

Introduction

Aurélien Antoine

 <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=288>

Référence électronique

Aurélien Antoine, « Introduction », *Droit Public Comparé* [En ligne], 2 | 2024, mis en ligne le 21 juin 2024, consulté le 02 juillet 2024. URL : <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=288>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

Introduction

Aurélien Antoine

TEXTE

- 1 Depuis le 11 septembre 2001 et l'avènement d'un « monde dangereux¹ », le thème de la sécurité publique est plus que jamais au cœur des politiques publiques des États occidentaux. Les menaces intérieures, nées de mouvements terroristes islamistes agissant depuis l'étranger, justifient la liaison progressivement ontologique entre la sécurité publique et les opérations armées extérieures au nom de la « guerre globale contre le terrorisme² ». Les concepts de « sécurité globale » et de « continuum de sécurité » deviennent incontournables dans l'ensemble des démocraties. Il recèle une confusion volontaire entre l'acte de guerre et la préservation de la sécurité intérieure qui relève en partie de la protection de l'ordre public³. Cet amalgame assumé n'est pas neutre d'un point de vue juridique et n'est pas sans conséquences sur l'évolution des sociétés démocratiques contemporaines.
- 2 La sécurité publique est une compétence régaliennne de l'État qui est au fondement même de son émergence, de son maintien, de sa légitimité et de sa souveraineté. Elle doit être exercée de façon constante et quotidienne, afin de prévenir des troubles susceptibles de provoquer une guerre civile. La sécurité extérieure et l'intégrité de l'État se déclinent par une autre compétence régaliennne, celle de la défense, qui est tout aussi fondamentale que la précédente dans l'affirmation de la figure de l'État, mais elle s'en distingue. La mobilisation de l'armée doit être exceptionnelle pour tout État *fonctionnant*, c'est-à-dire qui parvient à garantir une situation de paix durable, voire structurelle. Ceci explique que la survenance d'une menace directe de l'intégrité territoriale de l'État doit emporter la mise en œuvre d'un régime d'exception lié à l'urgence de réagir promptement et efficacement en vue d'assurer la pérennité de l'État. En revanche, dans une société démocratique, le maintien de la composante de l'ordre public qu'est la sécurité est régi par des règles de droit commun tributaires de l'État de droit qui est mis entre parenthèses en cas de contexte de guerre. La distinction entre

guerre-défense-armée-régime d'exception d'une part, et paix-sécurité publique-police-droit commun, d'autre part, est un acquis essentiel des États démocratiques – que l'on considère, avec Michel Troper⁴, qu'il en résulte deux domaines de la légalité ou, avec Carl Schmitt, que l'exception s'émancipe en marge de la légalité ou la dépasse⁵. Ce postulat explique que, dans l'ensemble des démocraties, la Constitution et/ou les législations prévoient des régimes d'exception temporaires qui sont différents de ceux qui encadrent les activités de police administrative et judiciaire en temps de paix ou d'absence de danger vital.

- 3 Tout régime politique qui n'opère pas clairement la séparation principielle susmentionnée (et qui est corrélée à la soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil) et qui n'aménage pas des conditions précises du recours aux états d'urgence ou d'exception conduit inévitablement à rapprocher, voire à amalgamer la sécurité publique à l'acte de guerre, et, en conséquence, à assumer que la prévention des troubles intérieurs puisse justifier l'application de régimes d'exception favorables à une confusion des pouvoirs au profit des exécutifs et des sphères civiles et militaires⁶. L'assimilation politique de certaines conjonctures à la guerre favorise ainsi la banalisation de l'exception au point que la différenciation entre les missions de sécurité publique et de défense est de plus en plus ardue à établir. L'équivoque juridique qui en résulte est exploitée par les gouvernants pour faire pénétrer dans le droit commun ce qui, auparavant, relevait du régime dérogatoire. Dans le même ordre d'idées, prétendre que le recours aux états d'exception peut se faire dans le respect du droit commun est une proposition qui confine à l'oxymore et qui présuppose que l'exception puisse se conformer au principe⁷.
- 4 Le thème de la sécurité publique est finalement au cœur d'une problématique démocratique et de prééminence du droit qui rend plus que jamais indispensable son étude régulière. La production scientifique des juristes n'a cessé de croître depuis les actes terroristes islamistes des années 2000 qui ont touché, outre les États-Unis, l'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni, et la France. La décennie 2010 fut caractérisée par une augmentation notable de crimes qualifiés d'attentats en Europe. Depuis 2020, cette tendance tragique se poursuit. Cependant, le terrorisme change en partie de nature avec la multiplication d'actions isolées qui ne sont pas

forcément coordonnées depuis l'extérieur, au point que la frontière entre le terrorisme et l'acte criminel de droit commun s'estompe. La prévention de ces entreprises de mort qui marquent l'opinion publique a suscité une logorrhée législative inédite qui correspond le plus souvent à une exploitation politicienne d'événements dramatiques. La majeure partie des lois qui ont été adoptées dans ce contexte ont renforcé les prérogatives des services de police en abaissant les exigences en matière de protection des droits et libertés fondamentaux, en particulier du point de vue des garanties procédurales (accès à un avocat ou au juge par exemple)⁸.

- 5 Le dossier de ce second numéro de la revue *Droit public comparé* offre un aperçu inédit du thème de la sécurité publique. Les contributions qui ont été retenues n'ont pas pour objet de revenir sur l'analyse de législations d'États que la littérature juridique a déjà largement abordées (notamment en ce qui concerne les États-Unis, le Royaume-Uni et la France). À la lumière de nos propos introductifs, il a semblé indispensable de promouvoir une dimension historique et comparative trop rare sur la question fondamentale suivante : comment prévenir les troubles à la sécurité publique et, s'ils adviennent, comment instaurer un cadre juridique à la fois respectueux des droits et libertés individuels et qui limite le recours systématique à la violence pour restaurer l'ordre ? Luc Klein s'attelle à cet exercice difficile en traitant des lois martiales et des états de siège (tous deux liés à la guerre) qui, dans l'histoire des États-Unis et de la France, ont bien souvent été mobilisés afin de réprimer des troubles intérieurs avant que les progrès de la légalité démocratique soutenant la séparation entre les sphères civiles et militaires soumettent ces régimes guerriers à de strictes conditions. Ce regard historique résonne avec une acuité particulière lorsque l'on songe à la tendance contemporaine d'une confusion (politique et en partie juridique) entre les opérations de sécurité publique et les opérations militaires. Le cas de la militarisation de la sécurité publique au Mexique, peu connu et traité par Léa Boinnard, permet d'appréhender un processus qui pousse à l'extrême la logique présentée en incipit de cet éditorial.
- 6 La sécurité globale et le continuum de sécurité qui président à l'évolution de la conception de la sécurité publique se comprennent également via le mantra selon lequel « la sécurité est l'affaire de

tous » et doit mobiliser une multiplicité d'acteurs, y compris privés ou locaux. Olivier Renaudie en fait une démonstration magistrale dans son article sur l'organisation de la sécurité publique dans quatre capitales (Berlin, Bruxelles, Tokyo et Washington). Par la typologie qu'il établit, il démontre que la sécurité n'est plus qu'une affaire de l'État qui se retrouve, en y consentant, concurrencé.

- 7 L'analyse d'Olivier Renaudie, qui permet de prendre la mesure de la spécificité de la gestion de la sécurité publique dans les capitales, peut être utilement complétée par le débat récurrent sur la privatisation des missions de sécurité publique qui a donné lieu à deux jurisprudences retentissantes en France de la part du Conseil constitutionnel. La première portait sur la loi « Sécurité globale » dont le contenu a fait l'objet de nombreuses censures et réserves d'interprétation⁹. L'autre a retenu l'attention puisqu'elle considère que « l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits [...] constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France¹⁰ ». Si ces jurisprudences ne permettent certainement pas de mettre un terme ou de freiner l'empire de la sécurité globale et du continuum de sécurité¹¹ (une nouvelle fois concrétisés par la loi relative aux Jeux olympiques de 2024¹²), elles en fixent les premières limites à ce qui pourrait être perçu comme une forme d'affaiblissement de l'État par le transfert d'une compétence existentielle.
- 8 Toutefois, face à l'importance des phénomènes de déterritorialisation des enjeux de sécurité publique, force est d'admettre que l'État n'est pas le seul échelon pertinent. Au-delà du terrorisme international qui n'a rien de nouveau, les technologies numériques utilisées aux fins de porter atteinte à la sécurité des institutions (collectivités publiques et entreprises) ne peuvent, du fait de leur immatérialité, faire l'objet d'une régulation véritablement efficace par un État isolé. La réponse régionale, voire internationale, est incontournable. Concurrencé au niveau local et par la sphère privée, l'État ne peut que s'en remettre à l'action forte d'organisations supranationales, afin de relever les défis des progrès technologiques. L'outil numérique peut néanmoins constituer un atout pour les États démocratiques dans l'objectif d'assurer la sécurité publique, mais dans le respect des droits et

libertés fondamentaux. À la fois menaces pour la propre sécurité de l'État et moyens d'étendre son emprise sur la vie quotidienne des individus, les technologies du numérique rendent indispensables une double régulation supranationale devant protéger les États des attaques extérieures (publiques ou privées) et garantir leur utilisation proportionnée à l'égard des individus. Ce sont ces aspects dialectiques que Mouna Mouncif-Moungache examine dans sa présentation du rôle de l'Union européenne afin de réguler l'usage des technologies numériques par les États membres en matière de sécurité publique.

- 9 Non sans paradoxe, le succès de la sécurité globale, la promotion du continuum de sécurité, la prolifération des dispositifs sécuritaires, et l'addiction aux nouvelles technologies pour prévenir toute menace au nom d'un « risque zéro » ou d'une « tolérance zéro » chimériques n'ont pas permis de faire diminuer « l'insécurité ressentie » (Olivier Renaudie) ou d'empêcher la diffusion de l'idée pernicieuse selon laquelle la sécurité serait la première des libertés (au mépris de la sûreté des individus), voire « un droit fondamental » supplantant les autres (Mouna Mouncif-Moungache). Plus encore, des États, dont les législations liberticides et toujours plus sécuritaires ne cessent de se déployer depuis un quart de siècle, n'ont pas su se prémunir de troubles majeurs comme le rappelle Baptiste Charvin dans son travail comparatif entre l'attaque de l'Arc de Triomphe par les Gilets jaunes du 1^{er} décembre 2018 à Paris et l'invasion du Capitole le 6 janvier 2021 à Washington.
- 10 La perspective comparatiste proposée dans ce dossier confirme finalement un mouvement d'ensemble préoccupant, déjà identifié et critiqué par les juristes de toute nationalité, attachés à la vivacité de la société démocratique face aux menaces d'un tropisme sécuritaire, né de peurs plus ou moins rationnelles et dirigé vers un « rêve de perfection » qui « transforme nos États de droit en États policiers¹³ ».

NOTES

1 M. DELMAS-MARTY, *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, Paris, Seuil, 2010.

2 Expression de G. W. BUSH prononcée lors de son discours du 11 octobre 2001. Cette guerre globale est ainsi conçue : « The attack took place on American soil, but it was an attack on the heart and soul of the civilized world. And the world has come together to fight a new and different war, the first, and we hope the only one, of the 21st century. A war against all those who seek to export terror, and a war against those governments that support or shelter them. », « President Holds Prime Time News Conference », *la Maison-Blanche*, Office of the Press secretary, 11 octobre 2001 ; voir aussi « Adress to the joint session of the 107th Congress », in : *Selected Speeches of President George W. Bush. 2001-2008*, Présidence des États-Unis, G. W. Bush archives, 2009, p. 65 et s.

3 Voir le rapport de A. THOUROT et J.-M. FAUVERGUE, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, septembre 2018, dont certaines préconisations sont reprises par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, *Journal officiel de la République française*, 26 mai 2021.

4 Pour Michel Troper, « il y a deux séries de règles de droit, applicables pour deux types de situations différentes et l'état d'exception n'a rien d'exceptionnel » ; ou encore « il n'y a pas un état d'exception, puis des règles pour le régir, mais l'état d'exception est la situation qui fait l'objet de règles sur l'état d'exception », M. TROPER, *Le Droit et la Nécessité*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2011, p. 109.

5 C. SCHMITT, *Théologie politique*. 1922, 1969, J.-L. SCHLEGEL (trad.), Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 1988. Dans le premier essai de 1922 reproduit en français dans l'ouvrage (*Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*), le lecteur retrouvera p. 15 la célèbre formule « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle ».

6 Parmi les auteurs qui ont traité de cette question, la philosophie aux tonalités métaphysiques de Giorgio Agamben est particulièrement éclairante dans sa capacité à appréhender le phénomène de confusion entre la normalité et l'exception juridique susceptible de déposséder l'individu de son autonomie à partir d'une réflexion reprenant Arendt, Schmitt, Walter Benjamin et Foucault, G. AGAMBEN, *État d'exception. Homo Sacer II*, 1, J. GAYRAUD (trad.), Paris, Seuil, coll. « L'Ordre philosophique », 2003. Pour une présentation et une critique fort accessible et intégrant une dimension de droit public voir T. MÉNISSIER, « Le droit et la violence de l'exception. Autour de l'œuvre de Giorgio Agamben », *Les Cahiers de la Justice*, 2012, n° 3, p. 75.

7 Cette question a fait l'objet d'un débat dans le cadre de la pandémie de covid-19, en France, mais également à l'étranger, notamment sur la pertinence d'actionner la clause de sauvegarde (article 15) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir A. GREEN, « Derogations, deprivation of liberty and the containment stage of pandemic responses », *European Human Rights Law Review*, 2021, n° 4, p. 389 ; en France, voir F. SUDRE, « La Convention EDH face au covid-19 : dépasser les apparences », *Blog du Club des juristes*, 27 avril 2020 ; « La mise en quarantaine de la Convention européenne des droits de l'homme », *Blog du Club des juristes*, 20 avril 2020 et JCP G, 2020, vol. 17, n° 510 ; S. TOUZÉ, « La restriction vaudra toujours mieux que la dérogation... », JCP G, 2020, vol. 17, n° 511 ; G. GONZALEZ, « L'article 15 de la Convention européenne à l'épreuve du covid-19 ou l'ombre d'un doute », *RDLF*, 2020, chron. n° 43 ; O. BAILLET, « Coronavirus et état d'urgence sanitaire : la Convention européenne continue de s'appliquer », *Dalloz Actualité*, 9 octobre 2020).

8 Voir, par exemple, l'évolution du droit dans un État considéré historiquement comme l'un des plus libéraux, le Royaume-Uni (nous nous permettons de renvoyer à notre article « Libres propos sur l'évolution contemporaine de l'état des droits et libertés au Royaume-Uni », *Europe des Droits et Libertés*, 2023, n° 8, p. 456).

9 Décret n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.

10 Décret n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, *Société Air France* [Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers auxquels l'entrée en France est refusée].

11 En ce sens, voir O. CAHN, « Ambiguïtés de la force publique », *Revue de Sciences criminelles*, 2022, p. 155.

12 Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, *Journal officiel de la République française*, 20 mai 2023.

13 M. DELMAS-MARTY, « Le rêve de perfection transforme nos États de droit en États policiers », *Le Monde*, 1^{er} mars 2021.

AUTEUR

Aurélien Antoine

Professeur des universités, titulaire de la chaire droit et politique comparés,
Faculté de droit Université Jean-Monnet Saint-Étienne (CERCRID UMR 5137 /
CERSA UMR 7106)

IDREF : <https://www.idref.fr/125925778>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/aurelien-antoine>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000071451889>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16143656>