

La gendarmerie sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique : entre mimétisme et nécessité opérationnelle ?

Dans le souci de prévenir toute attaque terroriste au Sénégal, le Président de la République, Macky Sall, a institué, par décret n° 2016-301 du 29 février 2016, le Cadre d'Intervention et de Coordination interministériel des Opérations de lutte antiterroriste (CICO), placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique. Ce cadre de prévention est un outil de veille stratégique et opérationnelle contre le terrorisme. Il dispose de démembrements au niveau régional avec à la tête le gouverneur de région. Cet organe dispose également d'une cellule de veille joignable au numéro vert (800 800 880) accessible 24 heures sur 24. Les populations sont donc invitées à signaler à ladite cellule, par ce numéro vert, tout fait ou comportement douteux susceptibles de constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics. De même, les numéros d'urgence habituels de la Police (17) et de la Gendarmerie (800 00 20 20) peuvent être aussi être utilisés à cet effet. La sécurité étant l'affaire de tous, les autorités appellent donc chacun à « développer les réflexes sécuritaires nécessaires et à collaborer efficacement avec les autorités administratives et les services de sécurité » pour juguler le risque potentiel. Dans ce contexte survolté de lutte contre le terrorisme, la démarche est cohérente.

Par ailleurs, la fusion entre la Police et la Gendarmerie, en un seul corps, devait être effective à travers la Loi d'Orientation sur la Sécurité Intérieure (LOSI). Annoncée par le ministre et de la Sécurité publique, à l'Assemblée nationale lors du vote de son budget, en décembre 2015, la LOSI allait permettre le rattachement de la Gendarmerie au ministre de l'Intérieure. Il était prévu de présenter le projet de loi sur la LOSI au Parlement avant la fin de l'année 2015. Finalement, c'est un décret présidentiel qui a été choisi à la place d'une loi organique. Ce décret crée ainsi les conditions d'un rapprochement entre la Police et la Gendarmerie d'un point de vue opérationnel, sous la direction du ministre de l'Intérieure. Avec l'adoption de ce décret, la Gendarmerie nationale est donc officiellement entrée dans le giron du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique depuis le 29 février 2016.

A l'image de la France, ce rapprochement vise à renforcer la cohérence et l'efficacité du dispositif de sécurité intérieure du pays. Selon ses initiateurs, le rattachement de la Gendarmerie au ministre de l'Intérieur permettra de mutualiser les capacités des deux forces de sécurité et de renforcer leur collaboration en matière de lutte contre la criminalité. Rappelons que les missions de sécurité intérieure représentent 95 % de l'activité de la gendarmerie nationale en France, contre seulement 5 % pour ses missions militaires¹. En France, cette réforme s'inscrit dans la politique menée par le Gouvernement visant à moderniser l'organisation et le fonctionnement des forces de sécurité, de manière à mieux assurer la protection des citoyens². Elle entre dans le cadre de la Loi d'Orientation et de Programmation pour la performance de la Sécurité

¹ Rapport d'information n°271 (2007-2008) intitulé « Quel avenir pour la gendarmerie ? », fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat par le groupe de travail chargé d'une réflexion sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie présidé par Jean Faure.

² Extrait du compte rendu du Conseil des ministres français du 27 août 2008.

Intérieure (LOPSI). Elle devrait favoriser les synergies entre la Police et la Gendarmerie nationales tout en confortant les spécificités de chacune des deux forces de sécurité, l'une de statut civil, l'autre de statut militaire, dualité qui répond aux besoins et aux objectifs stratégiques de défense et de sécurité du pays³.

Toutefois, contrairement à l'expérience sénégalaise, en France ce fut une loi qui a acté le processus et suivant une procédure parlementaire qui a duré presque un an. En effet, malgré que le Gouvernement ait déclaré l'urgence, dès le 3 octobre 2008, le projet de loi est passé à travers diverses commissions : Affaires étrangères, le 22 septembre 2008, qui donna son rapport le 29 octobre 2008, des Lois pour avis, le 8 octobre 2008, qui rendit son rapport le 29 octobre 2008, Défense nationale et Forces armées, le 28 octobre 2008 et en séance publique à l'Assemblée nationale, les 16 et 17 décembre 2008, avant d'être adopté en 1^{ère} lecture par le Sénat, le 17 décembre 2008. En outre, il y a eu des auditions des représentants des associations de retraités de la Gendarmerie nationale et du directeur général de la Police nationale pendant tout le printemps 2009. Dans cette dynamique, le projet de loi a été modifié par la commission mixte paritaire de l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture, le 7 juillet 2009, avant d'être adopté par l'Assemblée nationale, le 23 juillet 2009. Les sénateurs avaient, quant à eux, voté dix-huit amendements visant à « préserver le statut militaire de la Gendarmerie, conforter ses missions et son ancrage territorial » et, manifestement pour limiter l'impact du changement de tutelle. En outre, le Sénat a souhaité que la Justice choisisse librement à qui confier une enquête indifféremment, à un service de Police ou de Gendarmerie.

Ce rattachement constitue moins une rupture que l'aboutissement d'un processus entamé en 2002. En effet, dès le lendemain de l'élection présidentielle du 5 mai 2002, la Gendarmerie nationale avait été placée, par un décret du 15 mai 2002, pour emploi, auprès du ministre de l'Intérieur, notamment dans le cadre des missions de sécurité intérieure⁴. Dans ce prolongement, le décret du 31 mai 2007 établit une responsabilité conjointe du ministère de la Défense et celle du ministère de l'Intérieur pour ce qui concerne la définition des moyens budgétaires attribués à la Gendarmerie nationale et de son suivi. En outre, la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale a nécessité, pour son application, l'intervention de 37 décrets et de 31 arrêtés⁵.

Concrètement, le rattachement organique et budgétaire de la Gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur avait été annoncé par le Président Nicolas Sarkozy, lors de son intervention du 29 novembre 2007 devant 1 800 gendarmes et policiers réunis à la Grande Arche de la Défense, près de Paris. Dans cette continuité, un projet de loi allant dans ce sens a été présenté en Conseil des ministres par la ministre de l'Intérieur, le 21 août 2008. Ce projet de loi visait à rapprocher les 100 000 militaires (gendarmes) des 120 000 policiers et à opérer une mutualisation des moyens humains et matériels de ces deux forces de sécurité et de défense. S'il prévoyait que les gendarmes gardent leur statut militaire, toutefois, le changement de tutelle a eu pour effet de placer, dans

³ « Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale » établi par le Député Hugues Fourage et le Sénateur François Pillet, Décembre 2013, 64 p.

⁴ Ceci s'expliquait par le contexte et l'importance que la thématique « insécurité » avait pris dans la campagne électorale qui a précédé l'élection de Nicolas Sarkozy à la tête du pays.

⁵ Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009, *op. cit.*

chaque département, les commandants des unités territoriales de la Gendarmerie nationale sous l'autorité du préfet. Il réaffirme néanmoins le statut militaire de la Gendarmerie nationale, définie comme une force armée instituée pour veiller à la sûreté et à la sécurité publiques, et fixe ses missions, qu'il s'agisse du maintien de l'ordre et de l'exécution des lois, des missions judiciaires ou de la défense des intérêts supérieurs de la Nation⁶. Il organise, en outre, la répartition des compétences entre le ministre de l'Intérieur, responsable de l'organisation, de l'emploi et des moyens de la Gendarmerie nationale, le ministre de la Défense pour l'exécution des missions militaires et l'autorité judiciaire pour l'exécution de ses missions judiciaires. Dans un souci de préserver un équilibre entre l'efficacité dans la lutte contre la criminalité et le respect des libertés publiques, il est recommandé la suppression de la procédure de réquisition pour l'emploi de la gendarmerie mobile dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et l'instauration à la place d'une nouvelle procédure d'engagement, tant pour les gendarmes que pour les policiers.

Enfin, la loi n° 2009-971 relative à la Gendarmerie nationale a été adoptée le 3 août 2009 et mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2009. Depuis la loi du 28 Germinal An VI, en 1798, il y a deux cent onze ans, aucune loi n'avait été adoptée sur l'organisation et les missions de la Gendarmerie nationale. De même, jusque-là, les règles régissant le statut et les missions de la Gendarmerie reposaient sur un simple décret du 20 mai 1903. Cette nouvelle disposition met ainsi en cause le « dualisme policier » français, caractérisé par la coexistence de deux forces de sécurité. A ce titre, elle présente une importance particulière, car elle constitue une réforme profonde pour cette institution placée depuis l'origine sous l'autorité du ministre de la Défense. Au-delà de son caractère historique et révolutionnaire, cette réforme comporte des innovations majeures. Le texte est constitué de 27 articles, répartis en trois chapitres.

Désormais, le ministre de l'Intérieur est responsable de l'organisation de la Gendarmerie, de sa gestion, de son emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire. Il exerce également une compétence de principe en matière de gestion des ressources humaines à l'égard des personnels de la Gendarmerie (article 1^{er}). Le texte reconnaît toutefois des attributions au ministre de la Défense, notamment en ce qui concerne ses missions militaires et à l'autorité judiciaire pour ses missions judiciaires (article 1^{er}). En outre, le ministre de la Défense continuerait d'exercer certaines compétences en matière de gestion des ressources humaines à l'égard des militaires de la gendarmerie, notamment dans le domaine de la discipline. Ainsi, ce rattachement de la Gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur n'entraîne pas la disparition de son statut militaire et sa fusion totale dans la Police. Ce rapprochement devrait plutôt favoriser une mutualisation et une synergie des moyens entre les deux forces tout en renforçant le rôle du préfet en matière de sécurité et d'ordre publics, dans le respect du principe d'obéissance hiérarchique (article 3). Toutefois, les officiers et sous-officiers de Gendarmerie restent des militaires, soumis au statut général des militaires. A ce titre, l'interdiction du droit syndical leur est toujours applicable. Les obligations et sujétions particulières auxquelles ils sont soumis, et qui découlent à la fois, de leur statut militaire et de leurs missions de police, notamment en matière de logement en

⁶ Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009, *op. cit.*

caserne sont aussi maintenues (article 5). Par ailleurs, ce rapprochement de la Gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur s'accompagne du rattachement budgétaire comme prévu dans le projet de loi de finances pour l'année 2010.

Critiques et revendications corporatistes contre la réforme

Voulu par Nicolas Sarkozy, ce changement a été officiellement mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2009. Ce rattachement n'entraîne, cependant, pas la disparition du statut militaire de la Gendarmerie et sa fusion avec la Police. La Gendarmerie nationale et la Police nationale restent deux forces distinctes, l'une à statut civil, l'autre à statut militaire. La direction générale de la Gendarmerie demeure une direction autonome au sein du ministère de l'Intérieur. En outre, la Gendarmerie reste placée sous l'autorité du ministre de la Défense pour l'exécution de ses missions militaires et de l'autorité judiciaire pour l'exécution de ses missions judiciaires. Ainsi, la Gendarmerie reste, en réalité, placée sous une triple tutelle : Intérieur, Défense et Justice.

Pourtant, ce rapprochement avait suscité beaucoup d'inquiétudes exprimées, tant par les gendarmes et les policiers que par certains élus locaux. De même, les syndicats de police et les associations de gendarmes ont pour leur part, multiplié les revendications corporatistes depuis l'annonce du projet. Pour certaines, comment harmoniser l'action des policiers et des gendarmes sans pour autant remettre en cause la traditionnelle «dualité» de ces deux forces de sécurité ? L'ancien premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, avait même fait une sortie en mettant en garde contre le risque de voir cette réforme déboucher sur la création d'« une seule force de sécurité, dangereuse pour la République »⁷. Sous couvert de l'anonymat ou non, certains gendarmes n'hésitaient pas aussi à exprimer leur crainte de voir ce que ce rapprochement allait entraîner à terme, au seul bénéfice des policiers (la guerre des polices)⁸.

En effet, le malaise généré par ce rapprochement, longtemps couvé au sein de cette institution, était finalement sortie au grand jour. Ainsi, sans remettre en cause ouvertement le rattachement du commandement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur, le général Cavallier avait estimé que l'avenir de la Gendarmerie devait reposer sur trois grands principes « historiques » qui sont un peu son âme (la militarité, la hiérarchie et l'immersion au sein de la population)⁹. Une façon de dire que la perte de ces principes signait, à ses yeux, la mort de cette institution. Dans la même veine, le colonel Philippe Espié, ancien commandant du groupement de Gendarmerie de l'Ardèche avait exprimé ses réserves dans un lettre adressée au préfet de son ancienne affectation¹⁰. Dans sa missive, il avançait plusieurs éléments d'explication du malaise ressenti par les gendarmes au sujet de ce rattachement¹¹. Or, selon lui, la « résignation » dans laquelle on place les gendarmes « ne saurait être de bon augure », et qu'il juge « contre-productive » dans un contexte de mobilisation des

⁷ Les événements de 1962 sont édifiants pour le Sénégal.

⁸ On a eu à noter ce cas de figure face à plusieurs événements sécuritaires comme l'alerte à la bombe à hôtel Radisson Blue.

⁹ Le 26 septembre 2013, à la caserne de Maisons-Alfort, le général Bertrand Cavallier organisait son pot de départ à la retraite.

¹⁰ Lettre rendue publique le 12 mars 2010 par le sociologue Laurent Mucchielli qui a étudié les conséquences de ce rapprochement entre policiers et gendarmes.

¹¹<http://www.opex360.com/2010/03/12/un-colonel-critique-publiquement-le-rattachement-de-la-gendarmerie-au-ministere-de-linterieur/>

forces pour faire face aux défis sécuritaires du moment. Cette sortie « musclée » du colonel Espié est inhabituelle pour un militaire, tenu au devoir de réserve, contrairement à ses collègues policiers qui dispose du droit de se syndiquer, notamment face à une décision de l'autorité politique.

Une nécessité qui cadre avec les enjeux sécuritaire du moment

Pour autant, malgré ces critiques et les méfiances, il faut reconnaître que l'amélioration de l'efficacité et la recherche de mutualisations entre la Police et la Gendarmerie étaient devenues nécessaires dans un contexte d'insécurité pérennante. Car, « il faut arriver à faire en sorte qu'il n'y ait plus de doublons et que le renseignement soit plus en osmose et articulé entre les deux forces »¹². Pour faire un suivi de la réforme, quelques années après sa mise en œuvre, un rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la Gendarmerie nationale a été commandité¹³. Il est sorti de ce rapport que le rattachement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur ne posait plus de problème majeur, même s'il « faut améliorer la recherche de mutualisations et d'articulations entre les deux forces », notamment en matière de formation pour les officiers de police judiciaire. Car sur un même individu ou sur un même événement on peut recevoir des notes de la Gendarmerie et des notes de la Police¹⁴. Il faut donc mieux articuler les sources d'information et éviter les doublons. La Gendarmerie a un maillage territorial extrêmement important et il faut le prendre en compte en matière de renseignement.

Aujourd'hui, presque toutes les interrogations qu'avait suscité ce rapprochement, notamment celles liées au statut militaire de la Gendarmerie, même si la loi était claire sur ce point, ont été levées à l'épreuve de son application. Certes, policier et gendarme, chacun reste encore attaché à sa formation de base et à ses spécificités. Toutefois, il est encore possible d'envisager une mutualisation des formations pour améliorer les compétences au quotidien des deux forces en termes de police judiciaire ou scientifique¹⁵. Ainsi, si les bases et les structures de ce rattachement ont été balisées, maintenant il faut aller plus loin en respectant les spécificités de chaque force.

Dans cette optique, face à la menace terroriste et tirant les leçons des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, les autorités françaises ont décidé de mettre plus de cohésion entre les différents services, pour plus de coordination et d'efficacité. Car l'heure n'est plus à la concurrence, mais plutôt à l'unité d'action face à un ennemi insidieux et de plus en plus difficile à identifier. L'objectif est de répondre toujours plus rapidement aux attaques en réduisant, au maximum, les délais d'intervention. Pour ce faire, il est important de mettre fin à la guerre des polices qui a occasionné quelques incompréhensions, lors des attentats de novembre à Paris. En effet, lors de la prise d'otage au Bataclan, une unité du Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), pourtant toute proche, n'a pas été sollicitée comme force d'appui, alors que la situation semblait, un moment, échapper aux forces de Police.

¹² Hugues Fourage, député SRC de la Vendée, co-auteur du rapport d'évaluation de la loi la loi n° 2009-971 dans la *Dépêche* n°10534 du lundi 27 janvier 2014.

¹³ Rapport remis au Premier ministre le 8 janvier 2014, in *AEF Sécurité globale* n°10483 et n°10484.

¹⁴ On a constaté ce phénomène sur les malfaiteurs arrêtés à Keur Massar pour multiplication de faux billets de banque.

¹⁵ Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009, *op. cit.*

C'est dans cette perspective que le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a présenté un nouveau schéma national d'intervention (SNI), le 19 avril 2016, avec comme objectif principal, coordonner l'action des unités d'élite pour plus d'efficacité. Ce plan antiterroriste vise à faire en sorte que toutes ces unités, de la Police et de la Gendarmerie, puissent être capables de se mobiliser, partout en France, en cas d'attaque terroriste, sans se préoccuper des divisions territoriales traditionnelles. Il supprime ainsi les zones de compétence en cas d'attentats de masse. Ce nouveau dispositif s'appuie sur « *la règle des six C* ». Sous la responsabilité de l'Unité de Coordination des Forces d'Intervention (UCOFI), il s'appuie sur : la *Cohérence* dans la répartition des unités, la *Coopération*, un *Commandement* unique, la *Coordination des Compétences* territoriales et des *Capacités* rares (spécificités) des différents groupes.

Autrement dit, il s'agit de mettre les unités d'élite (BRI, GIGN, RAID) en ordre de bataille en cas d'attentat de masse pour plus d'efficacité dans la riposte et minimiser les impacts. Dans le dispositif classique, la Police, dont est issu le RAID, s'occupe en règle générale des villes et des zones urbaines, tandis que les gendarmes du GIGN s'occupent du milieu rural et péri-urbain. La Brigade de recherche et d'intervention (BRI) et les Brigades Anti-Criminalité (BAC) de la Police se limitent à Paris, alors que les Pelotons de Surveillance et d'Intervention de la Gendarmerie (PSIG) sont circonscrits en milieu rural et péri-urbain. L'enjeu du nouveau dispositif est aussi de rapprocher policiers et gendarmes, dont la rivalité historique est parfois source de blocages dans les enquêtes. L'autre nouveauté de ce schéma, c'est l'unité de commandement. Il y aura désormais un seul et unique chef des forces d'intervention sur les lieux d'un attentat. Ainsi, sa mise en place est doublée d'un protocole, de procédures, d'une doctrine claire et des règles d'intervention précises prenant en compte les spécificités de chacune des forces en fonction de la situation.

Comme en France, au Sénégal aussi, ce rapprochement devrait se réaliser de façon progressive, notamment par la mutualisation des centres de formation, l'organisation de séminaires mixtes Police-Gendarmerie et des actions en matière de renseignement. Néanmoins, certaines interrogations restent. S'achemine-t-on vers la suppression de l'État-major de la Gendarmerie et du Haut commandement et la mise en place d'une Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN) au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, à l'image de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) ?¹⁶ Dans tous les cas, les effets de la réforme se feront sentir sur le terrain. Pour ce faire, le Cadre d'Intervention et de Coordination interministériel des Opérations de lutte antiterroriste (CICO), ne devrait-il pas, à l'image de son homologue français, l'Unité de Coordination des Forces d'Intervention (UCOFI), revoir les doctrines et les procédures d'intervention propres à chaque force, pour un meilleur usage des moyens et pour plus d'efficacité de la réponse face aux événements? Par exemple, dans le dispositif classique, pour mettre la Légion de Gendarmerie d'Intervention (LGI) en mouvement, il faut nécessairement l'avis du Président de la République ou, dans certaines conditions, celui du ministre des Forces Armées ou du gouverneur de région. Dans le nouveau dispositif, sans toucher au

¹⁶ Les événements de 1962, de 1986 et de 1987 ne militent pas dans ce sens.

statut militaire des gendarmes, ses règles d'intervention devront être assouplies, de même que celles régissant les escadrons de Gendarmerie et les éléments des brigades de Gendarmerie territoriale. Par ailleurs, il est important de porter un accent particulier à la frontière entre liberté et sécurité, qui devient de plus en plus mince dans ce contexte de lutte contre le terrorisme, pour éviter certains dérapages des forces de défense et de sécurité, tout en les renforçant pour mieux faire face à la situation¹⁷.

Compte tenu de cette dynamique, il est également nécessaire de porter une attention particulière sur la sécurité privée. Les activités des sociétés privées de sécurité sont régies par la loi n° 78-640 du 6 juillet 1978 et son décret d'application n° 79-113 du 1^{er} février 1979 fixant les conditions d'exercice des activités de surveillance, gardiennage et escorte de biens privés au Sénégal. L'article 2 de cette loi stipule que : « l'ouverture et l'exploitation d'une entreprise de surveillance, gardiennage et escorte de biens privés sont soumises à une autorisation préalable » du ministre de l'Intérieur. En 2003, le décret n° 79-113 est abrogé et remplacé par le décret n° 2003-447 du 18 juin qui donne plus de précision sur les conditions d'ouverture et de suivi d'une société privée de sécurité. Aujourd'hui, plus de 302 structures ayant comme activité la sécurité privée (chiffre de 2010), pour environ 30 000 agents exercent sur le territoire.

Ces sociétés privées de sécurité sont de deux sortes : les unes sont de droit commercial et les autres sous forme de Groupement d'Intérêt Économique (GIE). Selon l'article 2 du décret de 2003, les GIE sont compétents pour exercer, exclusivement, des activités de gardiennage, alors que les sociétés commerciales sont compétentes pour exercer des activités de gardiennage, surveillance et d'escorte de biens privés. Or, si tous ces acteurs privés ont d'abord comme activité principale le gardiennage physique, cependant elles s'orientent de plus en plus vers une diversification de leur offre de services : vidéosurveillance, télésurveillance, convoyage de fonds, garde-corps, sans encadrement juridique clair ni contrôle réel sur leurs missions. Ainsi, dans le contexte de lutte contre le terrorisme, il se pose la nécessité de normaliser ce secteur pour mieux le prendre en compte dans la politique de sécurité intérieure du pays en complémentarité de l'action des forces de défense et de sécurité.

Dr Djibril DIOP
Enseignant-Chercheur – Université de Montréal
djibril.diop@umontreal.ca

¹⁷ Par exemple en France, la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale prévoit en son article 27 que «le gouvernement remet au Parlement, tous les deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport préparé par une instance extérieure aux services concernés ».