



HAL
open science

La réquisition : variable d'ajustement des besoins de l'état pour les événements à venir

Nicolas Le Saux

► **To cite this version:**

Nicolas Le Saux. La réquisition : variable d'ajustement des besoins de l'état pour les événements à venir. *Revue Lexsociété*, 2023, 10.61953/lex.3829 . hal-04093423

HAL Id: hal-04093423

<https://hal.science/hal-04093423>

Submitted on 10 May 2023

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



La réquisition : variable d'ajustement des besoins de l'état pour les événements à venir

*in C. AUBERTIN, S. JOUNIOT et X. LATOUR (dir.), L'internalisation des services
de sécurité : les nouvelles donnes, Université de Paris Cité/Université Côte d'Azur,*

2023

NICOLAS LE SAUX

Docteur en droit – Chercheur associé

CERDACFF

Université Côte d'Azur

Introduction

À dix-huit mois de l'organisation d'un des plus grands événements sportifs jamais organisés en France, les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, la Cour des comptes appelle à la vigilance concernant le dispositif de sécurité. En effet, le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, a présenté devant le Sénat un rapport d'étape sur l'organisation de cet événement majeur, mettant en lumière des points de vigilance autour de la cérémonie d'ouverture et de la phase opérationnelle¹. La débâcle de la sécurité privée lors des Jeux olympiques de Londres en 2012 reste présente dans les mémoires, incitant les acteurs français impliqués dans la préparation des Jeux de Paris à anticiper d'éventuelles carences². Face à ces défis, le recours à la réquisition administrative apparaît comme une solution à envisager pour pallier ces insuffisances potentielles et assurer une sécurité optimale lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cette analyse se déclinera en deux parties principales.

Dans un premier temps, nous examinerons le cadre juridique de la réquisition administrative pour les besoins des Jeux, avec un focus sur les conditions de mise en œuvre de la réquisition, notamment en termes d'urgence, de formalisme et d'indemnisation (I.). Nous aborderons également les modalités de réquisition, en comparant les avantages et les inconvénients entre la réquisition de personnes physiques et celle, moins connue, de prestations de service.

Dans un second temps, nous analyserons les avantages et les limites de la réquisition administrative comme solution face aux carences sécuritaires anticipées des Jeux de 2024 (II.). Nous mettrons en lumière les enjeux et les défis liés à l'organisation d'un événement sportif d'une telle ampleur, ainsi que les implications pour les entreprises de sécurité privée, leurs clients et les autorités compétentes. Cette partie permettra de mieux comprendre les implications et

¹ « JO 2024 : la Cour des comptes présente son premier rapport ». Consulté le 15 janvier 2023. https://videos.senat.fr/video.3191898_63bb51e2766d6.jo-2024--la-cour-des-comptes-presente-son-premier-rapport.

² House of Commons, Committee of Public Accounts, « The London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: post-Games review », Fortieth Report of Session 2012-13, HC 812. Published on 19 April 2013 by authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited.

les conséquences potentielles de cette solution d'ultime recours, tout en prenant en compte les spécificités du contexte français et des Jeux olympiques de Paris 2024.

I. La réquisition de la sécurité privée pour les JO 2024 : une solution d'ultime recours

La réquisition est un acte des pouvoirs publics permettant d'exiger d'une personne, d'un groupe ou d'une entreprise une prestation de travail, la fourniture de biens et services ou l'abandon temporaire de biens immobiliers, justifiée par l'intérêt général. Cette procédure vise à prescrire toute mesure utile pour maintenir l'ordre public. Dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, la réquisition de la sécurité privée pourrait être envisagée comme solution d'ultime recours face aux carences sécuritaires.

A. Les conditions de mise en œuvre de la réquisition

Le pouvoir de réquisition est encadré par une réglementation stricte, notamment par les articles L1111-1 et L1111-2 du Code de la défense, qui définissent la stratégie de sécurité nationale et le rôle du pouvoir exécutif dans la prise de mesures nécessaires pour assurer la protection de la population et l'intégrité du territoire. L'article L2211-1 du Code de la défense énonce que les prestations nécessaires pour assurer les besoins de la défense peuvent être obtenues par accord amiable ou par réquisition.

Face aux risques de carence sécuritaire lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, la réquisition de prestations de sécurité privée pourrait être envisagée comme solution d'ultime recours. La mise en œuvre de la réquisition pour les besoins généraux de la nation est encadrée par le droit, qui impose certaines conditions. Tout d'abord, il doit y avoir une situation d'urgence, c'est-à-dire un besoin immédiat de répondre à un problème de sécurité qui ne peut être résolu par d'autres moyens. Ensuite, un formalisme

doit être respecté : la réquisition doit être effectuée par écrit, signée par l'autorité compétente et notifiée aux personnes requises, bien que le juge administratif accepte parfois la validité d'un ordre oral dans certaines circonstances exceptionnelles. Enfin, une indemnisation est prévue pour compenser la perte de salaire des personnes réquisitionnées, afin de rétablir l'égalité entre les citoyens.

Le dispositif de la réquisition a été créé comme devant être exceptionnel et temporaire. L'article L2213-1 du Code de la défense précise que la fourniture des prestations de biens et de services peut être obtenue soit par accord amiable, soit par réquisition selon les modalités définies par décret en Conseil d'État. Il doit répondre à des besoins urgents et exceptionnels et ainsi parer à l'insuffisance des moyens juridiques habituels. C'est donc à une double nécessité que doit répondre la réquisition, celle d'une situation d'urgence et celle de l'incapacité de l'administration à y remédier par ses propres moyens. C'est donc bien une arme d'ultime recours qui ne peut être utilisée que lorsque toutes les autres solutions juridiques ont échoué.

Pour que ce dispositif puisse être invoqué, il sera donc nécessaire d'admettre l'impossibilité de l'administration à trouver les effectifs nécessaires à la bonne sécurité des Jeux. Une première difficulté réside dans le fait que c'est le Comité d'Organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) qui est en charge de la mise en place d'agents privés de sécurité. Or le COJOP est juridiquement une association de droit français, et non l'administration. Ce premier obstacle important peut être levé si l'on considère que le COJOP n'arrive pas à tenir ses engagements sécuritaires. Il faudra ensuite démontrer qu'un accord amiable avec des partenaires de sécurité privée n'a pu être trouvé. À la clôture de sa première vague d'appel d'offres, le COJA n'est arrivé à attribuer qu'un peu plus de 70% des lots de sécurité privée. Ainsi, « *différents chefs d'entreprise ... indiquent avoir renoncé à candidater pour ne pas déstabiliser davantage leurs entreprises qui peinent déjà à recruter, par manque d'attractivité des appels d'offres, pour ne pas faire faux bond à leurs clients habituels, ou par manque de précision sur les besoins en effectifs, le système*

*d'accréditation ou les possibilités de logement en Île-de-France*³ ». Il n'est pas sûr que le défaut de candidatures pour des raisons essentiellement de prix soit considéré par le juge administratif comme un motif suffisant.

B. Modalités de réquisition : personnes physiques vs prestations de service

L'article L2213-2 du Code de la défense indique que le personnel d'un service ou d'une entreprise considéré comme indispensable peut également être soumis à réquisition, en conservant sa fonction ou son emploi. Enfin, l'article R2213-3 du Code de la défense distingue entre la réquisition de services applicable aux entreprises ou aux personnes, et la réquisition d'emploi des personnes, régie par d'autres dispositions. La réquisition des services d'une personne ou d'une entreprise oblige celles-ci à exécuter, en priorité, les prestations prescrites par l'autorité requérante.

Dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, il apparaît plus judicieux de réquisitionner les services fournis par des entreprises de sécurité privée plutôt que de réquisitionner des personnes physiques, compte tenu des défis liés à la mise en œuvre de cette dernière option. L'autorité administrative pourrait contraindre ces entreprises à fournir des services de protection pour répondre à un besoin d'intérêt général. Plusieurs facteurs essentiels justifient ce choix. En effet, la réquisition de personnes physiques entraîne des difficultés supplémentaires en matière de formation, de coordination et de responsabilité, rendant cette alternative peu réaliste, notamment pour l'identification et la mobilisation des agents nécessaires. Les prestataires eux permettent une plus grande flexibilité, permettant une réponse rapide et adaptée aux besoins spécifiques de l'événement. Ils facilitent également la gestion des ressources humaines en prenant en charge les responsabilités administratives et contractuelles liées à leur personnel.

³ « Le comité d'organisation des JOP 2024 commence à attribuer ses marchés... ». <https://www.aefinfo.fr/depeche/689950-le-comite-d-organisation-des-jop-2024-commence-a-attribuer-ses-marches-de-securite-privee>.

Les contrats passés avec les entreprises de sécurité privée détermineraient clairement les responsabilités et les attentes en matière de performance, offrant une meilleure protection aux organisateurs de l'événement. De plus, ces entreprises disposent généralement d'une expertise approfondie des besoins en sécurité et des compétences nécessaires pour y répondre, ce qui rend la réquisition de services plus adaptée à la situation.

Toutefois, la réquisition de la sécurité privée pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 constitue une solution à envisager en dernier recours face aux carences sécuritaires. Le cadre juridique de la réquisition établit des conditions strictes, telles que l'urgence, le formalisme et l'indemnisation. La réquisition permet une réaction rapide pour garantir la protection des sites et des participants en cas de défaillance sécuritaire. De surcroît, elle assure une coordination et un contrôle renforcés par les autorités publiques, offrant une réponse adaptée et cohérente face aux enjeux de sécurité.

Néanmoins, la réquisition administrative comporte certaines limites. La complexité de l'inventaire des ressources réquisitionnables et la sélection des entreprises concernées peuvent s'avérer être des processus longs et ardues. Il est donc crucial d'établir un inventaire complet des ressources disponibles et d'évaluer les besoins spécifiques, en collaboration étroite entre les autorités publiques et les entreprises de sécurité privée.

II. Enjeux pratiques et difficultés liées à la réquisition

La réquisition administrative pour les Jeux olympiques de Paris 2024 présente des limites. Si elle permet une mobilisation rapide des ressources en répondant aux besoins spécifiques de l'événement, elle peut engendrer des tensions entre les entreprises de sécurité privée et les autorités compétentes. Les entreprises réquisitionnées doivent gérer les attentes de leurs clients tout en répondant aux exigences des autorités publiques. Il est donc essentiel de prévoir des mécanismes de communication et de coordination entre les parties prenantes pour garantir la transparence et la fluidité des processus liés à la réquisition.

A. L'inventaire des moyens réquisitionnables et les entreprises concernées

La mise en œuvre de la réquisition pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 soulève plusieurs enjeux pratiques et difficultés, parmi lesquels l'identification des moyens réquisitionnables et des entreprises concernées est primordiale. Il est essentiel de dresser un inventaire exhaustif des ressources disponibles, en prenant en considération les compétences spécifiques, les équipements requis et la capacité opérationnelle pour assurer la sécurité de l'événement. Cette démarche nécessite une coopération étroite entre les autorités publiques et les entreprises de sécurité privée, afin d'évaluer les besoins précis, de planifier les effectifs et d'optimiser l'allocation des ressources réquisitionnées.

Par ailleurs, il convient de déterminer les critères de sélection des entreprises susceptibles d'être concernées par la réquisition. Il s'agit notamment de prendre en compte leur expertise, leur expérience dans la gestion d'événements similaires, ainsi que leur capacité à répondre aux exigences sécuritaires et aux enjeux spécifiques liés aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024. L'évaluation et la sélection des entreprises de sécurité privée devront s'appuyer sur un processus rigoureux, transparent et fondé sur des critères objectifs, en vue de garantir une réponse adaptée et efficace aux défis sécuritaires posés par cet événement d'envergure internationale.

En outre, la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire clair, ainsi que d'un dispositif de suivi et de contrôle est indispensable pour assurer la bonne exécution des prestations de services réquisitionnées et le respect des obligations légales et contractuelles par les entreprises concernées. Les autorités publiques devront veiller à la mise en œuvre de mécanismes appropriés pour prévenir et sanctionner d'éventuelles défaillances, en tenant compte des principes de proportionnalité et d'équité.

La réussite de la réquisition pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 dépendra en grande partie de la capacité des autorités publiques à identifier les moyens réquisitionnables et les entreprises concernées, à planifier

et coordonner efficacement les ressources mobilisées, et à garantir le respect des normes de qualité et de performance requises pour assurer la sécurité de cet événement d'importance majeure. Cependant, la gestion de la sécurité lors des Jeux olympiques et paralympiques se révèle être un défi particulièrement complexe, notamment lorsque certaines entreprises de sécurité privée compétentes et rentables refusent de répondre aux appels d'offres du COJOP. Ces sociétés ont également des clients pérennes à servir pendant cette période, qui ont eux aussi des besoins sécuritaires. Dès décembre 2022, les directeurs sécurité de ces entreprises alertaient le ministre de l'Intérieur sur leur crainte de « *perdre les agents les plus compétents ... les plus habitués à nos sites*⁴ » du fait de la demande générée par le COJOP. Celui-ci anticipe un besoin de 17 000 agents par jours. Soit, près d'un tiers de l'effectif de la sécurité privée aujourd'hui employé en Île-de-France. Ainsi, face à un secteur dont les acteurs les plus sérieux et rentables se sont refusés à répondre aux appels d'offres du COJOP, les autorités publiques et les organisateurs des Jeux devront trouver des solutions innovantes et collaboratives.

La réquisition soulève aussi des enjeux complexes et multidimensionnels en matière d'indemnisation, de logement et de relations avec les clients.

L'indemnisation constitue un aspect central de la réquisition, dans la mesure où elle vise à compenser les coûts et les préjudices subis par les entreprises et les personnes réquisitionnées, en rétablissant l'égalité entre les citoyens et en tenant compte des contraintes liées à la mobilisation de ressources pour un événement d'intérêt général. Les autorités publiques devront élaborer des mécanismes d'indemnisation équitables, transparents et adaptés aux spécificités des entreprises de sécurité privée concernées, en prenant en considération les pertes de revenus potentielles, les coûts supplémentaires engendrés et les éventuelles répercussions sur leurs activités commerciales. Il existe quelques exemples pouvant servir de référence. Au cours de la grève des médecins en 1995, le gouvernement français a réquisitionné des médecins pour assurer la

⁴ « Les directeurs sûreté craignent de manquer d'agents de sécurité dans... »

<https://www.aefinfo.fr/depeche/684406-les-directeurs-surete-craignent-de-manquer-d-agents-de-securite-dans-les-entreprises-du-fait-des-jop-colloque-du-cdse>.

continuité des soins aux patients. Dans ce contexte, l'indemnisation des médecins réquisitionnés a été un enjeu majeur. Les tribunaux ont rappelé que l'indemnisation devait être équitable et proportionnée aux contraintes subies par les médecins réquisitionnés. Lors de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels, les autorités françaises peuvent réquisitionner des véhicules ou des installations appartenant à des particuliers ou des entreprises pour faciliter les opérations de secours et de rétablissement. Dans ces situations, l'indemnisation est prévue par la loi pour compenser les coûts et les préjudices subis par les propriétaires des biens réquisitionnés. Les autorités ont parfois également réquisitionné des hôtels pour loger des personnes sans abri, en particulier pendant les périodes de grand froid. Les propriétaires d'hôtels réquisitionnés ont droit à une indemnisation pour compenser les pertes de revenus et les coûts supplémentaires engendrés par la réquisition.

La question du logement des personnels réquisitionnés revêt une importance cruciale, notamment en termes de coût, d'organisation et de conditions de vie. Les autorités publiques devront veiller à mettre en place des solutions adaptées pour héberger les agents de sécurité privée réquisitionnés, en tenant compte des spécificités locales, des contraintes budgétaires et des exigences en matière de qualité de vie. Cela pourrait impliquer la création de structures temporaires, la réquisition de logements existants ou la mise en œuvre de dispositifs de soutien financier pour faciliter l'accès à un hébergement décent et approprié.

Enfin, la réquisition peut engendrer des tensions et des incertitudes dans les relations entre les entreprises de sécurité privée et leurs clients. Les entreprises réquisitionnées devront gérer les attentes de leurs clients, tout en répondant aux exigences des autorités publiques dans le cadre de la réquisition. Il est donc essentiel de prévoir des mécanismes de communication et de coordination entre les parties prenantes, afin de garantir la transparence, la fluidité et la cohérence des processus liés à la réquisition.

B. L'implication des grands clients partenaires des Jeux et des prestataires des entités publiques dans la gestion de la sécurité

Lors de son audition au Sénat début mars 2023, la ministre des Sports, Amélie Oudéa-Castera, a évoqué la possibilité de recourir au personnel ou aux prestataires des entreprises partenaires de Paris 2024, qui sponsorisent l'événement⁵. Il apparaît effectivement essentiel d'engager les principaux partenaires premium des Jeux dans cette démarche. Cependant, cette contribution risque de ne pas être suffisante, en partie parce que ces personnels seront déjà mobilisés pour sécuriser les espaces liés aux Jeux. Néanmoins, une autre source de réquisition, plus facilement identifiable, pourrait être envisagée, bien qu'elle implique certains sacrifices de la part des pouvoirs publics.

Il s'agit de la réquisition des prestataires de sécurité privée travaillant pour des entités publiques. En Île-de-France, environ 60 000 agents de sécurité privée sont employés, dont près d'un tiers au service d'entités étatiques ou paraétatiques (ministères, tribunaux, hôpitaux, etc.). La coopération entre ces acteurs et les autorités organisatrices des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources et de tirer parti de l'expertise des entreprises de sécurité privée ayant déjà une expérience dans la gestion de la sécurité pour des entités publiques.

Pour répondre aux enjeux sécuritaires des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, il pourrait être envisagé de solliciter une partie des effectifs des partenaires premium des JOP et des entités publiques pour la durée des Jeux. Cette mobilisation renforcerait la capacité de réponse aux risques sécuritaires et réduirait les coûts associés à la réquisition de forces de sécurité additionnelles.

Cependant, cette approche requiert une étroite collaboration entre les différentes parties prenantes et une coordination efficace pour assurer la continuité des services de sécurité auprès des partenaires premium et des entités publiques concernées. Il est donc nécessaire de mettre en place des mécanismes

⁵ « Le comité d'organisation des JOP 2024 commence à attribuer ses marchés... », article cité.

de communication et de suivi pour garantir la transparence et l'adaptabilité des ressources mobilisées tout au long de la durée des Jeux.

Conclusion

En définitive, la mobilisation de la sécurité privée pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 apparaît comme une solution de dernier recours face aux potentielles lacunes sécuritaires. Bien qu'elle offre une réponse rapide et ajustée aux enjeux sécuritaires, cette démarche est soumise à des conditions rigoureuses et des contraintes administratives. Il est donc crucial de favoriser une coopération étroite entre les autorités publiques et les entreprises de sécurité privée, dans le but d'optimiser l'emploi des ressources disponibles et d'assurer la sécurité lors de cette manifestation d'ampleur internationale.

Si la réquisition administrative pour les Jeux olympiques de Paris 2024 présente des atouts, tels que la mobilisation efficace des ressources et l'adaptation aux exigences spécifiques de l'événement, elle pose également des enjeux majeurs, notamment en matière de coordination, d'indemnisation et de gestion des relations entre les entreprises de sécurité privée et les autorités. Il est donc impératif de mettre en place des mécanismes de communication et de coordination transparents entre toutes les parties prenantes et d'examiner des solutions novatrices, telles que l'engagement des partenaires premium et des fournisseurs des entités publiques. Une gestion judicieuse de la réquisition contribuera à garantir la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 tout en préservant les intérêts des entreprises et des clients impliqués.