

INTRODUCTION

Xavier LATOUR

*Professeur de droit public à l'Université de Nice – Sophia Antipolis,
CERDACFF – EA 7267*

et

Christian VALLAR

*Professeur agrégé de droit public à l'Université de Nice – Sophia Antipolis,
Directeur du Centre d'études et de recherches en droit administratif,
constitutionnel, financier et fiscal, CERDACFF – EA 7267*

Le temps s'écoule et les idées évoluent. Dans un article de la défunte revue « Droit et Défense » publiée en 2003, le professeur Bernard Chantebout brossait un tableau très sombre de la recherche juridique sur les questions de défense.

Ce réquisitoire aussi cinglant que plein d'humour mettait en évidence une ignorance réciproque entre la Défense et l'Université. Mais, le sens aigu de l'analyse et de l'anticipation du professeur Chantebout, l'avait conduit à formuler deux observations d'une grande justesse. D'une part, il remarquait que la défense devenait progressivement une dimension de la sécurité et, d'autre part, que « la transformation du Droit est aujourd'hui le plus grand défi auquel se trouve confrontée l'organisation actuelle de la Défense ».

Dix ans plus tard, l'existence de l'Association française du droit de la sécurité et de la défense ainsi que les travaux de ce colloque donnent raison à l'auteur.

Les mentalités et les concepts ont évolué dans la bonne direction.

Les mentalités changent comme nous le démontre ces Actes. Non seulement l'Université en général et les juristes en particulier ont investi le champ de la sécurité et de la défense, mais encore la puissance publique a apparemment compris l'intérêt qu'il pouvait y avoir à s'appuyer sur les enseignants-chercheurs.

Après tout, nous sommes également des serviteurs de l'État, engagés au service de l'intérêt général, en étant animés par cette indépendance d'esprit, cette curiosité intellectuelle et ce doute constructif qui nous caractérisent et sont nos atouts. Les contributions de praticiens de haut niveau soulignent également la nécessité de faire dialoguer la recherche académique et la recherche appliquée. Il est souhaitable que chacun s'enrichisse du savoir des autres.

Par tradition, l'Université est ouverte. Par nécessité, l'administration active doit aussi l'être aux universitaires. À cet égard, nous pouvons espérer que les appels du dernier livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ou du rapport

parlementaire sur la politique du renseignement à favoriser la recherche ne restent pas sans suite.

Quant aux concepts, il ne fait plus aucun doute que la sécurité et la défense sont les deux faces d'une même médaille. Les articles L1111-1 du code de la défense et L 111-1 du code de la sécurité intérieure sont, à ce titre, éloquents. Il s'agit bien de protéger les populations, le territoire, les institutions. La sécurité et la défense sont distinctes pour ne pas avoir le même objet, mais elles sont unifiées autour d'enjeux communs, d'institutions modernisées, et de normes renouvelées. L'existence d'une stratégie de sécurité nationale définie par le code de la défense conforte cette approche puisque « l'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale ».

Le temps n'est plus aux guerres classiques que la défense nationale appréhendait. Les menaces sont diffuses et souvent liées. Elles prennent la forme du terrorisme, des conflits non étatiques et asymétriques, de la criminalité transfrontière, d'une délinquance du quotidien qui sapent lentement mais sûrement la paix sociale aussi sûrement qu'un ennemi extérieur.

Initiée aux États-Unis par le président Truman, en 1947, la notion de sécurité nationale a une fonction englobante permettant à l'État d'avoir une vision large des questions de sécurité. Par nature, la sécurité nationale est beaucoup plus transversale que la défense. Elle appréhende toutes les menaces, tant internes qu'externes, qui peuvent affecter la nation. De plus, là où la défense pouvait avoir un côté réactif (réagir en cas d'agression), la sécurité nationale suppose davantage une anticipation.

Cette évolution des concepts traduit une mutation de l'État et de son droit.

Dans l'exercice de son monopole de la contrainte légitime, l'État doute.

Il est d'abord désorienté. Ses paradigmes classiques sont contestés, y compris les plus fondamentaux. Deux exemples illustrent cette tendance. D'une part, l'État peine parfois à concilier le droit à la sécurité des populations et le respect des droits fondamentaux. Il lui arrive de réagir brutalement à certaines menaces ; souvent, il légifère rapidement et mal, sous la pression de l'émotion, sans pour autant se réformer. D'autre part, il peine à accepter son incapacité à agir avec la seule force publique.

Il est vrai, qu'ensuite, l'État est désargenté. Loin d'être conjoncturelle, cette situation est gravement structurelle. Or, elle influence le format des institutions, les moyens disponibles et, aussi, le droit applicable. Est-il envisageable de développer une politique pénale répressive alors que les prisons sont pleines ? Avons-nous la capacité de réagir aux cybermenaces sans outil technologique et institutionnel supportant un droit qui pourrait rester théorique ?

Enfin et surtout, l'État est déprimé. Certes, il tente de faire bonne figure. Comment pourrait-il en être autrement ? Il en va de sa raison d'être. Alors, l'État s'affirme, au moins sur le papier et, quelques fois, dans les faits. Le papier ne coûtant rien ou presque l'État en noircit. De Livres blancs en rapports, il dresse des constats et envisage le futur. La production se veut conceptuelle et proactive. Pourtant, elle met aussi en évidence des renoncements, des échecs et d'une certaine façon la faillite des élites précédentes.

Comme l'État est encore un peu vigoureux et ne manque pas totalement de ressources, il a des soubresauts. Il intervient sur des théâtres extérieurs ; il essaie

d'exister dans des organisations internationales ; il promeut de nouvelles politiques publiques et tente même de réformer son droit ou ses institutions.

Malgré tout, l'État ne se berce-t-il pas d'illusions en essayant de prouver qu'il a encore prise sur l'environnement ?

Ce contexte troublé n'écarte pas le juriste de sa mission. La norme est, par nature, contingente. Elle est le résultat de concepts ou de leur absence, d'institutions ainsi que d'influences internes et internationales diverses. Alors que les objectifs de la sécurité et de la défense sont globalement confortés, il est essentiel d'en cerner le cadre juridique afin d'en comprendre les limites et les atouts ou d'envisager les évolutions.

Il serait paradoxal que le peuple souverain ne bénéficie pas des éclairages de l'Université sur des questions plus qu'essentielles, existentielles. Parce que nos concitoyens sont à la fois les sujets et l'objet du droit de la sécurité et de la défense, les juristes doivent leur apporter, et à travers eux à l'État, les éléments de réflexion propres à accompagner les mutations en cours ou à venir.

Dans un autre article de référence également publié dans la revue « Droit et Défense », en 1997 (1997/2, p. 4), le professeur Bernard Chantebout répondait à une question de principe : « La multiplication des normes juridiques, obstacle à l'efficacité de la défense ? ». Nous ajouterons la sécurité à l'interrogation de notre collègue.

La tendance lourde mise en évidence était une progression du droit. Comme le relevait l'auteur, la réaction des praticiens était alors faite de prudence, voire de défiance à l'égard de ce qui était bien perçu comme un obstacle. Ce double mouvement est encore d'actualité.

La norme se déploie largement. Elle embrasse un nombre croissant de sujets en fonction de leur apparition (technologies de la sécurité, réorientation de la politique pénale, nouvelle organisation territoriale de l'État...), et en réponse à un besoin de réglementation pour rassurer la puissance publique sur sa raison d'être et le citoyen.

Pourtant, la multiplication des normes n'est pas systématiquement synonyme d'efficacité. Le législateur peut hésiter, agir dans la précipitation ou, au contraire, avec retard, voire ne pas agir du tout. La piètre qualité du droit côtoie parfois un manque de droit. Or, les domaines de la sécurité et de la défense n'échappent pas à cette situation.

Dans le même temps et malgré des évolutions, certains acteurs de terrain entretiennent encore une forme de scepticisme à l'égard de la norme. Les relations entre les forces de sécurité intérieure et la justice ou les difficultés d'agir en opérations extérieures dans le respect du droit international contribuent, par exemple, à illustrer cet état de fait.

Le professeur Chantebout concluait sa démonstration par un appel dont ce colloque est l'écho. Il écrivait « la France doit travailler activement à faire en sorte que ce droit progresse dans le respect de ses intérêts et de ses spécificités ».

C'est exactement ce que l'Association en général et les actes de ce premier colloque (organisé à la Faculté de droit et de science politique de Nice les 27 et 28 septembre 2013) en particulier vont contribuer à faire.

L'Association entend privilégier les échanges constructifs et l'approfondissement. Universitaires et praticiens y trouveront un cadre de débats sur des sujets pointus.

Les thématiques sont abordées de manière transversale. Aucune branche du droit n'est ignorée, tandis que la sécurité et la défense sont étudiées conjointement afin de souligner la cohérence de l'ensemble.

Enfin, l'actualité est privilégiée avec l'ambition que ces travaux marquent le début d'une longue et belle série permettant à tous ceux qui travaillent sur le droit de la sécurité et de la défense de mettre en commun leurs réflexions.