



LES ENJEUX JURIDIQUES ET STRATEGIQUES DU DEPLOIEMENT DE L'ARMEE DE TERRE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Victor MALLAN

Master 1 Sécurité, Défense et Intelligence Stratégique

Séminaire Sécurité-Défense

Mémoire dirigé par Madame Anne CAMMILLERI et Monsieur Philippe
BERNE

2020-2021

Remerciements

Je remercie Madame Anne CAMMILLERI et Monsieur Philippe BERNE, directeurs de ce mémoire et responsables du Master Sécurité, Défense et Intelligence Stratégique à Sciences Po Rennes.

Je remercie également sincèrement les trois officiers du Commandement Terre pour le Territoire National qui m'ont accordé de leur temps pour répondre à mes questions lors d'un entretien téléphonique.

Sommaire

Introduction.....	5
I/ L’extension du cadre d’usage des armes pour les militaires déployés sur le territoire national : une nécessité opérationnelle face au terrorisme militarisé.....	13
A/ De la légitime défense à l’article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure : l’élargissement progressif du cadre légal d’usage des armes pour répondre au risque terroriste.....	13
1/ <i>Un régime traditionnellement restrictif avant 2016, fondé sur la légitime défense.....</i>	<i>13</i>
2/ <i>D’une définition négative à une définition positive du cadre légal d’usage des armes pour les militaires sur le territoire national : une extension nécessaire pour faire face à la menace terroriste.....</i>	<i>18</i>
B/ L’extension du cadre légal d’usage des armes : affirmation du caractère militaire de la lutte face au terrorisme et impact sur la responsabilité du militaire.....	22
1/ <i>La sortie du droit commun d’usage des armes : du soldat-citoyen au soldat-guerrier sur le territoire national.....</i>	<i>23</i>
2/ <i>Responsabilité et protection du militaire dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire national.....</i>	<i>26</i>
II/ Le cadre du déploiement de l’armée de Terre sur le territoire national : entre conservation de principes essentiels et adaptation au nouveau contexte sécuritaire.....	30
A/ La nécessaire conservation d’une séparation entre autorités civile, judiciaire et militaire au sein d’un état de droit.....	30
1/ <i>Le régime de la réquisition garant des principes révolutionnaires : cedant togae arma et ultima ratio.....</i>	<i>31</i>
2/ <i>Donner des pouvoirs de police à l’armée de Terre ? Une question inappropriée.....</i>	<i>36</i>
B/ Faire face au défi sécuritaire tout en conservant les capacités militaires de l’armée de Terre.....	39
1/ <i>S’adapter pour faire face : des réformes importantes de l’armée de Terre pour assurer ses missions sur le territoire national.....</i>	<i>40</i>
2/ <i>Eviter les risques d’un déploiement massif sur le territoire national pour conserver la spécificité militaire et rester efficaces.....</i>	<i>46</i>
Conclusion.....	52

Liste des abréviations

BSPP : Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris

CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEMA : Chef d'Etat-Major des Armées

CEMAT : Chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre

COM TN : Commandement Terre pour le Territoire National

CPP : Code de Procédure Pénale

CSI : Code de la Sécurité Intérieure

DMD : Délégué militaire départemental

FSC : Forces de sécurité civile

FSI : Forces de sécurité intérieure

LBDSN : Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale

LPM : Loi de programmation militaire

OPINT : Opération Intérieure

OPEX : Opération Extérieure

OPJ : Officier de Police Judiciaire

OTIAD : Organisation Territoriale Interarmées de Défense

PPSA : Posture Permanente de Sureté Aérienne

PPSM : Posture Permanente de Sauvegarde Maritime

PPT : Posture de Protection Terrestre

TN : Territoire national

Introduction

« Sentinelle¹ donne lieu à une rupture stratégique. On peut discuter de l'emploi des armées sur le territoire national, mais non de ce qui constitue un postulat : les Français veulent être protégés, là où ils se trouvent et il est de la mission des militaires d'y contribuer »².

Par ces mots, prononcés lors d'une audition devant la Commission de la Défense du Sénat peu de temps après les attentats du 13 novembre 2015, l'ex-Chef d'Etat-Major des Armées (CEMA), le Général Pierre de Villiers, marque une rupture par rapport à l'effacement progressif qu'avaient connu les armées, et notamment l'armée de Terre, sur le territoire national depuis une vingtaine d'années. Depuis 2015, on assiste en effet à un retour massif des armées sur le territoire national pour protéger la population, en réponse aux différents attentats terroristes³ qui ont frappé la France.

Ce mémoire se concentre sur le déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national. Il s'agit donc tout d'abord de définir ce que sont l'armée de Terre et le territoire national, avant de voir dans quel contexte se déroule aujourd'hui ce déploiement.

Tout d'abord, l'armée de Terre est l'une des trois armées françaises, aux côtés de la Marine Nationale et de l'armée de l'Air et de l'Espace. Forte d'environ cent-quinze mille hommes et femmes, dont quatre-vingt-dix-sept mille militaires, l'armée de Terre est ainsi la plus grande des trois armées en termes d'effectifs. Elle est dirigée depuis le 31 juillet 2019 par le Général d'Armée Thierry Burkhard, Chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre (CEMAT). On trouve au sein de cette armée la force opérationnelle terrestre (FOT), forte aujourd'hui de soixante-dix-sept mille hommes et qui comptait soixante-six mille hommes en 2015. Cette force constitue le réel réservoir déployable en opérations intérieures ou extérieures. Les effectifs de l'armée de Terre n'ont cessé de décroître depuis les années 1990. Cette déflation a été arrêtée au lendemain des attentats de janvier 2015, et une remontée en puissance progressive de l'armée de Terre a été décidée. En outre, l'armée de Terre compte vingt-quatre mille réservistes opérationnels, qui viennent renforcer ses rangs, notamment pour les missions sur le sol français.

¹ L'Opération Sentinelle est une opération intérieure décidée par le Président de la République le 11 janvier 2015 en réaction aux attentats qui ont frappé le pays entre le 7 et le 9 janvier 2015.

² Audition du Général d'armée Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées devant la commission de la défense du Sénat, le 18 novembre 2015

³ Vague d'attentats perpétrés du 7 au 9 janvier 2015 par les frères Kouachi et Amehdi Koulibaly, qui ont causé la mort de 17 personnes en région parisienne.

Le territoire national se compose de l'ensemble des cent-un départements français, de métropole et d'outre-mer, ainsi que des collectivités d'outre-mer comme la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie Française par exemple. Au-delà de sa dimension terrestre, ce territoire national est également composé de l'espace aérien et des eaux territoriales français, ainsi que de la zone économique exclusive, deuxième mondiale par sa superficie. Ce territoire, qui s'étend donc aux quatre coins du monde, nécessite d'être protégé, et l'armée de Terre a toute sa place dans sa protection. Celle-ci est matérialisée par la présence de forces de souveraineté sur tous ces territoires.

L'engagement de l'armée de Terre sur le territoire national, s'il marque en 2015 une rupture par le nombre de militaires engagés, ne constitue absolument pas une nouveauté historique. Par le passé, l'armée de Terre a été largement mobilisée sur le territoire, pour des missions diverses, et notamment du maintien de l'ordre. En effet, dès l'Ancien Régime, l'armée est régulièrement employée par les différents rois, pour des missions de protection du territoire mais aussi pour réprimer des révoltes locales. Les rois employaient surtout l'armée en province et à la campagne, car l'utiliser pour réprimer des mouvements contestataires dans des grandes villes était trop risqué politiquement.⁴ Cet emploi régulier de l'armée sur le territoire national a connu un coup d'arrêt au moment de la Révolution de 1789. Le pouvoir constituant se méfiait de cette force, et les armées étaient donc postées majoritairement aux frontières. La sécurité intérieure revenait alors à la Garde Nationale, une milice citoyenne qui s'est formée à la Révolution.⁵ Néanmoins, dès 1795, l'armée fait son retour sur le territoire pour des missions d'ordre intérieur. Elle est en effet fréquemment appelée pour mettre fin à des révoltes. Les dirigeants politiques assimilant ces mouvements à des mouvements sécessionnistes, l'emploi de l'armée est justifié par la défense de l'Etat face au risque de guerre civile.⁶ Plus tard, sous le Second Empire, le déploiement de l'armée sur le territoire national prend une tournure plus policière, notamment après 1858 et l'attentat d'Orsini.⁷ L'armée participe à la surveillance de la population, et se voit attribuer des missions qui la rapprochent d'une police politique. Au début de la III^{ème} République, et jusqu'à la Première Guerre Mondiale, l'armée est encore régulièrement employée pour mater les mouvements sociaux. Cela se termine souvent dans le

⁴ Henninger, Laurent. « Le maintien de l'ordre en France depuis le XVIII^e siècle ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786), p. 57-64.

⁵ Piastra, Raphaël. « A propos de la « Garde Nationale » ». *Recueil Dalloz* (n°37 – 2016). 3 novembre 2016. p. 2208

⁶ Henninger, Laurent. « Le maintien de l'ordre en France depuis le XVIII^e siècle ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786), p. 57-64.

⁷ Attentat perpétré à l'encontre de l'empereur Napoléon III par quatre activistes dont Felice Orsini, le 14 janvier 1858. Cet attentat tua douze personnes mais l'empereur et l'impératrice ne seront pas touchés.

sang, comme à Fourmies en 1891,⁸ lors des répressions des grèves dans les bassins houillers, où l'armée n'a pas hésité à ouvrir le feu sur les manifestants, tuant plusieurs personnes.

Après la Première Guerre Mondiale, l'emploi de la force armée pour réprimer les manifestations est rendu beaucoup plus difficile du fait de la fraternité des tranchées. Les militaires ne veulent pas réprimer leurs frères d'armes, aux côtés desquels ils ont combattu durant la Guerre. C'est pourquoi cette mission de maintien de l'ordre va être transférée en 1921 à la Gendarmerie, force militaire qui exerce des missions de police sur le territoire. La gendarmerie mobile est donc créée cette année-là, afin de conserver le volet militaire du maintien de l'ordre, sans faire appel à l'armée. Dès lors, le rôle de l'armée dans le maintien de l'ordre s'amenuise. Elle n'intervient pas lors de la crise politique du 6 février 1934⁹ par exemple. Après la Seconde Guerre Mondiale, son rôle est de plus en plus réduit. Si elle intervient en Algérie dès 1954, elle n'est pas appelée en renfort lors des manifestations de 1968. La mission de l'armée de Terre se concentre alors sur la Défense Intérieure du Territoire, devenue ensuite Défense Opérationnelle du Territoire,¹⁰ face à l'ennemi extérieur qu'est l'Union Soviétique.¹¹

Avec la fin de la Guerre Froide, cette mission de protection face à l'attaque d'un Etat étranger devient peu à peu caduque. La suspension du service national en 1997, et donc la professionnalisation des armées, réduit considérablement leurs effectifs. Ces derniers passent de six-cent-six mille personnels de la Défense en 1995 à deux-cent-soixante-sept mille dont deux-cent-six mille militaires aujourd'hui.¹² De nombreuses unités ont été dissoutes, et les baisses d'effectifs se sont multipliées depuis la Guerre Froide. Les armées sont donc de moins en moins engagées sur le territoire national depuis la fin de la Guerre Froide.

Néanmoins, même avant 2015, les forces armées ne sont pas étrangères à la protection de ce territoire. En effet, la Gendarmerie Nationale, force armée composée d'environ cent mille militaires, fait partie intégrante des forces de sécurité intérieure (FSI) et contribue pleinement

⁸ Henninger, Laurent. « Le maintien de l'ordre en France depuis le XVIIIe siècle ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786), p. 57-64.

⁹ Manifestations antiparlementaires organisées devant la Chambre des députés par des groupes de droite, des associations d'anciens combattants et des ligues d'extrême droite, ayant fait au moins quinze morts à la suite de violents affrontements.

¹⁰ Article R. 1421-1 du Code de la Défense

¹¹ Tenenbaum, Elie. « La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme ». *Etudes de l'Ifri. Focus Stratégique* (n°68). Institut Français des Relations Internationales. Juin 2016, p. 16.

¹² Bizien, Christophe. « « Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2020/6 (N° 831), p. 99-105. (Les gendarmes ne sont plus inclus dans les chiffres de 2020, car ils sont désormais rattachés au ministère de l'Intérieur)

chaque jour à la protection de la population, aux côtés de la Police Nationale. De plus, l'armée de l'Air et de l'Espace est engagée dans la posture permanente de sûreté aérienne (PPSA), qui mobilise en permanence plus de quatre cents aviateurs¹³ pour la protection de l'espace aérien français. La Marine Nationale est quant à elle engagée dans la posture permanente de sauvegarde maritime (PPSM), afin d'assurer la sécurité des approches maritimes de la France, mais aussi porter secours aux navires en difficulté ou de réaliser des missions de police des pêches ou de lutte contre la pollution.¹⁴ Ces trois forces militaires interviennent dans la protection du territoire national en tant que forces primo-intervenantes.

L'armée de Terre quant à elle, semble n'avoir qu'un rôle subsidiaire sur le territoire national depuis les années 1990. Elle n'a pas le statut de force primo-intervenante en temps de paix, et constitue une force de troisième catégorie,¹⁵ dernier recours à l'action terrestre de l'Etat sur le territoire national. Si certaines de ses unités, comme la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris,¹⁶ ou les Formations Militaires de Sécurité Civile, se trouvent sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et exercent donc leurs missions sur le territoire national, l'armée de Terre, depuis la professionnalisation des armées, s'est construite sur le modèle d'un corps expéditionnaire. L'immense majorité des hommes déployés avant 2015 l'étaient donc en opérations extérieures (OPEX), lors d'interventions comme au Liban, au Tchad, en ex-Yougoslavie, au Mali ou en Irak.

Malgré cette présence minimale sur le territoire national, due au modèle d'armée construit depuis la suspension du service national, la protection du territoire national reste une mission effective de l'armée de Terre. En effet, le plan gouvernemental Vigipirate,¹⁷ adopté suite à la vague d'attentats qui a frappé la France en 1995, prévoit l'emploi de militaires pour protéger des sites sensibles, comme des gares, des lieux touristiques ou de culte. Le nombre de soldats employés dans cette mission a varié, atteignant mille deux-cents en 2014. L'armée de Terre intervenait, en outre, sur demande de l'autorité civile lors de catastrophes naturelles, pour prêter main forte aux services de secours. Elle est également engagée depuis 2008 dans l'Opération Harpie, qui vise à lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane et est par ailleurs

¹³ Foussard, Bruno. « L'action de l'Armée de l'air sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/6 (N° 801). p. 143-146.

¹⁴ Casanova, Jean-Marc. « Surveiller, renseigner, s'opposer, modes d'emploi ». *Cols Bleus*. 29 avril 2016.

¹⁵ Article L. 1321-9 du Code de la Défense

¹⁶ Boutinaud, Philippe. « La BSPP dans la défense du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 34-40.

¹⁷ Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 14.

mobilisée sur les territoires ultramarins de la France au travers des forces de souveraineté. Mises à part les forces de souveraineté, tous ces déploiements de l'armée de Terre sont réalisés dans le cadre du régime de la réquisition par l'autorité civile,¹⁸ marque de la subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile en temps de paix.

De plus, en 2008, le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale (LBDSN)¹⁹ met en avant pour la première fois la notion de continuum sécurité-défense, selon laquelle les questions de Sécurité et de Défense sont désormais liées. Dans ce cadre, le Livre Blanc affirme que la sécurité nationale repose sur différents acteurs, du ministère de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, de l'Economie mais aussi du ministère de la Défense. Les armées participent donc à la sécurité nationale, de deux manières : elles combattent les menaces qui portent sur la France et l'Europe « à l'avant », sur les théâtres d'opérations extérieures, mais participent aussi à la protection du territoire national. La fonction « protection » est d'ailleurs l'une des cinq grandes fonctions stratégiques des armées inscrite dans ce Livre Blanc. Concrètement, ce document prévoit pour l'armée de Terre un contrat de protection à dix mille hommes,²⁰ déployables en trois jours pour pouvoir répondre à une crise majeure sur le territoire. Une instruction interministérielle de 2010 définit quatre scénarios génériques d'engagement dans le cadre du contrat de protection : « une attaque terroriste majeure », « une pandémie massive à forte létalité », « une catastrophe naturelle ou industrielle de grande ampleur » ou « une crise d'ordre public ».²¹ La notion de continuum sécurité-défense est réaffirmée dans le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2013,²² et le dispositif du contrat de protection est reconduit.

En outre, les Livres Blancs de 2008 et 2013 identifient un risque terroriste élevé. En effet, celui-ci s'est déjà manifesté par le passé, notamment lors de la vague d'attentats en 1995²³ qui a conduit à la création du plan Vigipirate, et en 2012 dans le Sud-Ouest de la France.²⁴

En 2015, ce risque terroriste s'est concrétisé à un niveau inédit. Le terrorisme est apparu comme militarisé,²⁵ exercé par des commandos équipés d'armes de guerre en plein cœur de

¹⁸ Article L.1321-1 du Code de la Défense

¹⁹ Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale. 2008

²⁰ Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale. 2008

²¹ Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100 du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure

²² Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale. 2013

²³ Attentats terroristes qui ont frappé Paris et la région lyonnaise à plusieurs reprises en 1995

²⁴ Attentats perpétrés par Mohammed Mehra à Montauban et Toulouse à l'encontre de militaires et d'une école juive

²⁵ Rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national. Mars 2016

Paris. Le Président de la République François Hollande a alors décidé, face au choc des attentats de janvier 2015, d'activer pour la première fois le contrat de protection à dix mille hommes. Ce déploiement a pris la forme de l'opération Sentinelle, qui dès le 11 janvier 2015²⁶ a eu pour mission de protéger un nombre croissant de sites sensibles. Cet engagement massif de militaires, pour l'essentiel de l'armée de Terre, dans les rues de nos grandes villes constitue une rupture avec l'emploi des armées qui était fait depuis la fin de la Guerre Froide. Pour la première fois, les Français revoyaient un grand nombre de militaires en armes dans les rues. Ce déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national illustre la notion de continuum de sécurité et de défense, définie dans les Livres Blancs de 2008 et 2013. Sécurités intérieure et extérieure sont désormais liées, et l'engagement de ces militaires sur le territoire en est la parfaite l'illustration.²⁷

Cet engagement massif de militaires sur le territoire national s'est pérennisé aujourd'hui. En effet, la menace terroriste djihadiste est toujours très présente, comme l'a rappelé la Revue Stratégique de 2017.²⁸ L'opération Sentinelle, si elle a été modifiée dans ses modes d'action, mobilise toujours en permanence jusqu'à sept mille militaires sur le terrain, et trois mille en réserve. Les attentats survenus en octobre 2020 à Conflans-Sainte-Honorine et Nice sont venus rappeler l'actualité toujours brûlante de la menace terroriste.

Le territoire national est donc aujourd'hui, et depuis 2015, le premier théâtre d'opérations pour l'armée de Terre.²⁹ En effet, si elle intervient toujours pour des renforts ponctuels en appui des forces de sécurité civile, comme lors de catastrophes naturelles ou plus récemment dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, et aussi dans le cadre de l'opération Harpie en Guyane³⁰ aux côtés de la Gendarmerie nationale, sa mission principale sur le territoire national est aujourd'hui la lutte contre le terrorisme. Incarnée par l'opération Sentinelle, cette mission mobilise en permanence des milliers de militaires de l'armée de Terre

²⁶ Décision du Président de la République en Conseil des Ministres de lancer l'opération Sentinelle, le 11 janvier 2015

²⁷ Lecoq, Tristan. « Assurer la sécurité de la nation : la question de l'organisation de la défense nationale ». Revue Défense Nationale, 2020/5 (N° 830). p. 67-77.

²⁸ Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale. 2017.

²⁹ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

³⁰ Escat Sébastien. « Lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane : ce n'est pas gagné ! ». *Revue Défense Nationale*, 2015/4 (N° 779). p. 44-46.

sur le territoire national, à tel point que l'on pourrait parler d'une « coproduction de la sécurité intérieure »,³¹ selon Tristan Lecoq.

Cet engagement massif de soldats dans les rues françaises depuis 2015 a suscité de nombreuses questions, auxquelles nous tenterons de répondre à travers ce mémoire. En effet, s'est posé la question du régime juridique d'usage des armes qu'il faudrait mettre en place pour les militaires intervenant sur le territoire national. Ces derniers intervenants de manière permanente sur le territoire, leurs droits devraient-ils être étendus en la matière ? Si leurs droits sont étendus en matière d'usage des armes, comment la responsabilité des militaires sera-t-elle affectée ? De plus, les militaires étant plus exposés à la fois à la possibilité de faire usage de leurs armes, mais aussi de faire face à des incivilités à leur rencontre, quelle protection leur est accordée sur le territoire national afin qu'ils puissent effectuer sereinement leur mission ? En outre, le régime de la réquisition par l'autorité civile est-il toujours pertinent aujourd'hui alors que l'on n'a plus affaire à des missions ponctuelles, mais à une mission de longue durée ? Faudrait-il accorder plus de pouvoirs aux militaires de l'armée de Terre sur le territoire national, puisque leur mission semble se pérenniser ? Comment s'articuleraient alors leurs relations avec les forces de sécurité intérieure ? Il s'agit également de se demander comment l'armée de Terre s'est adaptée à ce niveau d'engagement inédit sur le territoire national, tout en restant mobilisée sur les différents théâtres extérieurs. Quelle est la place de la réserve opérationnelle dans le nouveau dispositif ? Des réformes importantes sont intervenues depuis 2015, concernant à la fois le cadre juridique dans lequel intervient l'armée de Terre, et l'organisation de l'armée de Terre elle-même pour faire face aux nouveaux défis posés par ces interventions régulières sur le territoire national. Il convient toutefois pour l'armée de Terre de veiller à conserver la spécificité militaire de ses soldats, condition *sine qua non* de leur efficacité en opération.

Ainsi, dans un contexte de menace terroriste élevée depuis 2015, le cadre du déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national lui permet-il aujourd'hui de remplir efficacement ses missions ?

La thèse de ce mémoire est que les différentes réformes intervenues depuis 2015, tant du point de vue juridique que du point de l'organisation de l'armée de Terre, permettent aujourd'hui à cette dernière de remplir efficacement les missions qui lui sont confiées.

³¹ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

Nous verrons à travers ce mémoire comment l'extension progressive du cadre légal d'usage des armes pour les forces armées sur le territoire national a répondu à un besoin opérationnel des militaires de la force Sentinelle (I), puis nous verrons que le cadre de déploiement de l'armée de Terre, tout en conservant des garde-fous nécessaires dans un état de droit, lui a permis de s'adapter au rythme soutenu d'engagement opérationnel sur le territoire national (II).

I. L'extension du cadre d'usage des armes pour les militaires déployés sur le territoire national : une nécessité opérationnelle face au terrorisme militarisé

Après les attentats de janvier et surtout de novembre 2015, les décideurs politiques ont commencé à s'interroger sur la nécessité de réformer le cadre légal d'usage des armes pour les forces de sécurité intérieure, mais aussi pour les militaires agissant sur le territoire national, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle. Des réformes ont donc été conduites dès 2016, permettant un élargissement du cadre légal d'usage des armes pour les militaires déployés sur le territoire national (A). Ce nouveau cadre juridique donne aujourd'hui aux militaires la possibilité d'affirmer leur caractère militaire dans la mission de lutte contre le terrorisme sur le territoire, tout en agissant dans un cadre protecteur (B).

A. De la légitime défense à l'article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure : l'élargissement progressif du cadre légal d'usage des armes pour répondre au risque terroriste

Si le cadre légal d'usage des armes pour les militaires déployés sur le territoire national était principalement fondé sur la légitime défense jusqu'en 2016, des réformes intervenues dès 2016 ont permis d'adapter ce cadre à la menace terroriste.

1) Un régime traditionnellement restrictif avant 2016, fondé sur la légitime défense

Jusqu'en 2016, le cadre légal d'usage des armes pour les militaires, *stricto sensu*³² qui agissent sur le territoire national dans le cadre d'une réquisition par l'autorité civile³³ est

³² Sans prendre en compte les gendarmes, membres à part entière des forces de sécurité intérieure

³³ Voir II. A., page 31 de ce mémoire

principalement fondé sur le régime de la légitime défense. Ne sont pas pris en compte ici les cas où les militaires sont déployés pour protéger une zone de défense hautement sensible (ZDHS),³⁴ ou pour dissiper des attroupements violents,³⁵ qui font l'objet de régimes juridiques particuliers. On ne parlera pas non plus ici des régimes d'exception, comme l'état de siège ou la guerre, qui prévoient un usage de la force allant plus loin que la seule légitime défense.

Notre réflexion se concentre donc sur le cadre légal d'usage des armes par les militaires déployés dans le cadre d'une réquisition, en temps de paix. Ce cadre juridique est le même pour les militaires que pour tout citoyen. Il se base principalement sur trois articles du Code Pénal : l'article 122-5, qui définit le régime de la légitime défense, l'article 122-7 qui définit l'état de nécessité, et l'article 122-4 portant sur l'ordre de la loi.

L'article 122-5 du Code Pénal tout d'abord définit donc les conditions de la légitime défense, qui est un cas d'irresponsabilité pénale d'emploi de la force. Cet article dispose que :

« N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte. »³⁶

Ainsi, un militaire déployé sur le territoire national peut faire usage de la force, éventuellement létale, en cas d'atteinte « injustifiée » envers lui-même ou autrui. Il faut néanmoins que cet emploi de la force soit strictement proportionné et nécessaire, et remplisse une condition d'immédiateté vis-à-vis de l'agression. En effet, il n'est par exemple pas possible de tirer sur quelqu'un qui vient de commettre un meurtre ou une tentative de meurtre sur plusieurs personnes et qui prend la fuite, s'il ne menace pas de tuer d'autres personnes au moment où l'on tire.

De plus, deux autres cas d'irresponsabilité pénale en cas d'usage de la force sur le territoire national existent. Il s'agit de l'état de nécessité, prévu à l'article 122-7 du Code Pénal et l'ordre de la loi, prévu à l'article 122-4 du même Code.

L'article 122-7 du Code Pénal dispose que :

³⁴ Article L.4123-12 du Code de la Défense

³⁵ Article L. 211-9 du Code de la Sécurité Intérieure

³⁶ Article 122-5 du Code Pénal

« N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace. »³⁷

Néanmoins, ce cas, plus interprété par la jurisprudence comme résultant de « conditions matérielles insurmontables que d'une menace humaine »,³⁸ n'a été reconnu qu'une seule fois dans un arrêt de la Cour de Cassation du 16 juillet 1986.³⁹ Ce cas est donc peu susceptible d'être retenu en cas d'usage de la force par un militaire en réaction à la menace d'un terroriste armé. En effet, les juges se fonderont sur l'article 122-5 du Code Pénal pour évaluer l'emploi de la force face à un terroriste armé, selon les conditions que nous avons vues plus haut.

Ensuite, l'article 122-4 du Code Pénal est un troisième cas d'irresponsabilité pénale en cas d'emploi de la force sur le territoire national. Cet article dispose que :

« N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires.

N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal. »⁴⁰

Ces cas d'irresponsabilité pénale peuvent être reconnus dans certains cas. Cet article est notamment utilisé lorsqu'un individu, en application de l'article 73 du Code de Procédure Pénale, fait un usage proportionné et nécessaire de la force pour arrêter l'auteur d'un crime ou d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement, pour le remettre à un officier de police judiciaire (OPJ). On retrouve donc ici aussi les conditions de proportionnalité et de nécessité que l'on trouve à l'article 122-5 du Code Pénal. La deuxième partie de l'article 122-4 du Code Pénal est en revanche plus difficile à apprécier, et ne fournit pas nécessairement une protection importante au soldat qui ferait usage de son arme sur le territoire national. En effet, si un supérieur hiérarchique donne l'ordre de tirer, le subordonné doit néanmoins apprécier si cet ordre est manifestement illégal ou non. Cela n'efface donc pas la responsabilité d'un militaire sur le terrain, qui seul peut juger si les conditions de tirer sont réunies. Si les conditions,

³⁷ Article 122-7 du Code Pénal

³⁸ Pradel, Jean. « Pour une légitime défense spécifique aux membres des forces de l'ordre ». *Recueil Dalloz* (n°43 – 2016). 15 décembre 2016. p. 2525.

³⁹ Cour de Cassation, Chambre criminelle, 16 juillet 1986

⁴⁰ Article 122-4 du Code Pénal

notamment de nécessité et de proportionnalité, ne sont pas remplies, le militaire devra alors désobéir à l'ordre illégal de son supérieur.

Ainsi, le régime d'usage des armes par les militaires sur le territoire national est très restrictif. Ce même régime est le régime de droit commun, qui s'applique à tous les citoyens, ainsi qu'aux forces de la Police Nationale jusqu'en 2016. Les gendarmes ont quant à eux un régime particulier d'usage des armes, prévu à l'article L. 2338-3 du Code de la Défense.⁴¹ Cet article définit plusieurs cas d'irresponsabilité pénale en cas d'usage de la force par les gendarmes, notamment pour défendre les lieux qu'ils occupent ou arrêter un véhicule qui refuse d'obéir à un ordre d'arrêt. Ce régime a néanmoins largement été « vidé de sa substance »⁴² par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), qui selon l'ex-procureur de la République de Paris François Molins, « enserre le droit français dans des conditions très restrictives » en matière d'usage des armes.⁴³ En effet, la Cour Européenne des Droits de l'Homme, suivie par la Cour de Cassation, a interprété les cas d'usage des armes par les gendarmes de manière très stricte. Dans leurs arrêts, ces deux Cours ont insisté sur les conditions de strictes nécessité et proportionnalité pour justifier l'usage de la force, parfois létale.

Dans un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation du 18 février 2003,⁴⁴ cette dernière a affirmé l'importance des conditions de nécessité et de proportionnalité pour bénéficier d'une irresponsabilité pénale. Elle a estimé ici que les dispositions de l'article L. 2338-3 du Code de la Défense ne permettent pas aux gendarmes de s'affranchir de ces conditions, et ne relèvent pas de l'article 122-4 du Code Pénal mais bien de l'article 122-5 définissant les conditions de la légitime défense. De plus, la Cour Européenne des Droits de l'Homme, dans son arrêt McCann et autres contre Royaume-Uni du 27 septembre 1995,⁴⁵ avait déjà énoncé ces deux conditions strictes qui seules autorisent le recours à la force. Cette interprétation est faite sur la base de l'article 2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme,⁴⁶ qui consacre le droit à la vie. Aucune atteinte à ce droit ne peut donc être faite si

⁴¹ Article L. 2338-3 du Code de la Défense

⁴² Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016.

⁴³ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016.

⁴⁴ Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 18 février 2003, 02-80.095

⁴⁵ Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire McCann et autres c. Royaume-Uni, 27 septembre 1995

⁴⁶ Article 2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme

elle n'est pas absolument nécessaire et proportionnelle. Plus tard, dans l'affaire Toubache contre France du 7 juin 2018,⁴⁷ à propos de faits qui s'étaient déroulés en novembre 2008, la CEDH a réaffirmé ces conditions, et a estimé que le gendarme qui avait tiré sur un véhicule en fuite n'avait pas respecté une stricte nécessité et une stricte proportionnalité dans l'usage de la force.

Ainsi, les conditions de recours à la force pour les militaires comme pour les forces de sécurité intérieure ou n'importe quel citoyen, sont très strictement interprétées par les différentes juridictions jusqu'en 2016. Les conditions de stricte nécessité et de stricte proportionnalité doivent absolument être respectées avant de faire usage de la force, ce qui rapproche donc tous les dispositifs de la seule excuse de légitime défense. La condition d'actualité de la menace doit aussi être remplie, l'intervention ne pouvant être envisagée qu'au moment de la concrétisation d'une menace. Ce régime est donc très restrictif, et ne permet pas nécessairement une réponse efficace à la nouvelle menace terroriste militarisée, portée par des individus qui mènent des attaques coordonnées à différents endroits de la capitale, avec pour intention de faire le plus de morts possible et de mourir ensuite.

De plus, pour les militaires déployés sur le territoire national, ce régime très restrictif fondé sur la légitime défense peut constituer un risque. En effet, ces soldats sont les mêmes qui sont déployés en opérations extérieures, où le régime d'usage des armes n'est pas le même,⁴⁸ et va au-delà de la simple légitime défense. Ils doivent donc s'adapter au terrain sur lequel ils sont employés, et au cadre juridique qui y est rattaché. En outre, à l'inverse des militaires déployés dans le cadre de la posture permanente de sûreté aérienne ou de la posture permanente de sauvegarde maritime, qui reçoivent leur ordre de tir d'une autorité supérieure,⁴⁹ le soldat de l'armée de Terre déployé dans les rues françaises prend seul la décision de tirer, en appréciant lui-même les conditions dans lesquelles il se trouve. La décision se fait donc « à chaud », et présente plus de risques pour les soldats, qui pourraient hésiter à faire usage de leur arme de peur de faire face à une lourde procédure judiciaire. Par ailleurs, l'armement des militaires déployés sur le sol national étant principalement le FAMAS,⁵⁰ un tir risque, dans la plupart des cas, de tuer la personne touchée. Cela pourrait être interprété comme un usage disproportionné

⁴⁷ Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire Toubache contre France, 7 juin 2018

⁴⁸ Article L.4123-12 du Code de la Défense

⁴⁹ Foussard, Bruno. « L'action de l'Armée de l'air sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/6 (N° 801), p. 143-146.

⁵⁰ Fusil d'assaut de la manufacture d'armes de Saint-Etienne, fusil d'assaut de dotation dans l'armée de terre française

de la force par les différentes juridictions, qui placent l'article 2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme au sommet de la hiérarchie des normes.

Etant données ses limites, des chercheurs comme des chefs militaires ont exprimé, dès 2015, le souhait que ce cadre d'usage des armes soit révisé, pour laisser une plus grande liberté opérationnelle aux soldats de l'Armée de Terre. En effet, Patrick Meneghetti et Thierry Caspar-Fille-Lambie, dans un article paru dans la Revue de Défense Nationale en 2016,⁵¹ estiment que ce régime, s'il est adapté en temps de paix, n'est plus adapté en temps de crise. Selon eux, il faudrait étendre le cadre juridique d'usage des armes pour les militaires intervenants sur le territoire national afin de mieux répondre à la nouvelle menace du terrorisme militarisé, qui s'est concrétisée lors des attentats de janvier et novembre 2015 à Paris. L'intervention n'était alors possible qu'en réaction à la concrétisation d'une menace, du fait des conditions strictes énoncées par la jurisprudence. Cela n'a pas permis une intervention rapide des militaires, face à des adversaires déterminés à tuer et n'obéissant à aucune règle. Ce régime juridique d'usage des armes fondé sur le droit commun et notamment l'excuse pénale de la légitime défense ne permettait plus une réponse adéquate à la menace terroriste militarisée qui a frappé la France en 2015.

Nous allons maintenant voir de quelle manière ce régime d'usage des armes par les militaires sur le territoire national a évolué dès 2016, puis en 2017, en réaction aux différents attentats qui ont frappé la France depuis 2015.

2) D'une définition négative à une définition positive du cadre légal d'usage des armes pour les militaires sur le territoire national : une extension nécessaire pour faire face à la menace terroriste

En réaction au cadre juridique très restrictif que nous avons présenté dans la partie précédente, le législateur a introduit une première réforme du droit d'usage des armes dès 2016, pour les militaires déployés sur le territoire national, ainsi que les membres des forces de sécurité intérieure. Cette réforme est intervenue dans la loi du 3 juin 2016⁵² renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. Son article 51 introduit un nouveau

⁵¹ Caspar-Fille-Lambie, Thierry ; Meneghetti, Patrick. « Principes et problèmes juridiques de l'engagement des forces armées dans la sécurité du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/3 (N° 788). p. 57-67.

⁵² LOI n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

cas d'irresponsabilité pénale en cas d'usage des armes par les militaires déployés sur le territoire national ou par les forces de sécurité intérieure. Ce cas d'irresponsabilité est placé après l'ordre de la loi au sein du Code Pénal, à l'article 122-4-1. Cet article, nouvellement créé en 2016, dispose que :

« N'est pas pénalement responsable le fonctionnaire de la Police nationale, le militaire de la Gendarmerie nationale, le militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du Code de la défense ou l'agent des douanes qui fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme ».

Le but de cet article, présenté comme un nouveau cas relevant de l'état de nécessité,⁵³ est de permettre aux forces de sécurité intérieure ainsi qu'aux militaires déployés sur le territoire national et aux douaniers, de faire face à des situations de « périples meurtriers »⁵⁴ perpétrés par des terroristes. Cette disposition, transposée à l'article L. 4123-12 du Code de la Défense pour les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre d'une réquisition, donne donc la possibilité aux militaires d'être plus réactifs face à des actes comme ceux qui se sont produits le soir du 13 novembre 2015, où des groupes de terroristes armés ont assassiné plusieurs personnes au cours d'un « périple meurtrier ». Elle intègre néanmoins les critères de nécessité et proportionnalité, consacrés par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme au sein de nombreux arrêts,⁵⁵ comme nous l'avons vu plus haut.

Ce nouveau cas d'irresponsabilité pénale a toutefois recueilli des avis divergents lors de sa publication. En effet, le général Jean-François Parlanti, qui occupait en 2016 les fonctions de commandant du Centre interarmées de concepts, doctrines et expérimentations, s'est exprimé en défaveur de ce nouvel article.⁵⁶ Lors de son audition par les députés Olivier Audibert-Troin et Christophe Léonard dans le cadre de la rédaction de leur rapport

⁵³ Décima, Olivier. « Légitime réforme ? ». *Recueil Dalloz* (n°43 – 2016). 15 décembre 2016. p. 2527.

⁵⁴ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

⁵⁵ Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire McCann et autres c. Royaume-Uni, 27 septembre 1995 ; Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire Toubache contre France, 7 juin 2018 ; etc.

⁵⁶ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national,⁵⁷ le général Parlanti a affirmé que ce nouveau cas d'irresponsabilité pénale posait « des problèmes concrets pour les forces de sécurité intérieure comme pour une éventuelle action militaire ». Il estime que le cadre juridique en vigueur après cette loi n'est pas assez clair, et que cet article est porteur d'insécurité juridique. Selon lui, cet article laisse une trop grande place à la subjectivité, et est donc plus sujet à interprétation de la part du juge. Il dit par exemple qu'on ne peut pas savoir avec précision « dans quel cas frapper un tireur armé d'une AK 47. Si le militaire ou l'agent des forces de sécurité intérieure est en droit de tirer quand l'assaillant tire également, que faire lorsque ce dernier recharge son arme, ou fuit sans tirer immédiatement mais avec une probabilité élevée de réitération d'une attaque ? » Le nouvel article introduit par la loi du 3 juin 2016 laisse, selon le général Parlanti, une grande place à l'interprétation par les juges et donc est porteur de plus d'insécurité juridique pour les militaires et les forces de sécurité intérieure qui auraient à faire usage de leur arme. De plus, cet article prévoit l'usage des armes en réaction à la commission d'un premier meurtre ou tentative de meurtre. Cela constitue une limite car l'intervention des militaires ou des forces de sécurité intérieure ne pourra se faire qu'en réaction à une première agression, la protection n'était pas nécessairement optimale.⁵⁸

A l'inverse, cet article est présenté par d'autres comme une réelle avancée pour l'usage de la force par les militaires requis sur le territoire national, qui permettrait de répondre à des attaques du type de celles qui se sont déroulées à Paris en novembre 2015. Dans son rapport enregistré à la présidence du Sénat le 16 mars 2016,⁵⁹ le sénateur Philippe Paul pointait par exemple trois avantages de ce projet de loi, qui allait devenir la loi du 3 juin 2016. Selon lui, cette nouvelle loi marque le passage d'une vision statique à une vision plus mobile de la protection par les militaires. Elle permet aussi un meilleur emploi des capacités militaires des armées, et notamment des armes longues, qui ne sont pas d'une très grande utilité dans un régime de légitime défense stricte mais pourraient être employées grâce à cette nouvelle excuse pénale. Enfin, cette loi contribue selon lui à un « rapprochement entre les modes opératoires hors et au sein du territoire national, avec l'identification d'un ennemi et la prise d'ascendant sur lui. » Selon le sénateur Philippe Paul, cette loi permettrait donc aux militaires d'avoir une

⁵⁷ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

⁵⁸ Décima, Olivier. « Légitime réforme ? ». *Recueil Dalloz* (n°43 – 2016). 15 décembre 2016. p. 2527.

⁵⁹ Paul, Philippe (sénateur). *Avis sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*. Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, Sénat. Paris. 16 mars 2016.

plus grande liberté d'action sur le territoire national et de pouvoir plus facilement neutraliser des terroristes.

Ainsi, la réforme introduite par la loi du 3 juin 2016 a suscité de vifs débats quant à sa réelle utilité opérationnelle. Une réforme plus importante encore du cadre juridique d'usage des armes par les militaires et les forces de sécurité intérieure a été votée en 2017. Il s'agit de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique,⁶⁰ qui introduit un changement de paradigme dans le régime juridique d'usage des armes par les militaires et les forces de sécurité intérieure sur le territoire national. Cette loi introduit l'article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure.⁶¹ Celui-ci marque une rupture par rapport au régime préexistant. En effet, d'une définition négative des cas d'emploi de la force, le législateur passe ici à une définition positive, fondée sur cinq cas d'usage des armes bien définis. Ces cas sont ceux qui préexistaient pour les gendarmes au titre de l'article L. 2338-3 du Code de la Défense. Ils s'appliquent maintenant également aux policiers, aux agents des douanes ainsi qu'aux militaires agissant au titre d'une réquisition sur le territoire national. Cette nouvelle loi abroge également l'article 122-4-1 du Code Pénal introduit par la loi du 3 juin 2016, que nous avons présenté plus haut. Ce cas d'usage des armes est intégré au cinquième alinéa de l'article 435-1 du Code de Sécurité Intérieure. Il conserve la notion d'intervention en cas de « périple meurtrier ».

L'extension de ces cinq cas d'usage des armes aux militaires déployés sur le territoire dans le cadre d'une réquisition n'a semblé poser aucun problème lors des débats parlementaires autour de cette loi.⁶² En effet, ces militaires intervenant depuis 2015 afin de lutter contre le terrorisme, il a semblé logique au législateur d'étendre les cas d'usage des armes également à ces nouveaux acteurs de la sécurité sur le territoire national. Cet article semble ainsi acter la

⁶⁰ LOI n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique

⁶¹ Article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure : Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée :

1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ;

2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ;

3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ;

5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes.

⁶² Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

présence des militaires des armées sur le territoire national dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le cinquième alinéa de l'article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure leur permet de faire face à la menace terroriste d'une manière plus opérationnelle qu'auparavant, en introduisant la possibilité de recourir à des méthodes qui se rapprochent plus de leurs savoir-faire propres.

Ainsi, le cadre juridique d'usage des armes a fortement évolué entre 2015 et 2017 pour les militaires déployés sur le territoire national. Cette extension marque un changement de paradigme avec le passage d'une définition négative de l'usage des armes, fondée sur le régime de la légitime défense, à une définition positive, fondée sur cinq cas définis d'usage des armes. Les régimes de la légitime défense et de l'état de nécessité restent par ailleurs en vigueur. Cette évolution, qui s'est faite en réaction aux attentats de 2015, permet d'améliorer la réponse des militaires et des forces de sécurité intérieure aux attaques terroristes, auxquelles notre pays est particulièrement exposé. Nous allons maintenant voir quelles sont les conséquences de ces changements juridiques intervenus depuis 2017, pour les militaires déployés sur le territoire national.

B. L'extension du cadre légal d'usage des armes : affirmation du caractère militaire de la lutte face au terrorisme et impact sur la responsabilité du militaire

Les évolutions récentes du cadre juridique d'usage des armes par les militaires déployés sur le territoire national dans le cadre d'une réquisition leur permettent d'adapter leurs modes d'action sur le terrain, dans des modalités opérationnelles plus proches de leurs compétences militaires. De plus, cet élargissement du cadre juridique, s'il affirme le caractère militaire de la lutte face au terrorisme, implique aussi une plus grande responsabilité de ces derniers, qui ont besoin d'être protégés pour exécuter sereinement leur mission.

1) La sortie du droit commun d'usage des armes : du soldat-citoyen au soldat-guerrier sur le territoire national

L'extension du droit d'usage des armes au-delà du seul cadre juridique de droit commun, principalement fondé sur le régime de la légitime défense ou de l'arrestation citoyenne prévue à l'article 73 du Code de Procédure Pénale, consacre une militarisation de la lutte contre le terrorisme sur le territoire national. En effet, avant cette réforme, le militaire avait un « double état juridique »⁶³ : en opération extérieure, il agissait dans un cadre juridique protecteur, rendant possible l'usage des armes au-delà de la légitime défense, faisant de lui un soldat-guerrier.⁶⁴ Sur le territoire national, à l'inverse, le militaire évoluait dans un cadre juridique très restrictif, comme nous l'avons vu plus haut, qui était le même que celui de tous les citoyens, faisant de lui un soldat-citoyen. Cela ne permettait pas aux militaires de déployer tous leurs savoir-faire opérationnels sur le territoire national. La réforme intervenue en 2017, et notamment l'alinéa 5 de l'article 435-1 du Code de Sécurité Intérieure, efface donc le « double état » du militaire, tantôt citoyen agissant au titre de la légitime défense, tantôt guerrier sur les théâtres d'opérations extérieures, qui identifie l'adversaire et prend l'ascendant sur lui. Cet article rapproche les modes d'actions des militaires sur le territoire national de ceux qu'ils emploient sur les théâtres d'opération extérieures.

De plus, si ce cas d'usage des armes existait déjà pour les gendarmes par le passé, il est étendu à toutes les forces intervenant dans la sécurité intérieure. Ainsi, cet article introduit également une militarisation de la réponse que les policiers peuvent apporter à ce nouveau type de menace terroriste.⁶⁵ En effet, en réponse à un terrorisme qui semble plus militarisé, le législateur a fait le choix d'introduire dans le droit un cas d'usage des armes qui reprend un mode opératoire purement militaire, et de l'étendre à toutes les forces étatiques susceptibles d'être confrontées à cette menace.

Cette militarisation de la réponse et cet effacement de la distinction entre le soldat-citoyen sur le territoire national et le soldat-guerrier en opération extérieure permet donc aux militaires de développer des modes d'action qui relèvent plus de leurs savoir-faire

⁶³ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

⁶⁴ Article L.4123-12 du Code de la Défense

⁶⁵ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

opérationnels, dont ils se servent également en opérations extérieures. C'est le cas par exemple des patrouilles dynamiques qu'exécutent les militaires déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle, qui correspondent à des savoir-faire qu'ils utilisent également en opérations extérieures, à l'inverse des gardes statiques qui étaient pratiquées initialement dans le cadre de cette opération.⁶⁶ On assiste donc à une « mutation de l'opération intérieure en opération guerrière. »⁶⁷ Ainsi, les militaires procèdent désormais à des patrouilles mobiles, plus imprévisibles pour l'ennemi et couvrant une surface plus large. Ce nouveau cadre d'usage des armes rend l'intervention des militaires plus facile sur une situation d'attaque, et ce même si l'assaillant n'est pas en situation immédiate de tirer. De plus, le fait de pouvoir intercepter un assaillant qui vient de commettre un meurtre ou une tentative de meurtre permet un usage plus large des armes de dotation des militaires, et notamment du FAMAS ou du HK-416, qui offrent la possibilité de tirer à une distance assez longue,⁶⁸ et donc d'intercepter un individu au loin si les militaires savent qu'il est celui qui a commis les attaques. Ce nouveau cadre d'usage des armes permet ainsi de bénéficier de la polyvalence qu'offrent ces armes, aussi bien adaptées au combat rapproché qu'à des tirs à plus longue distance.

Toutefois, le rapprochement avec le cadre existant en OPEX, s'il est vérifié sur certains points comme nous venons de le voir, reste néanmoins à nuancer. Le territoire national est un théâtre d'opération beaucoup plus délicat pour les militaires. Leur intervention se fait au cœur de nos villes, et le cadre qui s'applique reste assez restrictif, en posant des conditions à l'usage des armes. En effet, les conditions de stricte proportionnalité et stricte nécessité, dégagées à de nombreuses reprises dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, sont inscrites à l'article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure. Ainsi, l'usage des armes doit toujours être le dernier recours, même face à un terroriste. S'il existe une possibilité de l'arrêter sans le tuer par exemple, il faudra choisir cette possibilité, pour permettre à la justice de le juger ensuite. De plus, le militaire pour faire usage de son arme doit avoir des « raisons réelles et objectives »⁶⁹ de penser que l'ennemi va réitérer une attaque. Cela suppose que les militaires déployés sur le terrain disposent d'assez de renseignements pour identifier l'assaillant et décider de faire usage de leurs armes dans sa direction. Le risque d'assimilation du territoire national à

⁶⁶ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

⁶⁷ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

⁶⁸ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

⁶⁹ Article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure

un « champ de bataille »⁷⁰ semble donc écarté par ces garde-fous, importants dans un état de droit.

Ainsi, si ce régime acte un élargissement des cas d'usage des armes et une meilleure réaction au risque terroriste, il comporte donc certaines limites. Des propositions ont été formulées afin d'aller plus loin que le régime d'usage des armes actuel. A titre d'exemple, le député Jean-Louis Thiérot a déposé une proposition de loi en novembre 2020⁷¹ afin que les militaires puissent porter leur arme de dotation lorsqu'ils sont en civil, pour « inverser l'effet de surprise ». L'idée du député serait d'étendre cette possibilité, déjà ouverte aux policiers et aux gendarmes, aux militaires quand ils sont en civil sur le territoire national. Un tel dispositif existe en Israël pour les officiers. Il ne serait néanmoins pas forcément souhaitable en France. En effet, cela poserait plusieurs problèmes. Tout d'abord, le régime existant n'est applicable que pour les militaires agissant sur réquisition sur le territoire national. Or, le principe de la réquisition ancre dans le droit le principe selon lequel les militaires n'interviennent pas sans l'aval du pouvoir politique. Une telle réforme remettrait donc en cause ce principe. De plus, cette proposition n'est pas techniquement réalisable, car l'armée de Terre ne détient pas nécessairement autant d'armes de poing qu'elle ne compte de militaires. Une telle réforme ne semble donc ni réalisable ni souhaitable en l'état actuel des choses.

De plus, la possibilité que le régime juridique d'usage des armes applicables en opération extérieure⁷² soit transposé sur le territoire national pour les militaires a été évoquée. Là encore, un tel régime, allant bien au-delà de la légitime défense, conduirait à remettre en cause les principes affirmés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme et la Cour de Cassation dans leur jurisprudence. En temps de paix, il n'est pas souhaitable d'étendre le régime existant, à moins de démontrer que la situation du territoire national est assimilable à un conflit armé au regard du droit international, selon Madame Claire Landais, directrice des affaires juridiques du ministère de la Défense en 2016.⁷³ En outre, l'instauration d'une présomption de légitime défense pour les militaires déployés sur le territoire national, comme elle avait été

⁷⁰ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

⁷¹ Lagneau, Laurent. « Un député veut autoriser les militaires à faire usage de leurs armes en dehors du service en cas d'attaque terroriste ». Site Internet Opex360.com. 18 novembre 2020.

⁷² Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

⁷³ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

proposée par le ministère de l'Intérieur en 2015 pour les policiers, n'a pas non plus été retenue. Cette idée comportait plusieurs risques. En effet, instaurer une présomption de légitime défense peut contribuer à créer une « fausse sécurité juridique » pour les militaires, qui feraient alors un usage plus fréquent de leurs armes. De surcroît, selon M^e Thibault de Montbrial, cette initiative est « l'archétype de la fausse bonne idée », ⁷⁴ car il arrive que les présomptions ne soient pas retenues par la jurisprudence. Cela créerait donc une fausse sécurité juridique pour les militaires, qui pourrait leur être préjudiciable.

Un régime d'usage des armes assez strict, avec des conditions claires comme celles énoncées aujourd'hui à l'article 435-1, semble donc être le meilleur régime possible sur le territoire national. Ce régime juridique a permis une militarisation de la réponse à la menace terroriste sur le territoire national, tout en gardant des garde-fous essentiels dans un état de droit. Ainsi, si les soldats sont capables aujourd'hui de déployer des modes d'action qui se rapprochent plus de leur cœur de métier du fait de l'extension du cadre juridique d'usage des armes sur le territoire national, ils n'agissent pas sans contrôle.

Cette extension du cadre d'usage des armes, avec le rapprochement de l'opération intérieure d'une opération guerrière, pose d'ailleurs la question de la responsabilité des militaires qui seraient amenés à faire feu sur le territoire national, et de la protection qui peut leur être accordée. Nous allons donc étudier maintenant les conséquences de l'extension du cadre juridique d'usage des armes sur la responsabilité des militaires déployés sur le territoire national, et la protection qui leur est accordée dans le cadre de leur mission.

2) Responsabilité et protection du militaire dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire national

Cette mutation de l'opération intérieure en opération guerrière, ⁷⁵ du fait de l'élargissement du cadre légal d'usage des armes pour les militaires déployés sur le territoire

⁷⁴ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

⁷⁵ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

national, pourrait avoir un impact sur la responsabilité de ces militaires. En effet, les cas d'usage des armes étant plus nombreux, le militaire se retrouvera potentiellement plus souvent dans un cas où il pourrait être amené à faire usage de son arme. Mais, bien que ce cadre se soit élargi, le militaire doit tout de même graduer sa réponse sur le territoire national, qui n'est pas assimilable à un champ de bataille. Cette gradation doit se faire selon les principes énoncés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La forme d'irresponsabilité pénale introduite par l'alinéa 5 de l'article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure pourrait donc se transformer en une responsabilité morale du militaire,⁷⁶ qui sera seul face à son choix de faire feu ou non. De plus, cet article consacre l'autonomie du militaire pour faire usage de son arme. Cette nouvelle « obligation de discernement »⁷⁷ à laquelle sont soumis les militaires sur le territoire national leur confère donc une grande responsabilité, qu'ils assument seuls. En effet, la décision de tirer est prise par le militaire seul, qui est la seule personne à pouvoir juger si les conditions sont réunies pour ouvrir le feu. Il n'obéit pas forcément à un chef, et doit même être en capacité de désobéir à son supérieur en cas d'ordre illégal, comme nous l'avons vu plus haut. Cette capacité à désobéir à un supérieur n'est pas nécessairement naturelle pour les militaires, habitués à exécuter des ordres. La responsabilité qui pèse sur ceux-ci est donc importante sur le territoire national, du fait du régime juridique existant.

Ainsi, l'extension des cas d'usage des armes introduit une nouvelle forme de responsabilité pour les militaires déployés sur le territoire national, qui s'inscrit plus hors du droit, et tend vers une responsabilité morale. De plus, la présence massive des militaires sur le territoire national et la probabilité plus grande de faire feu du fait de conditions élargies a également nécessité d'adapter la protection fonctionnelle à laquelle ces derniers ont droit sur le territoire national.

Cette procédure de protection fonctionnelle existe déjà depuis un certain temps, et est prévue à l'article 4123-10 du Code de la Défense. Elle est applicable dans trois cas. La protection fonctionnelle s'applique tout d'abord « lorsqu'un militaire est victime, en sa qualité d'agent de l'État, de menaces, de violences, de voies de fait, d'injures, de diffamations ou d'outrages. » Ces cas se sont multipliés du fait de l'opération Sentinelle et des différentes opérations menées sur le territoire national. En effet, les militaires étant plus au contact de la

⁷⁶ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

⁷⁷ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

population, sont de plus en plus victimes « d’incivilités »⁷⁸ de la part de certains individus. De plus, un militaire peut bénéficier de la protection fonctionnelle « lorsqu’il fait l’objet de poursuites civiles ou pénales, dans la mesure où les faits ont un lien avec le service mais ne relèvent pas d’une faute personnelle de sa part. » Cette possibilité est également très importante, car elle permettrait au militaire qui aurait fait usage de son arme de bénéficier d’une assistance juridique de la part du ministère des Armées. Enfin, un militaire peut bénéficier de cette procédure « lorsque son conjoint, ses enfants et ses ascendants directs sont victimes d’une infraction pénale volontaire du fait de son état militaire. »⁷⁹ Cette protection fonctionnelle mise en place par le ministère des Armées pour ses personnels peut prendre trois formes différentes : des conseils juridiques, une intervention judiciaire directe de l’Etat en vue de réparer le préjudice ou la prise en charge des dépenses engagées pour la procédure (honoraires d’avocats, frais d’expertise, etc.).⁸⁰

Depuis 2015, et du fait de la présence massive de militaires sur le territoire national dans le cadre de l’opération Sentinelle, cette protection est d’autant plus importante que les militaires sont davantage exposés soit au risque d’une attaque envers eux-mêmes, soit au fait d’ouvrir le feu, et donc de devoir faire face à une lourde procédure judiciaire qui suit chaque ouverture du feu sur le territoire national.⁸¹ Cette protection accordée par le ministère des Armées permet donc aux militaires déployés sur le territoire national d’agir plus sereinement, et de ne pas hésiter à faire usage de leurs armes si besoin, car ils bénéficieront ensuite d’un accompagnement pour affronter la procédure judiciaire qui suivra.

De plus, avec l’élargissement des cas d’usage des armes, il a été jugé nécessaire de créer une protection fonctionnelle d’urgence,⁸² qui permette d’obtenir une aide juridique de manière plus rapide. Cette protection fonctionnelle d’urgence peut être demandée par un militaire dans deux cas de figures : s’il a fait usage de son arme, ou s’il est victime d’une attaque dans le cadre de sa mission et que l’auteur est convoqué en comparution immédiate dans des délais ne

⁷⁸ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

⁷⁹ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d’information sur la présence et l’emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

⁸⁰ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d’information sur la présence et l’emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

⁸¹ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d’information sur la présence et l’emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

⁸² Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

permettant pas qu'il se voit attribuer la protection fonctionnelle selon la procédure normale. Le militaire concerné doit alors contacter la Direction des Affaires Juridiques (DAJ)⁸³ du ministère des Armées, qui lui attribuera cette protection fonctionnelle d'urgence, sous réserve qu'il n'ait pas commis de faute personnelle et que le préjudice subi ne résulte pas de faits accidentels. Cette protection s'est ainsi améliorée et adaptée à la présence importante des militaires sur le territoire national.

Cette procédure a aussi été associée à des formations « renouvelées, spécifiques à l'opération Sentinelle »⁸⁴ mises en place par la Direction des Affaires Juridiques du ministère des Armées qui garantissent que les militaires déployés dans le cadre des opérations intérieures connaissent bien leurs droits et leurs devoirs, notamment en matière d'usage des armes. Cela permet aux militaires d'agir plus sereinement sur le territoire national, réduisant les risques d'un usage des armes ne rentrant pas dans le cadre juridique prévu, que nous avons vu auparavant.

Ainsi, si les militaires connaissent une mutation de leur responsabilité sur le territoire national du fait du cadre d'usage des armes plus large dont ils bénéficient, la protection fonctionnelle apportée par le ministère des Armées, qui s'est adaptée aux nouvelles conditions d'intervention des forces sur le territoire national, leur permet d'évoluer plus sereinement dans cet environnement particulier.

Nous avons donc vu que le cadre juridique d'usage des armes qui s'applique aux militaires déployés sur le territoire national du fait d'une réquisition, auparavant basé sur le régime de droit commun principalement fondé sur la légitime défense, s'est progressivement élargi et a permis aux militaires de mieux utiliser leurs savoir-faire spécifiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. De plus, cette extension du cadre juridique d'usage des armes, qui fait peser d'une manière plus importante la responsabilité sur les militaires déployés, a été accompagnée d'une réforme de la protection fonctionnelle qui leur est accordée, afin que ce régime soit adapté aux conditions d'intervention des militaires aujourd'hui. Nous allons maintenant voir que le régime juridique du déploiement des militaires sur le territoire national, principalement fondé sur la réquisition par l'autorité civile, n'a pas trop évolué, mais que

⁸³ Voir annexe 1

⁸⁴ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

l'armée de Terre s'est réorganisée afin de s'adapter à ces nouvelles missions sur le territoire national.

II. Le cadre du déploiement de l'armée de Terre : entre conservation de principes essentiels et adaptation au nouveau contexte sécuritaire

Si le cadre juridique d'usage des armes a fortement évolué depuis 2015, nous allons voir que le cadre juridique du déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national a quant à lui peu évolué, malgré de nombreux débats sur le sujet, afin de conserver des principes essentiels à notre état de droit (A). Toutefois, l'armée de Terre s'est adaptée à ses nouvelles missions sur le territoire national, en se réorganisant, tout en cherchant à conserver sa spécificité militaire, et à ne pas devenir une troisième force de sécurité intérieure (B).

A. La nécessaire conservation d'une séparation entre autorités civile, judiciaire et militaire au sein d'un état de droit

Après les attentats de 2015, le législateur a fait le choix de ne pas modifier en profondeur le régime de la réquisition, afin de conserver une supériorité hiérarchique du pouvoir civil sur le pouvoir militaire. De plus, l'armée de Terre ne s'est pas vue accorder des pouvoirs judiciaires, malgré des opinions qui s'exprimaient en ce sens.

1) *Le régime de la réquisition garant des principes révolutionnaires : cedant togae arma et ultima ratio*

Le cadre juridique du déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national en temps de paix est la réquisition par une autorité civile. Cette réquisition prévue à l'article L.1321-1 du Code de la Défense, rend tangibles deux principes essentiels à l'emploi de la force armée sur le territoire national. Le premier est la supériorité de l'autorité civile sur l'autorité militaire (*cedant arma togae*⁸⁵). Ce principe, essentiel à un état de droit et à une démocratie, a été affirmé dès la Révolution Française. Il prévoit en effet que l'armée ne puisse se mouvoir seule sur le territoire national. Benjamin Constant disait que « la force armée n'est pas un pouvoir constitutionnel ou juridique, elle est en fait, un pouvoir redoutable ».⁸⁶ Ce principe d'emploi de la force armée sur le territoire national est donc un héritage de la Révolution Française, et demeure aujourd'hui, notamment pour l'armée de Terre. Il traduit le fait pour l'Etat de « se protéger de ses propres forces armées ».⁸⁷

Le second principe très important associé à la réquisition est celui de l'*ultima ratio*,⁸⁸ c'est-à-dire que l'armée doit toujours être le dernier recours à l'action de l'Etat sur le territoire national. Cela signifie que le recours à l'armée doit se faire quand les forces civiles n'ont pas les moyens nécessaires à l'accomplissement d'une mission particulière. Cette utilisation de l'armée est donc prévue pour être ponctuelle, pour pallier les insuffisances de moyens des forces de sécurité intérieure ou de sécurité civile.

Ces deux principes sont repris dans le régime actuel. En effet, l'article L.1321-1 du Code de la Défense dispose qu'« aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale. » Il s'agit donc de la traduction légale du principe *cedant togae arma* que nous avons évoqué plus haut. De plus, l'instruction interministérielle de 2017 relative à l'engagement des armées sur le

⁸⁵ Bancel, Alexandre ; Grossin, Jean-Luc. « Emploi de la force armée sur le territoire métropolitain de 1791 à nos jours ». *Cahiers de la pensée mili-Terre*. Centre de Doctrine et d'Enseignement du Commandement. 29 décembre 2018.

⁸⁶ CONSTANT, Benjamin. *Principes de politique*. Librairie Chez Alexis EYMERY. Paris. 1815. p. 209.

⁸⁷ Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, Projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, Rapport législatif n° 66, 29 octobre 2008, p. 43.

⁸⁸ Bancel, Alexandre ; Grossin, Jean-Luc. « Emploi de la force armée sur le territoire métropolitain de 1791 à nos jours ». *Cahiers de la pensée mili-Terre*. Centre de Doctrine et d'Enseignement du Commandement. 29 décembre 2018.

territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile⁸⁹ dispose que selon le principe de l'*ultima ratio*, il ne peut être recouru aux armées que « lorsque les moyens de l'autorité civile sont estimés indisponibles, inadaptés, inexistants ou insuffisants. » Cette règle, également appelée « règle des 4i », est donc la traduction concrète du principe d'*ultima ratio* dans le droit français. Par ailleurs, cette instruction affirme que les militaires déployés sur le territoire national n'ont pas vocation à être engagés dans « les opérations de maintien de l'ordre impliquant le contrôle ou la dispersion de manifestations. »⁹⁰ Ils ne peuvent intervenir ici qu'en ultime recours, sur décision gouvernementale. Cela rejoint les dispositions présentes à l'article L. 1321-6 du Code de la Défense, qui dispose que les forces armées sont classées en trois catégories lorsqu'elles interviennent dans le maintien de l'ordre public.⁹¹ L'armée de Terre faisant partie de la troisième catégorie,⁹² elle est l'ultime recours de l'intervention de l'Etat dans le maintien de l'ordre public également.

Ainsi, ces deux principes sont essentiels au régime de l'emploi des forces armées sur le territoire national. Il existe deux types de réquisitions : la réquisition administrative et la réquisition judiciaire. La réquisition administrative étant la plus courante, nous allons nous concentrer plus spécifiquement sur ce type de réquisition. En effet, c'est dans ce cadre, prévu donc à l'article L.1321-1 du Code de la Défense que les armées interviennent dans la défense civile du territoire national,⁹³ pour protéger les populations. Les armées peuvent être réquisitionnées dans le cadre du maintien de l'ordre, de la lutte antiterroriste, en cas de crise majeure sur le territoire national ou selon certaines dispositions du code général des collectivités territoriales⁹⁴. Les autorités habilitées à requérir les armées sont les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, les préfets de zone de défense et de sécurité, les préfets de départements et les préfets maritimes en mer.⁹⁵ Ces derniers adressent leur réquisition à l'Officier Général de Zone de Défense et de Sécurité (OGZDS) en métropole, ou au Commandant supérieur des

⁸⁹ Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14/11/2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile

⁹⁰ Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14/11/2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile

⁹¹ Article L.1321-6 du Code de la Défense

⁹² La première catégorie étant composée des forces de gendarmerie départementale et de la garde républicaine, et la seconde catégorie des forces de gendarmerie mobile

⁹³ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021 : la défense civile s'oppose à la défense militaire, mise en place en cas d'agression étrangère

⁹⁴ Etat-Major des Armées. Publication interarmées PIA-3.35(A)_OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP. 20 avril 2012

⁹⁵ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

Forces Armées en Outre-Mer. Ceux-ci transmettent ensuite la réquisition au commandant militaire de l'unité réquisitionnée, qui mettra à disposition les moyens demandés.⁹⁶ En effet, ce système de réquisition des armées sur le territoire national s'appuie sur la chaîne de l'Organisation Territoriale Interarmées de Défense (OTIAD), qui est parallèle à la chaîne civile de décision. Dans chaque département, un Délégué Militaire Départemental (DMD) représente les armées et est le conseiller militaire du Préfet. Le DMD est lui sous les ordres de l'OGZDS, placé au niveau zonal, et qui conseille le Préfet de Zone de Défense et de Sécurité en matière militaire. Ces OGZDS sont placés sous l'autorité de l'Etat-Major des Armées au niveau central, qui assure la coopération avec le ministère de l'Intérieur. Ces chaînes de commandement parallèles permettent d'entretenir le dialogue civilo-militaire, nécessaire pour que le système de réquisition soit efficace.⁹⁷

Pour réquisitionner une unité militaire, l'autorité civile adresse donc une lettre à l'OGZDS, qui la transmettra ensuite au commandant de l'unité concernée. Ce dernier devra répondre dans les plus brefs délais à la demande de l'autorité civile. Ce type de réquisition est notamment beaucoup utilisé en cas de catastrophes naturelles. Le recours aux armées, et notamment à l'armée de Terre, est souvent nécessaire, car elle possède des moyens de franchissement qui n'existent pas ou peu chez les forces de sécurité intérieure et civile. Cela a été le cas notamment lors de l'ouragan Irma qui a frappé les îles de Saint-Barthélemy et surtout Saint-Martin à l'été 2017.⁹⁸

De plus, ce régime de réquisition s'applique également aux militaires déployés dans le cadre d'opérations intérieures (OPINT). Ces OPINT sont décidées par le Président de la République, la décision étant prise en Conseil de Défense et de Sécurité Nationale, en vertu de l'article 15 de la Constitution de la V^{ème} République.⁹⁹ Cette décision présidentielle permet ensuite aux Préfets de département ou de zone de défense d'adresser des réquisitions aux autorités militaires, selon la même procédure que celle présentée ci-dessus. En effet, les opérations Sentinelle, Harpie ou Résilience notamment sont soumises au régime de la réquisition au même titre qu'une intervention plus ponctuelle sur le territoire national en

⁹⁶ Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14/11/2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile

⁹⁷ Etat-Major des Armées. Publication interarmées PIA-3.35(A)_OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP. 20 avril 2012

⁹⁸ Garel, Alban (sous la direction du colonel Le Mouël). *Ouragan IRMA : la coordination civilo-militaire dans la gestion d'une crise climatique*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 25 (2017-2018). Paris. 2018.

⁹⁹ Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14/11/2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile

réponse à une catastrophe naturelle. Au lancement de l'opération Sentinelle par exemple, on a estimé que les moyens des forces de sécurité intérieure étaient insuffisants pour lutter contre cette nouvelle menace, ce qui a permis de justifier le recours à l'armée, selon la « règle des 4i ».

Ce régime de la réquisition, prévu à l'article L.1321-1 du Code de la Défense et repris dans l'instruction interministérielle de 2017, marque donc l'attachement des pouvoirs publics aux principes révolutionnaires selon lesquels l'armée ne peut se mouvoir seule sur le territoire national et constitue l'ultime recours dans l'action de l'Etat. S'il était plutôt prévu pour un engagement ponctuel et localisé des armées, le lancement de l'opération Sentinelle en 2015 est venu remettre en question le bien-fondé de ce régime. En effet, le cadre de la réquisition était-il toujours adapté, alors que l'opération Sentinelle a perdu son caractère ponctuel aujourd'hui ?¹⁰⁰ De plus, ce régime pose des contraintes tant aux autorités civiles que militaires dans le cadre d'opérations longues telles que celle-ci. En effet, les réquisitions doivent être renouvelées de manière très régulière, toutes les semaines voire tous les mois. Les Préfets étaient, en outre, habitués à rédiger ces réquisitions en demandant des moyens spécifiques en termes de personnels et de matériel aux autorités militaires. Cela n'accordait pas une grande souplesse à l'action militaire, et ne donnait pas nécessairement les « effets à obtenir »¹⁰¹ au commandant militaire pour sa mission.

Néanmoins, malgré ces différents inconvénients, les autorités politiques ont fait le choix de maintenir ce régime de la réquisition. En effet, il semble être le meilleur aujourd'hui pour marquer cette subordination des militaires à l'autorité civile¹⁰². De plus, l'utilisation de la réquisition laisse aux Préfets une certaine souplesse dans l'engagement des forces de l'opération Sentinelle notamment. Les réquisitions ne concernent pas tout le temps les mêmes villes ou les mêmes lieux, des adaptations sont faites en permanence en fonction des besoins opérationnels. L'intérêt des réquisitions est donc de ne pas fixer dans le temps long un dispositif qui risquerait de devenir obsolète, mais de s'adapter en permanence à la menace. Les réquisitions ont aussi été adaptées sur la forme afin d'être rédigées selon une logique d'effets à obtenir, et non plus une seule logique de moyens à déployer, grâce à l'amélioration du dialogue civilo-militaire aux différents niveaux hiérarchiques. En effet, les Préfets ont été sensibilisés par leurs homologues militaires à cette nécessité pour les militaires d'avoir une réquisition qui leur donne une mission

¹⁰⁰ Millet, Jérôme ; Renaudie Olivier. « Opération Sentinelle : de quel droit ? ». *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (n°39 - 2017). 20 novembre 2017. p. 2217.

¹⁰¹ Bossier, Jean-Pierre. « L'Armée de terre, le territoire national et l'année 2015 ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 11-16.

¹⁰² Millet, Jérôme ; Renaudie Olivier. « Opération Sentinelle : de quel droit ? ». *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (n°39 - 2017). 20 novembre 2017. p. 2217.

avec des effets à obtenir, afin qu'ils puissent ensuite être plus libre du dispositif qu'ils mettront en place, bien sûr dans le respect de ces effets à obtenir et de la loi.¹⁰³ Le régime de la réquisition permet en outre aux militaires de bénéficier du régime d'usage des armes prévu à l'article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure et que nous avons présenté plus haut. Il offre donc une réponse plus efficace à la menace terroriste.

A ce régime de la réquisition administrative, s'ajoute le dispositif de la réquisition judiciaire. Ce dispositif prévoit qu'une autorité judiciaire, puisse requérir les forces armées. Ce type de réquisition est souvent associé à une contribution de moyens spécifiques dans le cadre d'investigations (comme par exemple des moyens du génie). Elle peut aussi de manière plus rare impliquer l'emploi de la force par les militaires dans le cas où un OPJ requiert la force publique.¹⁰⁴ C'est le cas notamment dans le cadre de l'opération Harpie lorsque les officiers de police judiciaire présents dans les patrouilles peuvent demander aux militaires en patrouille avec eux de détruire du matériel servant à l'orpaillage illégal. De la même façon que pour les réquisitions administratives, ces réquisitions passent via la chaîne de l'OTIAD. L'autorité judiciaire transmet donc la réquisition à l'OGZDS, qui en informe l'EMA et la transmet au commandant de l'unité requise.¹⁰⁵

Dans le cadre de ces deux types de réquisitions, l'autorité militaire est obligée de répondre positivement à la réquisition de l'autorité judiciaire ou civile. Elle reste néanmoins juge des moyens qu'elle fournit, en fonction de ses capacités, pour répondre au mieux à la demande de l'autorité demanderesse.¹⁰⁶

En outre, l'armée de Terre peut également être déployée sur le territoire national dans le cadre d'une demande de concours. Cette demande de concours¹⁰⁷ intéresse en principe une demande de moyens matériels de la part d'une autorité publique ou privée. L'armée de Terre est libre de l'accepter ou non, et doit théoriquement se faire rembourser les frais engagés. Ce dispositif ne concerne en revanche pas l'intervention de l'armée dans la défense civile du territoire, le dispositif de la réquisition étant plus adapté.¹⁰⁸

Ainsi, nous avons vu que le cadre de déploiement de l'armée de Terre en temps de paix sur le territoire national est celui de la réquisition. Ce dispositif, prévu à l'article L.1321-1 du

¹⁰³ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

¹⁰⁴ Douay, Pierre-Antoine. *Le militaire et le droit*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 25 (2017-2018). Paris. 2018.

¹⁰⁵ Etat-Major des Armées. Publication interarmées PIA-3.35(A)_OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP. 20 avril 2012

¹⁰⁶ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

¹⁰⁷ Etat-Major des Armées. Publication interarmées PIA-3.35(A)_OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP. 20 avril 2012

¹⁰⁸ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

Code de la Défense, assure la subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile. Il est toujours en vigueur aujourd'hui. Néanmoins, il s'est adapté depuis 2015, afin de permettre une plus grande souplesse d'action des militaires engagés sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle notamment. Nous allons maintenant voir que les pouvoirs de l'armée de Terre n'ont pas été étendus après 2015, malgré une présence importante sur le territoire national.

2) Donner des pouvoirs de police à l'Armée de Terre ? Une question inappropriée

La question d'attribuer des pouvoirs de police à l'armée de Terre a été évoquée à plusieurs reprises, lors des débats intervenus suite aux attentats de 2015. L'armée de Terre étant désormais massivement présente sur le territoire, générant ainsi comme une « coproduction de la sécurité intérieure », ¹⁰⁹ la question d'attribuer des pouvoirs de police administrative ou judiciaire à ce nouvel acteur du territoire national s'est posée. ¹¹⁰ Avec cette nouvelle menace terroriste sur le territoire, et la présence militaire pour y répondre, le général Didier Brousse a par exemple estimé que les militaires se trouvaient dans « une zone grise, un champ inexploité situé entre le cadre juridique général du temps de paix et celui des états d'exception, notamment l'état d'urgence et l'état de siège ». ¹¹¹ Si la situation ne justifie pas que soit décrété l'état de siège, prévu à l'article 36 de la Constitution et qui permet de donner des pouvoirs judiciaires aux militaires, ce dernier a estimé que l'on ne se trouvait plus exactement en temps de paix, et que le régime en place n'était plus adapté.

Si l'état d'urgence, ¹¹² proclamé dès le 14 novembre 2015, accorde plus de pouvoirs à l'autorité administrative, il ne permet pas aux militaires d'exercer des missions de police judiciaire ou administrative. S'est donc développée dans la doctrine, dès 2016, la notion d'un « état de crise », ¹¹³ qui se situerait entre l'état d'urgence et l'état de siège, et permettrait d'accorder quelques prérogatives aux militaires, comme notamment la possibilité de procéder

¹⁰⁹ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

¹¹⁰ Tenenbaum, Elie. « La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme ». *Etudes de l'Ifri. Focus Stratégique* (n°68). Institut Français des Relations Internationales. Juin 2016.

¹¹¹ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹¹² Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

¹¹³ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

à des contrôles d'identité ou de fouiller des bagages. Patrick Meneghetti et Thierry Caspar-Fille-Lambie l'ont par exemple proposé dans un article paru dans la Revue de Défense Nationale en 2016.¹¹⁴

L'attribution du statut d'officier de police judiciaire aux militaires a également été évoquée dans le rapport d'information des députés Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard.¹¹⁵ Cela aurait permis aux militaires de procéder à des interpellations, des perquisitions et même des interrogatoires. Cette possibilité a néanmoins été rapidement écartée par les différentes autorités civiles ou militaires. Madame Claire Landais, Directrice des Affaires Juridiques du Ministère des Armées n'était notamment pas pour une réforme dans ce sens,¹¹⁶ tout comme Monsieur Louis Gautier, Secrétaire Général pour la Défense et la Sécurité Nationale¹¹⁷. En effet, le rôle des militaires aurait été confondu avec celui des policiers et gendarmes, et cela aurait diminué la pertinence de leur intervention sur le territoire national.

La question d'attribuer des pouvoirs de police à l'armée est néanmoins réapparue plusieurs fois, face à des situations de crises ou en prévention de grands événements. Cela a par exemple été le cas lors de la préparation de la sécurité de l'Euro 2016 de football, qui s'est tenu en France moins d'un an après les terribles attentats du 13 novembre 2015. De tels pouvoirs auraient permis aux militaires de procéder à des contrôles d'identité, des fouilles de sacs ou des palpations de sécurité, par exemple. Un tel dispositif aurait renforcé le nombre d'agents habilités à procéder à ces contrôles et donc renforcé le maillage de sécurité autour des différents stades et « fan zones » installés pour l'évènement.¹¹⁸ Bien plus proche de nous, la question a été posée également en mars 2020 de savoir si les militaires déployés dans le cadre des opérations Sentinelle et Résilience pourraient être amenés à procéder à des contrôles d'attestations de déplacement dérogatoire.¹¹⁹

Des régimes où l'armée se voit ainsi attribuer des pouvoirs de police existent à l'étranger, et notamment chez nos voisins proches. C'est notamment le cas en Italie, où les

¹¹⁴ Caspar-Fille-Lambie, Thierry ; Meneghetti, Patrick. « Principes et problèmes juridiques de l'engagement des forces armées dans la sécurité du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/3 (N° 788). p. 57-67.

¹¹⁵ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹¹⁶ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹¹⁷ Douay, Pierre-Antoine. *Le militaire et le droit*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 25 (2017-2018). Paris. 2018.

¹¹⁸ Tenenbaum, Elie. « La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme ». *Etudes de l'Ifri. Focus Stratégique* (n°68). Institut Français des Relations Internationales. Juin 2016.

¹¹⁹ Guibert, Nathalie. « Coronavirus : « Les militaires ne peuvent faire de missions d'ordre public, ni de police » ». *Le Monde*. Site Internet lemonde.fr. 26 mars 2020.

militaires déployés depuis 2008 dans le cadre de l'opération Strade Sicure¹²⁰ (*Rues Sures*) ont obtenu des pouvoirs d'ordinaire réservés aux forces de sécurité intérieure. Ils ont en effet le droit de procéder à des arrestations, à des contrôles d'identité ou à des fouilles de personnes ou de véhicules par exemple.¹²¹

Un régime similaire n'a pas été retenu en France. Les autorités, tant militaires que civiles, ne le souhaitaient pas, craignant une confusion des missions entre les forces de sécurité intérieure et les forces armées. Il s'agissait également d'éviter de « pérenniser un engagement contraignant pour les militaires tout en évitant une banalisation des mesures dignes des situations d'exception », selon Madame Claire Landais.¹²² Il fallait ainsi éviter que cet engagement des armées ne soit figé du fait de nouvelles responsabilités qui leur seraient attribuées, et qui les détourneraient de leur mission.

Néanmoins, s'ils ne se sont pas vu attribuer de pouvoirs supplémentaires, notamment depuis les attentats de 2015, en matière judiciaire, les militaires de l'armée de Terre peuvent agir en appui des forces de sécurité intérieure dans leurs missions de police judiciaire. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, il existe une réquisition judiciaire, qui donne la possibilité à une autorité judiciaire de requérir des moyens spécifiques de l'armée, quand ils n'existent pas ou sont indisponibles dans le civil. Cela concerne notamment des moyens particuliers du génie, ou également des maîtres-chiens de l'armée de Terre, parfois requis pour détecter des traces de produits stupéfiants ou d'explosifs.¹²³ De plus, au sein de l'opération Harpie, les militaires de l'armée de Terre sont associés aux militaires de la Gendarmerie Nationale, et les appuient dans leur mission de police judiciaire de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane. En effet, les militaires de l'armée de Terre déployés dans cette opération dans le cadre d'une réquisition administrative par le Préfet de Guyane sont en appui des forces de sécurité intérieure. Ils forment des patrouilles mixtes avec les militaires de la Gendarmerie, qui ont des pouvoirs judiciaires. Cela permet donc de déployer des moyens militaires plus importants que si la Gendarmerie avait conduit cette opération seule, tout en conservant un agent ayant la qualification d'officier de police judiciaire dans chaque patrouille, afin de pouvoir agir en cas de découverte d'un site d'orpaillage illégal. Une patrouille composée uniquement de militaires

¹²⁰ Opération lancée en 2008 en Italie, qui consiste en le déploiement de militaires dans les rues afin de protéger certains sites sensibles ou touristiques

¹²¹ Bancel, Alexandre ; Grossin, Jean-Luc. « Emploi de la force armée sur le territoire métropolitain de 1791 à nos jours ». *Cahiers de la pensée mili-Terre*. Centre de Doctrine et d'Enseignement du Commandement. 29 décembre 2018.

¹²² Douay, Pierre-Antoine. *Le militaire et le droit*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 25 (2017-2018). Paris. 2018.

¹²³ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

de l'armée de Terre ne pourrait rien faire d'autre que prévenir la Gendarmerie s'ils trouvaient un site d'orpaillage illégal, rendant leur présence moins utile. Les patrouilles mixtes présentent donc un réel intérêt opérationnel. En outre, hormis l'opération Harpie, les militaires de l'armée de Terre peuvent intervenir en soutien d'une opération judiciaire notamment pour établir un périmètre sécurisé autour d'une zone d'enquête, pour permettre aux enquêteurs des forces de sécurité intérieure de travailler en sécurité.¹²⁴

L'armée de Terre n'a donc pas de pouvoirs judiciaires sur le territoire national, mais peut intervenir en appui des forces de sécurité intérieure dans leurs opérations judiciaires. Cette distinction permet à chacune des forces de conserver ses spécificités propres, en évitant le risque de confusion des missions qui conduirait à une baisse d'efficacité.

Ainsi, nous avons vu que malgré le déploiement massif de militaires de l'armée de Terre sur le territoire national depuis 2015, des garde-fous essentiels à un état de droit sont restés intacts. En effet, les militaires sont toujours déployés sur réquisition de l'autorité civile, et n'ont pas de pouvoirs de police judiciaire. Nous allons maintenant voir que même si ce cadre global n'a pas changé, l'armée de Terre s'est réorganisée afin de répondre au mieux aux missions qu'elle se voit confiées sur le territoire national.

B. Faire face au défi sécuritaire tout en conservant les capacités militaires de l'armée de Terre

Depuis 2015, l'armée de Terre fait face à un engagement massif de ses effectifs sur le territoire national. Elle a donc dû adapter son organisation afin de mieux répondre à cette mission de protection du territoire national. Toutefois, cet engagement massif de militaires sur le territoire national ne doit pas faire perdre leur spécificité militaire aux soldats déployés. L'armée de Terre doit être complémentaire et non subsidiaire aux forces de sécurité intérieure sur le territoire national.

¹²⁴ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

1) *S'adapter pour faire face : des réformes importantes de l'armée de Terre pour assurer ses missions sur le territoire national*

L'engagement de l'armée de Terre sur le territoire national dans une dimension inédite a conduit les autorités à engager des réformes quant à son format, afin que celle-ci puisse faire face à l'intensité nouvelle de son déploiement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sur le territoire national. L'opération Sentinelle a en effet constitué une « rupture stratégique », selon le général de Villiers, qui a nécessité un « renfort substantiel et durable des forces armées » aux forces de sécurité intérieure.¹²⁵ Si le terme de « rupture stratégique » a fait débat,¹²⁶ il est vrai que cet engagement de l'armée de Terre sur le territoire national est sans commune mesure avec celui qu'elle connaissait jusqu'en 2015. Elle a donc dû s'adapter afin d'être en mesure de mener de manière efficace les nouvelles missions qui lui ont été confiées, sans pour autant dégrader le niveau de son intervention dans ses autres opérations, notamment à l'étranger.

Tout d'abord, dès 2015, le Président de la République François Hollande a pris la décision d'arrêter les déflations d'effectifs¹²⁷ prévues dans la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019.¹²⁸ Ces baisses d'effectifs avaient réduit la force opérationnelle terrestre (FOT) à soixante-six mille hommes, un niveau historiquement bas pour l'armée de Terre. Ces baisses d'effectifs ont été conduites notamment à la suite de la crise économique de 2008, sous les présidences de Nicolas Sarkozy puis de François Hollande. Après les attentats de janvier 2015, et le lancement de l'opération Sentinelle mobilisant l'armée de Terre d'une manière inédite, le Président François Hollande a donc pris la décision d'arrêter les baisses d'effectifs prévues, lors du Conseil de Défense et de Sécurité Nationale du 29 avril 2015.¹²⁹ Cette décision a ensuite été suivie par le vote de la loi du 28 juillet 2015 portant modification de la loi de

¹²⁵ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

¹²⁶ Le général Denis Favier, directeur général de la Gendarmerie Nationale, considérait qu'il y aurait eu rupture stratégique si des groupes terroristes parvenaient « à prendre durablement le contrôle de certains espaces ou d'une partie de la population ».

Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

¹²⁷ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹²⁸ LOI n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

¹²⁹ Rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national. Mars 2016

programmation militaire pour la période 2014-2019 par le Parlement.¹³⁰ De plus, après les attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République s'est exprimé devant le Parlement réuni en Congrès le 16 novembre 2015 et a annoncé qu'il n'y aurait aucune diminution d'effectifs dans la Défense jusqu'en 2019.¹³¹ Ces décisions successives intervenues en 2015 actent également une remontée en puissance des effectifs de l'armée de Terre, et prévoient un plan de recrutement massif afin de porter les effectifs de la FOT à soixante-dix-sept mille hommes d'ici à la fin 2016, soit dix-huit mois après la promulgation de la loi du 25 juillet 2015. Cette remontée en puissance était nécessaire car, comme l'ont démontré les députés Alain Marleix et Geneviève Gosselin-Fleury dans leur rapport,¹³² pour déployer sept mille militaires en permanence, il est nécessaire de disposer d'une ressource de vingt-et-un mille militaires. Or, cette ressource en 2015 n'était que de dix mille. Il a donc fallu augmenter ces effectifs de onze mille militaires pour atteindre l'objectif.¹³³ Cela ne suffisait pas, selon le général Arnaud Sainte-Claire Deville, Commandant des Forces Terrestres, auditionné par les députés Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard dans le cadre de la rédaction de leur rapport d'information. Selon ce dernier, il aurait fallu remonter les effectifs de la force opérationnelle terrestre à quatre-vingt-six mille hommes afin d'être capables de tenir le rythme des opérations actuelles.¹³⁴ En effet, l'armée de Terre est fortement engagée à la fois sur le territoire national et sur des théâtres d'opérations extérieures. Il faut aussi prendre en compte la préparation opérationnelle des militaires qui s'apprêtent à partir, et la remise en conditions de ceux qui rentrent d'opérations extérieures, dans les augmentations de l'effectif de la FOT. Une hausse supplémentaire des effectifs serait donc souhaitable pour que le rythme des opérations menées par la France soit soutenable.

Par ailleurs, la loi du 28 juillet 2015 portant modification de la LPM 2014-2019¹³⁵ met également en place un nouveau contrat de protection pour l'armée de Terre. Elle acte ainsi la

¹³⁰ LOI n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

¹³¹ Déclaration du Président de la République François Hollande devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le 16 novembre 2015

¹³² Gosselin-Fleury, Geneviève ; Marleix Alain (députés). *Rapport d'information sur l'état d'avancement de la manœuvre ressources humaines et les conséquences des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 2 octobre 2014*. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Assemblée Nationale. Paris. 6 mai 2015.

¹³³ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹³⁴ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹³⁵ LOI n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

présence pérenne de l'Armée de Terre sur le territoire national. Ce nouveau contrat, à l'inverse du contrat de protection prévu initialement dans le Livre Blanc de la Défense et de la Sécurité Nationale de 2013 et dans la LPM 2014-2019 votée en 2013,¹³⁶ prévoit un engagement massif dans la durée de sept mille militaires sur le territoire national, et jusqu'à dix mille dans les situations de crise.¹³⁷ Cela marque un changement de paradigme dans l'emploi de l'armée de Terre sur le territoire national. Il ne s'agit plus d'apporter un renfort de quelques centaines d'hommes aux forces de sécurité intérieure, mais « d'assurer pleinement le volet militaire de la lutte contre le terrorisme sur le territoire national. »¹³⁸ Ce nouveau contrat est l'affirmation d'un nouveau rôle de l'armée de Terre sur notre territoire, dans la protection des Français face à la menace terroriste. Elle doit donc s'entraîner et se préparer à déployer en urgence, et si besoin dans la durée, une réserve importante d'hommes qui agiront en coopération avec les forces de sécurité intérieure pour protéger les Français sur le territoire national.¹³⁹

Le rapport du gouvernement au Parlement de mars 2016¹⁴⁰ annonce, en outre, la mise en place d'une nouvelle posture de protection terrestre (PPT). Celle-ci, à l'inverse de la posture permanente de sûreté aérienne et de la posture permanente de sauvegarde maritime, n'est pas permanente mais « flexible et adaptable ».¹⁴¹ La création de cette posture est une rupture et marque la volonté d'ancrer l'armée de Terre dans la protection du territoire national, aux côtés des forces de sécurité intérieure. Si cette posture ne doit pas nécessairement se fixer sur le modèle de l'opération Sentinelle, selon le rapport des députés Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard,¹⁴² c'est toujours aujourd'hui le cadre dans lequel cette protection se déploie sur le territoire national. Le contrat de protection prévoit donc un emploi beaucoup plus massif des armées sur le territoire national. Le cadre de la posture de protection terrestre contribue à donner corps à ce contrat de protection. Cette PPT est désormais pérennisée par la loi de programmation militaire pour la période 2019-2025.¹⁴³ Elle permet une contribution durable des armées, et notamment de l'armée de Terre, à la défense du territoire national face à

¹³⁶ Voir introduction de ce mémoire

¹³⁷ LOI n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

¹³⁸ Rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national. Mars 2016

¹³⁹ Rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national. Mars 2016

¹⁴⁰ Rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national. Mars 2016

¹⁴¹ Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

¹⁴² Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹⁴³ LOI n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

la menace terroriste djihadiste. Toutes ces évolutions s'inscrivent donc dans le cadre de la fonction stratégique « protection », renouvelée par la Revue Stratégique de 2017 et la loi de programmation militaire pour la période 2019-2025. La posture de protection terrestre constitue ainsi la principale évolution de cette fonction stratégique. Sa géométrie est variable selon trois facteurs : le degré de la menace et son caractère militaire ou paramilitaire, le niveau de saturation des forces de sécurité intérieure ou de sécurité civile, et la volonté politique de passer à une étape supérieure dans la réponse de l'Etat.¹⁴⁴ Ces réformes créent ainsi un cadre qui met en cohérence les différentes missions menées sur le territoire national par l'armée de Terre, et qui lui font prendre une place durable aux côtés des forces de sécurité intérieure, dans le respect du principe de subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile.

De plus, après ces réformes de l'engagement de l'armée de Terre sur le territoire national, qui lui donnent désormais une place incontournable, cette dernière a mené des réformes en interne afin de pouvoir répondre du mieux possible aux missions qui lui sont confiées. Afin de préparer cette armée aux enjeux attachés à la protection du territoire national pour les prochaines années, le Plan de l'Armée de Terre pour le Territoire national 2018-2023¹⁴⁵ a été signé en 2018 par le Chef d'Etat-Major des Armées. Ce plan vise notamment à préparer l'armée de Terre pour qu'elle soit en mesure de déployer une force interarmes d'un échelon divisionnaire à horizon 2023. Cette échéance correspond aux événements internationaux majeurs qui vont se dérouler sur le territoire national, comme la Coupe du Monde de rugby en 2023 et les Jeux Olympiques de Paris en 2024.¹⁴⁶ Ce plan est organisé en trois temps. Un premier temps centré sur l'état des lieux des capacités de l'armée de Terre et une consolidation des moyens existants ; un deuxième temps qui consiste à développer la réactivité et renforcer l'interopérabilité tactique de l'armée de Terre avec les forces de sécurité ; et enfin, un troisième temps qui est le temps de l'achèvement du dispositif afin d'être capable de mettre sur pied un échelon divisionnaire pour la protection des grands événements à venir.¹⁴⁷ Ce plan vise donc à donner les capacités à l'armée de Terre de faire face aux différents événements majeurs, qui vont nécessiter le concours de l'ensemble des moyens de l'Etat pour assurer une protection efficace de la population.

¹⁴⁴ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

¹⁴⁵ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

¹⁴⁶ Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

¹⁴⁷ Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 12-19.

Ainsi, on constate que l'armée de Terre s'est adaptée et continue encore de s'adapter aux défis qui l'attendent sur le territoire national, notamment depuis le changement de paradigme intervenu en 2015. Ces réformes et cette préparation opérationnelle se font notamment autour d'un acteur majeur. Il s'agit du Commandement Terre pour le Territoire National (COM TN). Ce nouveau commandement, créé en juin 2016, est l'un des douze commandements de niveau divisionnaire dans l'armée de Terre. Il incarne une ambition simple, celle « d'assumer le déploiement de soldats sur le territoire national. »¹⁴⁸ Il est le référent de l'armée de Terre pour le territoire national, et est chargé d'en optimiser l'engagement en appui de l'action de l'Etat en métropole et Outre-mer et de s'assurer de la bonne coordination avec l'ensemble des acteurs interarmées et interministériels.¹⁴⁹ Cette structure conseille le Chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre en matière de choix capacitaires, de préparation opérationnelle et d'emploi sur le territoire national. Le COM TN est également un acteur crucial du déploiement de l'armée de Terre de par sa connaissance pointue des domaines de la sécurité intérieure et de la sécurité civile. Il compte notamment dans son état-major des officiers de liaison de la Gendarmerie, de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris, ainsi que de la Police Nationale, afin d'assurer une coopération en bonne intelligence avec ces différents services de l'Etat rattachés au ministère de l'Intérieur.¹⁵⁰ Le Commandement Terre pour le Territoire national, créé en 2016, est donc un acteur incontournable pour la préparation opérationnelle et le déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national, grâce à sa connaissance des différents acteurs de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, le général adjoint du COM TN est également délégué aux réserves de l'armée de Terre. La réserve est un vivier essentiel pour répondre aux différents défis, notamment sur le territoire national. Forte de plus de vingt-quatre mille réservistes opérationnels, la réserve de l'armée de Terre est la plus importante réserve du ministère des Armées. Elle permet une montée en puissance des effectifs de l'armée de Terre, notamment sur le territoire national. En effet, depuis la suspension du service militaire en 1997, cette dernière ne dispose plus d'une réserve de masse. Il s'agit aujourd'hui d'une réserve d'emploi, composée majoritairement de jeunes volontaires qui souhaitent s'engager au sein de l'armée de Terre en

¹⁴⁸ Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 12-19.

¹⁴⁹ Armée de Terre. « Commandement Terre pour le Territoire National ». Site Internet [defense.gouv.fr. https://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-terre-pour-le-territoire-national](https://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-terre-pour-le-territoire-national)

¹⁵⁰ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

parallèle de leur vie civile.¹⁵¹ Cette réserve, qui était assez peu employée avant 2015, est aujourd'hui de plus en plus utilisée, notamment sur le territoire national. Ces réservistes sont formés et susceptibles d'être employés sur les mêmes postes que les militaires d'active, à formation et grade égaux. Afin de bénéficier d'un plus grand emploi des réservistes en situation d'urgence, leurs conditions d'emploi ont été modifiées par la loi du 28 juillet 2015 modifiant la LPM 2014-2019.¹⁵² Le délai de préavis en cas d'urgence est réduit, et le nombre de jours où ces derniers sont employables est augmenté. Cela permet de pallier dans certains cas un manque d'effectifs, et ainsi d'augmenter les possibilités de déploiement de l'armée de Terre dans la protection du territoire national.

De plus, le développement de la réserve engendre une reterritorialisation de l'armée de Terre. Du fait des réformes successives et des nombreuses restructurations, l'ancrage de l'armée de Terre sur le territoire national s'est fortement réduit, certains départements devenant des déserts militaires. Le développement de la réserve permet donc de renforcer ce maillage territorial. Cela est également bénéfique pour les opérations intérieures, les réservistes connaissant mieux le terrain sur lequel ils sont déployés. En effet, la majorité de ces derniers étant déployée à moins de cinquante kilomètres de leur lieu de résidence, cela constitue un réel atout en patrouille.¹⁵³

En outre, le déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national s'est amélioré depuis 2015, car il se fait de plus en plus en coopération avec les forces de sécurité intérieure et de sécurité civile. En effet, nous avons vu que des officiers des forces de sécurité intérieure sont en poste au sein de l'état-major du Commandement Terre pour le Territoire National. De plus, des officiers de liaison de l'armée de Terre sont en poste auprès des différents états-majors de ces forces.¹⁵⁴ La coopération se fait également sur le terrain. Depuis 2015, les moyens de communication interagences se sont par exemple développés, offrant ainsi une meilleure communication opérationnelle sur le terrain.¹⁵⁵ Les entraînements conjoints se sont aussi multipliés, afin de permettre un échange de savoir-faire et de modes d'actions entre l'armée de Terre et les forces de sécurité intérieure. On peut notamment citer l'exemple de

¹⁵¹ Vern, Maurice. « La réserve militaire aujourd'hui ». *Revue Défense Nationale*, 2015/4 (N° 779). p. 117-124.

¹⁵² LOI n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

¹⁵³ Bosser, Jean-Pierre. « L'Armée de terre, le territoire national et l'année 2015 ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 11-16.

¹⁵⁴ Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

¹⁵⁵ Nicol, Frank. « Commandement Terre pour le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/1 (N° 796). p. 33-38.

l'expérimentation Minerve, conduite en 2016 en Isère, en coopération entre l'armée de Terre et la gendarmerie nationale.¹⁵⁶

Ainsi, depuis 2015, différentes réformes ont été menées pour que l'armée de Terre s'adapte à son nouveau niveau d'engagement sur le territoire national. Ces réformes, qui conduisent à une redirection d'une partie des efforts de l'armée de Terre vers le territoire national, doivent néanmoins se faire en évitant certains risques que présente un engagement trop important sur le territoire national. Ces risques, s'ils se concrétisaient, pourraient nuire à l'efficacité de l'armée de Terre ainsi qu'à sa spécificité militaire.

2) Eviter les risques d'un déploiement massif sur le territoire national pour conserver la spécificité militaire et rester efficaces

L'armée de Terre a su s'adapter progressivement à ce nouvel engagement massif sur le territoire national, en renforçant ses effectifs et en améliorant la coopération avec les forces primo-intervenantes sur le territoire national. Il convient néanmoins pour l'armée de Terre d'éviter certains risques que présente cet engagement massif sur le territoire national.

Tout d'abord, les armées doivent rester l'*ultima ratio* de l'Etat sur le territoire national. En effet, le général François Lecointre, Chef d'Etat-Major des Armées, s'est exprimé en ce sens en 2018, disant que :

« Tout l'enjeu pour les armées est de ne pas se laisser entraîner, situations d'urgence mises à part, vers une "permanence généralisée", au sens d'un recours systématisé aux militaires pour pallier les difficultés des acteurs publics dans l'exécution de leur mission. Il s'agit, au contraire, d'assumer une forme de discontinuité, en fonction de la situation, qui seule permet de conserver intacte la notion d'*ultima ratio*. »¹⁵⁷

Il est donc important pour la puissance publique de rester capable de réguler le niveau d'utilisation des armées sur le territoire national en fonction du niveau de la menace. Il faut être vigilant quant à un « effet de cliquet »¹⁵⁸ qui pourrait s'installer dans le déploiement de l'armée. Un tel effet de cliquet présente plusieurs risques.

¹⁵⁶ Bockel, Jean-Marie ; Jourda, Gisèle (sénateurs). *Rapport d'information sur la Garde Nationale*. Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, Sénat. Paris. 13 juillet 2016.

¹⁵⁷ Bizien, Christophe. « « Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2020/6 (N° 831). p. 99-105.

¹⁵⁸ Bancel, Alexandre (sous la direction du lieutenant-colonel Porte, Rémi). *Optimisation de l'engagement de l'armée de Terre sur le territoire national : vers une armée d'emploi ?*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 24 (2016-2017). Paris. 2017.

Tout d'abord, cela risque d'altérer le caractère dissuasif¹⁵⁹ du recours à l'armée sur le territoire. Si les militaires sont présents de manière permanente et durable, ils vont petit à petit se fondre dans le décor.¹⁶⁰ Leur déploiement n'aura alors plus l'effet « d'électrochoc » qu'il provoque à chaque fois qu'est décidé un engagement d'ampleur des armées sur le territoire. Il s'agit aussi pour les militaires de l'opération Sentinelle de toujours rester imprévisibles, en changeant régulièrement le format des patrouilles par exemple, afin de ne pas perdre le caractère dissuasif de leur action. Des efforts ont été faits en ce sens par rapport au format initial de Sentinelle. Si les militaires étaient d'abord postés sur des gardes fixes, le format de leur action a changé, et soixante-quinze pourcents des patrouilles étaient mobiles dès avril 2016.¹⁶¹ De plus, cette imprévisibilité a été renforcée par un redéploiement d'une partie des effectifs, initialement basés en Île-de-France, vers la Province, après les attentats de Nice ou Saint-Etienne-du-Rouvray, afin d'accroître l'effet de surprise et de protéger un nombre accru de sites.¹⁶²

En outre, l'effet de cliquet est un danger car, si l'on maintient un niveau d'engagement trop élevé pendant longtemps, on ne sera pas capable de réagir en cas de nouvelle crise majeure sur le territoire, qui nécessiterait un déploiement massif de militaires sur le territoire national. Cette idée correspond à l'un des trois principes de la guerre développés par le Maréchal Foch : l'économie des forces.¹⁶³ Cela rejoint également un deuxième principe développé par le Maréchal Foch qui est la liberté d'action. En effet, économiser ses forces dans les périodes où la menace est moindre permet d'être plus libre de conduire une action d'ampleur en cas de survenance d'une crise majeure sur le territoire national. En ce sens, les modifications que l'opération Sentinelle a connues depuis 2017 sont un progrès. Depuis l'été 2017, cette opération est organisée autour de trois échelons : « un premier échelon constitué du personnel placé sous réquisition de l'autorité préfectorale, un deuxième échelon de renfort planifié, enfin un troisième

¹⁵⁹ De Bonnaventure, Hervé. « Les armées au cœur de la protection du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 22-28.

¹⁶⁰ Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 12-19.

¹⁶¹ Tenenbaum, Elie. « La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme ». *Etudes de l'Ifri. Focus Stratégique* (n°68). Institut Français des Relations Internationales. Juin 2016.

¹⁶² Bancel, Alexandre (sous la direction du lieutenant-colonel Porte, Rémi). *Optimisation de l'engagement de l'armée de Terre sur le territoire national : vers une armée d'emploi ?*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 24 (2016-2017). Paris. 2017.

¹⁶³ Bizien, Christophe. « « Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2020/6 (N° 831). p. 99-105.

échelon de réserve dite « stratégique ». »¹⁶⁴ Cette décision de « donner une nouvelle impulsion » à l'opération Sentinelle a été prise par le Président de la République Emmanuel Macron en 2017,¹⁶⁵ pour donner une plus grande souplesse à l'emploi des forces de l'armée de Terre sur le territoire national, et ainsi une meilleure réaction en cas de crise. Nous avons notamment pu le constater après les attentats perpétrés en octobre 2020. Le Président de la République Emmanuel Macron a alors décidé d'augmenter les effectifs de l'opération Sentinelle de trois mille à sept mille soldats déployés sur le territoire, pour faire face à l'augmentation du niveau de la menace.¹⁶⁶ Cette montée en puissance est donc permise par ce dispositif organisé en trois échelons. L'Etat peut ainsi adapter sa réponse à l'intensité de la menace, conservant intact l'une des compétences premières de l'armée de Terre qu'est la réactivité. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'être présent massivement quand le niveau de menace est plus faible, mais d'être capable d'être réactif en cas de crise.

De plus, cet engagement massif des armées sur le territoire comprend d'autres risques, qu'il faut éviter pour rester efficaces. Tout d'abord, il y a le risque « d'essoufflement », qui pourrait affecter nos soldats du fait d'une perte de sens de l'action militaire et d'une saturation dans un contexte de forte activité.¹⁶⁷ Cela doit être évité en expliquant bien aux soldats les raisons de leur engagement sur le territoire national, et en leur montrant que leur mission a bien un intérêt militaire, et est en lien direct avec les autres missions menées à l'étranger, dans l'esprit du continuum de sécurité et de défense nationales présenté dans les Livres Blancs de 2008 et 2013. Toutefois, ce risque est contenu par la politique active de recrutement menée par l'armée de Terre depuis 2015, qui a permis une recrudescence des effectifs et donc de rendre plus soutenables les différents engagements. Le changement de format de l'opération Sentinelle, avec l'organisation en trois échelons, permet notamment de mettre en place un roulement plus important dans l'emploi des militaires.

Cet engagement considérable de l'armée de Terre sur le territoire national présente également un risque d'éviction des opérations extérieures au profit du territoire national.¹⁶⁸ En

¹⁶⁴ Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 12-19.

¹⁶⁵ Chaouch, Myriam. « Quelle perception de la menace terroriste ? ». *Revue Défense Nationale*, 2018/2 (N° 807). p. 29-34.

¹⁶⁶ Alonso, Pierre. « Sentinelle : du «kaki» dans les rues pour rassurer ». *Libération*. Site Internet liberation.fr. 30 octobre 2020.

¹⁶⁷ Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 12-19.

¹⁶⁸ De Bonnaventure, Hervé. « Les armées au cœur de la protection du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 22-28.

effet, maintenir une présence élevée de militaires sur le sol français pourrait obliger l'armée de Terre à retirer des effectifs stationnés en opérations extérieures. Or, les missions réalisées en opérations extérieures sont nécessaires au continuum de sécurité-défense énoncé dans les Livres Blancs de 2008 et 2013, et constituent un élément indispensable de la lutte contre la menace terroriste hors de nos frontières. Un tel effet d'éviction des OPEX au profit des missions sur le territoire national n'a pas semblé se produire depuis 2015, et la remontée en puissance progressive des effectifs de l'armée de Terre permet de l'écarter.

Néanmoins, la projection massive de soldats en opération intérieure depuis 2015 a eu des effets sur le niveau d'entraînement de nos forces. En effet, le temps consacré à l'entraînement des forces en 2015 était considérablement en dessous des objectifs initiaux. Selon le rapport d'information des députés Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard, la « préparation opérationnelle interarmes » a été restreinte aux seules « mises en condition avant projection » pour les personnels partant en opérations extérieures. L'état-major de l'armée de Terre a estimé à trente pourcents le taux de perte annuelle du « socle de fondamentaux du combat interarmes ».¹⁶⁹ Ce risque d'une baisse du niveau de l'entraînement s'est donc réalisé dès 2015. La force opérationnelle terrestre étant engagée dans des proportions inédites, tous les entraînements prévus n'ont pas pu être réalisés. Cela peut avoir un impact sérieux à terme sur les capacités de l'armée de Terre. C'est pour cela qu'a été expérimentée ensuite et de façon croissante la « préparation opérationnelle dérivée ».¹⁷⁰ Ce type d'entraînement consiste à remettre au goût du jour les manœuvres en terrain libre,¹⁷¹ et présente un double avantage : déployer des militaires dans des zones où l'armée n'est plus présente, et ainsi assurer une présence dissuasive, tout en perfectionnant des savoir-faire techniques et opérationnels nécessaires aux engagements en opérations intérieures comme extérieures.

Par ailleurs, le déploiement massif de l'Armée de Terre sur le territoire national doit rester exceptionnel et associé à des missions militaires. Il s'agit d'éviter de banaliser l'action militaire sur le territoire. Les différentes autorités politiques ne doivent pas en venir à assimiler l'armée à une main d'œuvre bon marché à laquelle on peut faire appel en cas de difficulté. Cela rejoint également le principe d'*ultima ratio*. En effet, l'armée doit conserver des missions qui font appel à ses savoir-faire spécifiques. Ce risque de banalisation s'est notamment illustré

¹⁶⁹ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹⁷⁰ . Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

¹⁷¹ Entraînements hors des camps militaires

lorsque la maire de Calais a évoqué l'idée de faire appel à l'armée pour sécuriser la « Jungle », ce grand bidonville qui accueillait de nombreux migrants souhaitant rejoindre le Royaume-Uni, en octobre 2015.¹⁷² De même, lors de la polémique autour des manifestations des « gilets jaunes », lorsque le Gouvernement a annoncé que les militaires de l'opération Sentinelle viendraient en renfort des forces de sécurité intérieure, sans toutefois se trouver face aux manifestants.¹⁷³ Ainsi, utiliser l'armée pour des missions non militaires est risqué, et n'est pas souhaitable.

En effet, il ne faut pas que les missions des militaires se confondent avec celles des forces de sécurité intérieure sur le territoire national. Il doit y avoir une complémentarité et non une « supplémentarité » entre l'armée de Terre et les forces de sécurité intérieure sur le territoire national.¹⁷⁴ Les armées doivent être employées dans la mesure du possible dans leurs champs de compétence spécifiques. Ce besoin était déjà identifié dans le rapport d'information des députés Audibert Troin et Léonard en 2016. Ce sont par exemple des moyens spécifiques aux armées comme les moyens NRBC¹⁷⁵ ou encore les aptitudes spécifiques des militaires comme la planification qui pourraient être utilisés à meilleur escient. Ainsi, il faut que les capacités militaires et les spécificités militaires soient mieux utilisées sur le territoire national afin de tirer un réel avantage de ce déploiement de l'armée de Terre.

En outre, cela fait également écho au débat qui a eu lieu quant à l'armement des militaires. Au début de l'opération Sentinelle, certains responsables politiques se sont exprimés en faveur d'une plus grande dotation des militaires en armes de poing, voire en armes intermédiaires, afin que cet armement soit plus adapté à un déploiement sur le territoire national.¹⁷⁶ Or, cette logique n'est pas la bonne. En effet, s'il est fait appel à l'armée de Terre pour lutter contre le terrorisme, c'est précisément parce que la menace est militarisée. Les armes de dotation de l'armée de Terre sont donc parfaitement adaptées à la mission. Selon le général Didier Brousse, auditionné par les députés Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard, si l'on veut que les militaires soient dotés d'armes intermédiaires, non létales, « il est plus

¹⁷² Belga News. « La maire de Calais veut l'armée pour sécuriser la "jungle" des réfugiés ». *RTBF*. Site Internet rtbf.be. 19 octobre 2015.

¹⁷³ Poncet, Gueric. « Gilets jaunes : malaise chez les militaires après l'annonce de Macron ». *Le Point*. Site Internet lepoint.fr. 21 mars 2019.

¹⁷⁴ Bizien, Christophe. « « Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2020/6 (N° 831). p. 99-105.

¹⁷⁵ Nucléaire, Radiologique, Bactériologique, Chimique

¹⁷⁶ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

cohérent de faire appel à quelqu'un d'autre qu'un soldat ». ¹⁷⁷ L'arme du soldat est le FAMAS (ou le HK-416), le doter d'armes différentes sur le territoire national le conduirait donc à perdre des savoir-faire techniques essentiels à sa qualité de soldat, comme le maniement des armes. De plus, les militaires de l'armée de Terre sont déjà équipés pour partie d'armes de poing, ce qui leur permet de ne pas forcément faire usage d'un fusil d'assaut, en fonction des circonstances. En outre, les fusils de l'armée de Terre sont des armes très polyvalentes, parfaitement adaptées aux missions des soldats sur le territoire national. Ceux-ci permettent à la fois la mise en place de techniques de combat rapproché, de tir à très courte distance, ainsi que de tir longue distance pour arrêter un terroriste qui serait engagé dans un « périple meurtrier », comme nous l'avons vu plus haut. Il est donc nécessaire pour les militaires de l'armée de Terre de conserver leur armement de dotation, afin de ne pas perdre leurs savoir-faire opérationnels, et de ne pas confondre leurs missions avec celles des forces de sécurité intérieure.

Ainsi, la réorientation d'une partie des efforts de l'armée de Terre vers le territoire national, si elle est importante afin de lutter contre la menace du terrorisme djihadiste identifiée par la Revue Stratégique de 2017, ne doit pas se faire au détriment des capacités et de la spécificité militaires, qui garantissent l'efficacité des soldats dans l'accomplissement de leur mission.

¹⁷⁷ Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

Conclusion

En conclusion, nous avons démontré, à travers ce mémoire, que le cadre du déploiement de l'armée de Terre sur le territoire national lui permet aujourd'hui de remplir efficacement ses missions. En effet, nous avons vu que, depuis 2015, différentes réformes du cadre d'usage des armes pour ces militaires sont intervenues. Celles-ci, qui marquent une militarisation de la réponse à la menace terroriste, permettent ainsi aux militaires de mieux réagir face cette menace. En parallèle de cette extension du cadre légal d'usage des armes par les militaires de l'armée de Terre sur le territoire national, une réforme de la protection fonctionnelle des militaires a été engagée. Ces changements permettent ainsi à ces derniers d'agir plus sereinement sur le territoire national.

Ensuite, nous avons vu que le cadre de la réquisition n'a pas été modifié en profondeur, afin de conserver des garde-fous nécessaires dans un état de droit. Les principes révolutionnaires, selon lesquels l'armée est subordonnée à l'autorité civile, et l'armée est l'ultime recours dans l'action de l'Etat, ont donc été conservés malgré le choc émotionnel provoqué par les attentats en 2015. Le régime de la réquisition a néanmoins su s'adapter, grâce à une intensification du dialogue civilo-militaire. Celui-ci a permis progressivement aux Préfets de changer le contenu de leurs réquisitions, afin d'arriver à une logique d'effets à obtenir. Cela laisse une plus grande souplesse d'action aux chefs militaires, qui sont toujours soumis à l'autorité civile, mais peuvent déployer les moyens qu'ils jugent nécessaires pour remplir la mission donnée. Toutefois, si l'armée de Terre est massivement présente sur le sol français depuis 2015, celle-ci ne s'est pas vue attribuer des pouvoirs de police, comme cela existe dans d'autres pays, notamment en Italie. Cela permet de conserver intacte la distinction entre forces de sécurité intérieure et armée de Terre.

De plus, les missions de l'armée de Terre depuis 2015 ont été réformées, et ses effectifs renforcés, afin qu'elle soit capable de déployer dans la durée de nombreux militaires pour la protection du territoire national, notamment face à la menace terroriste. Cette redirection d'une partie des efforts de l'armée de Terre vers le territoire national comportait certains risques pour l'efficacité de celle-ci. Néanmoins, du fait de réformes constantes, elle a réussi à faire face à ce déploiement sur le territoire national, tout en restant efficace dans ses autres missions, notamment sur les théâtres d'opérations extérieures. Elle a par ailleurs évité le risque d'une banalisation de l'état militaire, qui aurait pu se manifester par une confusion de ses missions avec celles des forces de sécurité intérieure. Etant engagée autant que possible sur des missions

qui font appel à des savoir-faire militaires, elle a ainsi conservé cette spécificité militaire, qui lui permet de rester efficace dans ses missions.

Bibliographie

Ouvrages :

Constant, Benjamin. Principes de politique. Librairie Chez Alexis EYMERY. Paris. 1815.

Diemer, Marie-Odile ; Latour, Xavier ; Türk, Pauline ; Vallar, Christian (dir.). *Le juge et la sécurité nationale*. Editions Mare & Martin. 2019.

Foch, Ferdinand. *Des principes de la guerre*. Paris. Économica. 2007.

Gohin, Olivier ; Latour, Xavier (dir.). *Annuaire 2016 du Droit de la Sécurité et de la Défense*. Editions Mare & Martin. 2016.

Gohin, Olivier ; Latour, Xavier (dir.). *Annuaire 2020 du Droit de la Sécurité et de la Défense*. Editions Mare & Martin. 2020.

Actes juridiques :

- **Dispositions constitutionnelles :**

Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958 :

- Article 15
- Article 36

- **Dispositions législatives**

Code de la Défense :

- Article L.2338-3
- Article L.1321-1
- Article L. 1321-6
- Article L.4123-10
- Article L.4123-11
- Article L.4123-12

Code Pénal :

- Article 122-4
- Article 122-4-1 (abrogé)
- Article 122-5
- Article 122-7

Code de Procédure Pénale :

- Article 17
- Article 73

Code de la Sécurité Intérieure :

- Article L. 211-9
- Article L.435-1

LOI n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

LOI n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

LOI n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

LOI n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

LOI n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique

LOI n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

- **Instructions gouvernementales**

Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100 du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure

Etat-Major des Armées. Publication interarmées PIA-3.35(A)_OTIAD (2012) N° D-12-002694/DEF/EMA/EMP.3/NP. 20 avril 2012

Secrétariat Général de la Défense et la Sécurité Nationale. INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N°10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14/11/2017 relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile

- **Décisions juridictionnelles**

Cour de Cassation :

- Cour de Cassation, Chambre criminelle, 16 juillet 1986
- Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 18 février 2003, 02-80.095
- Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 23 mars 2004, 03-82.852

Cour Européenne des Droits de l'Homme :

- Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire McCann et autres c. Royaume-Uni, 27 septembre 1995
- Cour Européenne des Droits de l'Homme, affaire Toubache contre France, 7 juin 2018

Rapports gouvernementaux :

Ministère de la Défense. *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*. 2008

Ministère de la Défense. *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*. 2013

Ministère de la Défense. *Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national*. Mars 2016

Ministère des Armées. *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*. 2017

Ministère de la Défense. *Synthèse du Projet de Loi de Programmation Militaire 2019-2025*. Février 2018

Rapports parlementaires :

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées. Projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale. Rapport législatif n° 66, 29 octobre 2008.

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées. Proposition de loi n° 3570 autorisant les militaires à porter et à faire usage de leurs armes en dehors du service en cas d'attaque terroriste. Assemblée Nationale. Paris. 17 novembre 2020.

André, François ; Pueyo, Joaquim (députés). *Rapport d'information sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019*. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 février 2018.

Audibert-Troin, Olivier ; Léonard Christophe (députés). *Rapport d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national*. Commission de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale. Paris. 22 juin 2016. 255 p.

Bockel, Jean-Marie ; Jourda, Gisèle (sénateurs). *Rapport d'information sur la Garde Nationale*. Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, Sénat. Paris. 13 juillet 2016.

Dumas, Françoise (députée). *Rapport d'information portant restitution des travaux de la commission de la défense nationale et des forces armées sur l'impact, la gestion et les conséquences de la pandémie Covid-19*. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Assemblée Nationale. Paris. 3 juin 2020.

Fenech, Georges ; Pietrasanta, Sébastien (députés). *Rapport d'information sur le suivi de la mise en œuvre des propositions de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*. Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République, Assemblée Nationale. Paris. 21 février 2017.

Gosselin-Fleury, Geneviève ; Marleix Alain (députés). *Rapport d'information sur l'état d'avancement de la manœuvre ressources humaines et les conséquences des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 2 octobre 2014*. Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, Assemblée Nationale. Paris. 6 mai 2015.

Paul, Philippe (sénateur). *Avis sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le*

terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces Armées, Sénat. Paris. 16 mars 2016.

Articles de périodiques :

Bailly, Christian. « Le commandement Terre pour le territoire national : une construction originale ». *Cahiers de la Sécurité et de la Justice* (n°45). Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. 28 juin 2019. p. 12-19.

Bancel, Alexandre ; Grossin, Jean-Luc. « Emploi de la force armée sur le territoire métropolitain de 1791 à nos jours ». *Cahiers de la pensée mili-Terre*. Centre de Doctrine et d'Enseignement du Commandement. 29 décembre 2018.

Bizien, Christophe. « « Les principes de la guerre » : guide pour la maîtrise de l'emploi des armées sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2020/6 (N° 831). p. 99-105.

Bosser, Jean-Pierre. « L'Armée de terre, le territoire national et l'année 2015 ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 11-16.

Boutinaud, Philippe. « La BSPP dans la défense du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 34-40.

Boz-Acquin, Elise. « Le nouveau cadre juridique d'intervention des forces armées en milieu terrestre face au terrorisme ». *Notes de la FRS* (n°58/2020). Fondation pour la Recherche Stratégique. Août 2020.

Capart, Rémi. « Le préfet de zone de défense et de sécurité. Une autorité de police administrative générale et spéciale méconnue ». *Revue Française du Droit Administratif* (n°3 – 2019). Mai-juin 2019. p.537.

Cassia, Paul. « Le bilan de l'état d'urgence reste à faire ». *Recueil Dalloz* (n°43 – 2017). 14 décembre 2017.

Cambon, Christian. « De la Revue stratégique à la loi de programmation militaire ». *Revue Défense Nationale*, 2017/10 (N° 805). p. 23-28.

Casanova, Jean-Marc. « Surveiller, renseigner, s'opposer, modes d'emploi ». *Cols Bleus*. 29 avril 2016.

Caspar-Fille-Lambie, Thierry ; Meneghetti, Patrick. « Principes et problèmes juridiques de l'engagement des forces armées dans la sécurité du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/3 (N° 788). p. 57-67.

Chaouch, Myriam. « Quelle perception de la menace terroriste ? ». *Revue Défense Nationale*, 2018/2 (N° 807). p. 29-34.

Coldefy, Alain. « Où allons-nous, une stratégie pour la sécurité de la France ». *Revue Défense Nationale*, 2017/10 (N° 805). p. 5-9.

De Bonnaventure, Hervé. « Les armées au cœur de la protection du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 22-28.

Décima, Olivier. « Légitime réforme ? ». *Recueil Dalloz* (n°43 – 2016). 15 décembre 2016. p. 2527.

De La Robertie, Catherine. « Quelle évolution pour les réserves militaires ? Une réponse à l'enjeu de Garde nationale ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 41-48.

De Montecier, Marie-Christine. « Les députés votent la prorogation des mesures anti-terroristes ». *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (n°26 – 2020). 27 juillet 2020. p. 1456.

De Montecier, Marie-Christine. « Prorogation des mesures de lutte contre le terrorisme de la loi de 2017 ». *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (n°43 – 2020). 21 décembre 2020. p. 2461.

De Pillot de Coligny, Amaury. « Repenser le combattant dans le contexte stratégique français ? ». *Revue Défense Nationale*, 2017/8 (N° 803). p. 43-46.

Dupont, Pascal. « L'état d'urgence face au terrorisme ». *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 17-21.

Escat, Sébastien. « Lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane : ce n'est pas gagné ! ». *Revue Défense Nationale*, 2015/4 (N° 779). p. 44-46.

Foussard, Bruno. « L'action de l'Armée de l'air sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/6 (N° 801). p. 143-146.

Gautier, Louis. « Le SGDSN au cœur du continuum de défense et de sécurité de la France ». *Revue Défense Nationale*, 2017/5 (N° 800). p. 24-30.

Henninger, Laurent. « Le maintien de l'ordre en France depuis le XVIIIe siècle », *Revue Défense Nationale*, 2016/1 (N° 786). p. 57-64.

Lecoq, Tristan. « Assurer la sécurité de la nation : la question de l'organisation de la défense nationale ». *Revue Défense Nationale*, 2020/5 (N° 830). p. 67-77.

Martin, Jean-Christophe. « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme ». *Revue du Droit Public* (n°2 – 2015). 1^{er} mars 2015. p. 339.

Meneghetti, Patrick. « Les évolutions juridiques du régime de l'engagement des forces armées dans la sécurité du territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/2 (N° 797). p. 40-46.

Millet, Jérôme ; Renaudie Olivier. « Opération Sentinelle : de quel droit ? ». *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (n°39 - 2017). 20 novembre 2017. p. 2217.

Nicol, Frank. « Commandement Terre pour le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/1 (N° 796). p. 33-38.

Oberdorff, Henri. « La République française face au défi du terrorisme ». *Revue du Droit Public* (n°2 – 2015). 1^{er} mars 2015. p. 357.

Parly, Florence. « Le droit et les armées ». *Revue Défense Nationale*, 2019/10 (N° 825). p. 7-11.

Petros, Olivier. « La Revue stratégique : en attendant les choix ». *Revue Défense Nationale*, 2018/2 (N° 807). p. 35-40.

Piastra, Raphaël. « A propos de la « Garde Nationale » ». *Recueil Dalloz* (n°37 – 2016). 3 novembre 2016. p. 2208

Ponchin, Guillaume. « La nécessaire complémentarité de l'engagement des Armées et de la Gendarmerie sur le territoire national ». *Revue Défense Nationale*, 2017/1 (N° 796). p. 39-45.

Pradel, Jean. « Pour une légitime défense spécifique aux membres des forces de l'ordre ». *Recueil Dalloz* (n°43 – 2016). 15 décembre 2016. p. 2525.

Sureau, François. « Le militaire dans son droit ». *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel* (n° 51). Avril 2016. p. 7 à 16

Tenenbaum, Elie. « La Sentinelle égarée ? L'armée de Terre face au terrorisme ». *Etudes de l'Ifri. Focus Stratégique* (n°68). Institut Français des Relations Internationales. Juin 2016.

Vern, Maurice. « La réserve militaire aujourd'hui ». *Revue Défense Nationale*, 2015/4 (N° 779). p. 117-124.

Colloques :

Dupré, Marine. *L'usage des armes* (colloque). *Synthèse des interventions*. Centre d'Expertise de Lutte contre le Terrorisme. Paris. 12 juin 2019.

Sites Internet :

- **Sites gouvernementaux**

Armée de Terre. « Commandement Terre pour le Territoire National ». Site Internet [defense.gouv.fr. https://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-terre-pour-le-territoire-national](https://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/le-niveau-divisionnaire/commandement-terre-pour-le-territoire-national)

Rédaction du site [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege). « État d'urgence et autres régimes d'exception (article 16, état de siège) ». Site Internet [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege). 10 décembre 2019. <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/269427-etat-durgence-et-autres-regimes-dexception-article-16-etat-de-siege>

- **Presse en ligne**

Alonso, Pierre. « Sentinelle : du «kaki» dans les rues pour rassurer ». *Libération*. Site Internet [liberation.fr](https://www.liberation.fr/france/2020/10/30/sentinelle-du-kaki-dans-les-rues-pour-rassurer_1804033/#:~:text=Apr%C3%A8s%20l'attentat%20de%20Nice,de%203000%20%C3%A0%207000%20militaires.&text=Emmanuel%20Macron%20a%20donc%20d%C3%A9cid%C3%A9,heures%20apr%C3%A8s%20l'attaque%20terroriste). 30 octobre 2020. https://www.liberation.fr/france/2020/10/30/sentinelle-du-kaki-dans-les-rues-pour-rassurer_1804033/#:~:text=Apr%C3%A8s%20l'attentat%20de%20Nice,de%203000%20%C3%A0%207000%20militaires.&text=Emmanuel%20Macron%20a%20donc%20d%C3%A9cid%C3%A9,heures%20apr%C3%A8s%20l'attaque%20terroriste.

Belga News. « La maire de Calais veut l'armée pour sécuriser la "jungle" des réfugiés ». *RTBF*. Site Internet [rtbf.be](https://www.rtb.be/info/dossier/drames-de-la-migration-les-candidats-refugies-meurent-aux-portes-de-l-europe/detail_la-maire-de-calais-veut-l-armee-pour-securiser-la-jungle-des-refugies?id=9112653). 19 octobre 2015. https://www.rtb.be/info/dossier/drames-de-la-migration-les-candidats-refugies-meurent-aux-portes-de-l-europe/detail_la-maire-de-calais-veut-l-armee-pour-securiser-la-jungle-des-refugies?id=9112653

Guibert, Nathalie. « Coronavirus : « Les militaires ne peuvent faire de missions d'ordre public, ni de police » ». *Le Monde*. Site Internet [lemonde.fr](https://www.lemonde.fr). 26 mars 2020.

https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/26/coronavirus-les-armees-ne-participeront-a-l-effort-national-contre-l-epidemie-que-marginalement_6034569_3210.html

Lagneau, Laurent. « Un député veut autoriser les militaires à faire usage de leurs armes en dehors du service en cas d'attaque terroriste ». Site Internet Opex360.com. 18 novembre 2020.

<http://www.opex360.com/2020/11/18/un-depute-veut-autoriser-les-militaires-a-faire-usage-de-leurs-armes-en-dehors-du-service-en-cas-d-attaque-terroriste/>

Poncet, Guéric. « Gilets jaunes : malaise chez les militaires après l'annonce de Macron ». *Le Point*. Site Internet lepoint.fr. 21 mars 2019. https://www.lepoint.fr/societe/gilets-jaunes-malaise-chez-les-militaires-apres-l-annonce-de-macron-21-03-2019-2303048_23.php

Rapports de recherche :

Baverez, Nicolas (dir.). *Refonder la sécurité nationale*. Institut Montaigne. Paris. 2016.

Travaux universitaires :

Bancel, Alexandre (sous la direction du lieutenant-colonel Porte, Rémi). *Optimisation de l'engagement de l'armée de Terre sur le territoire national : vers une armée d'emploi ?*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 24 (2016-2017). Paris. 2017.

Burette, Sébastien (sous la direction du lieutenant-colonel Entraygues, Olivier). *A l'heure de « Je suis Charlie », à quoi sert un soldat en France ?*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 24 (2016-2017). Paris. 2017.

Douay, Pierre-Antoine. *Le militaire et le droit*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 25 (2017-2018). Paris. 2018.

Garel, Alban (sous la direction du colonel Le Mouël). *Ouragan IRMA : la coordination civilo-militaire dans la gestion d'une crise climatique*. Mémoire de l'Ecole de Guerre, Promotion 25 (2017-2018). Paris. 2018

Entretien :

Trois officiers de la Section Environnement Juridique, Commandement Terre pour le Territoire National, entretien téléphonique, 30 mars 2021

Annexes

Annexe 1

Document à remplir par les militaires pour faire une demande de protection fonctionnelle

 Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	
MINISTÈRE DES ARMÉES	
 Secrétariat-général pour l'administration DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES Sous-direction du contentieux Cellule de protection juridique	DEMANDE DE PROTECTION FONCTIONNELLE
DEMANDEUR	
Grade, Prénom, Nom :	
Adresse personnelle :	
Courriel :	
Numéro de téléphone : Professionnel :..... Personnel :.....	
Armée d'appartenance ou de rattachement :	
Unité :	
Poste/fonctions occupé/es :	
FAITS	
Vous avez été ☐ VICTIME ☐ MIS EN CAUSE	
Vous étiez ☐ EN SERVICE ☐ HORS SERVICE ☐ AUTRE	
Vous avez déposé ☐ PLAINTÉ ☐ UNE MAIN COURANTE	
Date des faits :	
Lieu des faits (commune, code postal) :	
RESUME DES FAITS*	
Je souhaite pouvoir bénéficier de la protection fonctionnelle pour faire valoir mes droits dans cette affaire. Je reconnais avoir pris connaissance des textes concernant mon statut, soit : - l'article L.4123-10 du code de la défense si je suis militaire ; - la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, si je ne suis pas militaire ; - l'instruction n° 5226/DEF/SGA/DAJ/CX/CPJ relative à la protection juridique des agents du ministère de la défense, quel que soit mon statut.	
Date :	Signature :
* Un compte-rendu circonstancié peut être joint à la présente demande le cas échéant.	



MINISTÈRE DES ARMÉES

AVIS HIERARCHIQUES

Suite à une demande de protection fonctionnelle

Si un EVEN GRAVE a été établi à raison de ces faits, il doit être joint au présent avis

Vu l'article L.4123-10 du code de la défense si je suis militaire ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, si je ne suis pas militaire ;

Vu l'instruction n° 5226/DEF/SGA/DAJ/CX/CPJ relative à la protection juridique des agents du ministère de la défense, quel que soit mon statut.

Références de la demande de protection fonctionnelle

Grade, Prénom, Nom :

Date des faits :

AVIS HIERARCHIQUE n°1	
Grade, Prénom, Nom :	
Unité :	
Fonction :	
Poste/fonctions occupé/es :	
Date :	Signature :
☐ AVIS FAVORABLE	☐ AVIS DEFAVORABLE
Motivation*	

AVIS HIERARCHIQUE n°2	
Grade, Prénom, Nom :	
Unité :	
Fonction :	
Poste/fonctions occupé/es :	
Date :	Signature :
☐ AVIS FAVORABLE	☐ AVIS DEFAVORABLE
Motivation*	

Pièces jointes à cet/ces avis hiérarchiques

- ☐ EVEN GRAVE

- ☐

- ☐

- ☐

* Motivation obligatoire en cas d'avis défavorable, facultative dans le cas d'un avis favorable.

Table des matières

Remerciements.....	2
Sommaire.....	3
Liste des abbréviations.....	4
Introduction.....	5
I/ L’extension du cadre d’usage des armes pour les militaires déployés sur le territoire national : une nécessité opérationnelle face au terrorisme militarisé.....	13
A/ De la légitime défense à l’article 435-1 du Code de la Sécurité Intérieure : l’élargissement progressif du cadre légal d’usage des armes pour répondre au risque terroriste.....	13
1/ <i>Un régime traditionnellement restrictif avant 2016, fondé sur la légitime défense.....</i>	<i>13</i>
2/ <i>D’une définition négative à une définition positive du cadre légal d’usage des armes pour les militaires sur le territoire national : une extension nécessaire pour faire face à la menace terroriste.....</i>	<i>18</i>
B/ L’extension du cadre légal d’usage des armes : affirmation du caractère militaire de la lutte face au terrorisme et impact sur la responsabilité du militaire.....	22
1/ <i>La sortie du droit commun d’usage des armes : du soldat-citoyen au soldat-guerrier sur le territoire national.....</i>	<i>23</i>
2/ <i>Responsabilité et protection du militaire dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire national.....</i>	<i>26</i>
II/ Le cadre du déploiement de l’armée de Terre sur le territoire national : entre conservation de principes essentiels et adaptation au nouveau contexte sécuritaire.....	30
A/ La nécessaire conservation d’une séparation entre autorités civile, judiciaire et militaire au sein d’un état de droit.....	30
1/ <i>Le régime de la réquisition garant des principes révolutionnaires : cedant togae arma et ultima ratio.....</i>	<i>31</i>
2/ <i>Donner des pouvoirs de police à l’armée de Terre ? Une question inappropriée.....</i>	<i>36</i>
B/ Faire face au défi sécuritaire tout en conservant les capacités militaires de l’armée de Terre.....	39
1/ <i>S’adapter pour faire face : des réformes importantes de l’armée de Terre pour assurer ses missions sur le territoire national.....</i>	<i>40</i>
2/ <i>Eviter les risques d’un déploiement massif sur le territoire national pour conserver la spécificité militaire et rester efficaces.....</i>	<i>46</i>
Conclusion.....	52

Bibliographie.....	54
Annexes.....	64
Table des matières.....	66
Mots-clefs.....	68

Mots-clefs

Armée de Terre ; territoire national ; terrorisme ; réquisition ; usage des armes ; sécurité intérieure ; spécificité militaire.