifier de « frénésie »⁹. En tant que premiers responsables de la sécurité au niveau local, les préfets et les maires ont été les principaux bénéficiaires de ces dispositions législatives et ont vu leurs compétences substantiellement renforcées¹⁰. Les préfets de zone et de sécurité se situent assurément au cœur de ces deux évolutions.

Malgré leur création récente, les préfets de zone de défense et de sécurité ne se présentent certainement pas non plus comme une institution figée. Afin de mesurer la portée des évolutions contemporaines les concernant, il n'est pas inutile de mettre l'accent sur les trois points suivants. Le premier point est d'ordre historique : si les zones de défense et de sécurité ont été créées par la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009¹¹, complétée par deux décrets du 4 mars 2010¹² qui leur sont expressément consacrés, elles n'en sont pas moins les héritières des zones de défense, beaucoup plus anciennes puisque datant du décret du 13 juin 1951¹³. Le deuxième point est d'ordre organisationnel : chaque zone de défense et de sécurité est dirigée par le préfet du département où se trouve le siège de la zone, lequel prend le titre de préfet de zone de défense et de sécurité. Celui-ci est assisté d'un préfet « délégué », titulaire de délégations de signature et chargé de la direction des services de la zone de défense et de sécurité. Il n'est dès lors pas inexact de parler de binôme, le préfet de zone et le préfet délégué, à la tête de ces zones. Le troisième point est d'ordre quantitatif : le territoire métropolitain de la France est aujourd'hui découpé en sept zones de défense et de sécurité¹⁴, avec autant de préfets dédiés. Celles-ci couvrent chacune le territoire de plusieurs régions, sauf la zone de défense et de sécurité de Paris qui correspond au périmètre de la région Ile-de-France¹⁵.

⁵ Sur ces préfets, voir Cortambert S., « Le préfet maritime », *RDP* 1995, p. 1549-1580.

⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

⁷ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁸ Décret n° 2005-1621 du 24 décembre 2005 relatif aux préfets pour l'égalité des chances.

⁹ Pauliat H., dir., *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, PULIM, 2010.

¹⁰ Pour les préfets, voir notamment Chauvin F., « Les nouveaux pouvoirs du préfet dans la loi pour la sécurité intérieure », *AJDA* 2003, p. 667-674. Pour les maires, voir notamment Latour X., « La LOPPSI, les collectivités territoriales et la lutte contre la délinquance », *AJDA* 2011, p. 1075-1081.

¹¹ Article 5 de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

¹² Décrets n° 2010-224 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité et n° 2010-225 portant modifications de certaines dispositions du Code de la défense relatives aux préfets délégués pour la défense et la sécurité.

¹³ Décret n° 51-742 relatif au nombre et aux limites des zones de défense.

¹⁴ Article R 1211-4 du Code de la défense.

¹⁵ *Ibidem*.

Une fois rappelés ces éléments de contexte, on peut partir du constat selon lequel l'évolution majeure affectant les préfets de zone de défense et de sécurité tient à leur montée en puissance. En quelques années, ceux-ci se sont en effet imposés, de manière relativement discrète, comme l'un des rouages essentiels de l'organisation de la défense et de la sécurité. Deux questions se posent dès lors : on peut se demander, d'une part, comment s'est traduite cette montée en puissance et, d'autre part, quelles sont les perspectives offertes par celle-ci. Au fond, ce sont ainsi, dans un premier temps, aux évolutions passées (I.) et, dans un second temps, aux évolutions futures (II.), que l'on souhaiterait s'intéresser.

I. Les évolutions passées

Depuis leur création en 2009, les préfets de zone de défense et de sécurité sont rapidement montés en puissance. Cette montée en puissance s'est traduite, d'un côté, par la diversification de leurs attributions (A) et, de l'autre, par le renforcement de leur autorité (B).

A. La diversification des attributions

Si les attributions des préfets de zone de défense ont pu être qualifiées de « diffuses, sinon confuses »¹⁶, celles de leurs successeurs le sont certainement tout autant, voire davantage. L'histoire récente des préfets de zone de défense et de sécurité est en effet marquée par une importante diversification de leurs attributions. Relevant pour la plupart de la « sécurité nationale »¹⁷, ces dernières peuvent être regroupées au sein de trois grandes catégories.

Le préfet de zone de défense et de sécurité exerce, d'abord, des attributions en matière de défense non militaire, laquelle renvoie principalement à la protection des ressources et des entreprises considérées comme d'intérêt général¹⁸. Exercée sous l'autorité du Premier ministre, elle comprend deux missions principales : pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ; protéger les organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense ou à la vie des populations¹⁹. En coopération avec l'autorité militaire, le préfet de zone élabore ainsi les mesures non militaires de défense, et plus particulièrement les différents plans généraux de protection applicables en matière de défense civile et de défense économique. Il est par ailleurs en charge de la mise en œuvre de ces plans, au moyen de mesures

¹⁶ Gohin O., « Les préfets de zone de défense », *RDP* 2000, p. 1367.

¹⁷ Selon l'article L 1111-1 du Code de la défense, « la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter ». Sur la notion de sécurité nationale et ses relations avec celle de défense, voir Warusfel B., « Le cadre juridique des relations entre défense et sécurité nationale », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 14, 2011, p. 61-67.

¹⁸ Article R 1311-3 1° à 4° du Code de la défense.

¹⁹ Sur les modalités d'exercice de ces deux missions, voir Premier ministre, Instruction générale interministérielle relative à la sécurité des activités d'importance vitale, 26 septembre 2008, n° 6600/SGDN/PSE/PPS.

relatives à des domaines aussi divers que la centralisation des renseignements, la sécurité des communications ou l'utilisation des infrastructures.

Le préfet de zone exerce, ensuite, des attributions relevant de la sécurité civile²⁰. D'une part, il est chargé de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de prévention, de protection et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement dans le cadre de la zone. D'autre part, il est compétent pour élaborer différents plans de secours au niveau zonal, notamment le plan ORSEC, dont les fonctions principales sont au nombre de deux : recenser « l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental » ; fixer « les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attributions des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours »²¹. Les compétences du préfet de zone en la matière sont par ailleurs étendues en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites d'un département.

Le préfet de zone exerce, enfin, des attributions relatives au maintien de l'ordre public. En premier lieu, il coordonne les mesures d'information et de circulation routière dans sa zone²², ce qui le conduit notamment à arrêter et mettre en œuvre les plans de gestion du trafic dépassant le cadre d'un département. En deuxième lieu, il coordonne l'action des représentants de l'État dans les départements de cette zone pour prévenir ou faire face aux événements troublant l'ordre public, lorsque ces événements intéressent au moins deux départements de la zone²³. En troisième lieu, il assure la coordination des forces de police lorsque la situation l'exige : il peut ainsi par exemple mettre à la disposition d'un préfet de département, pour une mission et pour une durée déterminée, des effectifs et des moyens de police d'un autre département de la zone, afin de maintenir ou de rétablir l'ordre public²⁴. On peut encore ajouter à cela un cas particulier : le préfet de police, en sa qualité de préfet de zone, dirige l'action et l'emploi des forces de police pour l'exercice de leurs missions concourant à la sécurité des personnes et des biens dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région Ile-de-France²⁵.

B. Le renforcement de l'autorité

Les préfets de zone de défense et de sécurité n'ont pas seulement vu leurs attributions se diversifier, leur autorité a également été renforcée. Celle-ci l'a été au regard d'un certain nombre de principes posés par les textes : d'une part, pour l'exercice des compétences zonales, le préfet de zone a seul qualité pour recevoir les délégations de signature des ministres²⁶ ; d'autre part, il est l'ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État à compétence

²⁰ Article R 1311-3 5° du Code de la défense.

²¹ Article 14 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

²² Article R 1311-3 11° du Code de la défense.

²³ Article L 122-4 du Code de sécurité intérieure.

²⁴ Article R 1311-12 et 13 du Code de la défense nationale.

²⁵ Article L 122-5 du Code de sécurité intérieure.

²⁶ Article R 1311-22 du Code de la défense nationale.

zonale²⁷. Elle l'a été également en subordonnant aux préfets de zone des services toujours plus nombreux.

En l'état du droit, le préfet de zone exerce son autorité sur quatre services²⁸. Le premier est l'état-major interministériel de zone (EMIZ). Cette structure constituée d'agents issus de différents ministères est en charge de la préparation et de la mise en œuvre des mesures concourant à la sécurité nationale : elle est notamment chargée d'assurer une veille opérationnelle permanente, de transposer au niveau zonal la planification interministérielle de sécurité nationale, de coordonner les actions dans le domaine de la sécurité civile ou encore d'assurer le lien avec les autorités militaires. Le deuxième service est le centre régional d'information et de coordination routière implanté dans la zone (CRICR) : plus connu sous le nom de « Bison Futé », ce service, généralement codirigé par un policier et un gendarme, est une structure interministérielle en charge de l'information et de la coordination routière. Le troisième est le service zonal des systèmes d'information et de communication (SZSIC) dont la mission générale est d'assurer la permanence et la sécurité des liaisons gouvernementales : il s'agit principalement, dans le souci de la continuité de l'État, de déployer et de maintenir en fonctionnement les différents systèmes d'information et de communication, comme par exemple le système ACROPOL pour la police nationale. Le quatrième service est le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP)²⁹, lequel est chargé d'assurer la gestion administrative et financière du personnel, des matériels et des locaux de la police nationale sur le territoire de la zone. Au sein de la police nationale, ce service est d'une importance particulière dans la mesure où il est chargé de la répartition entre les préfets de département des crédits de fonctionnement des services de police, de la fourniture à ces mêmes services des moyens logistiques et des prestations techniques et immobilières nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Au regard, d'un côté, des compétences exercées aujourd'hui par le préfet de zone et, de l'autre, des services progressivement placés sous son autorité, il n'apparaît plus possible de considérer la zone de défense et de sécurité comme un simple échelon de gestion de crise et de planification stratégique : il s'agit désormais d'une véritable circonscription administrative, plus précisément d'un échelon intermédiaire entre les directions d'administration centrale et les régions ou les départements. Le préfet de zone de défense et de sécurité est pour sa part devenu une institution pérenne, en charge de la gestion des différents aspects de la défense et de la sécurité sur une zone géographique large. Dans le prolongement de ces évolutions passées, différentes perspectives semblent envisageables.

²⁷ Article R 1311-22-1 du Code de la défense nationale.

²⁸ Article R 1311-21 du Code de la défense nationale. Pour un organigramme des services placés sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité, voir le site Internet suivant : www.zd.est.pref.gouv.fr.

²⁹ Les SGAP sont des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur. Ils ont été créés par le décret n° 71-572 du 1^{er} juillet 1971. Sur ces services, voir Jean Chuchard, « Les secrétariats généraux pour l'administration de la police », *Administration*, n° 101, 1978, p. 30-36.

II. Les évolutions envisageables

Il ne saurait naturellement être question ici de prédire l'avenir. On peut néanmoins constater que la montée en puissance des préfets de zone de sécurité et de défense et le contexte dans lequel celle-ci se déploie offrent des perspectives d'évolution non négligeables. Sur ce point, on peut distinguer, d'un côté, les évolutions à court terme (A) et, de l'autre, les évolutions à long terme (B).

A. Les évolutions à court terme

Depuis quelques années, la fonction prospective³⁰ tend à se développer au sein de l'administration. Cela s'est traduit notamment par la multiplication des Livres blancs³¹ et rapports relatifs à l'avenir d'une institution ou d'un secteur donné et la création d'organismes spécialisés comme par exemple le Commissariat général à la stratégie et à la prospective³². S'agissant des préfets de zone de défense et de sécurité, il n'existe à notre connaissance aucun document spécifique consacré à leur avenir. Cependant, deux rapports récents, à vocation essentiellement prospective, abordent la question des préfets de zone au détour d'une réflexion générale sur l'organisation de l'État : il s'agit, d'une part, du rapport rédigé par MM. Rebière et Weiss sur la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État³³ et, d'autre part, du rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à l'organisation territoriale de l'État³⁴. Rendus publics en juillet 2013, ces rapports soulignent principalement les limites de la gouvernance actuelle et l'obligation pour l'État d'adapter son action à la bonne échelle du territoire : c'est dans ce cadre que la question des préfets de zone de défense et de sécurité est abordée.

Les deux rapports précités se révèlent plus particulièrement instructifs à propos des préfets de zone concernant trois points. D'abord, ces deux documents confortent les zones de défense et de sécurité dans leur existence : d'un côté, le rapport de la Cour des comptes les qualifie d'échelon « utile » et « incontesté »³⁵ ; de l'autre, le rapport Rebière/Weiss souligne leur « pertinence »³⁶. Ensuite, ces deux documents affirment la nécessité de renforcer l'échelon interrégional afin d'améliorer la cohérence de l'action de l'État au niveau local et de permettre des mutualisations entre les services ; partant, chacun des deux rapports prend la zone de défense et de sécurité comme un modèle à suivre pour les autres branches de l'activité administrative : « les zones pourraient constituer la circonscription de référence à caractère suprarégional »³⁷. Enfin, ces deux documents soulignent tout

³⁰ La prospective peut se définir comme une démarche consistant, non pas à prévoir l'avenir, mais à élaborer des scénarios envisageables, sur la base de diverses données scientifiques disponibles. Sur ce point, voir Fourastier J., *Prévision, futurologie, prospective*, Les Cours du droit, 1974, p. 4-5.

³¹ Sur les Livres blancs en matière de défense, voir la contribution de Pauvert B. qui figure dans le présent ouvrage.

³² Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

³³ Rebière J.-M. et Weiss J.-P., *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, La Documentation française, 2013.

³⁴ Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, Rapport public thématique, juillet 2013.

³⁵ Cour des comptes, *Rapport préc.*, p. 104.

³⁶ Rebière J.-M. et Weiss J.-P., *Rapport préc.*, p. 47.

³⁷ Cour des comptes, *Rapport préc.*, p. 204.

l'intérêt qu'il y aurait à favoriser une coordination interministérielle, notamment en « faisant coïncider, lorsque cela est pertinent, certains périmètres de directions interrégionales »³⁸. De manière plus précise, la Cour des comptes émet pour sa part l'idée selon laquelle il serait judicieux de faire correspondre le périmètre des directions interrégionales de la police judiciaire et des douanes avec celui des zones de sécurité et de défense.

L'évocation du contenu de ces deux rapports permet de montrer que les zones de défense et de sécurité sont désormais bien inscrites dans le paysage administratif français : leur avenir à court terme semble assuré. Mieux encore, cet échelon pourrait devenir dans les prochaines années le ressort d'exercice de nouvelles missions relevant de la sécurité intérieure comme les douanes et la police judiciaire. Au-delà de cette évolution, d'autres, de plus long terme, semblent également envisageables.

B. Les évolutions à long terme

Au regard des évolutions retracées et envisagées, il est permis de se demander, d'une part, si la zone de défense et de sécurité n'a pas vocation à remplacer le département comme circonscription administrative de droit commun en matière de police et de sécurité et, d'autre part, si le préfet de zone de défense et de sécurité n'est pas susceptible de se substituer au préfet comme autorité locale de police agissant au nom de l'État.

La combinaison de plusieurs indices peut laisser penser que ce scénario ne relève pas de la science fiction. En premier lieu, le département fait l'objet de vives critiques en tant que circonscription de police : d'un côté, il est trop vaste pour assurer une véritable police de proximité ; de l'autre, il est trop étroit pour traiter efficacement un certain nombre de problèmes, notamment en matière de sécurité publique et de police judiciaire³⁹. De ce dernier point de vue, la zone a des atouts à faire valoir pour le remplacer, particulièrement dans un environnement où la plupart des circonscriptions administratives de l'État sont aujourd'hui régionales ou interrégionales. En second lieu, les questions relatives à la sécurité intérieure semblent avoir pris une importance telle qu'elles doivent être traitées par des autorités qui s'y consacrent exclusivement. Le profil du préfet généraliste, en charge de beaucoup de choses et notamment de la police et de la sécurité, peut apparaître aujourd'hui dépassé. La création par le décret du 15 octobre 2012⁴⁰ d'un « préfet de police des Bouches du Rhône », distinct du préfet de département, peut s'interpréter en ce sens. Cette réforme a en effet consisté à détacher les attributions policières du préfet de droit commun pour les confier à un nouveau préfet spécialisé, inspiré du préfet de police de Paris⁴¹. On peut dès lors imaginer qu'à moyen ou long terme, le

³⁸ Rebière J.-M. et Weiss J.-P., *Rapport prév.*, p. 47.

³⁹ Sur ces critiques, voir notamment : Bauer A. et Gaudin M., dir., *Livre blanc sur la sécurité publique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, La Documentation française, 2012 ; Urvoas J.-J., *11 propositions chocs pour rétablir la sécurité*, Fayard, 2011, p. 75-81 et Roché S., *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005, p. 290-291

⁴⁰ Décret n° 2012-1151 relatif à l'organisation et à l'action des services de l'État dans le département des Bouches-du-Rhône.

⁴¹ Sur cette institution, on se permet de renvoyer à notre ouvrage : Renaudie O., *La préfecture de police*,

rôle de représentant de l'État au niveau local, en charge des questions relatives à la police et à la sécurité soit confié aux préfets de zone. Dans le prolongement de ce qu'il est aujourd'hui, le préfet de zone deviendrait tout à la fois une autorité de police et un chef de services de police : en cela, il s'agirait au fond de transposer le modèle parisien au reste de la France.

Une telle évolution encourt deux critiques principales. La première critique tient à l'éloignement du représentant local de l'État en matière de sécurité : sur un espace aussi étendu que la zone, le préfet pourrait sembler relativement inaccessible pour les maires, alors même qu'il constitue leur interlocuteur privilégié. Cependant, cet argument se révèle loin d'être insurmontable dans la mesure où il est probable que dans le futur, les pouvoirs de police municipale soient largement transférés des maires aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale⁴², ce qui contribuerait à rapprocher l'autorité de police locale de l'échelon zonal. La seconde critique tient à ce qu'une telle évolution, en séparant la sécurité de l'administration, viendrait remettre en cause l'unité d'action des préfets de département. C'est un fait que cette unité est un gage d'efficacité⁴³. Malgré tout, on peut remarquer que la création en l'an VIII d'un préfet de police distinct du préfet de Paris a montré qu'une telle réforme est tout à la fois possible et susceptible d'être couronnée de succès.

Les préfets de zone de défense et de sécurité sont en proie au changement. En dépit de leur création récente, ils se sont rapidement implantés dans le paysage administratif français au point de devenir un modèle à imiter dans d'autres secteurs de l'action de l'État où un échelon interrégional apparaît nécessaire. Leur histoire est cependant loin d'être terminée. Au regard des compétences qu'ils exercent actuellement et des services sur lesquels ils ont autorité, il est permis de se demander si les préfets de zone n'ont pas vocation, à moyen ou long terme, à remplacer les préfets de département comme autorité locale de police agissant au nom de l'État. S'il devait en être ainsi, ce serait un peu plus qu'une évolution : il s'agirait d'une révolution.

LGDJ, 2008.

⁴² Sur ce point, voir Guignard D., « Intercommunalité : quelle(s) gouvernance(s) pour les pouvoirs de police ? » in Monjal P.-Y. et Aubelle V., dir., *La France intercommunale, Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, L'Harmattan, p. 255-271 et Martin L., « Le président de l'EPIC à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir », *AJDA* 2012, p. 135-142.

⁴³ Voir en ce sens les contributions réunies dans le numéro spécial intitulé *Le préfet et l'ordre public* de la revue *Administration*, 1996, n° 173.