

# L'ÉTAT, MAÎTRE DES SÉCURITÉS ?

par

Bertrand WARUSFEL (SP 81)

*Maître de conférences à la faculté de droit de Paris V,*

*Conseil en propriété industrielle*

L'insécurité est devenue l'un des thèmes récurrents du débat politique. Pourtant ce terme évocateur renvoie plus à un sentiment, à une émotion qu'à une réalité mesurable vis-à-vis de laquelle on pourrait élaborer une politique déterminée.

Mais cette surévaluation du sentiment d'insécurité et donc de la demande sociale de sécurité n'est pas uniquement le fruit d'un phantasme collectif. Elle découle aussi d'une double évolution que nous avons connue depuis dix ans. Socialement, nous avons assisté à l'affaiblissement de certains dispositifs de protection sociale et économique qui caractérisaient les états sociaux-démocrates européens. Et ce recul apparent aux forces du marché a suscité, en retour, un sentiment de précarité et de vulnérabilité face à des mutations économiques et technologiques perçues comme trop rapides.

Politiquement, la chute du mur de Berlin et la disparition de l'antagonisme Est-Ouest n'ont pas seulement privé l'Occident de son adversaire désigné depuis 1945, elles ont dévalué brutalement notre concept classique de "défense nationale" qui consistait à mobiliser l'essentiel de nos moyens de protection du territoire et des populations en vue de prévenir l'affrontement diplomatique et militaire ultime entre les puissances nucléaires de l'Est et de l'Ouest. Dès lors que cet objectif central avait disparu, il convenait soit de renoncer à entretenir toute une partie de notre arsenal de protection extérieur (forces militaires) et intérieur (contre-espionnage, renseignement politique), soit d'identifier de nouvelles cibles et de reconverter en leur direction les moyens existants. C'est ainsi notamment que la notion de "sécurité" a commencé à devenir un cadre conceptuel de référence, en concurrence plus ou moins implicite avec celle de "défense" (que le général de Gaulle avait pourtant mis au cœur de son ordonnance fondatrice du 7 janvier 1959) : sécurité internationale et maintien de la paix, sécurité intérieure, voire – par référence à la pratique américaine classique – "sécurité nationale" (pour désigner les missions et les moyens particuliers des services de renseignement intérieurs, comme dans les termes de la loi du 10 juillet 1991 régissant les interceptions de sécurité). Et le Livre blanc sur la défense de 1994 peut être considéré comme ayant été pour la France une étape-clé de cette subtile évolution sémantique et conceptuelle.

La rencontre entre une demande sociale de protection face aux mutations sociales et un discours institutionnel qui cherche à s'adapter au nouveau contexte international, il n'en a fallu pas plus pour qu'à la faveur de certains événements spectaculaires un nouveau thème politique s'impose. Est-ce à dire que cette mise en avant de l'insécurité et des politiques censées y répondre n'est qu'un phénomène médiatique conjoncturel ? Certainement pas. Derrière l'exploitation politicienne, se cachent des questions majeures et de véritables problématiques publiques. Un concept redéfini de sécurité globale peut devenir le noyau dur des missions de puissance publique, au niveau national et international. Mais pour échapper aux amalgames et aux dérives "sécuritaires", il faut alors distinguer avec rigueur les objectifs, les acteurs et les moyens de ces nouvelles politiques de sécurité.

## 1. Un concept structurant pour les politiques publiques

La doctrine juridique et politique a souvent cherché à établir des critères permettant de définir ou de résumer de manière synthétique les missions des pouvoirs publics. Monopole de la violence légitime pour Max Weber et les sociologues classiques, critère du service public ou de la puissance publique pour les théoriciens du droit administratif, .... Mais l'on doit constater que ces différents critères s'avèrent aujourd'hui moins opérants et que la frontière entre les activités privées et les activités publiques est devenue difficile à tracer.

C'est sans doute parce que dans une société libérale, l'intervention de la puissance publique n'est plus la règle mais l'exception et qu'elle doit obéir dans beaucoup de domaines à ce "principe de subsidiarité" déjà entrevu par le droit administratif classique et désormais popularisé par le droit communautaire : l'action publique ne se justifie que pour autant que l'initiative privée est défailante ou que des besoins collectifs très spécifiques sont en cause. Or c'est là que le renvoi à la notion de "sécurité" peut avoir un sens.

N'est-il pas vrai, en effet, que d'une certaine façon, la sécurité exprime le dénominateur commun à toutes les missions spécifiques dont la puissance publique a la charge vis-à-vis de la société ? Et n'est-ce pas justement lorsque des intérêts de sécurité particuliers sont en jeu que la société et le droit tolèrent qu'il soit fait appel à des moyens d'action dérogatoires (réquisitions, perquisitions, expropriations, garde à vue, ... voire – en cas de péril violent – l'usage de la force) ?

Georges Burdeau disait ainsi joliment que le pouvoir étatique *"doit être un pourvoyeur de tranquillité"*. Si l'on examine les domaines majeurs de l'intervention publique, on se rend bien compte que la sécurité en est l'un des pivots. Il est clair, en effet, que les activités "régaliennes" sont dominées par cette problématique : sécurité extérieure (assurée par les forces armées et la diplomatie), sécurité publique intérieure (assurée par les forces de police) mais aussi sécurité des rapports juridiques (au travers des fonctions réglementaires, législatives et judiciaires). Mais elle peut aussi résumer les finalités de l'intervention publique dans la plupart des autres domaines non régaliens où lesquels elle est encore admise : en matière économique, on conçoit bien que seule la protection des acteurs économiques contre des comportements déviants (concurrence déloyale, fraudes, contrefaçons) ou la protection des actionnaires contre les abus de pouvoir éventuels des dirigeants d'une entreprise justifient que s'exerce une "police" économique ; en matière sociale de même c'est bien – au véritable sens du terme – un impératif de "sécurité sociale" qui fonde le droit du travail et la surveillance de son application par l'administration ; dans le domaine de la santé publique, nul ne conteste aujourd'hui que l'objectif majeur soit d'assurer la sécurité sanitaire de la population et, de même en matière de transport et d'infrastructures, c'est toujours la recherche d'un niveau de sécurité acceptable pour la collectivité qui justifie le maintien d'une implication publique forte (sécurité routière, sécurité aérienne et maritime). Enfin, la prise en compte accrue des risques industriels et environnementaux confère désormais à la puissance publique une responsabilité majeure dans tout ce qui concerne la sécurité industrielle, et plus généralement la "sécurité civile". Il n'y a sans doute que les domaines de l'enseignement et de la culture qui ne paraissent pas s'intégrer directement dans cette problématique de la sécurité, mais au second degré, on peut néanmoins convenir que le développement et l'entretien du patrimoine intellectuel de la collectivité sont certainement des conditions essentielles du maintien d'une vie sociale paisible, voire tout simplement de sa survie à long terme.

Cet élargissement du concept de sécurité en vue de recouvrir l'essentiel des fonctions publiques a son pendant dans le champ international. Il était déjà acquis depuis longtemps que dans le modèle "westphalien" des relations internationales (modèle classique stato-centré, symbolisé par le traité de Westphalie de 1648) la sécurité extérieure était le but déterminant de la politique étrangère des États. Et d'ailleurs, ce terme était le plus souvent associé aux aspects militaires et diplomatiques de la vie internationale (comme s'agissant du "Conseil de sécurité" de l'ONU, ou plus récemment de la "politique de défense et de sécurité commune" européenne). Mais depuis plus d'une décennie, la sécurité internationale s'est enrichie de différentes dimensions qui commencent à être prises en compte dans les conventions internationales, qu'il s'agisse du prolongement transnational de questions sécuritaires nationales ou de potentiels concepts de droit international autonomes, comme par exemple, celui de la "sécurité alimentaire" développé par la FAO, ou plus largement encore celui de la "sécurité humaine" (*human security*) développé dans le cadre du programme de l'ONU pour le développement et promu par certains pays (dont le Canada) et qui "*a trait aux facteurs qui menacent la survie et la sécurité des personnes, tant militaires (ex. : guerre à l'intérieur de l'État, prolifération des armes de petit calibre, violence locale) que non militaires (ex. : violations des droits de la personne, famine, maladies infectieuses).*"<sup>1</sup> A tel point qu'aujourd'hui de nombreux théoriciens étudient la sécurité comme un nouveau paradigme pour l'analyse des politiques internationales<sup>2</sup>.

## **2. Éviter la dérive sécuritaire : gérer les sécurités plutôt que lutter contre l'insécurité**

Repenser l'action publique autour du thème de la sécurité présente de nombreux avantages, dont celui de préserver une zone d'intervention légitime pour les États tant vis-à-vis des revendications de la société civile et du marché (qui ont l'une comme l'autre un souci de sécurité pour lesquels ils ont besoin d'un minimum d'action publique) qu'au regard des dispositions juridiques transnationales (ainsi, la CJCE reconnaît que les impératifs de sécurité intérieure et extérieure peuvent justifier la mise en œuvre de certaines dérogations nationales aux règles communautaires).

Mais si l'on se contente d'appliquer sans précaution la même notion abstraite de sécurité à des domaines différents, on risque aussi de pratiquer des amalgames très réducteurs et de donner à croire que toutes les questions de sécurité ne seraient que les différentes faces d'une même menace globale. Pour s'en tenir aux seules angoisses contemporaines de la société française, on peut en effet assister actuellement à un rapprochement implicite et injustifié entre des réalités et des niveaux de préoccupation très différents : d'une part, les "incivilités" que beaucoup peuvent constater ou subir dans leur environnement social immédiat (immeuble, quartier, transports), d'autre part, de réelles mais circonscrites "violences urbaines" qui n'affectent que certaines périphéries sensibles (et donc épargnent le plus grand nombre, mais dont tous entendent l'écho médiatique) ; enfin, ces actes de terreur et aveugles qui – bien que peu nombreux et souvent commis à l'autre bout du monde – donnent à penser que l'Apocalypse peut se déclencher au coin de la rue, dans le métro ou dans le prochain autobus. Si l'on ajoute à cela les craintes diffuses d'accident industriel (parfois confondu, un temps,

---

<sup>1</sup> Ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international, *Éléments du concept de la sécurité humaine - document de discussion*, 15 janvier 1999.

<sup>2</sup> On peut citer, comme exemple, de ces travaux théoriques, l'article de David Baldwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies*, vol. 23, 1997, ainsi que l'ouvrage de Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 1997, Lynne Rienner Publisher.

avec un possible attentat, comme cela fut le cas à Toulouse) ou de catastrophe sanitaire (ESB, sang contaminé, ...), le risque existe de vouloir trouver une réponse unique et simplificatrice à toutes ces formes de menaces et que cette réponse soit exclusivement coercitive et répressive. Ce que l'on appelle souvent l'option du "tout sécuritaire".

Or rien n'est plus faux que de croire que tous les risques peuvent être traités de la même façon et avec les mêmes moyens. Au contraire, une véritable approche de sécurité est toujours une approche pragmatique qui repose sur des préalables essentiels : l'appréciation des risques, le choix des moyens et l'anticipation préventive. L'intervention a posteriori et purement répressive est toujours du point de vue de la sécurité un pis-aller ou l'aveu d'un échec. Et cela est encore plus vrai dans les nouveaux domaines de cette "sécurité publique" élargie (sécurité industrielle, sécurité sanitaire, prévention des crises, ...) que dans les activités classiques de lutte contre la délinquance. Reconnaître à la puissance publique le rôle central du "maître des sécurités"<sup>3</sup> (ou encore de coordonnateur des sécurités collectives) ne devrait donc pas conduire nécessairement à lui faire mener des politiques sécuritaires incontrôlées et tous azimuts, mais plutôt l'inciter à distinguer finement, face à chaque type de risque, les acteurs à impliquer et les moyens appropriés à employer.

S'agissant des acteurs, il est clair en effet que les politiques de sécurité nécessitent souvent la mobilisation d'entités de niveaux et de statuts variés. Parmi les personnes publiques, se pose déjà la question de la répartition entre les moyens d'État et ceux des collectivités territoriales (avec notamment la question récurrente des pouvoirs des maires et des polices municipales). Au sein même de l'État, il faut également arbitrer entre l'intervention d'entités spécialisées ou l'élargissement des compétences des services généralistes de terrain (comme ce fut le cas avec la déjà fameuse "police de proximité"). Mais, bien évidemment, de nombreuses questions de sécurité impliquent nécessairement la collaboration, voire l'intervention d'entités privées (organismes professionnels, entreprises, prestataires de services, associations, ...). Il faut alors affiner les pratiques et que la puissance publique accepte de distinguer entre les cas où elle intervient directement et ceux où elle doit se contenter d'être l'instigatrice ou la coordinatrice de moyens extérieurs. En matière de sécurité publique, ce fut l'un des aspects innovants des "contrats locaux de sécurité" qui ont réuni localement des partenaires de toutes origines autour des maires et des préfets. Mais dans un autre domaine, c'est également à cet exercice que se sont exercés les rédacteurs de la récente circulaire relative à la "défense économique" (vieille formulation restée tributaire de l'ordonnance de 1959) en distinguant deux domaines d'intervention : *"l'un, régalién, veillant au fonctionnement général de l'économie, à titre préventif ou curatif ; l'autre, émanant de l'État stratège et partenaire, dirigé vers les entreprises et relatif à la défense, la sécurité et l'intelligence économiques."*<sup>4</sup>

S'agissant des moyens à mettre en œuvre, une véritable gestion de la sécurité passe aussi par une sélection des instruments juridiques et techniques appropriés aux risques et aux menaces. Il s'agit d'une exigence dictée par le souci d'efficacité et d'économie des moyens. Mais il s'agit aussi, du point de vue du juriste, d'une obligation particulièrement forte dès lors qu'une politique de sécurité recourt généralement à des moyens d'action partiellement ou totalement dérogoires au droit commun. Il doit donc y avoir une gradation fine entre différents types d'intervention, suivant qu'elles requièrent des moyens usuels ou des moyens exceptionnels et suivant que ceux-ci imposent des contraintes plus ou moins fortes aux citoyens. En demeurant volontairement schématique, on peut considérer que pendant longtemps, il n'a existé que deux

<sup>3</sup> Pour paraphraser le titre de l'ouvrage de Philippe Delmas qui voyait l'État comme "Le maître des horloges".

<sup>4</sup> Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, *JORF*, 23 Mars 2002, p. 5164.

niveaux d'intervention : un niveau normal s'appliquant face à toutes les menaces usuelles (délinquances de droit commun, notamment) et se caractérisant par des atteintes limitées et juridiquement bien encadrées (en particulier par le code de procédure pénale, ainsi que par différents textes spécifiques) aux libertés civiles et économiques ; un niveau exceptionnel destiné à n'être mis en œuvre que dans des cas graves et rares mettant en cause les intérêts essentiels de la collectivité et justifiant le recours à des méthodes exceptionnelles (emploi de la force, restrictions caractérisées aux libertés publiques, soumission stricte au secret, ...). La situation n'est plus aussi tranchée aujourd'hui. Il existe en effet de plus en plus des situations intermédiaires dans lesquelles les instruments usuels ne suffisent pas tout à fait suffisants sans pour autant qu'il soit souhaitable de mettre en œuvre de véritables moyens d'exception. On voit donc apparaître progressivement des outils spécifiques qui dérogent partiellement au droit commun : la France a par exemple mis en place ce que l'on appelle le "plan Vigipirate" qui permet notamment aux forces armées de prêter assistance aux forces de police pour la surveillance des sites sensibles, sans que l'on entre cependant dans aucune des situations d'urgence prévues par les lois et la Constitution ; de même, des facilités procédurales (pour permettre des perquisitions nocturnes ou pour obtenir des écoutes téléphoniques) ont été admises pour lutter contre certaines formes de délinquance organisée (terrorisme, trafic de stupéfiants, ...).

Mettre les différentes préoccupations de sécurité au cœur des politiques publiques ne veut pas dire mener une politique purement répressive ou fortement interventionniste. Cela signifie, au contraire, s'efforcer d'appréhender en amont dans chaque domaine les risques encourus par la collectivité (notamment par le biais d'un dispositif de renseignement et d'information efficace<sup>5</sup>) afin de pouvoir choisir, dans chaque situation, les moyens d'action les mieux proportionnés (ainsi que le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme nous en fait obligation) et les acteurs - locaux ou nationaux, publics ou privés - qu'il convient d'associer à la politique de sécurité concernée. Pratiquée ainsi, la gestion des sécurités collectives peut aller bien au-delà de la simple réaction contre les peurs incontrôlées ou de la lutte médiatisée – et souvent vaine – contre les supposées formes visibles de "l'insécurité". Elle peut redonner à l'action publique une direction cohérente et un sens aux yeux des citoyens, et ce y compris dans les domaines les plus nouveaux. Dans un récent colloque universitaire organisé autour du thème de l'administration électronique, un membre du Conseil d'État présentait, par exemple, des réflexions originales sur la façon dont les exigences de sécurité informatique (protection contre la fraude et les piratages) ainsi que de sécurité juridique dans l'attribution des adresses et des noms de domaine pouvaient faire émerger "*de nouveaux services publics qui n'auraient pas d'existence en dehors du monde virtuel*"<sup>6</sup>. Loin des tumultes médiatiques, la demande sociale de sécurité se déploie en effet aussi là où se développent les nouvelles formes de richesse et de communication et - là aussi (et peut-être à terme, là surtout) - la collectivité doit assurer à chaque citoyen qu'il trouvera un cadre sécurisé adapté à ses besoins, qui lui permette de profiter des opportunités et de se prémunir des risques que lui propose tout à la fois la société contemporaine.

**Bertrand Warusfel**

---

<sup>5</sup> Cf. notre article, "L'ardente obligation du renseignement", dans cette même revue, n° 119, juin-juillet 2000, p. 41.

<sup>6</sup> Cf. Bertrand du Marais, "vers de nouveaux services publics ? sécurité et nommage sur les réseaux selon le droit public", Colloque L'administration électronique au service des citoyens, 21-22 janvier 2002.