

Centre d'Expertise Lutte contre le Terrorisme

L'usage des armes

Synthèse des interventions

Musée de l'Armée, Paris
12/06/2019

Table des matières

Allocutions d'ouverture	3
Ronan Doaré – Directeur général de l'enseignement et de la recherche des Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan	3
Jean-Paul Laborde – Directeur du Centre d'Expertise Lutte contre le Terrorisme	3
Table ronde 1 : L'usage des armes par les forces de sécurité intérieure	4
Rapport introductif : La loi du 28 février 2017, fruit d'une longue maturation juridique	4
Claudia Guica-Lemarchand – Professeur de droit privé et des sciences criminelles à l'Université Paris-Est-Créteil	
Qu'est-ce qu'une arme ?	6
Florent Baude – Maître de conférences en droit public, Université de Lille.....	
L'usage des armes (L. 435-1 CSI)	7
Marc-Antoine Granger – Maître de conférences en droit public, Université de Franche-Comté	
Dissiper les attroupements par l'usage de la force	9
Bertrand Pauvert – Maître de conférences en droit public, Université de Haute Alsace	
Table ronde 2 : Le rôle des Armées sur le territoire national	10
Rapport introductif : Le rôle des Armées sur le territoire national.....	10
Anne-Sophie Traversac - Maître de conférences en droit public, Université Paris 2 Panthéon-Assas	
L'usage des armes par les forces armées sur le territoire national	12
Magistrat lieutenant-colonel Noémie Nathan - Adjointe au chef de la division des affaires pénales militaires, Chef du bureau des relations extérieures et de la valorisation des compétences	
L'engagement de l'armée de terre sur le territoire national : réalités et réflexions prospectives.....	13
Colonel François-Xavier Moreau - Chef de la Division « Anticipation, Exploitation, Valorisation», Commandement (Terre) pour le Territoire National	
Forces de sécurité intérieure, autorités civiles et usage des armes des forces armées	14
Jérôme Millet- Sous-préfet de Lodève, docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas Paris II	
Table ronde 3 : Quelles évolutions pour les autres acteurs de la sécurité ?	16
Olivier Gohin – Université Panthéon-Assas Paris II	16
L'armement des polices municipales : du libre choix des maires à la généralisation de fait.....	16
Virginie Malochet – Sociologue, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France ; chercheuse associée au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip)	
L'armement de la sécurité privée : une banalisation en trompe-l'œil.....	18
Xavier Latour – Université de la Côte d'Azur.....	
Remarques relatives aux questions de l'auditoire	19

Au cours de cette journée et au fil des conférences sur le thème général de l'usage des armes en France, les principaux sujets abordés ont été les suivants :

- Un cadre juridique réformé pour tendre à l'harmonisation et limiter les tensions entre des forces aux missions similaires
- Les critères d'identification d'une arme
- Les cas d'usage des armes, un cadre juridique bien précis
- Le maintien et le rétablissement de l'ordre et l'intervention des forces armées en complément et soutien des forces de sécurité intérieure
- La présence ancienne et pérenne de l'armée de Terre sur le territoire national régie par le cadre de la réquisition
- Les mécanismes d'exonération de responsabilité pénale relatifs à l'usage des armes
- Le contexte de l'engagement des forces militaires et la mise en place du Commandement Terre pour le territoire national
- Le rapport des polices municipales à l'armement
- Acteurs de la sécurité privée et usage des armes, diverses précautions et un encadrement classique et non-aménagé.

Matinée

Allocutions d'ouverture

Ronan Doaré – Directeur général de l'enseignement et de la recherche des Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan

L'usage des armes sur le territoire est un objet d'étude essentiel, tout d'abord depuis la loi du 3 juin 2016 puis du 28 février 2017. Les attentes vis-à-vis de cette journée sont grandes, et le spectre retenu est large puisqu'il concerne les militaires déployés sur le territoire national, mais aussi les forces de sécurité intérieure, les polices municipales et la sécurité privée.

Les armées ont fait reconnaître leur spécificité par des textes législatifs alors qu'un phénomène de judiciarisation menaçait leur liberté d'action, principe essentiel de la guerre (Loi de programmation militaire de 2014). Différents faits justificatifs ont établi la légitimité de l'action au combat, qui n'est désormais plus sujette à enquête. Face à la menace terroriste, le législateur a reconnu aux militaires le pouvoir de faire usage de leurs armes pour mettre fin à un périple meurtrier, avant de bénéficier plus largement des dispositions du texte du 28 février 2017, établissant un cadre du droit commun de l'usage des armes.

Le danger est de penser à une déjudiciarisation de l'action militaire. Pour l'usage des armes s'imposent plusieurs grilles de lecture en fonction des acteurs et des missions. Il ne faut pas penser que les faits justificatifs sont des immunités et la formation, dans ce contexte général, reste essentielle.

Jean-Paul Laborde – Directeur du Centre d'Expertise Lutte contre le Terrorisme

Après la loi de 2017 établissant un cadre légal pour l'usage des armes en fonction des différents acteurs publics et privés, nous sommes à la croisée des chemins. Les différences entre police et gendarmerie nationale ont disparu, et il est bien de faire aujourd'hui un point sur l'usage des armes par la force publique.

Derrière l'usage des armes se cachent des questions épineuses de droit de la personne humaine, de droit à voir sa vie protégée, mais aussi de l'autre côté de droit de manifester qui doit lui-aussi être protégé. Ces droits sont-ils complémentaires ou contradictoires ?

La plupart du temps, ce droit s'exprime par le droit à la sécurité publique (expression qui cache la protection de droits individuels, trop souvent oubliée par les médias, tels que la protection de la liberté d'aller et venir, la protection des personnes contre les délinquants, par exemple). Il y a donc des éléments de liberté publique à ne jamais oublier, quand on les pèse à l'aune des autres droits de la personne, par exemple la liberté de manifester.

A l'heure des attaques terroriste de 2015, en ce qui concerne l'usage des armes, la balance penchait vers la protection des citoyens et des forces d'intervention (voir de leur légitime défense). Par contre, la protection des droits des forces de sécurité intérieure semble plus soumise à débat dans le contexte des manifestations telles que celles des gilets jaunes.

Comment la force publique va-t-elle pouvoir apprécier et juger de l'usage de ces armes, en particulier des armes spécifiques ? Comment va-t-elle apprécier le moment à user de ces armes, avec toute la notion de proportionnalité, préservant des droits fondamentaux mais en laissant d'autres droits à leur exercice ?

Nous essayerons de trouver des pistes de résolution, pour donner à la force publique les éléments de réflexion.

Table ronde 1 : L'usage des armes par les forces de sécurité intérieure

Rapport introductif : La loi du 28 février 2017, fruit d'une longue maturation juridique

Claudia Guica-Lemarchand – Professeur de droit privé et des sciences criminelles à l'Université Paris-Est-Créteil

Le chemin pour arriver à la loi du 28 février 2017 a été long : « Quand les armes parlent, les droits se taisent » disait Cicéron. Le droit s'est distillé dans toute la société et a marqué de son sceau l'usage des armes, dans les conflits armés ou dans le cadre de la sécurité intérieure.

La loi relative à la sécurité publique (28 février 2017) est une étape importante dans l'évolution de l'usage des armes. Aboutissement d'une évolution juridique longue et symbolique, entre les attentes des forces de l'ordre (manifestations des policiers suite à des agressions dans certains quartiers, ex : affaires de Magnanville et Viry-Châtillon) et les attentes de certains jeunes qui dénoncent des interpellations systématiques utilisant comme étendard l'affaire Théo (toujours en cours).

La sécurité publique est un sujet controversé. Le gouvernement a engagé la procédure d'urgence, et le législateur a englobé des modifications diverses pour affiner et peaufiner différents sujets. La loi du 28 février 2017 s'apparente à la loi-balai de cette législature et s'inscrit dans le développement des prérogatives et de la protection des forces de l'ordre, ainsi que le renforcement de la répression du terrorisme (évocation diffuse). La loi énonce la volonté du législateur de modifier le cadre de l'usage des armes à feu par les forces de sécurité intérieure.

Entre pressions législatives et jurisprudentielles d'ordre interne et international, notamment européen, l'usage des armes a subi un véritable bouleversement. La loi du 28 février 2017 se veut être une accalmie, qui permet au droit de retrouver cohérence et stabilité.

❖ **Des secousses implicites car jurisprudentielles, rendant nécessaires de nouvelles règles**

Le régime juridique interne de l'usage des armes par les forces de sécurité intérieure était éclaté et dépendait de la qualité de l'agent. En principe, le droit de tirer est conféré à l'ensemble des agents armés sous l'autorité des préfetures de police pour assurer, au besoin par la force, l'exécution des actes juridiques et le maintien de l'ordre (police nationale, gendarmerie nationale, douaniers, organisation pénitentiaire, polices municipales, ...). Leurs organisations et régimes sont distincts, compte tenu de leurs missions et nature intrinsèquement différentes, mais les difficultés d'application se sont cristallisées autour de l'usage des armes par les policiers et les gendarmes, chargés d'une mission identique du point de vue de l'ordre public.

Compte tenu de sa parenté avec l'armée, la gendarmerie disposait de prérogatives refusées à la police.

En effet, le décret du 20 mai 1963, article 174, permettait aux gendarmes de faire usage de la force armée dans certains cas, pour arrêter certaines personnes, défendre leur propre personne ou celle des autres, ou pour défendre le terrain sur lequel ils se trouvaient notamment. Le mécanisme en lui-même était donc un mécanisme de déresponsabilisation pénale.

Mais de son côté, la police ne disposait d'aucun régime particulier, étant soumise au droit commun prévu dans le code pénal, comme tout autre citoyen. Le policier pouvait s'exonérer de sa responsabilité pénale en prouvant deux autres causes objectives d'irresponsabilité :

- La légitime défense (article 122-5 du code pénal)
- L'état spécifique de nécessité (article 122-7 du code pénal)

La jurisprudence exonérait les gendarmes de leur responsabilité pénale dès lors qu'ils étaient en uniforme, dotés de leur arme de service et qu'ils accomplissaient leur mission légale, alors que le policier devait quant à lui prouver l'une des deux causes d'irresponsabilité mentionnée ci-dessus. A terme, la rigueur appliquée aux policiers s'est étendue à la gendarmerie.

La Convention européenne des droits de l'homme, dans son article 2, protège le droit à la vie, mais pas de façon absolue car des exceptions sont autorisées (recours à la force absolument nécessaire, répression d'émeutes ou insurrections). Les juges nationaux préfèrent la sauvegarde de l'ordre public tandis que la CEDH privilégie celle des libertés individuelles et les fait prévaloir sur des dispositions d'intérêt général. Les responsables de l'application des lois ne doivent ainsi jamais faire l'usage des armes à feu contre des personnes sauf en cas de légitime défense ou de défense d'un tiers, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Le recours aux armes à feu ne doit se faire que si cela est inévitable pour protéger des vies humaines. Il ne suffit pas que l'usage de la force soit nécessaire : il faut prouver qu'il est absolument nécessaire. La nécessité peut se fonder sur les circonstances de l'espèce, mais il faut prouver qu'il y a une solution qui s'impose dans la situation donnée. Cette application restrictive est appliquée de manière indifférenciée à l'ensemble des forces de l'ordre.

Un arrêt de la Cour européenne dit *Guedner contre France* (17 avril 2014) a été déterminant. Il était question dans cette affaire d'un gardé à vue ayant sauté par une fenêtre et s'étant fait tirer dessus par le gendarme chargé de sa surveillance avec son arme de service lorsqu'il tentait de s'enfuir. Le fuyard, blessé, était finalement décédé de ses blessures par balles. Le tireur, envoyé devant la Cour, inculpé pour « homicide volontaire » avait finalement été acquitté. La Cour considérait en effet qu'il avait agi selon les prescriptions légales encadrant le recours à la force armée. Mais la Cour condamne plus tard la France pour recours à une force meurtrière excessive. Le paysage du droit français devient peu à peu abrupt et torturé, caractérisé par des inégalités entre les forces de l'ordre assurant les mêmes missions, un régime juridique conforme à la lettre de la convention européenne mais le violant dans son application, une crispation des pouvoirs publics et de l'opinion publique auxquels s'ajoutent la pression populaire. Certains membres de la doctrine pénaliste proposent donc l'introduction d'une présomption de légitime défense particulière aux policiers. Les attentats du Bataclan viennent encore aggraver les débats. Le droit français a donc eu besoin d'une phase de transition pour équilibrer les débats.

❖ **Une phase de stabilisation**

Tentée par la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, la stabilisation est matérialisée par la loi du 28 février 2017. Dans le contexte marqué par les attentats terroristes, la loi du 3 juin 2016 introduit un nouvel article 122-4-1 dans le code pénal, permettant à un agent des forces de sécurité intérieure de s'exonérer de toute responsabilité pénale lorsqu'il « a fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but d'empêcher la réitération dans un temps rapproché d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtres venant d'être commis ». La clause de responsabilité a donc une nature hybride, qui a provoqué de nombreuses critiques que la loi du 28 février 2017 avait vocation à corriger: elle est assise sur l'autorisation de la loi mais s'inspire des règles de la légitime défense.

La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité intérieure formule une autorisation de la loi mais s'inspire aussi des causes d'irresponsabilité voisines (causes objectives d'irresponsabilité pénale). Elle est une application de l'article 122-4 du code pénal en tant qu'hypothèse classique de conflit entre plusieurs textes de loi. Elle autorise l'usage de l'arme comme point d'équilibre entre deux intérêts antagonistes : la militarisation de la lutte antiterroriste d'une part, et l'appartenance du terrorisme au droit pénal, qui le soumet à une judiciarisation de ses conditions d'application d'autre part. Elle est le principe général d'usage des armes. C'est pourquoi elle crée le nouvel article L435-1 dans le code de sécurité intérieure, qui devient le texte de référence et constitue la clé de lecture des règles applicables à l'ensemble des forces de sécurité intérieure (régime juridique identique pour les policiers et gendarmes). Elle reprend les conditions européennes d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité.

Enfin, cette loi est l'unification de la légitimité et de la légalité au sein du régime de l'usage des armes : l'une repose sur la lettre du texte quand l'autre puise dans l'esprit de la règle.

En conclusion, on peut constater que la loi du 28 février 2017 est une étape majeure de l'évolution de l'usage des armes par les forces de l'ordre. Finalement, elle s'éloigne de Cicéron, car elle nous enseigne que les armes se taisent quand les lois parlent et que le droit a prépondérance sur la force.

Qu'est-ce qu'une arme ?

Florent Baude – Maître de conférences en droit public, Université de Lille

Il existe de nombreuses définitions relatives aux armes : techniques, juridiques ... mais toutes ne répondent pas aux mêmes objectifs. De plus, face à la grande variété des armes, le droit emprunte deux voies qui ne correspondent pas :

- La catégorisation et la classification (on la voit dans le code de la défense et la sécurité intérieure)
- L'énumération

On distingue donc entre quatre catégories différentes : les armes interdites, les armes soumises à autorisation, les armes soumises à déclaration, et les armes à acquisition autorisée.

❖ **Critères d'identification**

Si l'on recherche la définition usuelle d'une arme, le Littré indique qu'il s'agit d'un instrument d'attaque ou de défense. L'Académie française quant à elle la décrit comme tout moyen permettant d'attaquer ou se défendre. Ces deux définitions permettent de distinguer deux critères cumulatifs : un critère matériel (un moyen) et un critère finaliste alternatif. Le dictionnaire Capitant indique qu'il s'agit d'un objet destiné à l'attaque ou à la défense, soit par nature (revolver) soit par l'usage qui en est fait (cane, ciseaux). Cette nouvelle définition fait également état des deux critères mais se distingue des autres car elle distancie l'arme par nature ou l'arme détournée vers cette finalité.

En France, la définition de l'arme ne se trouve pas dans un code, mais dans plusieurs codes (absence d'un code des armes rassemblant l'ensemble des codifications relatives). Deux raisons peuvent être apportées à cela : d'un côté, la commission supérieure de codification est hostile au maxi et au mini code, et cette codification a donné lieu à des oppositions entre les ministères des Armées et de l'Intérieur, notamment sur la codification du décret-loi du 18 avril 1939. Si le code de la défense ne définit pas la notion d'arme en tant que telle, les deux autres (code de la sécurité intérieure et pénal) comportent bien une telle définition. Ainsi, dans le code pénal (article 132-75), est une arme « tout objet conçu pour tuer ou blesser » tandis que l'article R 311-1 pose l'arme comme étant « tout objet ou dispositif conçu ou destiné par nature à tuer, blesser, frapper, neutraliser ou à provoquer une incapacité » (définition de l'arme par nature mais ignorant celle par destination).

L'ancien code pénal antérieur à 1993 définissait la notion d'arme par une courte énumération (« toute machine, tous instruments ou ustensiles tranchants, perçants ou contondants »). Cette technique par énumération a été abandonnée en 1993 au profit d'une définition plus flexible et plus aptes aux évolutions de la société. Par comparaison, le code de la sécurité intérieure opte pour une très longue énumération (article R 311-1) et fait état de nombreuses armes, formant ainsi un ensemble de très nombreuses définitions. Il vise par conséquent à l'exhaustivité.

Cependant, il est dommage de ne pas trouver d'harmonisation entre toutes ces définitions. L'objectif à poursuivre serait dès lors de comprendre pourquoi il existe tant de définitions aux armes. Si cela est possible, c'est que le droit positif envisage la définition des armes sous divers angles (définitions réelles, par nature et par destination).

La Cour de cassation considère que l'utilisation d'armes lors d'un attroupement et l'existence de sommations par les forces de l'ordre sont étrangères à la constitution du délit. En principe, une arme par destination doit être susceptible de représenter un danger, mais le juge interprète de manière souple cette condition. Sont

ainsi considérées comme des armes par destination un casque, un tournevis, une batte de baseball, une chaise, une bouteille en verre, un tabouret, ... Le seul constat objectif de la présence d'une arme contribuera à la réalisation d'une agression.

Une définition nominale, au contraire d'une définition réelle, confère un sens propre aux termes techniques. Elle n'a pour prétention que de définir les termes employés dans une loi ou un texte international (fins opératoires ou utilitaires). Ces définitions ne sont valables que pour les seules conventions qui les contiennent. Il résulte de cette approche nominale que tant les GMD (Grenades à main de désencerclement), les grenades assourdissantes, que les LBD 40x46 (à l'exclusion de leurs munitions) par exemple relèvent de la catégorie des armes de guerre, ce qui provoque l'émoi si bien des médias que du défenseur des droits. On mesure ainsi les difficultés que peuvent générer les définitions nominales (correspondances des normes de commerce, utilisation, possession avec les armes de guerre).

Laurent Nuñez, Secrétaire d'Etat, a indiqué « la violence illégitime, moi, je ne sais pas ce que ça veut dire ». Il peut y avoir des violences illégales quand la riposte est manifestement disproportionnée ou quand il y a usage de la force sans qu'il n'y ait attaque. Gérard Lizurey, actuel Directeur général de la gendarmerie nationale, affirme pour sa part « je préfère le terme de violence illégitime. Dans le cadre du maintien de l'ordre, les forces engagées répondent à une agression, elles ont donc une légitimité à intervenir ». Ces extraits permettent de revenir sur l'affirmation de Max Weber, selon laquelle « l'Etat revendique avec succès, pour son propre compte, le monopole de la violence physique légitime » (1919). Mais il faut pourtant distinguer, relativement à cette déclaration, la violence de la force (traduction littérale de l'allemand), la force étant un acte de contrainte légitime car exercée en vertu de la loi, quand la violence doit être considérée dans tous les cas comme un acte de contrainte illégitime et illégal. Evoquer la violence légitime est donc un abus de langage, et il serait préférable de parler à propos de l'Etat du monopole de la contrainte légitime, ou du monopole de la force (telle que la force publique est mentionnée dans l'article 12 de la DDHC).

L'usage des armes (L. 435-1 CSI)

Marc-Antoine Granger – Maître de conférences en droit public, Université de Franche-Comté

❖ **Le régime juridique de l'usage des armes commun aux forces de sécurité intérieure**

Ce régime est distinct de celui prévu pour tout citoyen réagissant en situation de légitime défense.

Il existe une tension éternelle entre la liberté et la force, ou encore entre force et justice. La force est nécessaire, son usage jamais anodin, il doit toujours être maîtrisé.

Pour se convaincre du caractère nécessaire, il suffit de lire l'article 12 de la DDHC qui prévoit que « la garantie des droits nécessite une force publique », « cette force existe pour l'avantage de tous ». La force publique est au service des droits et libertés. Deuxièmement, l'usage de la force n'est jamais anodin : elle est dangereuse pour elle-même (use ceux qui la servent) et pour tous les citoyens (l'exercice de la force surtout armée est potentiellement mortel). Troisièmement, l'usage de la force doit toujours être contrôlé, sous peine de dégénérer (ouverture quasi systématique presque automatique dans le cas contraire). Les violences policières, intolérables dans un Etat de droit, sont par conséquent sanctionnées tant sur le plan pénal que disciplinaire). Mais en amont, maîtriser la force nécessite la mise en place d'un cadre juridique pratique et précis de l'usage des armes (principes de l'ONU de 1990 sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu).

En droit interne, c'est l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure qui fixe les règles d'usage des armes communes aux forces de sécurité intérieure, le régime juridique de l'usage des armes étant jusqu'alors peu lisible et peu prévisible. L'article L.435-1, in fine, n'a-t-il pas libéralisé l'usage des armes ?

❖ **Les cinq cas d'usage des armes**

Ces cinq cas s'inspirent des dispositions consacrées anciennement par le code de la défense et par le code pénal et l'article relatif au périple meurtrier. Trois de ces cas nécessitent des sommations préalables.

- **1^{er} cas** : en cas d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique, ou de menace armée de l'une ou l'autre. Pas de sommation initiale requise. Il ressort des travaux parlementaires que ce premier cas d'usage des armes est destiné à préciser les règles de la légitime défense.
- **2^e cas** : défense des lieux occupés par la police et la gendarmerie et des personnes placées sous leur protection. Deux sommations doivent précéder l'usage d'une arme.
- **3^e cas** : arrêt d'un fugitif dangereux. Deux sommations doivent être également énoncées à haute voix avant le passage à l'acte. Le législateur n'autorise l'usage d'armes que si le fugitif est susceptible de perpétrer dans sa fuite des atteintes à la vie ou intégrité physiques des agents ou de tiers.
- **4^e cas** : l'immobilisation d'un véhicule lorsque le conducteur n'obtempère pas et que les occupants sont dangereux, uniquement pour empêcher les occupants de perpétrer des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique dans leur fuite.
- **5^e cas** : réitération dans un temps rapproché d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtres venant d'être commis lorsqu'il est probable que cette réitération ait lieu.

Ces cas d'usage des armes sont également soumis à un périmètre d'application. L'article L. 435-1 constitue une disposition étalon, à laquelle d'autres se réfèrent. Les agents des douanes sont soumis aux mêmes conditions d'usage des armes que les policiers et gendarmes. Les agents de l'administration pénitentiaire sont limités aux deux premiers cas, tandis que les militaires chargés de la protection des infrastructures sur le territoire national dans tous les cas prévus à l'exception du périple meurtrier, alors que les militaires déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle peuvent user des armes dans les mêmes conditions que les policiers et gendarmes uniquement pour immobiliser les moyens de transports (oubli du législateur).

Les agents de police municipale ne peuvent en user que dans le premier cas (décision débattue vivement au parlement car ils sont des primo-intervenants potentiels sur des scènes d'attentats).

❖ **Les conditions communes d'usage des armes**

Les unes sont relatives à l'agent, et les autres aux modalités d'usage des armes.

En ce qui concerne les conditions relatives à l'agent, le premier alinéa de l'article L. 435-1 précise que l'agent doit agir dans l'exercice de ses fonctions. Les cinq cas ne s'appliquent-ils donc pas aux policiers et gendarmes en dehors de leur service ? La réponse est nuancée, en principe ils ne peuvent en faire usage qu'en cas de légitime défense ou d'absolue nécessité. Ce n'est donc que s'ils agissent dans le cadre opérationnel (hors service) qu'ils peuvent faire usage des armes dans les cas prévus. Cette condition « en service/hors service » est nécessaire mais pas suffisante : les agents doivent être vêtus de leur uniforme, des insignes extérieures et apparentes de leur qualité.

L'article L. 435-1 impose aux forces de sécurité intérieure de n'utiliser leurs armes qu'en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée. En unifiant le régime juridique d'ouverture du feu entre policiers et gendarmes, le premier alinéa de l'article L. 435-1 assujettit l'usage des armes aux conditions dégagées par la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette double condition est d'ailleurs une règle de déontologie applicable aux policiers et gendarmes. La période de test jurisprudentiel de l'article L. 435-1 ne fait que commencer, il est donc encore trop tôt pour avoir un réel recul pour l'application concrète de cet article (une illustration jurisprudentielle peut être trouvée dans l'arrêt *Toubache c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme, en 2018).

En conclusion, l'usage des armes doit être indispensable pour sauver sa vie et celle d'autrui, et sur le plan opérationnel, cela implique du discernement (consacré comme exigence déontologique dans le CSI). Cette capacité de discernement doit être au cœur de la formation relative à l'usage des armes, et on ne peut que

féliciter l'action du gouvernement dans ce domaine (mise à disposition de vidéos tutorielles plaçant les agents en situation réelles, ou entraînement par le tir vidéo assisté).

En définitive, l'article L. 435-1 livre une sorte de mode d'emploi de l'usage des armes, indiquant à la fois les conditions d'usage des armes et les conditions générales d'ouverture du feu. Ce mode d'emploi étant très strict, le cadre de l'usage des armes constitue moins une révolution qu'une évolution pédagogique en le sens qu'il synthétise les apports jurisprudentiels en la matière. Il ne faut pour autant pas surestimer ses vertus pédagogiques dans la mesure où la sécurité juridique attendue est relative, car il ne peut pas en être autrement compte tenu de la marge de manœuvre laissée pour chaque situation susceptible de se produire.

Dissiper les attroupements par l'usage de la force

Bertrand Pauvert – Maître de conférences en droit public, Université de Haute Alsace

Les historiens et sociologues se sont intéressés à l'histoire du maintien de l'ordre, tout comme les juristes. Pourtant, peu de travaux envisagent les modalités pratiques du maintien de l'ordre ou du rétablissement de l'ordre après un attroupement. Elles doivent pour autant être analysées car elles sont méconnues mais aussi et surtout car la dispersion des attroupements a provoqué des centaines de blessés graves mais aussi d'estropiés en France depuis un an.

Dans la continuité de la notion de maintien de l'ordre est apparue celle de rétablissement de l'ordre, action qui ne sont pas identiques et s'inscrivent dans une certaine continuité temporelle (prévenir les troupes dans un premier temps pour ne pas avoir à les réprimer, suivies de mesures coercitives et d'interventions plus efficaces si besoin).

La notion de distanciation est fondamentale dans le maintien de l'ordre : il faut maintenir les manifestants loin des forces de sécurité, pour garantir l'efficacité des actions, avec le moins de pertes possible. Le rétablissement de l'ordre apparaît dans une logique différente car force doit rester à la loi.

L'attroupement désigne tout rassemblement sur la voie publique susceptible de troubler l'ordre public. Il n'est pas interdit mais devient délictueux dès lors que ses participants refusent de se séparer après requête des autorités. Il s'agit d'une notion héritée d'un XIX^e siècle qui ne connaissait pas le droit de manifestation.

Depuis la Révolution, le cadre de l'usage de la force n'a guère varié et repose sur l'article 12 de la DDHC, mais les modalités elles ont grandement évoluées.

❖ **Modalités et difficultés du maintien de l'ordre**

On a vu apparaître une professionnalisation et spécialisation progressive du maintien de l'ordre. Elle a d'abord été organique (création de forces dédiées au maintien de l'ordre) puis technique (création d'armes et d'outils spécialement destinés à cette mission).

La Révolution fait le choix de faire assurer sa protection par les citoyens eux-mêmes, ce qui a rapidement montré ses limites car les citoyens étaient insuffisamment sûrs pour assurer cette mission. L'utilisation des forces armées pour mettre fin aux troubles politiques et sociaux ne donna pas non plus entière satisfaction (risque de fraternisation, moyens militaires et réponse trop brutale en l'absence de graduation de la réponse). Des forces spécialisées dans le maintien de l'ordre public ont donc été créées, d'abord avec les pelotons de la gendarmerie nationale. On a aujourd'hui environ 14 000 CRS et 13 000 gendarmes mobiles. La spécialisation des outils a été rendue nécessaire par les conditions du maintien de l'ordre, armes dites de force intermédiaire. Il y a une certaine variété d'armes entrant dans cette catégorie. Les engins lanceurs d'eau sont peu à peu apparus, mais il y en a peu et leur rotation doit être prévue, bien qu'ils soient très efficaces. L'usage de ces armes doit permettre une réponse graduée et proportionnée. Il s'agit donc de permettre leur usage sans qu'on ne recoure aux armes à feu.

Pour autant, la dispersion des attroupements n'est pas aisée car tout rassemblement sur la voie publique peut en prendre le caractère. Le cadre juridique des attroupements est relativement fragile car la Cour de cassation a refusé de transmettre au conseil une QPC relative à la conformité à la constitution du régime encadrant les attroupements.

❖ **Les difficultés soulevées par le rétablissement de l'ordre**

C'est bien dans ce cadre que s'inscrivent les récentes polémiques relatives aux lanceurs de balles de défense (LBD). Le maintien de l'ordre permet assez facilement le maintien à distance, ce qui n'est pas le cas du rétablissement de l'ordre, car par définition, il implique d'aller au contact pour disperser les attroupements. Concernant le recours aux armes de force intermédiaire, deux ont particulièrement fait polémique : les grenades et les LBD. L'emploi du LBD est réglementé par l'instruction du 27 juillet 2007. Leur usage a soulevé un certain nombre de polémiques, et ce depuis qu'ils existent. Leur usage massif dans la répression des manifestations des gilets jaunes a renouvelé les préoccupations. Le conseil d'Etat a rejeté l'interdiction de son usage, tout comme le Sénat a rejeté l'interdiction de son utilisation lors du maintien de l'ordre, mais le défenseur des droits demande depuis 2003 à ce qu'il soit interdit. La question a même pris une envergure internationale.

Le LBD a permis de révéler le maintien de l'ordre par des agents qui n'ont ni la compétence, ni l'organisation nécessaire aux actions de maintien et de rétablissement de l'ordre (85% des coups portés sont à imputer aux BAC, seulement 15% pour les CRS). Ces derniers ont de mauvais comportements, s'expliquant par la formation très courte reçue en école, insuffisante. Ils rendent légitime la réaction des manifestants.

En conclusion, supprimer les LBD conduit à mettre manifestants et forces de l'ordre en contact direct dans la mesure où il s'agit, avec les canons à eau, de la seule manière de tenir les manifestants à distance. Cela ne manquerait pas de laisser des morts de part et d'autre des groupes en opposition.

Table ronde 2 : Le rôle des Armées sur le territoire national

Rapport introductif : Le rôle des Armées sur le territoire national

Anne-Sophie Traversac - Maître de conférences en droit public, Université Paris 2 Panthéon-Assas

La défense du territoire national, de sa population, des institutions et de l'Etat ne peut qu'intéresser les Armées : elles ont un rôle à jouer sur le territoire national. Leur engagement s'effectue dans un cadre juridique qui a évolué, et pourrait encore être ajusté, pour mieux prendre en compte encore la contribution des Armées à la sécurité intérieure.

Plusieurs précautions s'imposent : plusieurs disciplines pourraient être convoquées pour traiter de ce sujet : l'histoire militaire, la sociologie des institutions, ...

Tout d'abord, il convient de spécifier l'épaisseur juridique prise par ce sujet au cours de la dernière décennie.

Rappelons plusieurs étapes :

- La première étape est textuelle et symbolique, franchie dès 2009. Le livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale prenait appui sur la mondialisation de la violence et des menaces majeures à venir, imposant une « transformation des stratégies de défense et de sécurité ». Il signalait des vulnérabilités nouvelles affectant le territoire national et sa population, nécessitant de fait un renouvellement de stratégie, les menaces provenant si bien d'Etat que de groupes non étatiques transnationaux. La stratégie de sécurité nationale avait alors pour objet d'identifier l'ensemble des menaces susceptibles d'affecter la vie de la Nation, la protection de la population, l'intégrité du

territoire et la permanence des institutions de la République. Dès 2009, il s'agit d'une révolution conceptuelle, substituant au concept de défense nationale celui de sécurité nationale.

- La présence de militaire en armes sur le territoire national.
- L'émotion doit être rappelée après les attaques sur le sol national et le besoin de sécurité qui en découle. Déjà avant 2015, les interventions armées à l'extérieur des frontières étaient justifiées en liant l'intervention de l'armée à la sécurité du territoire national. L'année 2015 a été un déclencheur émotionnel, un événement marquant, notamment avec l'opération sentinelle engageant 10 000 militaires sur le territoire.

L'armée de Terre est toutefois singulière sur le sujet et se distingue nécessairement de la sûreté aérienne et de la sauvegarde maritime. En effet, si les militaires surveillent le ciel et la mer, l'armée de Terre n'est pas absente du territoire national, notamment dans la mesure où elle participe à la lutte contre les trafics illicites en soutien aux forces de sécurité (opération harpie, contre l'orpaillage illégal en Guyane). Ces missions sont ponctuelles, plus pérennes, et mobilisent plus faiblement les ressources en personnel. Mais le déploiement s'effectue dans la durée. Le territoire national est alors devenu le premier théâtre d'engagement. Les pouvoirs publics se sont appuyés, à l'excès sans doute, sur la dangerosité de la menace pour justifier une militarisation de la réponse qui a eu des effets pervers.

La menace, constante, implique une présence durable sur le territoire. L'objectif à atteindre est alors vague : sécuriser, empêcher, prévenir, mais pas tout à fait intervenir. En ce sens, les opérations extérieures permettent d'intervenir, quand les opérations intérieures permettent de préserver. C'est donc un équilibre qu'il faut trouver car sur le territoire national, l'armée de Terre s'engage en complément des forces de sécurité intérieures et civiles. Ce rôle s'est inscrit dans la durée et est complexe, car il s'agit d'un second rôle, qui n'est toutefois pas secondaire.

La présence de l'armée sur le territoire national est durable, ce qui est précisé dans les textes. Néanmoins, le droit n'est qu'un outil, toujours perfectible, et cette longue construction juridique ne peut empêcher de s'engager. La récurrence de l'engagement est-elle compatible avec la spécificité militaire ? Alors que la présence de l'armée sur le territoire national prend principalement les traits de l'opération sentinelle, peut-on encore soutenir que l'opération sentinelle est seulement une opération contre le terrorisme ?

Les forces armées ne participent à la sécurité intérieure que dans le cadre de la réquisition, ce que le code de la défense prévoit très clairement. La règle des « quatre i » encadre l'intervention de l'Armée. Ainsi, les Armées peuvent être sollicitées si et seulement si, d'après l'autorité civile, les moyens estimés sont :

- Inexistants
- Insuffisants
- Inadaptés
- Indisponibles

Il ne s'agit plus d'apporter un complément d'effectifs aux forces de sécurité intérieures, mais de garantir dans tous les milieux la capacité de conduire le volet militaire de la sécurité intérieure, pour assurer la résilience de la Nation. S'il y a un continuum entre l'extérieur des frontières et la sécurité intérieure, il s'opère une distinction sensible en évoquant ce volet militaire de la sécurité intérieure face à un volet plus classique.

L'habitude de considérer le rôle de l'armée au seul prisme de l'opération sentinelle est défailante. Le cœur de la spécificité militaire sur le territoire national repose sur d'autres outils encore inexploités. L'épaisseur juridique prise par le rôle supplétif de l'armée de Terre sur le territoire national ne doit pas faire oublier que d'autres mécanismes doivent lui permettre d'intervenir le cas échéant. Rappelons alors les dispositifs juridiques existants.

L'état de siège est un régime d'exception ancien (loi de 1949), utilisé avant la V^e République, prévu par l'article 36. Il s'applique en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée. L'intérêt de ce dispositif se pose après deux années. Mettre fin à l'état d'urgence a été considéré comme un risque politique majeur. Prendre la responsabilité politique de mettre fin à l'état d'urgence a conduit à une application relativement longue, et face à une crise comparable à celle de 2015, reprendre l'état d'urgence pourrait être une solution quand l'état de siège serait un autre mécanisme disponible à ne pas exclure.

En définitive, nous aurions tort de nous habituer à la présence de l'Armée sur le territoire national telle que nous la connaissons actuellement. D'autres régimes sont possibles, certes politiquement osés ou risqués, mais l'acculturation durable de l'armée de Terre sur le territoire national permettrait sans doute à l'autorité civile de les considérer avec un intérêt accru.

L'usage des armes par les forces armées sur le territoire national

Magistrat lieutenant-colonel Noémie Nathan - Adjointe au chef de la division des affaires pénales militaires, Chef du bureau des relations extérieures et de la valorisation des compétences

Avant la loi de 2017, il n'y avait pas de cohérence, pas de lisibilité, pas de prévisibilité de ce cadre légal de l'usage des armes car ce n'était pas le même pour toutes les forces, ce qui posait des problèmes d'égalité (même si elles intervenaient sur des domaines très proches, elles n'avaient pas les mêmes possibilités d'intervention). La maturation a été lente mais s'est achevée par l'arrivée de la loi du 3 juillet 2016 puis celle du 28 février 2017, en occasionnant un changement de philosophie avec le glissement d'une définition négative vers une définition positive de l'usage des armes (cinq cas d'usage légal). Ce changement de philosophie a été voulu par le législateur, pour uniformiser le régime des forces de sécurité intérieure, d'après la volonté de calquer le modèle des policiers sur celui des gendarmes, en y associant les forces armées et autres instances étatiques qui pouvaient avoir à détenir une part de la violence physique légitime. L'objectif était alors de rationaliser le cadre juridique.

Mais si le L 435-1 a créé un régime unifié pour les forces sur le territoire national pour l'utilisation des armes par les forces, ce n'est pas un régime unique. En effet, d'autres moyens existent afin de ne pas voir sa responsabilité pénale engagée lors de l'utilisation d'une arme par les forces et lors d'intervention de manière normée:

- Le régime de la dissipation des attroupements, également prévu pour les forces de sécurité intérieure à l'article L. 211-9 du CSI. Toutefois, cette possibilité reste théorique pour les forces armées, qui n'ont encore jamais eu à utiliser leurs armes dans ce cadre légal ci, qui pourtant existe et est applicable.
- L'usage des armes pour protéger certaines emprises, que sont les zones de défense hautement sensibles. Une excuse pénale spécifique existe pour ce faire (prévue à l'article L. 4123-12).
- La clause exonératoire de responsabilité, s'appliquant dans le cadre d'une opération militaire à l'extérieur du territoire national, le militaire n'est pas responsable pénalement lorsqu'il fait usage de la force armée ou en donne l'ordre dans le cadre de la coercition et dans le cadre de ses missions, et lorsque cela est nécessaire.

On voit donc que le régime n'est pas seulement celui du L. 435-1 pour l'usage des armes par les forces armées.

Toutefois, si l'usage des armes par les forces armées sur le territoire national est quasiment le même que celui des forces de sécurité intérieure, ce n'est pas la seule prérogative ni le seul attribut des forces de sécurité intérieure sur le territoire national, même s'il s'agit d'un attribut important dans la mesure où elles ont également des missions de police judiciaire, qui demeurent strictement réservées aux forces de sécurité intérieure.

L'engagement de l'armée de terre sur le territoire national : réalités et réflexions prospectives

*Colonel François-Xavier Moreau - Chef de la Division « Anticipation, Exploitation, Valorisation »,
Commandement (Terre) pour le Territoire National*

L'engagement des armées sur le territoire national dans le milieu terrestre est une anomalie (la normalité étant les forces de sécurité intérieure et civile) et le refus de la banalisation doit être gardé à l'esprit. « Il s'agit de réinvestir la singularité militaire », sous peine de faire n'importe quoi dans l'engagement des armées, ce qui serait préjudiciable aux citoyens.

❖ **Contexte actuel de l'engagement des armées sur le territoire national**

Les réflexions relatives à l'engagement des armées s'inscrivent dans le cadre de la rupture sécuritaire de 2015 : en quelques jours, ce sont 10 000 hommes de l'armée de Terre qui ont été déployés dans le cadre de l'opération sentinelle. Ce déploiement avait été envisagé lors de l'anticipation d'une crue majeure de la Seine (prêts pour faire face aux conséquences dramatiques de cette catastrophe). La France fait face aujourd'hui à un durcissement des menaces, qui tendent à devenir endogènes, plus diffuses, plus dangereuses. Elles se conjuguent avec les facteurs de risque que constituent la fracture sociale et territoriale, les mouvements de population massifs connus en 2015 et 2016, et les vulnérabilités croissantes de nos sociétés atomisées et ouvertes. L'engagement des armées en défense civile repose le plus souvent sur leur engagement en sécurité publique. L'armée de Terre a donc dû s'adapter et suivre un mantra simple : celui de ne pas subir l'engagement sur le territoire national mais de l'assumer, sans pour autant le promouvoir.

Assumer cet engagement sur le territoire national, c'est avant tout en anticiper l'occurrence, préparer les forces terrestres, dans l'unique but d'être en mesure d'intervenir en complément des forces de sécurité intérieure dédiées, dont c'est la mission et dès lors que les autorités politiques le jugent nécessaire.

L'engagement sur le territoire national est ancien et pérenne (bien avant 2015), même s'il a grandement évolué. Avant 2015, il s'agissait essentiellement d'un engagement sous forme de demandes de concours en sécurité civile. Désormais, l'engagement s'apparente de plus en plus à une co-production de sécurité intérieure. Il a considérablement évolué, passant d'interventions très militarisées dans le domaine maritime et aérien, vers une action également militarisée et pérennisée dans le domaine terrestre, et peut-être demain dans le volet cyber.

Deux cadres de référence déterminent les conditions d'engagement des armées :

- Le contexte depuis 2015, caractérisé par une menace djihadiste qui ne faiblit pas mais se déplace et se recompose, et requérant ainsi une mobilisation de toutes les politiques publiques, de l'ensemble de l'Etat et des forces publiques, dont les armées sont un des paramètres.
- La posture de protection terrestre, désormais pérennisée par la Loi de programmation militaire 2019-2025, organise les conditions d'une contribution durable des armées à la défense et à la sécurité de notre territoire, face à la menace terroriste d'inspiration djihadiste. C'est une posture interarmées qui s'intègre à la fonction stratégique renouvelée « protection » et en constitue le principal élément d'évolution. Il s'agit d'un cadre mettant en cohérence l'ensemble des actions menées en métropole ou outre-mer. Sa géométrie est variable selon trois facteurs : le degré de la menace et son caractère militaire ou paramilitaire, le niveau de saturation des forces intérieures primo-intervenantes, et la volonté politique de passer à une étape supérieure dans la réponse de l'Etat.

❖ **Le commandement Terre pour le territoire national : vocation et ambition**

En 2014, les premières esquisses d'un nouveau modèle d'armée de Terre se dessinent, reposant en premier lieu sur un rééquilibrage de l'offre stratégique de l'armée de Terre au profit d'un effort sur le territoire national, plus largement sur la prospection.

Le pilier du territoire national au sein de l'armée de Terre représente une communauté de plus de 43 000 personnes, intégrant également les 24 000 réservistes de l'armée de Terre, première composante de la Garde nationale. In fine, le commandement Terre territoire national a comblé un vide et a suscité une dynamique nouvelle interarmées et interministérielle.

❖ ***Réflexions sur la dynamique sur laquelle l'armée de Terre s'appuie pour son engagement sur le territoire national***

La réponse de l'armée de Terre aux nouveaux enjeux du territoire national est avant tout un changement de posture et repose sur la devise du *Comm TN* « être prêt ». L'intervention des forces terrestres est pensée comme ultima ratio : faire appel aux armées quand le ministère de l'Intérieur et les forces qui lui répondent sont en situation d'échec (sans jugement de valeur). Mais elle est aussi pensée selon une logique de va et vient de court terme, permettant de stabiliser une situation ou de façonner une situation de crise pour la ramener à la portée des moyens du ministère de l'Intérieur, ou de plus long terme, qui permet au ministère et à ses moyens dédiés de s'adapter à une situation qui va durer dans le temps.

Le plan TN court sur une période 2018-2023, a été signé par le CEMA en 2018 et vise à préparer et anticiper les forces terrestres à travers une montée en puissance, pour être capable en 2023 de déployer une force terrestre interarmes structurée autour d'un échelon divisionnaire. Il s'agit d'un plan ambitieux mais progressif, calé sur des événements internationaux majeurs comme la coupe du monde de rugby de 2023 et les jeux olympiques 2024, qui mobiliseront l'ensemble des moyens de l'Etat. Il est articulé en trois lignes d'opération : réactivité, interopérabilité et anticipation. Ce plan organise la réappropriation du territoire national par l'armée de Terre. On peut concevoir que l'on soit à nouveau surpris par un événement, mais on ne pardonnera pas de ne pas avoir fait l'effort de s'y préparer.

Forces de sécurité intérieure, autorités civiles et usage des armes des forces armées

Jérôme Millet- Sous-préfet de Lodève, docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas Paris II

La protection du territoire constitue la mission essentielle de l'armée française. L'importance conférée au territoire s'explique par le lien indissoluble entre territoire et indépendance nationale : c'est parce que l'intégrité du territoire est préservée que l'indépendance est assurée. Or, les armées ont pour mission de préparer et d'assurer par la force des armes la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation. Mais elles sont aussi de plus en plus impliquées dans la sécurité intérieure. L'intervention des armées connaissent un renouveau dans l'espace terrestre, aérien, et maritime, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Les différents attentats enracinent la présence des français dans le quotidien des français.

En mer, ce sont les trafics illicites, le terrorisme, et la résurgence de la piraterie et le terrorisme qui motivent l'intervention de la Marine. L'espace aérien est également concerné par ce continuum. L'action de l'armée de l'Air est aujourd'hui également orientée vers la sûreté et elle exerce désormais une véritable police du ciel par une posture permanente de sûreté mettant en œuvre des mesures actives de sécurité aérienne et délimitant des zones d'interdiction temporaire. De plus en plus, les forces armées sont censées conduire des opérations de maintien de la paix dans lesquelles elle ne doivent pas user de violence mais se comporter comme des forces de police. Désormais, militaires et policiers sont plus ou moins confondus au nom de ces nouvelles missions confiées aux armées et du continuum de sécurité.

❖ ***Les forces de sécurité intérieure permettent d'éviter le recours prématuré et à titre principal des forces armées***

Une bonne articulation des forces de sécurité intérieure et extérieure nécessite une coordination du renseignement d'origine civile ou militaire, mais aussi sur le caractère mixte de la gendarmerie nationale et les formes contemporaines des missions assignées aux armées. La gendarmerie appartient aussi aux forces

armées : l'ambivalence de la gendarmerie, la double formation policière et militaire des officiers, permet de compléter les capacités d'intervention des forces de sécurité intérieure, en évitant un recours prématuré et à titre principal des armées. Cela facilite également le discours conjoint.

La gendarmerie permet de passer d'une situation normale à une situation de crise en favorisant une articulation à géométrie variable de tout dispositif de sécurité. Enfin, le régime de police d'état (communes dont la sécurité publique est placée sous responsabilité publique du chef-lieu de la police nationale) favorise l'action des forces armées.

❖ ***La participation de l'armée au maintien de l'ordre constitue un ultime recours et se fait en appui des forces de sécurité intérieure***

Le maintien de l'ordre se caractérise par deux principes dominants et directeurs : la graduation d'emploi de la force et la distinction entre forces civiles et militaires. Or la participation des forces armées au maintien de l'ordre sur le territoire est l'illustration la plus topique du continuum (opérations sentinelle et vigipirate). Reposant sur le mécanisme de la réquisition, le dispositif s'avère solide mais complexe et perfectible. Le régime de réquisition est issu de plusieurs textes, dont il découle que les forces armées (sauf la gendarmerie nationale) ne peuvent participer au maintien de l'ordre public que lorsqu'elles sont légalement requises. Deux points doivent être éclairés, cependant :

- Concernant les autorités pouvant requérir les forces armées, les autorités compétentes sont les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, les préfets de zones de défense et de sécurité, les préfets de départements et les préfets maritimes en mer. Le langage utilisé est de plus en plus commun.
- Concernant le caractère exceptionnel de la participation des forces armées au maintien de l'ordre impliquant la confrontation à une foule hostile, les armées n'ont pas vocation à encadrer des manifestations impliquant le contrôle et la dispersion de foules et ne peuvent intervenir qu'en ultime recours sur décision de l'autorité compétente. Lorsqu'elles sont requises, les forces armées font partie de la force publique.

❖ ***Effet de la réquisition***

Lorsque la gendarmerie se trouvait débordé, jusqu'en 1994, et quand le gouvernement voulait envoyer un message fort, l'armée était souvent envoyée en renfort. Ces interventions se traduisirent souvent par des morts pour des raisons techniques mais aussi car l'armée est entraînée à tuer. Depuis, elles n'ont plus été engagée directement dans des situations de confrontation à la foule. Dans ces conditions, la loi du 28 juillet 2015 est déterminante car elle prend acte dans la durée d'une menace terroriste majeure mais aussi de l'opération Sentinelle. La participation des armées au maintien de l'ordre devient plus structurante.

Sur l'usage des armes, il faut distinguer les cas d'usage en maintien de l'ordre et hors maintien de l'ordre. D'un point de vue juridique, l'usage de l'arme doit être proportionné : face à une situation présentant un danger pour eux-mêmes ou autrui, les militaires doivent choisir la réponse la plus adaptée. Les règles d'engagement n'étant pas communes entre militaires, gendarmes et policiers, cela a été source de tensions. Mais les attentats de 2015 ont révélé que ce cadre légal n'était pas du tout adapté à la lutte contre le terrorisme. Il a donc été étendu aux douaniers et aux militaires déployés sur le territoire national. Deux conséquences peuvent être soulignées :

- On observe une volonté des armées de sortir du cadre exclusif de la légitime défense pour épouser celui plus large des faits justificatifs
- Cette évolution du droit correspond à un besoin

Pour autant, quelques difficultés subsistent en la matière, notamment :

- L'armement des militaires : le Famas est-il adapté aux missions exercées sur le territoire national ? Ces missions sont la plupart du temps exercées en milieu urbain. Une arme de poing pourrait être plus performante et une dotation supplémentaire en arme de poing a été demandée par les députés Pietra Santa et Fenecq dans le rapport après les attentats de Charlie Hebdo.
- Dès lors que les forces de sécurité sont soumises aux mêmes règles, dans quel ordre peuvent-elles intervenir pour apporter une réponse armée ? Existe-t-il une préséance en matière d'armes, ou bien le premier arrivé/mieux placé est-il celui qui a vocation à mener la mission ? Il faut éviter que le flou ne se pose entre les primo et secundo-intervenants.

En conclusion, à travailler sur le territoire national sous un régime juridique identique à celui des forces de sécurité intérieures, dans un contexte où l'autorité judiciaire recherchera les circonstances dans lesquelles il aura été fait usage des armes, l'éventuel ilot d'irresponsabilité dont aurait pu bénéficier les armées hors du territoire national disparaîtra comme il a pu disparaître au profit des forces de sécurité intérieure.

Table ronde 3 : Quelles évolutions pour les autres acteurs de la sécurité ?

Olivier Gohin – Université Panthéon-Assas paris II

Il y a une ambiguïté dans l'expression de droit de la sécurité et de la défense : nous n'avons pas encore aujourd'hui de concept global qui regroupe de manière transversale les éléments de la sécurité nationale (encore morcelée).

L'armée de Terre a une seule mission : assurer la défense de sa nation, de son peuple, de son territoire, et de ses institutions. Il n'a pas de mission première ou secondaire, mais une mission unique (les militaires de la mission Sentinelle ne sont pas en mission secondaire).

L'armement des polices municipales : du libre choix des maires à la généralisation de fait

Virginie Malochet – Sociologue, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France ; chercheuse associée au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip)

La police municipale n'existe que depuis 1941 et ne relève pas du champ régalien ou de l'Etat, mais s'est peu à peu imposée ou réimposée dans le paysage de la sécurité publique (3^e force de sécurité du pays). Le rapport sur le continuum de sécurité des députés Fauvergue et Thourot propose 70 mesures, dont l'une a beaucoup fait parler : celle préconisant de rendre obligatoire l'armement des polices municipales sauf décision justifiée du maire. Cette mesure n'a pas encore été définitivement adoptée, mais si c'était le cas, on assisterait à une inversion du principe actuellement en vigueur, celui du non-armement des policiers municipaux.

Cette question d'armement des polices municipales est récurrente dans le débat public, et c'est plutôt le port d'arme à feu qui fait débat. Il s'agit d'une question qui, par-delà la dimension juridique, touche au statut des policiers municipaux, à leur image publique et leur degré de reconnaissance. Elle continue de faire l'objet de politisations qui révèlent et véhiculent bien des positions sur les métiers de l'ordre et la perception du milieu d'intervention.

Cette question répercute de forts enjeux de légitimation pour les polices municipales et qui se rapportent à leur rôle dans le dispositif de sécurité intérieure (rôle qui a fortement évolué).

Cette évolution a été marquée par plusieurs séquences :

- ❖ **Années 1980** : On observe une résurgence assez anarchique des polices municipales, non sans dévoiements manifestes. Dès le début des années 1980, le débat parlementaire a initié la nécessité

d'encadrer le développement de ces polices municipales en expansion. Dans notre contexte national, les critiques et controverses étaient fortes, mais les polices municipales ont crû à cette période. Il n'y avait alors que peu de restrictions concernant les calibres possibles. Le maire décidait d'armer ou non la police municipale, puis les policiers décidaient du calibre. En 1998, 38% des polices municipales étaient alors armées.

- ❖ **En 1999**, un véritable cadre juridique est fixé à travers la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, qui constitue l'entame de l'institutionnalisation de ces dernières. Dès lors, les polices municipales qui continuent de se développer gagnent en visibilité et légitimité publique. L'une des principales avancées de cette loi est le régime limitatif qu'elle introduit, qui n'a connu quasi aucune modification jusqu'alors sinon des ajouts d'armes autorisées dans les polices municipales. Ce régime nous dit que c'est sur motivation du maire que les polices municipales peuvent obtenir une autorisation préfectorale limitative du port d'arme. Le principe est donc le libre choix du maire, et les positions sont bien différentes. Cette question a été très clivante, et a beaucoup divisé, y compris dans les rangs des policiers municipaux. A l'époque, les policiers municipaux étaient déjà assez nombreux à considérer que l'uniforme les exposait au danger et que « le flingue à la ceinture faisait partie de la tenue », faisant ainsi partie intégrante de la fonction. D'autres, très minoritaires, ne ressentaient pas le besoin de porter l'arme et certains se prononçaient même contre ce dernier, allant jusqu'à évoquer l'argument selon lequel le rapport au public et la relation à la population serait changés par le port d'arme (qui introduirait une distance tout en contredisant la vocation du policier municipal en suscitant l'appréhension).

Le positionnement des polices municipales sur la question des armes à feu renvoie évidemment à la perception des risques et de l'environnement, à la manière de définir l'identité professionnelle et représentation symbolique. Mais à mesure qu'elles se développent, les polices basculent vers une logique plus interventionniste. En mai 2010, un évènement tragique est venu raviver le débat, à savoir la mort d'une jeune policière municipale tuée par un commando de malfaiteurs lors d'un braquage. Les chiffres du ministère de l'Intérieur indiquent alors à ce moment une hausse des policiers municipaux armés (tous types d'armes confondus, y compris bâtons de défense par exemple) passant de 75% en 2009 à 82% en 2014. Toutefois, la part des agents dotés d'une arme à feu reste cependant assez stable à ce moment-là (autour de 40%).

- ❖ **L'année 2015** marque un point d'inflexion, une rupture sécuritaire. C'est en effet une nouvelle séquence qui s'ouvre, caractérisée par une légitimation pleine et entière de la police municipale dans une logique sécuritaire renforcée. L'arme semble s'imposer par-delà les clivages et résistances intérieures. Les attaques terroristes ont infléchi le débat, mais les réactions des syndicats restent vives. Sous pression, de nombreux élus locaux jusqu'alors indécis ont revu leur position et ceux qui refusent de doter leur police municipale d'armes sont devenus minoritaires. D'après les derniers chiffres, fin 2016, 44% des polices municipales étaient dotées d'armes à feu (contre 39% en 2015). De fait, même si le régime juridique n'a pas bougé, l'armement se répand dans les polices municipales. Quant à l'Etat, il soutient cette évolution et y participe via différentes mesures telles que l'octroi de subventions pour l'achat de gilets pare-balles, l'ajout des pistolets semi-automatiques de 9mm à la liste des armes autorisées, ou l'adoption de la loi de juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence et assouplissant les conditions d'armement des policiers municipaux. Il revient toujours au maire de faire la demande de port d'arme pour les agents, mais dorénavant il n'a plus besoin de circonstancier sa demande (même s'il en est toujours à l'origine) et le préfet n'est plus fondé à s'y opposer.

Concernant les conditions relatives à l'usage des armes, la loi du 28 février 2017 change peu la donne pour les policiers municipaux car c'est toujours au cas n°1 (légitime défense) que répondent les conditions d'usage des armes de la police municipale.

La tendance est donc à la généralisation de l'armement des polices municipales (dynamique d'évolution qui a connu de forts effets d'accélération dans le contexte de lutte antiterroriste des dernières années). Toutefois, cette dynamique s'inscrit dans la continuité d'un mouvement plus large de recomposition du dispositif de sécurité intérieure qui résulte d'une logique de décentralisation de l'action publique (restriction des ressources de l'Etat). Il traduit aussi un durcissement des modèles d'action, avec cette généralisation de l'armement.

Pour conclure, souvent, cette question de l'armement cristallise le débat sur les polices municipales, ce qui paraît un peu réducteur car si importante soit-elle, elle ne saurait saturer l'espace de réflexion sur ces polices et le rôle qu'on leur donne à jouer aux côtés des forces de sécurité intérieure. Il est nécessaire d'interroger le sens de la professionnalisation et des finalités de l'action des policiers municipaux quant à savoir comment exercer leurs nouveaux pouvoirs tout en travaillant leur ancrage local, les liens avec les divers partenaires et rapports avec la population. Ces éléments font leur force et ne doivent pas être négligés (y compris en matière de police judiciaire et de lutte antiterroriste).

L'armement de la sécurité privée : une banalisation en trompe-l'œil

Xavier Latour – Université de la Côte d'Azur

La sécurité privée ne peut se confondre avec les forces publiques de sécurité intérieure. Elle est extérieure à l'Etat par définition, et pourtant l'Etat la contrôle étroitement. Sur ces questions d'armement, tout a basculé avec la loi du 28 février 2017 qui aurait banalisé l'armement de la sécurité privée (au sens d'une acceptation sociale et sociétale de l'armement de la sécurité privée). En réalité, cette banalisation est surfaite, car la loi de 2017 et les décrets qui l'ont complétée font évoluer le cadre juridique de l'armement de la sécurité privée et étendent ses possibilités, mais elles existaient déjà.

Le législateur a voté la loi de 2017 dans une forme de consensus habituel, mais les dispositions n'ont pas soulevé de débat très important et le conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer. Sommes-nous prêts pour autant à accepter cet armement de la sécurité privée ? La réponse à cette interrogation est bien incertaine, car la sécurité privée elle-même n'est pas prête à être armée.

En effet, les entreprises de sécurité privée ne souhaitent pas les évolutions portées par la loi de 2017. Ces évolutions sont à imputer à l'Etat, pour trois raisons principales :

1. Le contexte sécuritaire et la menace terroriste
2. L'Etat faisait et fait toujours face à une mobilisation très forte de ses forces publiques, notamment pour des gardes statiques, et il fallait trouver des solutions de remplacement
3. L'Etat s'est appuyé sur des forces de sécurité privée qui existaient avant 2017 (transporteurs de fonds, par exemple) et dans un domaine particulier, le législateur avait aussi autorisé l'armement à bord des navires.

Trois évolutions ont été apportées par la loi, mais ces dernières sont d'un intérêt inégal. La plus justifiée concerne les agents de protection rapprochée, qui, jusqu'à 2017, ne pouvaient être armés, ce qui suscitait des difficultés notamment en termes d'avantages concurrentiels (concurrence déloyale sur le territoire national français, face aux agents de protection étrangers accompagnant leur clients). Le monde de la protection de personnes revendiquait le droit d'être armé et l'obtenait parfois dans des cas particuliers.

L'autre évolution concerne les agents privés de sécurité du quotidien, dans notre environnement immédiat (supermarchés), exposés à des menaces et victimes de violence. Cette possibilité n'existait pas, car tout a été conçu en France pour décourager le port d'arme chez les acteurs de la sécurité privée. Rien ne les incitait à demander des armes de défense (encore moins le code de déontologie, où deux dispositions sont contraires au port d'armes, à savoir le fait que l'agent doit interdire toute violence, et une disposition interdisant l'armement).

Enfin, la troisième évolution, la plus significative (art L611-1bis), crée l'activité de sécurité renforcée armée dans des lieux exposés à un risque exceptionnel (innovation suite aux attentats de 2015). Il s'agit d'une évolution remarquable car la loi a créé un nouveau métier, avec une nouvelle logique. Jusqu'alors, la sécurité privée avait été conçue en France dans une logique préventive. La loi de 2017 pose une logique d'action, une utilisation de la contrainte avec la bénédiction de l'Etat. Or, très peu d'opérateurs vont être capables d'intervenir, car il faut avoir conscience que dans ce domaine, les investissements pour les entreprises sont extrêmement importants, les prix de vente sont élevés, et il y a une grosse prise de risque politique.

Toutefois, le législateur n'a pas ouvert le domaine de l'armement à la sécurité privée sans prendre de précautions. Il a donc défini des conditions d'exercice très rigoureuses :

- La loi insiste sur l'exclusivité de l'activité.
- Il existe des règles spécifiques relatives à la formation des agents (un seul centre certifié apte à la dispense d'environ 140h de formation) et au stockage des armes.
- L'usage des armes est très encadré.

La question principale consisterait à savoir si l'on peut s'exonérer ou pas d'infraction, car quoi qu'il arrive, les agents privés de sécurité doivent agir dans le cadre classique et non aménagé de la légitime défense. Il n'y a pas eu d'extension du cadre classique pour ces agents. On a donc une tradition française assez rétive à l'armement, un cadre juridique qui traduit une prudence de l'Etat (justifiée), et une prudence des entreprises (qui s'explique aussi par le profil des agents privés de sécurité dans certains cas).

Il est donc assez probable qu'en matière de sécurité privée armée sur le territoire national, cela reste un marché de niche. A terme, l'Etat va devoir trouver d'autres solutions car les effets attendus ne viendront certainement pas.

Remarques relatives aux questions de l'auditoire

- Le taux de refus des cartes professionnelles est actuellement égal à 12%. Il s'agit d'un chiffre qui augmente d'année en année, révélant que l'on ne donne pas cette licence à n'importe qui, et que l'on ne donne encore moins une arme à n'importe qui.
- Il existe un ensemble de contraintes particulières propres à la SUGE (Surveillance générale de la SNCF) et GPSR (Groupe de protection et de sécurité des réseaux, de la RATP) :

Il faut avoir en tête que ce sont deux services hybrides, et non pas des sociétés de sécurité privées, mais deux services qui dépendent d'entreprises publiques, elles-mêmes dépendantes de l'Etat. Vis-à-vis des sociétés de sécurité privées, leur intervention est très contraignante, en termes de formation initiale et continue, et de stockage des armes. A la SNCF, ils ont renouvelé l'équipement en armes à feu de catégorie B (avant les agents utilisaient des revolvers, ils sont désormais équipés de pistolets semi automatiques) qui fait écho au contexte sécuritaire. Précédemment ils avaient des revolvers avec un barillet de cinq cartouches à mettre à la main, et donc une très faible capacité de tir. En situation d'urgence et de stress, il était très difficile de réagir. Les pistolets d'aujourd'hui sont plus adaptés à la menace sécurité.

Le GPSR va être confronté à la même particularité, à savoir un cadre économique extrêmement contraint. Dans le contexte des gilets jaunes, les services de la SNCF sont sollicités pour protéger les infrastructures de transport, mais cela a un coût. Ils doivent contractualiser ces prestations, car sans contrat, aucune intervention n'est possible (soumission au contrôle d'une autorité).

La cohérence du système et le continuum de sécurité sont primordiaux. Savoir comment chaque acteur se positionne par rapport à l'autre et connaître la position et la prise de responsabilité de l'Etat dans l'organisation de cette cohérence est nécessaire.