CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

n°26

Le maire, la prévention et la sécurité

Dossier

Le maire et la politique locale de sécurité

Les politiques municipales

Sécurité, prévention et tranquilité publique

Repères

Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?

L'État du XXIe siècle au défi de la révolution énergétique

INHESJ
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

La documentation Française

Revue trimestrielle - décembre 2013

Pour commander l'ouvrage en ligne – cliquez ici –

INHESJ
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

École militaire - 1 Place Joffre
Case 39
75700 Paris 07 SP
Tél : +33 (0)1 76 64 89 00
Fax :+33 (0)1 76 64 89 31
www.inhesj.fr
communication@inhesj.com

▸ Éditorial

Dossier

Introduction

▸ Le maire en quête de territoire - Michel MARCUS

Sécurité et prévention à l'échelle de la commune

▸ Faire des maires de France les vrais patrons de la sécurité publique locale
Tanguy Le GOFF

▸ Sécurité, prévention et tranquillité publique. Retour d'expérience à Amiens
Emilie THÉROUIN

▸ Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique - Virginie MALOCHET

▸ Les maires et la sécurité privée -- Nicolas LE SAUX

▸ Les pouvoirs du maire en matière de sécurité dans les communes rurales
Jérôme MILLET

▸ Mise en œuvre d'un Plan communal de sauvegarde (PCS). Entretien avec Roland RIES, maire de Strasbourg - Nacera AMRAOUI, Joseph BALLU

Contrepoints

▸ Le maire et son commissaire. Une approche des polices municipales sous la Troisième République - Charles DIAZ

▸ La figure du « maire-meunier » dans le roman de Michel RAGON, *Les mouchoirs rouges de Cholet (1986)* - Jean-Marc JOUBERT

Repères

▸ Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?
Romain SÈZE

▸ Les nouvelles menaces d'Al-Qaïda : les loups solitaires - Felipe PATHÉ DUARTE

▸ L'État du XXIe siècle au défi de la révolution énergétique - Gérard PARDINI

▸ Les Forces d'autodéfense japonaises et la protection de la sécurité publique
Eric SEIZELET

▸ Police et proximité ou le paradoxe du policier - Jean-Louis LOUBET del BAYLE

▸ Schengen, un espace en danger - Ziad KHOURY

▸ Légalisme ou désobéissance ? Le cas de la gendarmerie dans les Pyrénées 1939-1944
Jean-François NATIVITÉ

▸ Le cadre juridique des situations de crise - Nacera AMRAOUI

▸ La justice face à la cybercriminalité: la nécessité d'une réflexion globale sur un phénomène transversal et transnational - Emmanuelle LEGRAND

Point de vue

▸ Les PME au cœur de l'intelligence territoriale - Diane de LAUBADÈRE, Michel MARIDET

▸ Bon de commande

Quelques mois avant les élections municipales de 2008, une enquête IPSOS pour la Gazette des communes révélait que le Maire était l'élu préféré des Français, 70 % d'entre eux déclarant leur satisfaction à l'égard de son travail. Parmi les thématiques sur lesquelles leur bilan apparaissait le plus positif était mentionnée l'action menée en matière de sécurité. Traditionnellement, dans l'espace public, le Maire a toujours occupé cette place où la responsabilité et l'autorité se conjuguent avec la proximité.

Il est l'élu le plus visible, le plus sollicité également.

Il n'est donc pas étonnant que les questions qui impactent le plus les citoyens, ses administrés, fassent partie de ses préoccupations mais également de ses obligations.

Premier magistrat de sa commune, il a dans ses attributions la responsabilité de l'ordre public à l'intérieur de celle-ci. Cette responsabilité est cependant partagée dans un système politique où l'État central dispose de prérogatives exclusives sur des domaines d'action bien définis qui relèvent de ses missions au regard de la sécurité intérieure.

C'est ce partage qui a été, sinon totalement remis en cause, du moins fortement reconfiguré dans les trente dernières années. Deux évènements sont en effet venus redistribuer les cartes et ont abouti à une extension du champ de compétences du Maire.

Le premier événement est la révolution structurelle provoquée par la mise en place des lois de décentralisation du début des années 1980. Celles-ci ont bouleversé l'organisation de l'État et institué un nouvel acteur majeur, l'échelon territorial local décliné en communes, départements et régions.

Le deuxième est illustré par la montée en puissance, dans le même temps, de la thématique de la sécurité dans la société française.

D'un côté, le transfert de compétences qui a découlé de la décentralisation a placé les élus locaux en première ligne dans la mise en place de politiques publiques dans des domaines sans cesse plus nombreux au fil des années : il en a été ainsi de l'action sociale, de la santé et de l'éducation dans le cadre d'articulations repensées avec l'État et ses services départementaux.

D'un autre côté, la visibilité, sinon la réalité d'une nouvelle insécurité urbaine vont pousser les pouvoirs publics à penser une réponse qui va rompre avec le seul recours à l'action des services de l'État. Les politiques publiques qui vont émerger à ce moment-là placent les maires en première ligne, au nom de la proximité de ces derniers avec la réalité de la vie de leurs administrés et de leur connaissance de la situation de leur commune. La Commission des maires sur la sécurité, présidée par Gilbert Bonnemaison, inaugure ainsi en 1982 un long processus qui va renforcer le rôle du maire pour tout ce qui concerne les problèmes de sécurité et les actions de prévention.

Le maire en quête de territoire

Michel MARCUS

© Grasko - Fotolia.com

La loi du 19 Décembre 2013 marque une grande rupture dans les analyses que nous pouvions faire sur le rôle des maires dans le fonctionnement institutionnel de notre pays et sur la mission qu'ils ont de contribuer au maintien de la cohésion sociale. S'agissant de la sécurité et de la prévention, d'une matière dont les contours n'ont jamais été définis, la loi met en scène une série de nouveaux personnages, tous élus, dont il faudra préciser les rôles. Cette définition prendra du temps en raison du caractère très souple des dispositifs créés. Un grand nombre de décrets d'application ne sont pas connus au moment de l'écriture de cet article. L'autre inconnu majeur est la modernisation des services de l'État, programmée cette année, qui devra tenir compte de cette nouvelle configuration des collectivités territoriales.

The mayor in pursuit of territory

The law of 19 December 2013 marks a major shift in the potential analyses of the role of the mayor in the institutional operation of our country and of his duty to contribute to the preservation of social cohesion. With regard to security and prevention, a subject which has never been delineated, the law highlights a series of new actors, all elected, whose roles must be defined. This definition will take time due to the very flexible nature of the provisions created. Many implementation decrees are unknown at the time of writing this article. The other major unknown is the modernisation of Government services programmed for this year, which should take into account the new configuration of local authorities.

Michel Marcus

Magistrat, délégué général du Forum français pour la sécurité urbaine, Secrétaire du Centre International pour la Prévention de la Criminalité (CIPC). Il est expert consultant auprès du Conseil de l'Europe, de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et de la Commission européenne sur le trafic des êtres humains. Membre de l'International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations (ISPAC), il est également maître de conférences à l'École nationale d'Administration de Paris et à l'Institut de criminologie de l'Université de Liège.

Faire des maires de France les vrais patrons de la sécurité publique locale !

Tanguy LE GOFF

© L.Bouvier - Fotolia.com

Les maires, au cours des trente dernières années, se sont progressivement replacés au centre de la fabrique de la sécurité dans la ville. Ils sont désormais des acteurs incontournables pour les forces de sécurité de l'État en raison de leurs moyens techniques, humains et financiers, mais aussi par leurs capacités de médiation avec la société locale. Cette dynamique de retour des maires participe à la recomposition de notre modèle républicain de production de la sécurité vers un modèle moins centralisé et plus négocié.

Make the mayors of France masters of local public security!

Mayors have progressively recovered their position at the centre of security production in towns over the last thirty years. Nowadays they are essential actors for Government forces of security due to their technical, human and financial resources, but also their capacity for mediation with the local society. Resuming this position contributes to the restructuring of our Republican model of security towards a less centralised and more negotiated model.

Tanguy Le Goff

Tanguy Le Goff est sociologue ; il est chargé d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme île-de-France (IAU-îdF) et chercheur associé au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip). Ses travaux portent sur les politiques publiques de sécurité, les usages de la vidéosurveillance et le métier d'élu local. Il a récemment publié avec Virginie Malochet Insécurité en territoires périurbains, Paris, IAU Ile-de-France, septembre 2012.

Sécurité, prévention et tranquillité publique

Retour d'expérience à Amiens

Émilie THÉROUIN

© viappy - Fotolia.com

Élue locale à Amiens[1] depuis 2008, chargée de la sécurité et de la prévention des risques urbains, Émilie Thérouin témoigne du rôle incontournable du maire en matière de tranquillité publique. La municipalité et ses collaborateurs ont mis en place une politique publique locale de prévention et de sécurité publique dans un cadre législatif et réglementaire et un contexte politique évolutifs. Conduire une politique publique ambitieuse suppose indéniablement de faire face à des résistances de tous ordres, qui ne doivent pas freiner l'action d'élus locaux volontaristes et la mobilisation des partenaires.

Security, prevention and public peace

Feedback from Amiens

Local elected representative in Amiens[1] since 2008, responsible for security and prevention of urban risks, Émilie Thérouin testifies to the essential role of the mayor in public peace. The municipality and its collaborators have implemented a local public policy on prevention and public security within a legislative and regulatory framework and an evolving political context. Driving an ambitious public policy undeniably implies facing resistance of all types, which should not slow the action of proactive local elected representatives and the mobilisation of partners.

© Louis Nespoulos

Émilie Thérouin

Adjointe au maire d'Amiens en charge de la sécurité et de la prévention des risques urbains, présidente du Forum français pour la sécurité urbaine et auditrice de la 25e session nationale « Sécurité et Justice » de l'INHESJ.

. . .

(1) Amiens, préfecture de la région Picardie, 135 000 habitants. / Amiens, prefecture of the Picardie Region, 135,000 inhabitants.

Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique

Virginie MALOCHET

© Jackin - Fotolia.com

En l'espace d'une trentaine d'années, les polices municipales se sont considérablement développées et structurées. Aux côtés de la police nationale et de la gendarmerie, elles s'imposent désormais comme des acteurs de premier plan dans la coproduction de la sécurité quotidienne. Cet article revient sur leur dynamique d'expansion, souligne combien leur activité est conditionnée par la doctrine d'emploi du maire et pose la question de leur valeur ajoutée dans les dispositifs de sécurisation de l'espace public.

Municipal police, mayors and the transformation of the French public security landscape

In the space of thirty years, the municipal police have been significantly developed and structured. Alongside the national police and the gendarmerie, they are now key players in the coproduction of everyday security. This article reviews their expansion dynamic, underlines the extent to which their action is conditioned by the mayor's doctrine, and questions their added value in measures for securing the public space.

Virginie Malochet

Sociologue, elle est chargée d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France (IAU-IdF), chercheure associée au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip). Spécialiste des polices municipales, ses travaux portent plus largement sur les politiques locales et les métiers territoriaux de la prévention/sécurité.

Les Maires et la sécurité privée

Nicolas LE SAUX

© antiksu - Fotolia.com

À la veille du lancement des campagnes pour les élections municipales de 2014, le rôle des maires dans les politiques locales de sécurité prendra sans nul doute une place très importante dans les débats. À ce titre seul, cette question mérite déjà attention. L'exemple du maire et de sa relation avec des prestataires de sécurité privée illustre également les ambiguités auxquelles l'État est confronté, entre l'héritage législatif républicain, encadrant strictement l'ordre public et des besoins de sécurité en progression constante qui se télescopent avec une crise économique exceptionnelle limitant au moins financièrement sa capacité d'intervention.

Mayors and private security

On the eve of the launch of the 2014 municipal election campaigns, the role of the mayor in local security policies will undoubtedly feature strongly in the debates. As such, the question already merits attention. The example of the mayor and his relation with the providers of private security also illustrates the ambiguities with which the Government is confronted, between the legislative Republican heritage, strictly governing public order, and the constantly evolving security needs which overlap with an exceptional economic crisis that limits, at least financially, its capacity to intervene.

Nicolas Le Saux

Président d'Atao, un groupe français présent dans le conseil et la sécurité privée en France et à l'étranger. Il est également vice-président régional (Europe) d'ASIS international et officier supérieur dans la réserve opérationnelle. Diplômé de 3e cycle du Centre des hautes études d'assurance (CHEA), de l'executive MBA de la Kellogg Business School-Andersen Consulting. Ancien auditeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), il est chargé d'enseignement à l'Université Paris Descartes (licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes »).

Les pouvoirs du maire en matière de sécurité dans les communes rurales

Jérôme MILLET

© Frédéric GUILLET - Fotolia.com

Si le pouvoir de police administrative générale du maire n'a guère évolué depuis la Révolution, il n'en va pas de même de sa place dans le dispositif partenarial de lutte contre la délinquance. Le maire ne dépend plus exclusivement de ce dispositif pour accéder à l'information et pouvoir agir. Le législateur a reconnu désormais sa position centrale sur le territoire et en a fait un interlocuteur privilégié des acteurs étatiques pour les questions de sécurité. Juridiquement, la situation de l'élu rural ne diffère pas de celle de l'élu urbain.

The power of the mayor with regard to security in rural municipalities

Although the general administrative police powers of the mayor have hardly evolved since the Revolution, the same is not true of his place in the partnership system in the fight against crime. The mayor no longer solely depends on this system to access information and to take action. Legislation has henceforth recognised his central position in the territory and has made him a privileged spokesperson for State actors in matters of security. Legally, the situation of the rural elected representative is no different from that of an urban elected representative.

Jérôme Millet

Chef d'escadron de gendarmerie, il commande actuellement la compagnie de gendarmerie départementale de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) après avoir été adjoint au chef du pôle juridique et judiciaire au cabinet du directeur général de la Gendarmerie nationale. Docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), il est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Autorités de police et sécurité locale* (Éditions Mare et Martin, 2012, 465 pages).

Mise en œuvre d'un Plan communal de sauvegarde (PCS)

Entretien avec Roland RIES, maire de Strasbourg

Cahiers de la sécurité - Monsieur le maire, quels sont les risques auxquels votre commune est exposée ?

Roland RIES - Les risques majeurs identifiés pour la commune de Strasbourg sont les suivants :

- les mouvements de terrain et plus spécifiquement les affaissements et effondrements liés aux cavités souterraines non minières ;
- les inondations ;
- le risque industriel (la commune est concernée par six entreprises classées Seveso II seuil haut et une entreprise Seveso II seuil bas) ;
- les séismes (zone de sismicité de niveau 3) ;
- le transport de matières dangereuses (par voies ferrées, voies routières, voies navigables, canalisations, pipelines).

Qu'est-ce qui a motivé votre décision d'élaborer un PCS ? Quand l'avez-vous mis en œuvre ?

L'obligation réglementaire a été le premier élément déclencheur de l'élaboration du PCS, sous l'impulsion de la préfecture. Très vite, cette démarche de formalisation de principes et procédures, déjà en place dans la collectivité, a conduit à une version initiale « V1 », approuvée par l'arrêté municipal du 23 décembre 2010.

Quelle démarche de projet avez-vous adoptée pour l'élaboration du PCS ?

L'élaboration de cette première version a nécessité la création et la mise en place d'un comité de pilotage composé d'élus et de cadres issus de différents services, associé à des groupes de travail thématiques. À ce stade de la démarche, la population n'a pas été associée.

À qui en avez-vous confié la mise en place ?

La version initiale a été confiée à une chargée de mission du Pôle sécurité, accompagnée d'un consultant privé.

Cahiers de la sécurité : Pour la mise en place des PCS, quels acteurs devraient, selon vous, accompagner les communes ?

Un accompagnement plus important des services de l'État comme l'Agence régionale de santé (ARS), la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la direction départementale des Territoires (DDT), etc. serait très appréciable pour la collecte des données. En effet, certains établissements ou industriels hésitent à communiquer des informations qu'ils estiment être de l'unique ressort de la préfecture (ex : géocodage des pipelines, numéros d'urgence des sites Seveso…).

Cahiers de la sécurité : Les objectifs du PCS étaient-ils en cohérence avec le plan Orsec départemental ?

L'objectif même du PCS est d'assurer la sauvegarde de la population, mais également de répondre aux obligations du maire dans le cadre de ses prérogatives d'autorité de police. À ce titre, le PCS répond donc parfaitement à ces obligations et décline à l'échelon communal les objectifs des annexes Orsec concernées.

Cahiers de la sécurité : Dans sa version actuelle, votre PCS a-t-il déjà été déclenché et a-t-il eu besoin de réajustements ? Permet-il de répondre à vos besoins opérationnels communaux ?

Le PCS n'a, à ce jour, jamais été déclenché, mais trois importantes mises à jour ont déjà été opérées (actuellement version « V3 ») afin de le rendre plus opérationnel et de tenir compte des modifications organisationnelles au sein de la collectivité. Le PCS se doit d'évoluer en même temps que cette dernière pour conserver ce caractère opérationnel primordial.

Cahiers de la sécurité : Quelles démarches/procédures avez-vous mises en œuvre pour tenir votre plan à jour ?

Le PCS de la ville de Strasbourg se compose d'un plan et de trois importantes annexes. La mission sécurité civile est en charge de leur mise à jour.

Le maire et son commissaire

Une histoire des polices municipales sous la Troisième République

Charles DIAZ

Deux agents de police dans les années 1930. Caricature de Pierre Rivemale. (Ville de Castres, Centre national et musée Jean jaurès).

Pendant plus d'un demi-siècle, fidèle en cela à une longue tradition française, la Troisième République préserve l'essence municipale de ses polices. Elle a renoué avec ce principe à travers une loi fondatrice de 1884 qui place le maire et le commissaire de police au cœur d'un dispositif complexe et truffé de contradictions. Des libertés locales affirmées au prix d'une sécurité affaiblie. Une cohabitation souvent malaisée entre un élu qui détient les pouvoirs de police, dirige et paie « sa » police municipale, et un commissaire, chef en titre de cette même force publique, mais recruté et géré par un pouvoir central, aussi jaloux de ses prérogatives que peut l'être le maire des siennes. Le résultat alimente, des décennies durant, la chronique et la critique, motive d'insuffisantes évolutions. Jusqu'à l'étatisation généralisée des polices urbaines sous Vichy et sa pérennisation depuis lors. Un tournant vers d'autres défis.

The mayor and his commissioner

A history of the municipal police under the Third Republic

For more than half a century, true to a long French tradition, the Third Republic preserved the municipal nature of its police. It strengthened this principle with a founding law in 1884 which placed the mayor and the police commissioner at the heart of a complex system full of contradictions. Local freedoms confirmed at the cost of weakened security. An often uneasy cohabitation between an elected representative with the power to police, manage and pay "his" municipal police, and a commissioner, the official head of this same public force, but recruited and managed by a central power, as jealous of his prerogatives as the mayor of his own. For decades, the result fuelled discussion and criticism, driving insufficient advancement. Up until the general nationalisation of urban police forces under Vichy and its continuation since. A shift towards other challenges.

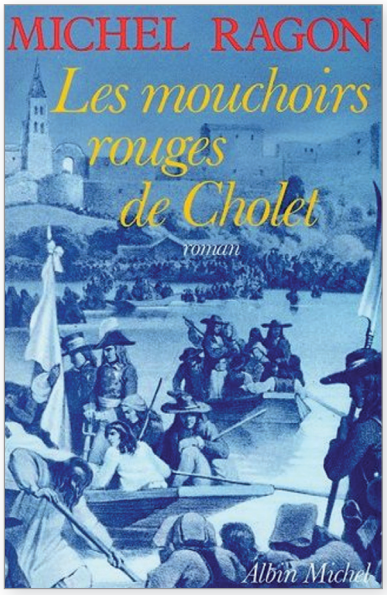
Charles Diaz

Charles Diaz est contrôleur général de la Police nationale et historien, vice-président de la Société française d'histoire de la police (http://www.sfhp.fr). Derniers ouvrages parus : *La nouvelle épopée des brigades du Tigre* (2010) et *Histoire du 36 quai des Orfèvres illustrée* (2011), en collaboration avec Claude Cancès, aux éditions Jacob-Duvernet.

La figure du « maire-meunier » dans le roman de Michel Ragon, *Les mouchoirs rouges de Cholet* (1986)

Jean-Marc JOUBERT [1]

Liminaire



En 1984, le critique et écrivain libertaire Michel Ragon, né en 1924, publiait un roman, *Les mouchoirs rouges de Cholet* [2], qui allait remporter un grand succès populaire. L'auteur, d'origine vendéenne, qui s'était inscrit un temps dans l'aventure de la littérature prolétarienne, avait décidé sinon de renouer avec ses racines – il aurait fallu pour cela qu'il les eût reniées [3] – du moins de les explorer plus en profondeur. Cette quête aboutira à un cycle romanesque vendéen et à des ouvrages de réflexions ou de souvenirs dont le livre remarquable, *L'accent de ma mère* [4], qui, publié en 1980, recueillit également tous les suffrages. Michel Ragon est un penseur précis et travailleur. Le roman dont nous faisons état peut être considéré comme une œuvre ethnographique, tant il est riche en informations sur les mentalités, les comportements, les croyances mais aussi le cadre sociologique ou économique de la vie paysanne et villageoise. Il corrige d'ailleurs bien des préjugés à leur sujet. Aucune des informations qu'il donne concernant le cadre historique ne se trouve davantage prise en défaut. Grâce à lui, nous savons par exemple avec acribie ce que Napoléon pensait des Vendéens et les Vendéens de Napoléon, sa politique en leur faveur et tous les détails de la visite qu'il leur fit à La Roche-sur-Yon, le 8 août 1808. Il ne faudrait pas s'imaginer, dans ces conditions, que le récit qu'il nous livre – celui de la reviviscence d'un village après le génocide vendéen – relève de la pure et simple « fiction », de la seule fiction pourrait-on être tenté de dire. Seuls les personnages sont imaginaires (encore qu'ils aient pu trouver leurs modèles dans des traditions diverses, notamment familiales) ; mais les spécialistes de la littérature, ou tout simplement les bons lecteurs, ne sont pas sans savoir que la « vraisemblance » romanesque peut être plus « vraie que nature », et d'abord en ce qu'elle livre des types humains ou des situations limites mais paradigmatiques.

Mais l'ambition de Michel Ragon ne se limite pas à nous conter une belle histoire de renaissance vendéenne à travers celle d'un village. D'abord parce que cette renaissance, pour effective qu'elle ait été, n'en a pas moins été sinon compromise du moins trahie par celui-là même qui aurait dû la favoriser – Louis XVIII – et que son récit s'en trouve empreint d'amertume ; ensuite parce qu'il s'agit pour Michel Ragon de donner une interprétation générale de la guerre de Vendée, interprétation qui explique justement la déception vendéenne.

• • •

(1) Ancien élève de l'École normale supérieure (ENS) de Saint-Cloud, agrégé et docteur en philosophie, maître de conférences à l'Institut catholique d'études supérieures (La Roche-sur-Yon).
(2) Ragon (M.), 1984, *Les mouchoirs rouges de Cholet,* éd. Albin Michel, Paris. Le roman gagna de nombreux prix. Sur l'œuvre et l'écrivain Michel Ragon, on pourra lire le beau livre d'Aliette Armel, *Les Itinéraires de Michel Ragon,* éd. Albin Michel, Paris, 1999.
(3) Né par circonstance à Marseille, Michel Ragon a passé son enfance à Fontenay-le-Comte. Sa mère l'en a arraché pour Nantes, alors qu'il avait 14 ans, afin qu'il échappât au travail manuel. Et lui-même s'est déraciné en « montant à Paris » où il vit encore.
(4) Ragon (M.), 1980, *L'accent de ma mère,* éd. Albin Michel, Paris. Ce livre, premier de la série, connut également un grand succès.

Les imams de France : des agents de prévention des processus de radicalisation ?[1]

Romain SÈZE[2]

Individualisation du *jihād*, nouveaux risques et nouvelles approches

Quel rôle jouent les imams en France face à l'attrait d'un certain nombre de leurs fidèles pour le *jihād* ? Cette interrogation est directement tributaire des mutations contemporaines des processus de radicalisation[3] et des risques nouveaux que ces évolutions font naître : ce jeune Français qui était allé poignarder deux policiers à Bruxelles le jour de l'annonce de l'interdiction de la *niqāb* par la Belgique (2012) ; Mohammed Mérah dont les crimes de mars 2012 sont bien connus ; Alexandre Dhaussy, ce converti de 22 ans qui a agressé au cutter un militaire dans le quartier de La Défense en mai 2013 ; Romain Letellier accusé de traduire et diffuser la revue *Inspire* mise en ligne par Al-Qaïda dans la Péninsule arabique (AQPA) ; la jeune femme mise en examen le 3 octobre 2013 dernier pour avoir vainement proposé ses services à AQPA… Ces acteurs, ou une partie d'entre eux au moins, incarnent le nouveau visage que revêt la menace terroriste. Il est désormais, et de plus en plus souvent, le fait d'individus relativement isolés, de ceux que la presse qualifie volontiers de « loups solitaires ».

Ce processus d'individualisation du *jihād*, soutenu par divers facteurs (un changement de stratégie des leaders du *jihād* mondial qui s'adaptent à la lutte antiterroriste ; les retours de jihadistes endurcis, désœuvrés et en quête de nouveaux champs de bataille ; la prolifération des sites Internet qui proposent aux novices de véritables manuels du parfait terroriste), interroge la capacité d'intervention des institutions policières (comment identifier une menace qui ne se donne plus forcément à voir par le biais de structures organisées et formelles ?) et judiciaires (l'incrimination d'« association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste » n'est pas applicable à un individu seul), et oblige à renouveler notre approche du phénomène. Depuis les années 1990, les programmes de contre-terrorisme misent davantage sur la prévention de long terme, en investissant le terrain idéologique à différents niveaux : prisons, Internet, mosquées… [Brown, Coté, Lynn-Jones, Miller, 2011]. C'est dans ce sillage que sera interrogé le rôle des imams face aux processus de radicalisation. Quel pouvoir régulateur pourraient-ils exercer sur ce processus qui, puisqu'il s'individualise, semble leur échapper ?

À cette question, il existe des réponses toutes faites. Les débats sont structurés autour de deux pôles contradictoires : soit l'on considère que le pouvoir d'influence des imams diminue à mesure que les religiosités s'individualisent, d'autant plus auprès des musulmans radicaux qui n'hésitent pas à user du *takfīr* (excommunication) à leur encontre, et qui peuvent toujours aller chercher les références qui leur siéront sur un marché religieux diversifié, soit l'on considère qu'en tant que leaders de la « communauté » musulmane, ils gardent une influence décisive sur leurs ouailles. C'est l'attitude des pouvoirs publics qui, depuis les années 1980, déploient des efforts variés pour contrôler les profils des prédicateurs qui prennent place sur les *minbars* d'une part, et pour faire émerger des imams « républicains » d'autre part.

Ces deux positions inverses procèdent en réalité de la même attitude. Elles reposent sur une évaluation *a priori* du

• • •

(1) Cet article est issu d'une conférence donnée à l'occasion d'une session de formation organisée par l'Institut d'études de l'Islam et des Sociétés du monde musulman (IISMM).

(2) Post-doctorant au Groupe Sociétés, Religions et Laïcité (CNRS – EPHE), et chargé de cours à l'université de Reims. Il mène des recherches sur les questions de l'autorité et des normes dans l'islam contemporain. Il est notamment l'auteur d'*Être imam en France. Transformations du « clergé » musulman en contexte minoritaire*, Paris, Le Cerf, 2013.

(3) Est considérée comme radicale, toute forme d'action disposée à sortir du cadre légal et à recourir à la violence.

Les nouvelles menaces d´Al-Qaïda : les loups solitaires[1]

Felipe PATHÉ DUARTE[2]

Au long de ces douze dernières années, l'expression « Al-Qaïda » fait partie de notre quotidien. Nous nous sommes habitués à cette association de mots qui représente le danger et le terrorisme. Le signifiant est resté, la signification a, quant à elle, par la modification du référent et du concept en cause, connu des modifications. Le sigle Al-Qaïda est plus chargé aujourd'hui qu´il ne l'était au moment où nous assistions à la destruction des tours World Trade Center. L'organisation fondée par Oussama Ben Laden a été soumise à de profondes modifications structurelles. Pour survivre, Al-Qaïda « *a souffert un processus d'adaptation à la réalité, une reconfiguration morphologique et physiologique de réajustement aux fonctions qu'elle remplit et à l'hostilité de l'environnement où elle se trouve immergée*[3] ». C'est un exemple de survie ; l'exemple d'un certain darwinisme organisationnel. En cela la menace ne s'est pas seulement diluée, elle s´est densifiée et développée.

En une décennie et demie, comme l'eau qui peut avoir trois états (liquide, solide et gazeux), Al-Qaïda s'est structurée de trois façons, l'une centrale, l'autre périphérique et la troisième inspiratrice.

La première forme retrace la genèse de l'organisation et peut être identifiée dans une structure fondée sur une chaîne de commandement et de contrôle. Ce fut celle qui conduisit les grandes attaques, comme le 11 septembre, l'attentat contre l'USS Cole en 2000, ou l'attentat visant les ambassades américaines de Nairobi et de Dar-es-Salam en 1998. Elle existe encore aujourd'hui. C'est l'Al-Qaïda centrale.

La seconde forme apparaît après les attaques du 11 septembre 2001. Elle est fondée sur un réseau global de cellules et d´autres organisations djihadistes, telle une structure franchisée, entretenant des liens peu formels avec Al-Qaïda. Elle se manifeste dans des organisations djihadistes locales ou régionales, presque toujours préexistantes à l'organisation fondée par Ben Laden. Elle s'étend sur plusieurs pays de l'arc islamique, du Maghreb aux Philippines, en passant par la Somalie ou le Pakistan. Il s'agit de l'Al-Qaïda des mouvements associés périphériques.

Enfin, il y a une troisième forme qui est née de l'évidente impossibilité d'une structure de commandement et de contrôle. Elle gagne la prééminence à partir de la seconde moitié de la décennie de 2000. Elle peut être reconnue non comme une organisation, mais comme un système qui part d'une idéologie, fondé sur une structure fluide, non verticale, diffuse, sans hiérarchie et qui navigue dans un réseau virtuel[4]. Il opère essentiellement là où il n'y a pas de vide de pouvoir ou de front de guerre à coloration djihadiste, c'est-à-dire dans les pays occidentaux. Il s´auto-intitule « terrorisme d´origine intérieure ». C'est l'Al-Qaïda qui fonctionne par inspiration.

Nous avons ainsi une Al-Qaïda multiforme qui s'adapte selon le théâtre des opérations. Nous savons que la

. . .

(1) Présentation faite devant la 24e promotion de l´INHESJ – Lisbonne- 16 mai 2013.
Traduction libre : Service de sécurité intérieure au Portugal. Ana Maria Corrente – Patrick Martineau

(2) Felipe Pathé Duarte est enseignant à l'Institut supérieur de sciences policières et de sécurité intérieure (ISCPSI), à l'Institut supérieur de communication d'entreprise (ISCEM) et porte-parole de l'Observatoire de sécurité, criminalité organisée et terrorisme (OSCOT), Lisbonne.

(3) Marques Guedes (A.), 2007, *Ligações Perigosas: Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*, Coimbra, Edições Almedina, p. 219.

(4) Duarte Pathé (F.), 2013, « A Criatividade Estratégica da Al-Qaïda », *Revista Nação e Defesa*, nº 135.

L'État du XXIe siècle au défi de la révolution énergétique

Gérard PARDINI [1]

Parler d'énergie aujourd'hui implique de s'intéresser à la théorie de l'État. Du Moyen-Âge au XXe siècle, l'étude de l'histoire montre que les États nations qui ont pris le pas sur tous les autres systèmes à « souveraineté fragmentée » se sont construits sur leurs capacités à mobiliser la force militaire au service de leurs intérêts [2]. Cette vision s'accommode très bien du concept de souveraineté qui va conforter au fil des siècles les États. De la puissance absolue, décrite par Jean Bodin au XVIe siècle [3], à nos jours, le concept se révélera suffisamment plastique pour se plaquer sur les États nations modernes répondant aux critères démocratiques. Parmi les intérêts fondamentaux défendus par les États, celui qui a trait à la sécurité de l'approvisionnement en énergie s'est imposé comme central depuis l'avènement de l'ère industrielle. Là où la sécurité a été pendant des siècles pensée à l'échelle d'un seul État, parfois étendu aux territoires limitrophes, il a fallu raisonner désormais à l'échelle du globe. Un récent ouvrage de Timothy Mitchell, *Carbon Democracy* [4], développe la thèse selon laquelle les évolutions politiques de nos démocraties occidentales ont été largement déterminées par la géopolitique des énergies carbonées (charbon et pétrole) et la construction sociale qui en a découlé. L'Europe a ainsi privilégié l'exploitation de ses ressources minières et organisé un système permettant de disposer de ressources agraires abondantes dans les colonies. Mitchell démontre ainsi que l'exploitation des ressources des pays industrialisés a entraîné la construction de réseaux (ferrés, de distribution d'eau, d'électricité, etc.) et révélé le pouvoir de perturbation des travailleurs. Cette combinaison a engendré les démocraties modernes construites autour d'un équilibre des forces entre travailleurs et possédants. La force et la vulnérabilité de tout réseau d'exploitation ont été valablement démontrées. La conversion de l'industrie au pétrole a été accélérée par les grandes compagnies et les États avec le secret espoir d'affaiblir le pouvoir des travailleurs. L'exploitation du pétrole requiert moins de personnels que l'industrie minière et son transport est plus aisé grâce aux oléoducs et aux tankers qui permettent d'acheminer des quantités considérables. Le modèle ainsi créé ne peut générer des profits à hauteur des investissements consentis (ou de l'émergence de la volonté de puissance des pays producteurs hors pays industrialisés) que si la pénurie est organisée, car elle permet alors de faire grimper les prix. Ce modèle économique est celui que nous connaissons depuis les années 1970.

Les États se sont adaptés à ce modèle. Ils ont créé la condition fondamentale pour un développement de l'économie mercantile qui est « *la double disponibilité des individus comme force de travail et comme capacité de consommation* [5] ». Dans cette nouvelle configuration, les États ont trouvé les moyens de disposer de forces supplémentaires et complémentaires, mais se sont également rendu compte que les détenteurs des forces capitalistiques ont un besoin vital d'indépendance. Ainsi l'État a su vis-à-vis de l'industrie trouver son positionnement, soit en réglementant, soit en produisant ou coproduisant directement. Cette intrusion a été aussi facilitée par les industriels eux-mêmes qui se sont rendu très vite compte que la médiation du pouvoir serait facilitatrice de régulation sociale et de réduction des risques.

• • •

(1) Directeur adjoint de l'INHESJ.
(2) Tilly (C.), 1990, *Coercion, Capital and European States* ; AD 900-1990; Oxford, Blackwell ; Jouvenel (B. de) , 1972, *Du Pouvoir,* Paris, Hachette, et plus particulièrement le chapitre 8, « De la concurrence politique » où l'on trouvera une analyse sur « progrès du pouvoir et progrès de la guerre, progrès de la guerre, progrès du pouvoir ». Éditeur Hachette, première édition.
(3) Bodin (J.), 1576, *Les six livres de la République*, réédition Fayard, 1986 ; Sur la souveraineté voir le Livre 1, chapitre 8.
(4) Mitchell (T.), 2013, *Carbon Democracy. Le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, Paris, La Découverte.
(5) Jouvenel (B. de), *op. cit.*, chapitre 9, « Le pouvoir devant la cellule capitaliste ».

Les Forces d'autodéfense japonaises et la protection de la sécurité publique

Éric SEIZELET [1]

Le retour au pouvoir d'Abe Shinzô en décembre 2012, à la suite de la victoire du parti libéral-démocrate (PLD) aux élections générales, a relancé les spéculations autour de la révision de la Constitution de 1947. Véritable serpent de mer de la vie politique japonaise au moins depuis 1955 – date de la création du PLD –, la révision de cette loi fondamentale – legs de l'occupation américaine pour les uns ; rempart de la démocratie d'après-guerre pour les autres – viserait, entre autres, à remodeler le « pacifisme constitutionnel » inscrit à l'article 9 pour constitutionnaliser l'existence des Forces d'autodéfense japonaises (FAD) et mettre fin aux débats quasi théologiques sur la nature militaire des FAD créées en 1954 – donc sept ans après l'entrée en vigueur de l'actuelle loi fondamentale – et leur compatibilité avec la Constitution. C'est dans ce but que le PLD a proposé en avril 2012, alors qu'il était encore dans l'opposition depuis l'alternance de 2009, un « projet de nouvelle constitution » dont le nouvel article 9 inscrirait le droit du Japon de détenir une « armée de défense nationale », *Kokubôgun*, (ADN), dénomination qui se substituerait ainsi aux FAD, appellation officielle des forces japonaises depuis leur création en 1954. Cette substitution n'est pas anodine, car les FAD subissaient de lourdes contraintes, juridiques et politiques, quant à leurs missions et à l'usage de la force qui la distinguaient de la plupart des armées des pays démocratiques et qu'une révision de l'article 9 entend précisément lever. Le PLD entend non seulement normaliser l'existence de cette ADN et de ses missions traditionnelles de défense nationale, mais il indique que l'ADN « *pourra exercer des activités relatives* [...] *au maintien de l'ordre public* ». Bien que cet aspect particulier ne soit pas fondamentalement nouveau, son inscription dans le marbre constitutionnel et le contexte dans lequel cette opération intervient lui donnent un relief particulier. Nul doute qu'elle est appelée à faire polémique, car elle jette la lumière crue sur une mission des FAD peu connue mais controversée : leur utilisation à des fins répressives.

L'initiative de la mobilisation des FAD à des fins de sécurité publique

La possibilité pour le gouvernement de mobiliser les FAD à des fins de sécurité publique, *Chian shutsudô* pour assurer non seulement la protection du territoire national mais aussi celle des établissements et bases militaires, des populations civiles en cas de guerre ou de crise, ou pour faire face à des catastrophes naturelles ou nucléaires, est déjà prévue par la loi[2]. Par ailleurs, les dispositions concernant les FAD s'appliquent également *mutatis mutandis* aux forces de sécurité maritime, *Kaijô hoantai*. La loi sur les FAD prévoit deux types de mobilisation à des fins de sécurité publique : l'une sur ordre du Premier ministre, l'autre sur requête des gouverneurs. Dans les deux cas, les FAD sont « *habilitées à remplir toute mission de protection de la sécurité publique, dont la protection des biens et des établissements importants, et la réduction des éléments perturbateurs de la sécurité publique*[3] ».

• • •

(1) Université Paris Diderot, Centre de recherche sur les civilisations de l'Asie orientale (CRCAO).
(2) Loi n°165 révisée du 9 juin 1954 portant création des FAD. En ce sens, les FAD récupéraient les pouvoirs de la Garde de sécurité, *Hoantai*, une organisation vouée essentiellement selon le gouvernement au maintien de la sécurité intérieure de l'État et non à des missions de défense nationale : Boêichô-hen, Agence de défense, *Jieitai jûnen-shi*, dix ans d'histoire des FAD, Tôkyô, 1961, Ôkurashô insatsu kyoku, p. 20.
(3) Instruction n°29 révisée du 4 mai 1960 de l'Agence de défense, article 3.

Police et proximité ou le paradoxe du policier*

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE[1]

L'association des termes police et proximité est devenue une sorte de lieu commun et nombre de commentaires ou de réflexions en font une référence aujourd'hui incontournable, en insistant sur la nouveauté radicale que représenterait cette façon de concevoir les rapports des institutions policières avec leur environnement et avec la société au sein de laquelle elles interviennent. Pourtant, on peut dire que cette question est sans doute presque aussi vieille que l'histoire de la police, dans la mesure où elle met notamment en lumière ce que l'on peut appeler le paradoxe de la situation du policier, qui, dans ses rapports avec la société, doit être fonctionnellement et contradictoirement intégré et séparé. L'analyse comparative, aussi bien dans le temps que dans l'espace, montre, en fait, le caractère récurrent de cette problématique.

Pour ne prendre qu'un exemple, qui mêle références géographiques et références historiques, on peut évoquer ici l'exemple du Japon et des formes de police de proximité qui y ont été mises en œuvre précocement, dès la fin du XIXe siècle. Avec, d'une part l'institution des *kobans*, ces postes de police qui quadrillent, au plus près des habitants, les quartiers des grandes villes japonaises, et où de deux à six policiers, selon les cas, sont au service de la population, tout en laissant de temps en temps leur *koban* vide, avec un téléphone accessible, pour patrouiller à vélo dans le territoire dont ils ont la charge, ou bien – plus original encore – avec les *chuzaishos*, ces policiers qui, installés avec leur famille dans un local au milieu de la population, y exercent habituellement leurs fonctions de manière solitaire, avec éventuellement l'assistance bénévole de leur épouse. L'intérêt comparatif de cet exemple est aussi de rappeler que, historiquement, cette politique datant de l'ère *Meiji*, après 1868, s'est inspirée des pratiques d'îlotage mises en œuvre à Paris sous le Second Empire[2], celles-ci étant, elles-mêmes, la transposition en France de certaines orientations de la police anglaise dont le futur Napoléon III avait fait l'expérience au cours de son exil britannique[3]. Tout ceci pour rappeler que la réflexion sur la police en termes de proximité ne date donc pas d'aujourd'hui et qu'il est peu pertinent de s'interroger, comme on le fait parfois en France, dans une perspective quelque peu ethnocentrique, pour savoir si celle-ci remonte au colloque de Villepinte en 1999, à des propos de Lionel Jospin en 1997, au rapport Peyrefitte en 1976 où à l'expérience d'îlotage de Toulouse en 1974. De même, les pratiques de *community policing*, de « police communautaire », dans les sociétés de culture anglo-saxonne, qui ont suscité de nombreuses initiatives et une littérature pléthorique, illustrent le caractère universel de ces interrogations[4].

La police communautaire

En fait, cette réflexion en termes de proximité regroupe sous l'expression de « police communautaire », d'une manière un peu systématique, un certain nombre d'idées sur les rapports de la police avec la société, sur les rapports de la police avec le public, qui avaient été plus ou moins mises en avant lors de la création de la police métropolitaine de Londres, en 1829, par Robert Peel. Ce rappel historique montrant, lui aussi, que ce problème

• • •

(*) Cet article a été publié dans l'ouvrage collectif *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*, coordonné par Frédéric Debove et Olivier Renaudie, Vuibert, juin 2013, Paris.

(1) Professeur émérite de science politique à l'Université des sciences sociales de Toulouse-Capitole.

(2) Constatées par une mission d'étude, qui retint particulièrement de son séjour parisien l'intérêt de ces pratiques et de l'organisation de la préfecture de Police. (Cf. Chikao Uranaka, *Police et contrôle social au Japon*, Paris, L'Harmattan, 2010).

(3) Deliermoz (Q.), 2011, « La "police de proximité", un projet neuf ? Retour sur l'expérience parisienne au XIXe siècle », publié par *La vie des idée.fr*, 25 février.

(4) Dieu (F.), 2003, *Policer la proximité, Les expériences britanniques, new-yorkaises et françaises*, Paris, L'Harmattan.

Schengen, un espace en danger

Ziad KHOURY*

L'espace Schengen est un espace dans lequel les frontières intérieures ont été abolies, permettant la libre circulation en son sein. Il a été conçu à partir d'une démarche intergouvernementale réunissant cinq pays (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg) ayant signé en 1985 une convention internationale dans la ville de Schengen, au carrefour entre le Luxembourg, la France et l'Allemagne.

Cette démarche se voulait d'abord symbolique, comme le manifestent non seulement le lieu de la signature, mais également ses modalités, sur le bateau de plaisance Princesse Marie-Astrid, au niveau de secrétaires d'État. Elle procédait également de circonstances, celles de grèves du zèle de douaniers, plutôt que d'une vision de long terme. Elle n'avait donc pas une entière conscience du mouvement qu'elle mettait ainsi en route, qui fait aujourd'hui de ce projet un des acquis sacralisés de la construction européenne, son pilier le plus connu avec la monnaie unique.

Schengen et euro, un destin parallèle

Les règles régissant l'espace Schengen ont été communautarisées, selon le langage consacré, c'est-à-dire introduites dans le droit de l'Union européenne avec le traité d'Amsterdam en 1997, rendant ainsi obligatoire, comme pour l'euro, l'appartenance à cet espace pour un État membre, sauf exception prévue par le traité, et pourvu qu'il remplisse les critères.

Cet espace réunit donc aujourd'hui, par extensions successives, 26 pays, sans le Royaume-Uni et l'Irlande du fait de leurs exemptions dans le traité (système d'*opt in*), sans Chypre du fait de sa partition, sans la Roumanie et la Bulgarie qui ont vocation à y entrer, mais ne sont pas encore parvenues à réunir l'unanimité de leurs partenaires pour une décision en ce sens. La Croatie, qui vient d'adhérer à l'Union européenne en juillet 2013, est également dans l'antichambre, dans l'attente que soit constaté qu'elle remplit tous les critères. Il inclut en revanche la Norvège et l'Islande du fait de leurs liens antérieurs avec l'espace nordique, le Danemark pour la même raison et malgré son exemption dans le traité des législations en matière de justice et d'affaires intérieures, ainsi que la Suisse et le Liechtenstein afin d'assurer une continuité territoriale.

Devenu baroque dans son format, l'espace Schengen est resté défaillant dans son pilotage politique et ses outils de régulation. En effet, le schéma qui l'a inspiré est demeuré le même malgré la perte d'homogénéité tant géographique que dans les niveaux de développement et de culture administrative respectifs. Au surplus, cette fragilisation a eu lieu dans un contexte de facilité accrue de circulation au niveau mondial et de criminalité organisée en expansion. L'espace Schengen est devenu la victime de son succès.

Et il est évident rétrospectivement que son développement aurait dû être davantage cantonné, en tout cas mieux maîtrisé. Mais il a été aspiré, comme pour les élargissements de l'Union européenne, par un processus de gestes politiques s'affranchissant de l'analyse critique sur le sens et les conséquences de ces décisions pour le projet initial lui-même.

Concrètement, les frontières terrestres extérieures de la France sont aujourd'hui aux confins de l'Europe, en Grèce, en Pologne ou en Estonie. Ces pays gardent leurs frontières avec les pays tiers pour eux-mêmes, mais aussi, et surtout, pour tous leurs partenaires européens. C'est du moins la théorie, car ils n'en ont pas tous la capacité, ni toujours la volonté quand ils sont confrontés à des flux qui, en réalité,

. . .

(*) Ancien chef du service justice et affaires intérieures à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

Légalisme ou désobéissance ?

Le cas de la gendarmerie dans les Pyrénées 1939-1944

Jean-François NATIVITÉ [1]

Le monopole de la violence est une définition sociologique de l'État largement développée par Max Weber dans *Le savant et le politique*[2]. Cette expression définit selon lui la caractéristique essentielle de l'État en tant que groupement politique, comme le seul à bénéficier du droit de mettre en œuvre, lui-même ou par délégation, la violence physique sur son territoire. Cette violence est souvent associée dans les esprits à ses éventuels abus, mais dissociée de ses contrecoups lorsqu'ils endossent la tenue du légitime, le « bon droit » l'emportant irrémédiablement sur toute autre forme de discours. Cette domestication à décharge, véritable fil d'Ariane de la cause militaire et policière, n'a eu de cesse historiquement de figer des lignes de conduite institutionnelles fondées sur l'acceptation individuelle du soi, confié à un tout supérieur : le mandat étatique. La justification collective et la fusion des intérêts individuels sur l'autel de la mission à accomplir permettent le cautionnement des plus grands écarts de conduite des agents de l'État. Désormais, plus ou moins indépendamment de leur volonté, ceux-ci se retrouvent étroitement liés au système qui les utilise.

Toutefois, ces comportements traditionnels s'avèrent rapidement déficients lorsque légalisme, raison d'État et légitimité en viennent à troubler les consciences. Le cas de la Gendarmerie, que nous désignerons parfois par commodité sous le terme de corps ou d'Arme, durant la Seconde Guerre mondiale en est un exemple des plus criants.

« *Instrument de régulation sociale disposant pour ce faire des moyens de recourir à l'usage de la force* […], *la gendarmerie apparaît donc comme une de ces institutions à travers laquelle s'est opérée en France cette monopolisation de la violence légitime que l'on s'accorde à considérer* […] *comme l'une des caractéristiques de l'institutionnalisation du pouvoir politique*[3]. »

Force publique à statut militaire héritière de la maréchaussée, elle est devenue, au fil des siècles, grâce à sa présence auprès des populations et à son légalisme emblématique, l'un des plus fidèles relais de l'État. Statutairement dévouée corps et âme à la protection des biens et des personnes, elle a subi de plein fouet les atermoiements de l'histoire hexagonale des années 1940, et ce jusque dans les contrées les plus reculées du territoire. Le contexte pyrénéen, marge franco-espagnole traditionnellement récalcitrante aux intérêts jacobins, est à ce titre tout à fait significatif.

Successivement placée entre les mains du gouvernement Daladier, du régime de Vichy et de la tutelle allemande, puis soumise au réaménagement transitoire du commissaire de la République nommé par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF), la gendarmerie aux abords des Pyrénées connut entre 1939 et 1944 des réadaptations radicales de sa structure et de ses missions. Sous couvert d'un simple respect de la législation, elle dut faire face à diverses convulsions institutionnelles et psychologiques. À l'exception des quelques variations d'effectifs liées aux mutations volontaires ou disciplinaires, les gendarmes qui avaient désarmé les flots de réfugiés à la frontière franco-espagnole à partir de 1936 furent *grosso modo* les mêmes qui coopérèrent dès 1939 aux actions anticommunistes consécutives au pacte germano-soviétique ainsi qu'à la surveillance des camps du sud de la France et qui luttèrent contre l'évasion des réfractaires du service du travail obligatoire (STO) au printemps

. . .

(1) Directeur des projets et coordinateur national des cellules d'intelligence économique à l'ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique).

(2) Weber (M.), 1963, *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'éditions, 185 p.

(3) Dieu (F.), 1993, *Gendarmerie et modernité. Étude de la spécificité gendarmique aujourd'hui*, Paris, Montchrestien, p. 13.

Le cadre juridique des situations de crise

Nacéra AMRAOUI[1]

La question de l'utilisation de la force légitime par l'État pour assurer la sécurité et la jouissance de libertés collectives en échange de l'aliénation d'une partie des libertés individuelles est récurrente. Elle est largement antérieure au siècle des lumières même si la référence demeure en France l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui fait de la sûreté un droit de même force que la liberté, la propriété ou la résistance à l'oppression.

L'exigence des populations dans le domaine de la sécurité ne cesse de se confirmer et cette demande s'accroît quand les menaces, risques et vulnérabilités qui pèsent sur une société sont eux-mêmes en expansion. Ce constat a conduit à élaborer progressivement un arsenal juridique permettant notamment de faire face aux situations de crise. Le fondement du dispositif français repose sur l'existence d'une menace potentielle à l'ordre public qui justifiera la prise de mesures de sauvegarde contraignantes. Ces mesures balaient un spectre allant de la police administrative à la police judiciaire et donc du droit administratif au droit pénal en passant par le droit civil qui règle les questions de propriété et, de fait, d'expropriation.

La police administrative est dite « générale » ou « spéciale » selon qu'elle s'applique à tous ou à des catégories bien identifiées de personnes (droit des étrangers), de lieux (police ferroviaire) ou d'activités (chasse, pêche...). Le point central qui la fonde est la poursuite d'un but d'ordre public donné par l'article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui donne compétence au maire et, par défaut, au représentant de l'État d'assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* ».

La police administrative s'applique quotidiennement à des circonstances dites « normales », mais elle s'applique également à des situations plus exceptionnelles, voire de crises. Le législateur a prévu un cadre juridique spécifique aux situations d'urgence durant lesquelles la survenance d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe engendre des conséquences particulièrement graves sur la sécurité des biens et des personnes. La théorie jurisprudentielle de l'urgence justifie de ce fait l'extension des pouvoirs de l'administration dans de telles situations qui répondent à une organisation des secours dédiée selon les éléments définis dans le plan Orsec[2] et au sein de laquelle l'autorité de police endosse le rôle de directeur des opérations de secours (DOS). Cette posture de sécurité civile accorde ainsi les moyens nécessaires à l'administration pour écarter au plus vite la menace qui pèse sur l'ordre public. Cette dernière peut, par ailleurs, légitimement recourir à des mesures particulièrement contraignantes telles que l'exécution forcée ou la réquisition. Or, ce pouvoir exorbitant est limité par un contrôle juridictionnel approfondi ainsi que par un nombre restreint d'autorités ayant la possibilité de recourir à ces actions contraignantes.

Ordre public et crise

La notion d'ordre public appliquée à la sécurité civile

Défini par la loi du 5 avril 1884, relayé aujourd'hui par le Code général des collectivités territoriales via sa définition du but de police municipale, l'ordre public se caractérise par « *le bon ordre*[3], *la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*[4] ».

Cette définition n'est cependant pas limitative. La jurisprudence administrative a progressivement élargi cette notion. Au milieu du XX[e] siècle, la « *moralité publique*[5] »

• • •

(1) Chargée de mission au Département Risques et crises de l'INHESJ.
(2) Organisation de la réponse de sécurité civile (Orsec).
(3) Le « *bon ordre* » souvent assimilé à la tranquillité publique justifiera toute action visant à lutter contre les troubles sonores.
(4) Article L.2212-2 ; *op cit.*
(5) « *La moralité publique n'ayant pour fonction que de maintenir la paix sociale et non de moraliser l'individu, maître absolu de ses convictions* », Droit administratif général, Gilles Lebreton, p. 186-187.

La justice face à la cybercriminalité : la nécessité d'une réflexion globale sur un phénomène transversal et transnational [1]

Emmanuelle LEGRAND [2]

La cybercriminalité est une forme moderne de criminalité, souvent transnationale, fréquemment évoquée, mais dont les contours restent néanmoins incertains. Elle ne se limite plus depuis longtemps aux attaques informatiques de jeunes hackers en quête de défis techniques. Les réseaux informatiques sont aujourd'hui également utilisés par les organisations criminelles pour faciliter le blanchiment d'argent ou par les organisations terroristes pour diffuser leur propagande et recruter de nouveaux membres. L'ordinateur a également favorisé l'échange anonyme d'images de pornographie enfantine sur internet. La cybercriminalité regroupe ainsi des types de comportements criminels variés, ayant pour objet ou pour moyen les réseaux informatiques.

Son caractère transversal rend délicate l'élaboration d'une définition universelle, pourtant souhaitée par certains juristes.

Depuis quelques années, de nombreux États, dont la France, ont pris conscience de la nécessité de lutter contre la cybercriminalité, sans pour autant jamais vraiment la définir, ce qui rend difficile l'élaboration d'une politique de lutte cohérente contre ce phénomène international. La cybercriminalité est encore aujourd'hui une notion en quête de définition ; bien que revêtant de multiples formes, elle présente néanmoins certaines caractéristiques qui rendent nécessaire une réflexion globale sur l'adaptation des moyens de la justice.

La cybercriminalité, une notion en quête de définition

L'absence de définition juridique

Le préfixe « cyber », utilisé aujourd'hui pour définir la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, vient du mot grec « kubernan » qui signifie « gouverner ». Dans son sens contemporain, il permet d'associer le mot qu'il accompagne au « cyberespace [3] ». On parle ainsi fréquemment de cyberdélinquants, de cyberfraude, de cyberterrorisme, ou bien encore de cyberguerre. Pourtant, il n'existe à ce jour pas de définition précise et universelle de la cybercriminalité.

Selon l'Organisation des Nations unies, la notion de cybercriminalité recouvre *« tout comportement illégal faisant intervenir des opérations électroniques qui visent la sécurité des systèmes informatiques et des données qu'ils traitent »*, et plus

• • •

(1) Cet article a été publié dans sa version initiale dans l'ouvrage collectif intitulé *Droits de la personne : la circulation des idées, des personnes et des biens et capitaux - Actes des Journées strasbourgeoises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures 2012* , Éditions Yvon Blais, Montréal, Québec, mai 2013.

(2) Emmanuelle Legrand est actuellement juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, chargée du contentieux des affaires économiques et de la cybercriminalité. Après avoir obtenu en 2009 le European certificate on Cybercrime and Electronic Evidence, elle a obtenu en 2013 un diplôme d'université en cybercriminalité - Droit, sécurité de l'information & informatique légale à l'université de Montpellier 1.

(3) Néologisme attribué à Willian Gibson, et utilisé pour la première fois dans sa nouvelle de science-fiction intitulée *Gravé sur chrome*, en 1982 (titre original *Burning Chrome*), puis repris dans *Neuromancer* en 1984.

Les PME au cœur de l'intelligence territoriale

Michel MARIDET[1], Diane de LAUBADÈRE[2]

L'intelligence territoriale demeure un concept d'avenir parce qu'elle est toujours une nouveauté… Sans aucun doute parce que l'intelligence économique (IE) fait encore peur aux PME. À leurs yeux, elle navigue entre la pratique inavouable et l'outil de luxe réservé aux grands groupes.

Ce constat n'est pas nouveau. Le Préfet Rémy Pautrat[3] et Éric Delbecque[4] nous ont confié il y a déjà quelques années : « *L'intelligence territoriale se situe à l'intersection entre trois problématiques : l'intelligence économique, la réforme nécessaire de l'action de l'État, et la redéfinition des relations entre les différents acteurs territoriaux. Chacun de ces grands chantiers collectifs obéit à ses propres rythmes, se déploie selon ses propres enchaînements (au gré des circonstances et des logiques structurelles de long terme qui conditionnent fatalement son développement), mais en interagissant fortement avec les deux autres* […]. *Concernant la réforme nécessaire de l'action de l'État, il paraît évident que notre pays explore aujourd'hui les chemins qui permettent de rendre cohérent et efficace un État stratège* […]. *Enfin, pour ce qui relève de la redéfinition des relations entre les différents acteurs territoriaux, l'heure est à la concertation, à la collaboration et l'agrégation des énergies des multiples intervenants du développement économique local, notamment régional. L'État n'impose plus abruptement : il définit les règles du jeu national, propose des initiatives, supervise l'interaction des divers acteurs et contrôle la conformité des mouvements sur l'échiquier social aux règles définies démocratiquement. Chacun de ces domaines s'est signalé ces dernières années par une effervescence insigne, preuve de l'importance des enjeux qu'ils constituent. Envisagés dans leur interaction permanente et inévitable, ils prennent une importance inégalable et se complètent les uns les autres pour exiger clairement des initiatives vigoureuses sur le plan local : c'est-à-dire pour mettre en œuvre des dispositifs d'intelligence territoriale. Mais quel est l'objet de cette dernière ? Simplement la mise en œuvre d'efforts coordonnés pour valoriser les points forts des différents territoires et de leur tissu de PME/PMI, afin de les transformer en atouts décisifs dans la compétition commerciale européenne et mondiale. De la santé économique de l'ensemble de l'espace national dépendra la position de la France sur de multiples enjeux stratégiques, notamment l'emploi et la compétitivité globale de notre industrie et du secteur tertiaire (car l'on oublie trop souvent que les PME/PMI sont les sous-traitants indispensables de nos plus grands groupes : le climat économique les affecte tout autant que la performance des premières importe à leurs donneurs d'ordre)* ».

Cette analyse ne peut être démentie : les PME sont au cœur de l'intelligence territoriale. Cela ne mésestime pas le rôle des grands groupes, mais remet en perspective un constat fondamental : ce sont des structures modestes qui forment les gros bataillons de notre tissu économique. Développer l'IE au plan local non seulement dans la galaxie publique, mais aussi et surtout dans les PME est une nécessité et une urgence.

Revenons ainsi aux conditions d'atteinte de cet objectif mentionnées au début de ce texte. Pour ce qui est du premier point, les choses sont très claires pour les praticiens et les observateurs attentifs et passionnés : l'intelligence économique se met en place dans le respect absolu du cadre légal. Cependant, les clichés ont la vie dure. Il faudra répéter longtemps que l'espionnage industriel ne partage rien avec l'intelligence économique.

• • •

(1) Directeur général de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Vaucluse, référent intelligence économique de la Chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR) PACA.
(2) Chargée de mission au sein du département sécurité économique de l'INHESJ.
(3) Rémy Pautrat, préfet de région honoraire, a notamment été président de l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE), directeur de la Surveillance du territoire, secrétaire général adjoint de la Défense nationale et Conseiller sécurité du Premier ministre Michel Rocard.
(4) Éric Delbecque est le chef du Département sécurité économique de l'INHESJ. Il fut auparavant le directeur de l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE). Membre du Conseil scientifique du CSFRS, il est l'auteur de nombreux ouvrages sur l'intelligence économique.

Chaque trimestre retrouvez les CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

Pour commander l'ouvrage en ligne
– cliquez ici –

À retourner à La Direction de l'information légale et administrative
23 rue d'Estrées, 75345 Paris cedex 07

Acheter un numéro, s'abonner, c'est simple :

- Pour la version papier

@ En ligne :
www.ladocumentationfrancaise.fr
(paiement sécurisé)

✉ Sur papier libre
ou en remplissant ce bon
de commande à retourner
à l'adresse ci-dessus.

En librairie (achat au n°)
et à la librairie
de La Documentation française
29-31 quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
00 33 (1) 01 40 15 71 10

- Pour la version numérique prochainement disponible

@ En ligne :
www.ladocumentationfrancaise.fr
(paiement sécurisé)

Une information, un renseignement ?

✆ 00 33 (1) 01 40 15 70 10

Informatique et liberté : Conformément à la loi du 6/1/1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au Service promotion et Action commerciale de La Documentation française. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers sauf si vous cochez ici ❑

Bulletin d'abonnement et bon de commande *

Je m'abonne aux *Cahiers de la sécurité*

Un an, 4 numéros soit près de 20 % d'économie

❑ France métropolitaine (TTC) **67,00** €
❑ DOM-TOM-CTOM (HT, avion éco) **72,00** €
❑ Union européenne (TTC) **72,00** €
❑ Autres pays (HT, avion éco) **76,00** €
❑ Supplément envoi par avion prioritaire 13,10 €
pour tous les pays hors d'Europe

Je commande le(s) numéro(s) suivants
des **Cahiers de la sécurité**
au prix unitaire de **22,00** €

.....
.....
.....

Pour un montant de ..... €

Participation aux frais d'envoi + 4,95 €
(uniquement pour les commandes de numéros)

Soit un total de ..... €

Voici mes coordonnées

Raison sociale : .....
Nom : ..... Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : ..... Pays : .....
Tél : ..... Courriel : .....

Ci-joint mon réglement de .....€

❑ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre du comptable du BAPOIA-DF
❑ Par mandat administratif (réservé aux administrations)
❑ Par carte bancaire N° I_I_I_I_I I_I_I_I_I I_I_I_I_I I_I_I_I_I date d'expiration : I_I_I_I
N° de control I_I_I (indiquez les trois derniers chiffres situés au dos de votre carte bancaire, près de votre signature)

Date Signature

* Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2014