HAL open science

# Rapport de synthèse

Christian Vallar

**To cite this version:**

Christian Vallar. Rapport de synthèse. Revue Lexsociété, 2022, 10.61953/lex.2914 . hal-03601659

**HAL Id: hal-03601659**

**https://hal.science/hal-03601659v1**

Submitted on 8 Mar 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# Rapport de synthèse

*in* X. LATOUR (dir.), *L'autorité et la sécurité : l'exemple de la gendarmerie nationale*, Université Côte d'Azur, 2021

**CHRISTIAN VALLAR**
*Professeur agrégé de droit public*
*Directeur du Centre d'études et de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF)*
*Université Côte d'Azur*
*Avocat au Barreau de Nice*

**Résumé** : Ce texte de synthèse reprend en les résumant les traits saillants et les idées majeures des différentes communications présentées, qui se répondent sur la nature de l'autorité et de ses enjeux pour l'État, la gendarmerie et les citoyens.

**Mots-clés** : autorité ; État ; gendarmerie ; citoyen ; droits ; souveraineté

**1.** A titre d'ouverture, le Général François Daoust a évoqué un thème qui va revenir constamment : l'adaptation permanente de la gendarmerie. Il n'y a pas de pause. Le CREOGN qu'il dirige offre des possibilités de réflexion que ce soit en partenariat avec l'Université ou pour répondre à des commandes du terrain.

**2.** Le Général de corps d'armée, dirigeant la Gendarmerie de la Région PACA, le Général Arnaud Browaëys, a rappelé le partenariat ancien entre Nice et la Gendarmerie, que nous avions là un thème d'actualité, le thème du colloque, rappelant la démocratie et l'autorité d'après Saint-John Perse qui n'était pas un juriste mais un diplomate poète ou un poète diplomate, et que l'autorité commençait par des images d'uniforme (que l'on allait retrouver plus tard dans l'intervention du professeur François Dieu), les barrettes, les fonctions, toute l'échelle gendarmique à gravir, et à gravir depuis le début, sur le terrain, car un officier de gendarmerie commence par être lieutenant, il n'est pas directement commandant, colonel ou bien général. Il y a tout un savoir-être.

**3.** Le Doyen Xavier Latour considère que les forces de l'ordre certes incarnent l'autorité mais que le pouvoir de commander soulève des contestations soit parce qu'il en fait trop, soit parce qu'il n'en fait pas assez, toujours en situation de crise. Or l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et des citoyens rappelle la nécessité d'une force publique pour tous qui sert la société, du moins dans un modèle démocratique libéral. Et donc contester l'autorité est normal afin d'éviter le pouvoir outré évoqué par John Locke.

**4.** De ce fait la gendarmerie est au cœur des débats. Tout d'abord les forces de l'ordre sont soumises à l'autorité. Qui détient l'autorité ? Rappel est fait de la structuration au niveau de l'État : le président de la République, le Premier ministre, la pièce clé de la police générale, le ministre de l'Intérieur, les Préfets, le Parquet, puis les acteurs locaux, surtout les maires, l'incarnation de l'autorité avec bien sûr lorsqu'ils en disposent, les polices municipales et n'oublions pas les gardes champêtres, qui existent encore dans les zones rurales.

**5.** Les forces de sécurité respectent le cadre normatif, loi et règlement sont des points de passage obligé que l'on retrouve dans le Code de la sécurité intérieure, qui légitiment l'autorité et avec une déontologie commune aux forces de l'ordre, dont bien sûr le principe de loyauté aux autorités de la République. A ce propos la loi du 24 août 2021 qui réaffirme les principes républicains fait obligation aux militaires, aux gendarmes, aux policiers municipaux et aux agents de la pénitentiaires de prêter serment quant aux principes républicains. La loyauté découle de l'autorité. En compensation de quoi la protection fonctionnelle est offerte aux agents des forces de l'ordre qui auraient des difficultés.

**6.** Les forces de l'ordre participent également à l'exercice de l'autorité, un exercice renouvelé puisque les crises terroriste et sanitaire favorisent l'insécurité et l'autorité, dans la répression préventive (contradiction dans les termes), dans le renfort des technologies. Quant aux juridictions sont-elles des relais ou sont-elles des éléments de tempérance du pouvoir d'État ? État dont l'autorité longtemps matérielle voit la montée en puissance de l'immatériel qui en fait vient remettre en cause la souveraineté malgré l'existence de réseaux de partenariat de coproduction y compris avec les citoyens, ce qui a été rappelé par les gendarmes.

**7.** Mais une autorité contestée, par certes une contestation politique classique, mais aussi par une véritable guérilla urbaine (gilets jaunes). L'État doit répondre à la défiance car la police, au sens large du mot, est un service public. L'application de la loi par le juge pénal lui-même est contestée, la sanction pénale est contestée car trop expéditive ou trop laxiste. Quant aux autorités administratives indépendantes, exemple de démocratie d'empêchement, d'aucuns pourraient considérer que la démocratie fonctionne plus difficilement lorsqu'il est porté atteinte à l'autorité au lieu de la conforter, sans oublier le rôle des inspections générales, avec un grand absent : le Parlement qui pourtant doit être prioritaire, car formé par les élus de la Nation, pour restaurer la confiance en l'autorité.

**8.** Le Commandant Benoît Harberbusch a fait un survol historique sur la peur du gendarme, rappelant qu'autrefois au Moyen-Âge pendant

des siècles, c'était le prévôt qui était à la fois autorité de police et de justice. Une justice qui pendait les gens « haut et court » voire utilisant d'autres supplices de l'ancienne France. Une fois la justice prévôtale disparue avec la Révolution française, s'instaure une figure de dureté du gendarme, silhouette d'autorité.

**9.** Il faudra attendre la fin du XIXe siècle pour qu'il y ait un adoucissement de cette image gendarmique. Cependant apparaît la figure du garde mobile et la peur sur les routes des années 60-70, c'est la peur du gendarme, sans oublier les poncifs sur les violences policières qui n'épargnent personne, y compris les gendarmes. D'où sa contestation, contestation parfois identitaire qui remonte à loin, sous l'Empire il y a eu des révoltes identitaires, sous la Révolution et en Corse plus récemment… S'ajoutent les contestations sociales, des grèves de 1947, en passant par les apaches et continuant par les émeutes des banlieues et pour finir par les gilets jaunes.

**10.** Le Professeur Marc Guerrini a traité un aspect plus théorique, sur la transformation numérique et l'autorité, rappelant d'emblée que l'autorité étant tenue par des hommes, elle est forcément imparfaite, d'où la tentation algorithmique. Ce numérique implique de revisiter l'autorité avec des nouveaux concepts. L'on parle d'autorité collective, d'autorité concurrentielle. Les autorités publiques sont remises en cause. Les algorithmes sont omniprésents. Il y a même de la police prédictive (sans renvoyer au film de science-fiction Minority Report avec Tom Cruise qui s'inspire d'un roman de Philip K. Dick). Mais il y a aussi un phénomène de reproduction car l'algorithme n'est pas neutre. Il dépend bien entendu du paramétrage et ce paramétrage est fait par des humains. Il peut donc véhiculer des préjugés sociaux voire des préjugés raciaux. Mais c'est aussi un facteur de dépossession du fait de l'automaticité. Si l'autorité se repose sur l'algorithme en se disant « il va travailler pour moi », en fait elle se dépouille complètement du pouvoir qui est le sien. Pire encore, il peut y avoir un facteur d'altération car l'autorité va être influencée par l'outil lui-même. Les algorithmes comme tous les outils ne sont pas neutres. Ils influencent ceux qui s'en servent.

**11.** Est-ce que le Conseil constitutionnel ne peut pas mettre en avant le droit à ne pas faire l'objet d'un algorithme, le droit à disposer d'une intervention humaine ? Quel serait le fondement constitutionnel ? Peut-être l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme, ces droits naturels de l'Homme, d'où l'idée de rejeter une autorité non humaine (l'on se croirait en pleine science-fiction). L'intervenant posait la question en finissant, du nécessaire consentement. Faut-il passer à un droit objectif à l'intervention humaine en quelque sorte, et pas seulement à un droit subjectif, l'un étant beaucoup plus protégé que l'autre ?

**12.** Le Général Watin-Augouard a présenté le thème de l'autorité dans l'espace numérique, l'amenant à évoquer la naissance de l'internet. La crainte initiale des autorités américaines de la perte de contrôle sur les premiers réseaux informatiques qui commençaient à paraître est à l'origine de la DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) qui est liée à l'armée américaine laquelle a fait appel aux universités et indirectement aux hippies d'où l'internet libertarien, ce qui caractérise l'internet tel qu'il est parti des États-Unis.

**13.** Peut-on avoir une gouvernance de l'internet ou une gouvernance sur l'internet ? Des États comme la Chine, la Russie, la Corée du Nord, l'Iran et quelques autres choisissent une gouvernance sur l'internet. Ils veulent contrôler leur internet, ce qui est différent de la gouvernance de l'internet qui renvoie à l'internet des origines. La convention regroupant soixante-six États sur la cybercriminalité regroupe beaucoup d'États sauf les États prédateurs, est-ce une surprise ?

**14.** Le Général évoquait l'image des mâchoires américaines et chinoises qui pouvaient se refermer sur l'Europe et la mettre certainement à mal. Quid de l'Europe ? L'Europe a-t-elle un discours humaniste ? Peut-elle faire quelque chose ? Sur quel territoire ? Qui est le juge ? Qui sanctionne ? Quid de la souveraineté sans autorité ? (ce qui pour un juriste est aberrant, s'il n'y a pas d'autorité il n'y a pas de souveraineté et vice et versa). Nous ne sommes plus dans l'espace westphalien et l'Europe doit être souveraine, ce terme entendu dans le sens de l'autonomie stratégique de l'Europe, de l'Europe ouverte opposée à l'Europe offerte.

**15.** Certains pourraient être tentés de désobéir : Anne Rainaud s'est prononcée sur le droit à la désobéissance, ce qui peut paraître curieux s'agissant de l'armée, grande muette pénétrée de l'importance du devoir d'obéir au chef, de l'obligation de réserve. Le devoir d'obéissance est un principe structurant de l'armée qu'il s'agisse des militaires de carrière ou des appelés, la sanction est sévère, le Code de la défense l'a repris, le déserteur est un traître puni de la peine de mort. Pourtant la jurisprudence du Conseil d'État, avec les arrêts Langneur de 1944 et Canal de 1962, tempérant les ardeurs anti-putschistes du Général de Gaulle, se soucie là comme ailleurs des droits de la défense.

**16.** A telle enseigne que le devoir de désobéissance est reconnu face à un ordre illégal ou pris en violation du droit international. Il est très difficile à mettre en œuvre car délicat à définir dans un cadre militaire. En plus si l'on se trouve dans une situation de crise qui minimise la portée des droits car la légalité de crise existe… comment exercer le devoir de désobéissance ? Une solution peut-être : celle du lanceur d'alertes.

**17.** Le Professeur Alain Bauer a traité du rebelle contre l'autorité : rejoint-on le droit à la désobéissance ? Pas vraiment. C'est plutôt l'histoire des révoltes menant au terrorisme des années 1960 à nos jours. Commencé avec les ouvriers de Turin en 1969 puis le terrorisme italien, dix-huit grandes révoltes se sont déroulées en France jusqu'à celles des « Gilets jaunes » tout dernièrement qui n'ont pas réussi la convergence des luttes. Révolte qui est un acte individuel, par rapport à la Révolution qui est un acte collectif, Marx souhaitant réunir les deux de façon à voir réaliser le projet socialiste. Face à ces agitations le maintien de l'ordre à la française a connu des changements et des adaptations. Néanmoins, non seulement les forces chargées du maintien de l'ordre mais plus globalement l'État, connaissent une « rageosphère ». Un espace d'incertitude s'est ouvert très grandement dans lequel les forces publiques se situent au cœur.

**18.** Avec le Colonel Frédéric Allamand, nous plongeons au sein de la réalité de la formation gendarmique. Comment sont formés les cadres de la gendarmerie ? Sur une centaine d'élèves officiers, une soixantaine vient de l'université. L'autorité repose sur le droit de commander,

l'autorité existe même dans une simple patrouille. L'École forme au commandement. Depuis 2018, il y a eu 50 % de renouvellement du corps des officiers, ce qui est absolument considérable. L'objectif de la formation, la cause finale pour employer le langage aristotélicien, est d'en faire des officiers structurés pour une population satisfaite : un officier structuré et une population satisfaite, un officier déstructuré et une population mécontente. Il s'agit d'acquérir une méthode de commandement, le raisonnement tactique avec des fondamentaux, la compétence, le désintéressement, l'importance de l'avis de promotion Le subordonné a le devoir d'obéir avec son corps, son cœur, son esprit (triptyque platonicien). Une maxime : la liberté dans le conseil à son chef, la liberté dans l'action.

**19.** Le Professeur Pauline Türk est revenue sur le renforcement de l'État en période de crise, que ce soit les crises liées au terrorisme ou bien sûr la crise sanitaire. Ces périodes de crise facilitent un déséquilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif. C'est l'heure de l'exécutif car il est nécessaire d'avoir une action rapide. Du coup, la séparation des pouvoirs est remise en cause, verticalement au détriment du local, et pas qu'en France mais aussi dans la plupart des États fédéraux, des États régionaux comme l'Italie et l'Espagne, où le local quelle que soit sa formule juridique souffre de la mainmise de l'État qui reprend la main en quelque sorte.

**20.** Mais aussi une remise en cause horizontale avec le Parlement se retrouvant à la portion congrue, ce qu'elle appelle la marginalisation du Parlement qui vote les lois de prolongation, entre autre de l'état d'urgence, mais qui se replie sur la surveillance, sur le contrôle, avec des députés moins présents, même s'il y a l'existence de commissions d'enquête, de comités de liaison Covid ou d'organes parlementaires dédiés comme la délégation aux renseignements, et même curieusement suggéré par le Chef de l'État pour le Parlement, une instance chargée spécialement de suivre le bon fonctionnement des forces de l'ordre, ce qui a fortement déplu aux dites forces de l'ordre.

**21.** Le Professeur François Dieu a alors abordé l'exposition de la gendarmerie à une double crise de l'autorité. Par l'extérieur, critique dans ses missions, elle est attaquée car elle fait partie de l'appareil

d'État tout simplement. Mais aussi en interne : l'érosion de la militarité gendarmique. Elle se manifeste par des pratiques quotidiennes, une altération, progression de l'informel jusqu'à une tenue plus confortable, un recul de la courtoisie militaire, avec les deux grandes crises de 1989 et 2001, et une concertation plus grande. Autrement dit, la gendarmerie, toutes choses égales par ailleurs, se « civiliserait » relativement. Mais ce sont des effets limités et il n'y a pas de menace quant à l'intégrité de la gendarmerie. La grande crainte de la gendarmerie, mais ce n'est peut-être plus d'actualité, c'est de connaître le sort de la gendarmerie belge, qui a été complètement « civilisée » et a disparu en tant que force gendarmique.

**22.** Le Professeur Patrick Laclémence a mis en avant des définitions qui prennent le contrepied de toutes celles retenues jusqu'à présent. L'autorité pour lui est contraignante et c'est le pouvoir qui est une forme d'adhésion, donnant l'image d'une gendarmerie en forme de pyramide, avec des missions de police administrative et de police judiciaire. La police, elle, est constituée de façon tubulaire. Il a posé la question de l'autorité dans la continuité, comment assurer la proximité dans la continuité ? Mais il n'y a pas répondu, c'est à nous d'y répondre…

**23.** Deux élus locaux, Anthony Borré et Bertrand Gasiglia, ont posé un regard différent.

Pour Anthony Borré, premier adjoint au Maire de Nice en charge des questions de sécurité, l'autorité est un concept moral, le pouvoir est un concept juridique. La gendarmerie incarne cette autorité et reste la force de sécurité la plus populaire, même si l'uniforme est plus un risque pour celui qui le porte qu'un facteur d'autorité. Faire expulser avec l'accord de la justice d'un office HLM un locataire multirécidiviste, est une manière de faire autorité.

**24.** Bertrand Gasiglia, maire de Tourrette-Levens, rappelait que le maire est titulaire de nombreux pouvoirs. La réalité est toute autre. Il faut déjà que le maire connaisse leur existence, ensuite savoir les mettre en œuvre, surtout que les demandes des administrés vont bien au-delà, pour faire simple les administrés se moquent complètement

des compétences réelles du maire, pour eux le maire peut tout faire, y compris empêcher un voisin malveillant de regarder son épouse ! Le maire est l'homme universel et il reste l'élu le plus populaire. Il précise qu'heureusement la gendarmerie est sur le territoire, bien présente et donc rassurante pour l'élu.

**25.** Le Colonel Sébastien Thomas est en charge du groupement départemental de la gendarmerie dans les Alpes-Maritimes, composé de 1200 gendarmes en comptant la réserve opérationnelle. L'autorité consiste à imposer, il y a une dimension de légitimité, une dimension de pouvoir, une dimension juridique, mais elle exige des vertus, l'autorité n'est pas à sens unique. Je décide, j'obéis, il y a également une contrepartie, dont le dévouement, le sens des responsabilités et des contrôles multiples qui pèsent sur les responsables des gendarmeries qui ont besoin d'une symbiose avec le territoire. Le partenariat est nécessaire à l'exercice de l'autorité, avec ses multiples contraintes, car la gendarmerie n'est pas en effet monolithique, elle doit susciter certes l'adhésion de ses membres, mais également l'adhésion externe de ses partenaires, du simple citoyen aux élus en passant par les autres autorités, en précisant qu'un gendarme –comme tous les membres des forces de l'ordre d'ailleurs- doit se maîtriser, ce n'est pas un justicier.

**26.** Le Général Alain Pidoux, chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, a alors tenu des propos similaires, développant l'autorité dans la gendarmerie, le rôle du chef, des cadres qui ont aussi un rôle d'administration, un rôle de formation, avec cette citation « La discipline est l'échec de la déontologie ». Le rôle de la gendarmerie doit être très tourné vers l'extérieur, pour la population par le gendarme, d'où des stages, l'existence des cadets de la gendarmerie, la réserve opérationnelle qui augmente, la nécessité de la proximité. Le Beauvau de la sécurité a plaidé pour la communication, l'adaptation des modes d'action et la nécessité de la juste autorité (notion très ancienne), l'obligation à un exercice mesuré de la force dont l'IGGN est la garante, et l'IGGN elle-même, pour renforcer sa crédibilité, suit en ce moment des procédures, de manière à la rendre plus transparente.

**27.** Dans ce colloque, sans concertation préalable, les questions, les réponses et les préoccupations se sont fait écho les unes aux autres, en miroir, parfois de façon circulaire et se répondant dans une spirale très harmonieuse.