

## LE DUALISME POLICIER A-T-IL UN FONDEMENT CONSTITUTIONNEL ?

Jérôme MILLET

*Officier de gendarmerie, Docteur en droit*

Poser la question de l'existence d'un éventuel fondement constitutionnel du dualisme policier, c'est, d'abord, se confronter à un problème de définition des termes et, ensuite, à une question incidente.

- Le problème de définition doit être vite réglé : en l'absence de définition législative ou réglementaire, il faut s'en remettre à la doctrine pour considérer que le dualisme peut être entendu comme la coexistence et le partage des responsabilités de sécurité et d'ordre publics ainsi que de police judiciaire entre deux forces nationales, l'une à statut civil (la police nationale), l'autre à statut militaire (la gendarmerie nationale)<sup>1</sup> ;

- c'est, ensuite, se confronter à une question incidente, celle de l'obsolescence supposée de la notion de dualisme ; en effet, celui-ci, devenu réducteur, ne correspondrait plus à la réalité du système policier français : pêle-mêle, la montée en puissance des polices municipales ou, demain, territoriales<sup>2</sup>, les douanes, le développement du secteur de la sécurité privée<sup>3</sup>, les gardes particuliers, l'implication des armées dans certaines tâches de police<sup>4</sup>, le développement de services de sécurité dans certaines administrations ou entreprises publiques (comme la police ferroviaire, les équipes régionales d'intervention de l'administration pénitentiaire ou l'administration pénitentiaire elle-même puisque l'article 12 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dispose que « les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire constituent (...) l'une des forces dont dispose l'État pour assurer la sécurité intérieure ») comme, enfin, l'existence de cette institution si « durable, com-

---

<sup>1</sup> En ce sens, v. Watin-Augouard M., « Police-Gendarmerie : coopération et complémentarité », *Droit et Défense*, 1996/4, p. 59-62. Pour le professeur François Dieu, il faut entendre par dualisme « l'existence de deux forces de police différentes, si ce n'est par rapport au cadre juridique de leur action, au moins par leur histoire et leur statut, ainsi que par leur mode d'organisation », in « Faut-il abolir le dualisme policier français. Réflexions à propos de l'ouvrage de Sebastian Roché, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité* », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 59, 2005/4, p. 317.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 553 visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, Sénat, 26 avr. 2013 par François Pillet et René Vandierendonck, cf. Poupeau D., *AJDA*, 2014, p. 1230.

<sup>3</sup> Latour X., « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 7-11.

<sup>4</sup> Chetrit Th., « Le plan Vigipirate : une illustration de la coopération civilo-militaire dans le domaine de la sécurité », *Droit et défense*, 1995/4, p. 57-60.

plexe et singulière »<sup>5</sup> qu'est la préfecture de police militent pour préférer le terme de pluralisme, plus conforme au nombre et à la diversité des services qui concourent à la sécurité.

Certes. Mais, à cette question incidente, il faut opposer, au risque d'être schématique voire brutal, le monopole des compétences de police administrative et de police judiciaire détenues par les militaires de la gendarmerie nationale et les fonctionnaires de la police nationale pour considérer que le dualisme n'a pas vécu et demeure.

Les avantages, théoriques ou réels, du dualisme sont connus :

- d'une part, la possibilité pour le pouvoir en place de disposer de deux forces rendrait improbable l'autonomisation d'un pouvoir policier ; en 2008, le rapport du sénateur Faure sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale le disait sans ambages : « le dualisme policier apparaît ainsi comme un moyen pour le gouvernement de se prémunir contre tout mouvement de contestation de l'une ou l'autre force de police, voire contre toute dérive séditeuse de la part de la police ou de la gendarmerie »<sup>6</sup>,

- d'autre part, la garantie d'indépendance pour l'autorité judiciaire, « gardienne de la liberté individuelle » (art. 66 de la Constitution) qui se manifeste concrètement par la liberté de « choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire » (art. 12-1 du code de procédure pénale), liberté, par ailleurs, rehaussée au niveau législatif depuis la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, en son article 2,

- en outre, troisième avantage, celui de la saine émulation résultant de la concurrence entre deux institutions,

- enfin, disposer d'une force armée dédiée aux missions de sécurité intérieure rend possible une transition entre l'intervention des forces de police et celle des armées, dont elle retarde l'échéance offrant à un gouvernement confronté à une crise majeure la possibilité de ne pas engager la troupe, décision qui a une forte signification politique<sup>7</sup>.

Pour autant, le dualisme est contesté, certains considérant que sa persistance « tient plus à l'inertie des choix passés qu'à l'avantage comparatif que cette configuration procure »<sup>8</sup>. La critique du dualisme sollicite surtout trois répertoires :

<sup>5</sup> Renaudie O., *La préfecture de police*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2008, 584 p.

<sup>6</sup> Faure J., Rapport n° 66 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, Sénat, 29 oct. 2008, p. 60.

<sup>7</sup> L'annexe 1 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure précise que « cette spécificité permet à la gendarmerie nationale de constituer, au sein des forces de sécurité intérieure, un élément de continuité de l'action de l'État avec le domaine de la défense ». Sur cette thématique, Watin-Augouard M., « Le continuum », *Armée d'Aujourd'hui*, n° 171, juin 1992, p. 32-35 et du même auteur, « La gendarmerie et la Défense », *Administration*, n° 154, janv.-mars 1992, p. 43-45, Chevrel Y. et Masseret O., « La gendarmerie, acteur paradoxal de la sécurité intérieure-extérieure », *Rev. intern. et stratégique*, n° 59, 2005/3, p. 56-68 et Millet J., *Autorités de police et sécurité locale*, Ed. Mare et Martin, coll. Bibliothèque des thèses, 2012, p. 230-236.

<sup>8</sup> Roché S., *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005, p. 292.

- le premier consiste en une dénonciation de la complexité des répartitions de compétence de sécurité publique : il en souligne alors les anomalies et en relève les effets pervers. Cette critique manque son but car le législateur et le pouvoir réglementaire ont, au contraire, posé des règles très simples : les zones sous la responsabilité de la police nationale sont les communes de plus de 20 000 habitants et à la délinquance de type urbain<sup>9</sup> ainsi que les chefs-lieux de département<sup>10</sup> ; le reste des communes, dont certaines sont concernées par une délinquance périurbaine, est placé sous la seule responsabilité de la gendarmerie nationale<sup>11</sup> ;

- la réduction des capacités budgétaires de l'État fournit à la critique du dualisme policier un deuxième répertoire : au fondement de cette accusation se trouve l'idée simpliste selon laquelle deux structures sur lesquelles serait répartie la même mission coûtent à l'État plus cher qu'une seule. Ce raisonnement, dont la vie économique et politique de nos sociétés constitue un démenti permanent, vise à fusionner l'ensemble des activités d'un secteur donné pour « faire des économies », ce dernier point devant être considéré comme incontestable. Ainsi, pourrait-il être proposé de fusionner, dans le domaine de la police technique et scientifique, les pôles d'excellence de la police et de la gendarmerie. Au motif d'une *utopie* – le système le plus concentré est celui qui coûte le moins, il s'agit de contrebattre une *réalité* – les pôles fonctionnent chacun à plein régime, sans sous-emploi, ce qui est un signe de vitalité économique.

- ce sont, enfin, les récentes évolutions du ministère de l'intérieur qui fournissent, paradoxalement, à la critique du dualisme policier son troisième et dernier répertoire. Non sans paradoxe, la mutation sans précédent que vient d'accomplir la force publique – le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur – devient argument à charge : puisque la gendarmerie nationale est désormais rattachée au ministère de l'intérieur, est-il pertinent de maintenir le face-à-face, supposé coûteux, de deux institutions chargées de la paix et de la sécurité publiques ?<sup>12</sup>

À la lumière de ces critiques, on voit bien l'intérêt qu'il y aurait à déceler dans la Constitution, le fondement du dualisme policier. En reconnaissant à la dualité des forces de police un caractère supra-législatif, on scellerait dans le marbre constitutionnel la coexistence de la police et de la gendarmerie nationales et on ferait taire, du même coup, les partisans de l'abolition du dualisme. En effet, le dualisme policier ne pourrait être modifié ou abrogé que par une révision de la Constitution. Dès lors, le scénario de la disparition de la gendarmerie nationale – rattachement organique au ministère de l'Intérieur, démilitarisation, intégration dans la police nationale – ne pourrait prospérer qu'au prix d'un processus de réforme plus lourd que celui qui prévaut en matière législative.

<sup>9</sup> Art. R. 2214-2 CGCT.

<sup>10</sup> Art. R. 2214-1 CGCT.

<sup>11</sup> Art. R. 431-2 al. 2 du code de la sécurité intérieure.

<sup>12</sup> Comme le note le député Jean-Pierre Blazy, « il est tout sauf anodin que plusieurs syndicats de la police nationale s'interrogent sur la pertinence de la coexistence de deux forces dont les missions sont, dans leur majorité il est vrai, très proches. La réalisation d'une étude d'impact sur les conséquences de la fusion pour la police et la gendarmerie permettrait sans doute de répondre à cette interrogation. Ses résultats serviraient aussi à prévenir tout faux débat sur le sujet », rapport d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire, Ass. nat., 22 oct. 2014, p. 79.

Or, le dualisme a pu être considéré comme :

- un principe républicain par un ancien ministre de la défense devenu ministre de l'intérieur,
- un principe fondamental reconnu par les lois de la République tant par l'ancien directeur des affaires juridiques du ministère de la défense<sup>13</sup>, devenu, par ailleurs, secrétaire général du Conseil constitutionnel, que par le député Alain Moyne-Bressand, rapporteur du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale devant la commission Défense de l'Assemblée nationale. Ce dernier, en effet, « souhaiterait vivement que la dualité des forces de police soit considérée par le Conseil constitutionnel comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Ainsi, l'existence de la gendarmerie serait constitutionnellement reconnue, la mettant à l'abri des contingences législatives »<sup>14</sup>. Le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale n'ayant pas été déféré devant les juges de la rue Montpensier, le souhait exprimé par le député n'a pas prospéré. Il y a là matière à regret : en effet, comme le souligne le professeur Jean-Marie Pontier, « l'interrogation mérite d'être posée, car les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ne sont pas en nombre indéfini, la dualité en question en présente certains aspects (...) et il serait intéressant d'avoir sur ce point une réponse du Conseil constitutionnel »<sup>15</sup>.

Quel fut donc le raisonnement de Marc Guillaume ? Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 juillet 1971<sup>16</sup>, détermine les conditions exigées pour que soit établie l'existence d'un tel principe<sup>17</sup> dont l'origine remonte à une expression figurant dans le Préambule<sup>18</sup> de la Constitution du 27 octobre 1946<sup>19</sup> :

- il doit s'agir d'une législation républicaine, ce qui écarte la législation intervenue sous d'autres régimes (Vichy) ;
- cette législation républicaine doit être intervenue avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;
- il ne doit pas y avoir d'exception à la tradition qui s'est instaurée au fil des diverses lois intervenues ;
- la norme contenue dans les lois de la République doit avoir un caractère suffisamment général et non contingent : en d'autres termes, la règle invoquée doit revêtir une certaine importance.

<sup>13</sup> Guillaume M., « Droit, existence et action de la gendarmerie », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 196, 2000/3, p. 71-76.

<sup>14</sup> Moyne-Bressand A., rapport n° 1703 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, Ass. nat., 3 juin 2009, p. 10.

<sup>15</sup> Pontier J.-M., « De l'an VI à 2009 : la gendarmerie nationale change », *JCP A*, n° 42, oct. 2009, 2238.

<sup>16</sup> C. const., décision 71-44 DC, 16 juil. 1971, *Liberté d'association*. On sait que le Conseil d'État avait déjà reconnu l'existence de ce même principe fondamental de la liberté d'association dans un arrêt du 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris*, *Rec.* p. 317.

<sup>17</sup> Verpeaux M., « Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou les principes énoncés dans les lois de la République », *LPA* n° 84, 14 juil. 1993, p. 9-13 et n° 85, 16 juil. 1993, p. 6-9.

<sup>18</sup> « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ».

<sup>19</sup> V. Genevois B., « Une catégorie de principes de valeur constitutionnelle : les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », *RFDA*, 1998, p. 477-494.

C'est sur la base de cette jurisprudence que le Conseil constitutionnel a, par exemple, consacré l'indépendance des juridictions administratives et, par suite, la dualité des ordres de juridiction – administratif et judiciaire – comme principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>20</sup>. Examinant chacun de ces critères, Marc Guillaume poursuit en affirmant que la loi du 28 Germinal an VI (17 avril 1798) relative à l'organisation générale de la gendarmerie permet de répondre aux deux premiers critères en tant que cette loi rappelle, à son article 1<sup>er</sup>, que « le corps de la gendarmerie nationale est une force instituée pour assurer, dans l'intérieur de la République, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ». La loi du 28 Germinal an VI pourrait répondre aux deux premières conditions<sup>21</sup>.

S'agissant de la condition de l'application sans interruption, le conseiller d'État affirme qu'elle l'est sans difficulté, la gendarmerie nationale n'ayant jamais cessé d'exister depuis 1798. Et d'en conclure, que la « la dualité des forces de police peut s'assimiler à un principe fondamental reconnu par la législation républicaine »<sup>22</sup>, ce qui « implique en fait que l'on ne peut pas supprimer sans révision de la Constitution l'une des deux forces »<sup>23</sup>.

Aussi séduisante soit-elle, pour un officier de gendarmerie, la démonstration est trop rapide et la conclusion aléatoire : rapide parce que le premier argument, décisif, s'écroule, par l'effet de la codification souhaitée par le législateur : la loi du 28 Germinal an VI a, en effet, été abrogée par l'article 5 de l'ordonnance du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense. Aléatoire, ensuite, parce que le raisonnement se limite à la seule gendarmerie nationale et n'embrasse pas la police nationale – donc la dualité, laquelle est le produit de la fusion de tous les personnels de la préfecture de police – qui, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, avaient conservé le statut municipal qui leur était propre – et de la Sûreté nationale dans le corps de la police nationale. Cette réunion en un corps unique est réalisée par l'article 2 de la loi du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale<sup>24</sup>.

Pour autant, la rencontre entre la Constitution et la force publique existe bel et bien, aux articles 12 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en tant que celle-ci fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

Et la Constitution du 3 septembre 1791, en son titre IV, donne de la force publique une définition fonctionnelle et organique :

<sup>20</sup> C. const., décision 86-224 DC, 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence, Rec.*, n° 8.

<sup>21</sup> L'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 mai 1903 relatif au règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie, abrogé par l'article 25 de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, disposait que : « La gendarmerie est une force instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service. Son action s'exerce dans toute l'étendue du territoire, quel qu'il soit, ainsi qu'aux armées. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication ».

<sup>22</sup> Guillaume M., *op. cit.*, p. 73.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Loi n° 66-492 du 9 juil. 1966 portant organisation de la police nationale, *D.*, 1966, *Légis.*, 327, *Gaz. Pal.*, 1966, II, 44 et *JCP G*, 1966, III, 32161. V. de Laubadère A., *chron. gén. Législ.*, *AJDA* 1966, p. 542-546 et Susini J., « La nouvelle organisation de la police française : la police nationale », *RSC*, 1968, p. 406-413.

- fonctionnelle, au terme de l'article 1<sup>er</sup> selon lequel « la force publique est instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors, et assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois »,

- organique, au terme de l'article 2 selon lequel « elle est composée de l'armée de terre et de mer ; de la troupe spécialement destinée au service de l'intérieur ; et subsidiairement des citoyens actifs, et de leurs enfants en état de porter les armes, inscrits sur le rôle de la garde nationale ».

On voit bien là la similitude de rédaction de la Constitution du 3 septembre 1791 et de celle de la loi du 28 Germinal an VI relative à l'organisation générale de la gendarmerie. Mais, on doit encore constater, avec le professeur Gohin, que l'adjectif « publique » n'a pas été retenu par le législateur révolutionnaire qui lui a préféré celui de « corps »<sup>25</sup> avec la loi du 28 Germinal an VI, d' « arme »<sup>26</sup> avec le décret du 20 mai 1903 ou de « force armée »<sup>27</sup> avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, ce qui nous amène à « interdire le couplage entre la Déclaration et la loi » de 2009<sup>28</sup>. De son côté, le pouvoir réglementaire n'a pas hésité à adosser la Déclaration de 1789 aux compagnies républicaines de sécurité puisque le décret du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines, reprenant aux mots près celui du 28 décembre 1977, dispose que « les compagnies républicaines de sécurité sont un des éléments de la force publique, composé d'unités mobiles de police placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur »<sup>29</sup>.

En somme, il n'y a pas là matière à affirmer que la dualité de la force publique bénéficie d'une assise constitutionnelle.

En revanche, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions se présentent comme des obligations constitutionnelles à la charge du législateur. De jurisprudence constante, en effet, le Conseil constitutionnel rappelle que « la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions (sont) toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle »<sup>30</sup>. Le professeur Pierre de Montalivet considère que l'objectif de sauvegarde de l'ordre public peut être rattaché à l'article 12 de la Déclaration dans la mesure où « la proclamation de la nécessité d'une force publique est une reconnaissance implicite de la nécessité de la sauvegarde de l'ordre public, qui s'opère par le biais de cette force »<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 28 Germinal an VI susmentionnée dispose que « le corps de la gendarmerie nationale est une force instituée pour assurer, dans l'intérieur de la République, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ».

<sup>26</sup> Par exemple, aux articles 54, 67, 75, 78, 80, 84, 96, 113, 119.

<sup>27</sup> Et codifié à l'article L. 421-1 du code de la sécurité intérieure selon lequel « la gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois ».

<sup>28</sup> Gohin O., « La Constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 23.

<sup>29</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2003-952 du 3 oct. 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité reprenant, aux mots près, l'art. 1<sup>er</sup> du décret n° 77-1470 du 28 déc. 1977 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité.

<sup>30</sup> CC, déc. n° 80-127 DC, 19 et 20 janvier 1981, cons. n° 56.

<sup>31</sup> De Montalivet P., *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2006, p. 192.

Mais, c'est sans doute sur le terrain de l'égal accès des citoyens au service public de la sécurité qu'il faut chercher le fondement constitutionnel le plus solide à la dualité policière : comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale présenté par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, « le statut militaire autorise une forte déconcentration des unités qui aboutit à une véritable couverture territoriale puisque la zone de compétence de la gendarmerie s'étend sur 95 % du territoire national, en métropole comme outre-mer. Il permet ainsi à la gendarmerie d'intervenir en tout lieu et participe à l'égalité d'accès des citoyens au service public de la sécurité »<sup>32</sup>. Nul doute qu'une force publique unique, nécessairement civile et concentrée en milieu urbain, remettrait en cause l'égal accès au service public de la sécurité : les espaces ruraux, reculés et éloignés du centre urbain où seraient implantés les locaux de service de la force publique seraient inévitablement délaissés.

La conclusion sera sous forme d'interrogations : La difficulté à trouver un fondement constitutionnel à la dualité policière fragilise-t-elle la police nationale et, plus sûrement, la gendarmerie nationale ? Certainement. Pour autant, rien n'interdit de croire en la supériorité d'un monisme policier. Rien ne prouve non plus que ce monisme garantirait une meilleure sécurité des personnes et des biens, critère qui doit être celui à l'aune duquel toute réforme du système policier doit être envisagée. Là où il se pratique – et encore faudrait-il s'entendre sur ce qui est ainsi nommé –, le monisme montre-t-il des vertus dont serait aujourd'hui privé le dualisme ? Est-on certain que le bouleversement institutionnel que ne manquerait pas de provoquer le processus d'unification ne ferait pas regretter un modèle dualiste ? Jusqu'où est-il pertinent de tirer argument du rapprochement, tant structurel que fonctionnel, entre les institutions pour contester le dualisme ? Peut-être trouvera-t-on ces questionnements frileux. À partir du moment où, forte de ses dernières réformes, la force publique gagne, de l'avis de tous, en efficacité, peu importe que les écarts se soient réduits au sein du système policier car ils ne signifient nullement que la gendarmerie nationale soit la police nationale et inversement et parce qu'ils ne remettent pas en cause la spécificité unique du gendarme, ce militaire à part entière en tant qu'il obéit au statut général des militaires, mais ce militaire entièrement à part au regard de ses missions de sécurité intérieure. À défaut d'une assise constitutionnelle incontestable, c'est bien dans l'efficacité sans cesse renouvelée, de leur action quotidienne, que police nationale et gendarmerie nationale doivent trouver le fondement de leur légitimité et de leur continuité.

---

<sup>32</sup> Exposé des motifs du projet de loi n° 499, Sénat, 21 août 2008, p. 3.