



# De l'an VI à 2009 : la gendarmerie nationale change

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. De l'an VI à 2009 : la gendarmerie nationale change. La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 2009. hal-02119597

**HAL Id: hal-02119597**

**<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02119597>**

Submitted on 3 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# DE L'AN VI À 2009 : LA GENDARMERIE NATIONALE CHANGE

Par

**Jean-Marie Pontier**

Professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne

Après le dépôt au Sénat, le 23 juillet 2008, du projet de loi dont le gouvernement avait déclaré l'urgence, le législateur a adopté, le 3 août 2009, la loi n° 2009-971 relative à la gendarmerie nationale. Le fait est suffisamment original, en soi, pour être relevé : depuis la loi du 28 germinal de l'an VI (17 avril 1798, loi abrogée seulement lors de l'entrée en vigueur du code de la défense, en 2007), aucune loi n'avait été adoptée sur l'organisation et les missions de la gendarmerie nationale. La loi de 2009 peut donc être perçue, avant même d'en connaître le contenu, d'une double manière, soit comme une simple adaptation nécessitée par le délai écoulé – aucune loi n'est éternelle, il faut toujours adapter en fonction des circonstances, et nul ne songera à nier qu'entre 1798 et aujourd'hui un certain nombre de changements sont intervenus – soit comme un changement complet de perspective par rapport à la vision traditionnelle que l'on pouvait avoir de la gendarmerie nationale.

La gendarmerie nationale exerce classiquement une double mission. Etant une force militaire, la gendarmerie participe à l'exécution de la politique de la défense, sur le territoire national comme sur les théâtres d'opérations extérieures. Mais la gendarmerie est également une force de police qui est répartie sur tout le territoire, qu'elle couvre à 95%, en métropole comme outre-mer, ce qui en fait un « service de proximité » auquel sont sensibles, pour toutes sortes de raisons, les élus locaux. Cette dualité de missions fait de la gendarmerie, selon la formule du gouvernement, une « troisième force » en mesure d'intervenir « dans un spectre très large de situations, allant de la sécurité publique et de la police judiciaire au maintien de l'ordre dans les contextes les plus dégradés, voire à la participation aux conflits armés ».

La gendarmerie bénéficie d'une image de marque plutôt favorable de la part des populations, notamment dans les campagnes où leur présence est plus visible qu'en ville, et la bonne répartition sur le territoire permet de dire, selon une formule de l'exposé des motifs du projet de loi, que la gendarmerie « participe à l'égalité d'accès des citoyens au service public de la sécurité ». Pourquoi, alors, modifier cet état des choses, qui paraît fonctionner de manière satisfaisante ?

Le contexte dans lequel les forces de gendarmerie assurent leurs missions a profondément évolué, ne serait-ce que pour des raisons démographiques qui ont conduit à l'exode rural, au dépeuplement, d'abord très rapide, puis, aujourd'hui, plus lent, mais qui se poursuit : si l'on rapporte simplement le nombre de gendarmes à la population – car si le phénomène démographique ne peut être contesté, les conclusions que l'on en tire, notamment sur ce plan, peuvent, elles, l'être – il est clair que les campagnes sont « surdotées » alors que certaines villes ou leurs banlieues manquent, elles, de personnel de police pour assurer la sécurité ou un minimum de sécurité.

Le gouvernement a ajouté un argument tiré de la mise en œuvre de la loi organique sur les finances publiques qui, en instituant un lien étroit entre les politiques publiques et les moyens qui leur sont affectés, a mis en évidence la nécessité de rechercher une plus grande cohérence dans la définition et l'emploi des moyens consacrés à la mission de sécurité intérieure. Le gouvernement a estimé, en particulier, qu'il était indispensable, de ce fait, que l'organisation et les moyens budgétaires des deux forces de sécurité que sont la gendarmerie et la police relèvent du même ministère. Sur le plan budgétaire, la loi de finances pour 2010

doit d'ailleurs consacrer le transfert du programme « gendarmerie » au ministère de l'intérieur, la mission « sécurité » devenant ainsi une mission ministérielle (rappelons qu'une mission, au sens de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ; la mission est, dans le cadre de cette réorganisation, l'unité de vote des crédits budgétaires ; une mission est dite ministérielle lorsqu'elle regroupe les programmes d'un même ministère).

Le projet de loi initial comportait 10 articles, la loi adoptée par le Parlement en compte en définitive 27, sans compter les articles qui ont été supprimés. Par ailleurs, la loi relative à la gendarmerie nationale ne peut être séparée d'un contexte plus large dans lequel elle s'inscrit avec, notamment, le rattachement du budget de la gendarmerie au ministère de l'intérieur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les réflexions sur la parité globale de traitement et de carrière entre policiers et gendarmes, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui insiste sur le lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui est, d'une certaine manière, l'une des causes de la réforme, et la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, dont l'incertitude sur la date d'adoption par le Parlement (au moment du débat) a soulevé quelques interrogations d'ordre essentiellement rédactionnel.

## **I – UNE RÉORGANISATION DANS LE CADRE DU MAINTIEN DE LA SPÉCIFICITÉ DU STATUT ET DES MISSIONS**

La loi comporte, conformément au projet déposé, un premier chapitre intitulé : « Des missions et du rattachement de la gendarmerie nationale ». Ce chapitre est logique, dès lors que l'on apporte des modifications aussi importantes que celle du changement de rattachement ministériel pour la gendarmerie.

### **1 – Les missions de la gendarmerie**

La loi du 28 germinal de l'an VI disposait, dans son article 1<sup>er</sup> : « le corps de la gendarmerie nationale est une force instituée pour assurer, dans l'intérieur de la République, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ». La seule disposition relative à la gendarmerie intervenue depuis cette date est le décret du 20 mai 1903. Actuellement, il est possible de dire que la gendarmerie assure trois sortes de missions.

En premier lieu, elle remplit des fonctions de police, qui sont elles-mêmes doubles, dans la mesure où il s'agit de fonctions de police judiciaire et de fonctions de police administrative. S'agissant de cette dernière, les fonctions sont évidemment partagées entre la police nationale et la gendarmerie, cette fonction représentant, selon les chiffres qui ont été donnés lors du débat parlementaire, plus de la moitié de l'activité de la gendarmerie. Quant à la police judiciaire, qui représente statistiquement environ 40% de l'activité de la gendarmerie, « elle n'en est pas moins perçue par les gendarmes comme l'une de leurs principales missions » (J. Faure, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, Doc. Parl. Sénat, 29 oct. 2008, n° 66, p. 15).

Dans tous les cas, il s'agit de maintenir l'ordre, finalité exclusive de la police, et notamment de la police administrative. Certains corps de la gendarmerie sont spécialisés dans ce maintien de l'ordre, en particulier la gendarmerie mobile, qui ne pouvait intervenir, jusqu'à l'adoption de la loi, et à la différence des compagnies républicaines de sécurité (CRS), que sur réquisition écrite.

La gendarmerie assure, en deuxième lieu, des fonctions militaires. Celles-ci sont représentées par la police militaire, exercée sur le territoire national et, hors de celui-ci, en application des engagements internationaux de la France. La gendarmerie remplit également certaines missions telles que l'administration des réserves, la protection des « points sensibles » (telles que, par exemple, les installations nucléaires), la recherche de renseignements. En cas de menace ou d'agression contre le pays, la gendarmerie a un rôle dans le cadre de la défense opérationnelle du territoire (DOT). Les missions militaires ne représentent, à l'heure actuelle, qu'environ 5% des activités de la gendarmerie.

En troisième lieu, l'action internationale prend de plus en plus d'importance, dans le cadre de la coopération européenne (avec la participation de la France à la Force de gendarmerie européenne) et internationale, avec une participation aux opérations extérieures (OPEX) qui tend à se développer.

La loi complète l'article L. 3211 du code de la défense. Il est intéressant de comparer le texte du projet de loi initial à celui de la loi adoptée. Le projet de loi insérait un article L. 3211-3 ainsi rédigé : « La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à la sûreté et à la sécurité publiques. Elle assure le maintien de l'ordre, l'exécution des lois et des missions judiciaires, et contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques. Elle contribue en toutes circonstances à la protection des populations. Elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation ».

Le Parlement a apporté à ce texte les modifications suivantes. Tout d'abord le Sénat a souhaité que soit réaffirmé plus clairement le rôle de la gendarmerie dans le domaine judiciaire, estimant que la formule « missions judiciaires » était insuffisante. Il avait adopté la formule selon laquelle « la police judiciaire est une mission essentielle » de la gendarmerie nationale. La formule avait été supprimée par l'Assemblée nationale. Elle a été reprise, très légèrement modifiée, en commission mixte paritaire (CMP), la formule définitive, placée après la première phrase de l'article L. 3211-3 étant : « La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles ».

Une autre formule, adoptée par le Sénat, supprimée par l'Assemblée (la commission des lois ayant estimé que la notion consacrée avait un contenu juridique très incertain), se retrouve, après passage en CMP, dans la loi (le rapporteur au Sénat ayant fait observer que l'adjonction faite par le Sénat, comme la précédente sur la police judiciaire, ne faisait que reprendre les formules du décret du 20 mai 1903, abrogé par la loi du 3 août 2009), celle selon laquelle la gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, « particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication ».

L'Assemblée nationale, de son côté, a voulu ajouter aux missions de la gendarmerie, (malgré le scepticisme de certains sénateurs qui estimaient que, dans ce cas, il faudrait aussi ajouter la participation à d'autres missions), la lutte contre le terrorisme et la participation au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires. Après passage en CMP, la première se retrouve à l'alinéa 3 de l'article L. 3211-3 dans cette formulation : « Elle (la gendarmerie) contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations ». Quant à la seconde adjonction, elle a été ajoutée logiquement (puisqu'il s'agit d'une mission militaire) au quatrième alinéa de ce même article, et qui est ainsi rédigé dans la loi adoptée : « Elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la nation, notamment au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires ».

## **2 – La question du « dualisme policier » et la coopération entre la police et la gendarmerie**

L'expression « dualisme policier », utilisée par la plupart des observateurs et par les parlementaires, lors du débat sur le projet de loi, désigne évidemment les deux forces qui interviennent en matière de police, la police proprement dite, qui relève traditionnellement du ministère de l'intérieur, et la gendarmerie, qui relevait jusqu'à présent du ministre chargé des armées et de la défense nationale. Relevons que, dans les autres pays sur lesquels on dispose d'informations, il existe également une telle dualité (voire trois, quatre, voire cinq forces différentes qui interviennent), que ce soit en Europe ou dans des pays très différents du nôtre par leur culture, comme les pays asiatiques.

Le dualisme présente des inconvénients depuis longtemps mis en évidence, à savoir, notamment, la concurrence et les rivalités (les hommes étant ce qu'ils sont ...) qui peuvent se manifester, les doublons (et, inversement, les lacunes que cela peut entraîner), la non interopérabilité, etc. Cependant, ainsi que le fait remarquer avec bon sens un des rapporteurs au Parlement, « ces écueils existent également au sein même d'une force de police ou entre plusieurs forces de police à statut civil. Ils ne sont pas spécifiques au dualisme français » (J.-P. Courtois, Avis au de la commission des lois sur le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, Doc. Parl. Sénat, 29 oct. 2008, n° 67, p. 13).

Les parlementaires ont manifesté leur préoccupation de voir préservé le statut militaire de la gendarmerie. Il est vrai que le principe n'était pas remis en cause par le projet de loi : dans son intervention du 29 novembre 2007, le président de la République affirmait : « Le principe de l'existence de deux forces de sécurité dans notre pays, l'une à statut militaire, l'autre à statut civil, est et sera maintenu ».

L'un des rapporteurs du projet de loi faisait observer, instruit par l'histoire de notre pays, que ce dualisme de forces n'était pas seulement un héritage, mais une garantie pour l'Etat républicain comme pour les citoyens : ce dualisme « apparaît, en effet, comme un moyen pour le gouvernement de se prémunir contre tout mouvement de contestation de l'une ou l'autre force de police, voire contre toute dérive séditeuse de la part de la police ou de la gendarmerie » (J. Faure, Rapport précité p. 12). A l'Assemblée nationale le rapporteur a fait valoir, de son côté, que « seules les obligations liées à l'état militaire sont de nature à garantir la présence de ses personnels en tous points du territoire, y compris les plus reculés » (A. Moyne-Bressand, Rapport au nom de la commission des lois, Doc. Parl. Ass. nat., 3 juin 2009, n° 1703).

Quoi qu'il en soit, le rattachement au ministère de l'intérieur ne signifie pas fusion, et la spécificité de la gendarmerie est maintenue à plusieurs points de vue.

Tout d'abord, si la gendarmerie se trouve placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, le ministre de la défense conserve des attributions. L'article L. 1142-1 du code de la défense est réécrit. Ses premier et deuxième alinéas sont les suivants :

« Le ministre de la défense est responsable, sous l'autorité du Premier ministre, de l'exécution de la politique militaire.

Sous réserve de l'article L. 3225-1, il est en particulier chargé de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire. Il assiste le premier ministre en ce qui concerne leur mise en œuvre. Il a autorité sur l'ensemble des armées et est responsable de leur sécurité ».

Le statut militaire de la gendarmerie est sauvegardé comme on l'a vu avec l'article L. 3211-3 qui a été inséré dans le code. Il implique notamment le maintien des sujétions auxquelles sont soumis les militaires de carrière, en particulier le logement en caserne. La loi insère deux nouveaux articles dans le code de la défense pour préciser les particularités du statut des officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale. Le nouvel article L. 4145-2 déclare que les officiers et sous-officiers de gendarmerie, « du fait de la nature et des

conditions d'exécution de leurs missions, sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne ».

L'article L. 4145-3 dispose que : « en contrepartie des sujétions et obligations qui leur sont applicables, les officiers et sous-officiers de gendarmerie bénéficient d'un classement indiciaire spécifique et peuvent bénéficier de conditions particulières en matière de régime indemnitaire ». Il faut également relever, de ce point de vue, que si le logement en caserne est assimilé par les textes aux logements concédés par nécessité absolue de service (art. R. 92 à R. 104-1 du code du domaine de l'Etat), la loi du 3 août consacre une conception différente pour ces personnels (nature et conditions d'exécution des missions).

Le fait que la gendarmerie soit une force armée implique également une direction autonome au sein du ministère de l'intérieur, qui sera la direction générale de la gendarmerie nationale.

Un autre point, tout à fait intéressant du point de vue juridique, a été évoqué au Parlement. Les rapporteurs se sont interrogés en effet sur le point de savoir si le principe de dualité des forces de police ne pourrait pas être considéré comme un principe à valeur constitutionnelle, en particulier un principe fondamental reconnu par les lois de la République et, à l'Assemblée, le rapporteur a clairement souhaité que la dualité police-gendarmerie soit considérée par le Conseil constitutionnel comme un tel principe car, ainsi, « l'existence de la gendarmerie serait constitutionnellement reconnue, la mettant à l'abri de contingences législatives » (A. Moyne-Bressand, Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, précité). L'interrogation mérite d'être posée, car les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ne sont pas en nombre indéfini, la dualité en question en présente certains aspects, sans que l'on puisse dire qu'il s'agit d'un tel principe, et il serait intéressant d'avoir sur ce point une réponse du Conseil constitutionnel.

La coopération entre les deux forces, police et gendarmerie, ne date pas d'aujourd'hui, il y a longtemps que l'on a pris conscience de cette nécessité, mais les dispositions ont été adoptées progressivement, pour tenir compte des « cultures » différentes entre la police et la gendarmerie. A l'échelon national, le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales déclare, en ce qui concerne l'emploi des services de la gendarmerie pour l'exercice des missions de sécurité intérieure, que le ministre de l'intérieur définit, « en concertation avec le ministre chargé de la défense », les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire. Plus récemment, le décret 2002-997 du 31 mai 2007 déclare que conjointement avec le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur définit l'utilisation des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie nationale et en assure le suivi.

A l'échelon local, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), du 29 août 2002, déclare que le préfet « assure la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire ». Le décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements dispose, dans son article 11, que « le préfet de département a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations ». Cependant « le préfet n'a pas vocation à s'immiscer dans le fonctionnement interne de la gendarmerie. Le commandement des unités relève de leurs responsables, dans le respect de la chaîne hiérarchique » (A. Moyne-Bressand, Rapport précité).

Une difficulté, non réglée par la loi – mais cela ne relève pas de la compétence législative – tient aux circonscriptions administratives différentes dans lesquelles le préfet et les autorités de gendarmerie exercent leurs fonctions : si les circonscriptions sont les mêmes à l'échelon départemental, les régions, pour la gendarmerie, ne coïncident pas avec les régions administratives. Cela appelle une coordination entre les commandants de région militaire et le

préfet, coordination dont on peut penser qu'elle fera l'objet ultérieurement de mesures réglementaires.

Relevons également un autre point qui a été réglé sans grande difficulté. Des inquiétudes s'étaient fait jour, au cours du débat, en ce qui concerne le libre choix par l'autorité judiciaire du service de police judiciaire territorialement compétent, qui figure, de manière discrète, à l'article D.2 du code de procédure pénale. Un amendement sénatorial, confirmé par l'Assemblée nationale, a permis d'apaiser ces inquiétudes. La loi insère après l'article 12 du code de procédure pénale un article 12-1 ainsi rédigé : « Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire ».

La coopération entre la police et la gendarmerie s'est développée depuis quelques années avec, en particulier, la création des groupements d'intervention régionaux (GIR). Ces derniers ont d'abord été institués par une circulaire interministérielle du 22 mai 2002, ils ont reçu une consécration législative avec la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) précitée. Selon cette loi, les GIR « sont destinés à lutter contre la délinquance violente, les trafics illicites et l'économie souterraine, en particulier dans les zones sensibles » et sont rattachés, soit aux services régionaux de police judiciaire, soit aux sections de recherche de la gendarmerie nationale. Leur structure intègre à la fois des policiers, des gendarmes, des douaniers et des fonctionnaires des services fiscaux et sociaux. En 2009 30 GIR avaient été créés (29 en métropole, un en Guyane), dont 19 sous commandement de la police et 11 sous commandement militaire. La coopération entre police et gendarmerie se réalise également dans d'autres structures tel que l'Office central de lutte contre le travail illégal. On peut penser que la réforme intervenue accroîtra cette coopération, qui est l'une des implications de la loi.

## **II – LES IMPLICATIONS DE LA RÉORGANISATION**

La réorganisation de la gendarmerie soulève toute une série d'interrogations auxquelles la loi cherche à apporter des réponses, mais il est probable que d'autres questions non envisagées ou non perçue se poseront dans l'avenir. Les points les plus évidents, sur lesquels le législateur a statué, concernent, d'une part le commandement, d'autre part la gestion des « ressources », qu'elles soient humaines ou matérielles.

### **1 – Le commandement des forces de gendarmerie**

Le rapprochement opéré n'est pas seulement un rattachement organique, auquel cas il ne présenterait qu'un intérêt réduit, il est également fonctionnel. Ceci se traduit par un renforcement des pouvoirs du préfet. Les responsables locaux des unités de gendarmerie – comme des services de la police nationale mais, pour cette dernière, ce n'est pas une nouveauté – sont placés sous l'autorité du préfet.

Un point a soulevé discussion au Parlement, la suppression de la procédure de réquisition dont on a vu, précédemment, qu'elle était indispensable jusque-là pour le recours aux escadrons de gendarmerie mobile en vue du maintien de l'ordre, alors qu'elle n'existe pas pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS). L'article L. 1321-1 du code de la défense disposait, avant l'adoption de la loi : « Aucune force militaire ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sans une réquisition légale ».

Le projet de loi insérait simplement, après les mots « Aucune force militaire » les mots «, à l'exception de la gendarmerie nationale, ». Le Parlement a souhaité encadrer plus

strictement le recours aux forces de gendarmerie, sans remettre en cause la suppression de la procédure de réquisition. Le deuxième alinéa de cet article 1321-1, dans sa rédaction résultant de la loi, est le suivant : « Le premier alinéa n'est pas applicable à la gendarmerie nationale. Toutefois, lorsque le maintien de l'ordre public nécessite le recours à de moyens militaires spécifiques, leur utilisation est soumise à autorisation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ». La formulation est quelque peu laborieuse, on peut espérer que le décret en Conseil d'Etat clarifiera quelque peu les conditions de ce recours aux forces de gendarmerie.

Un autre point a fait l'objet d'une clarification – tout au moins est-ce là l'intention du législateur – c'est celui des pouvoirs du préfet à l'égard des responsables départementaux de la gendarmerie nationale.

Il convient d'abord de préciser que les dispositions modifiées figurent dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ce qui ne saurait surprendre : toutes les dispositions de cette loi (comme, du reste, celles de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983) ne sont pas codifiées au CGCT, car certaines d'entre elles concernent, non les collectivités territoriales, mais les services de l'Etat à l'échelon local, notamment départemental ; le titre II de la loi consacré aux « droits et libertés du département » comporte un chapitre II intitulé « Du représentant de l'Etat dans le département ».

Le projet de loi modifiait le quatrième alinéa du III de l'article 34 en déclarant que les responsables locaux des services de police et des unités de gendarmerie sont placés sous l'autorité du préfet. Les rapporteurs au Sénat ont estimé que cette formulation n'était pas satisfaisante et que le texte laissait « la porte ouverte à des interprétations divergentes quant au niveau hiérarchique exact sur lequel s'exerce cette autorité » (Rapport J.-P. Courtois, précité, p. 49, selon lequel « pour un lecteur non averti, un commandant de brigades territoriales peut être également considéré, au sens littéral, comme un responsable local d'une unité de la gendarmerie nationale – une brigade étant une unité » et que une telle lecture « permettrait aux préfets de s'adresser directement aux commandants de brigade sans respecter la chaîne hiérarchique »).

Après le débat parlementaire, et en raison des craintes suscitées par ce terme « autorité » du préfet sur les unités de gendarmerie, une formulation plus nuancée a été adoptée. La première phrase du quatrième alinéa du III de cet article 34 déclare que le préfet dirige l'action des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Une seconde phrase est ajoutée, qui est la suivante : « Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, les responsables départementaux de ces services et unités sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières ».

## **2 – La gestion des ressources**

La gestion des ressources est d'abord – c'est même, l'expérience le montre, l'essentiel pour le bon fonctionnement d'une institution – ce que l'on appelle, d'une expression qui en dit long sur le changement de conception, la « gestion des ressources humaines », c'est ensuite toute une série d'éléments matériels.

On sait, depuis longtemps, que l'une des conditions indispensables à la réussite du rapprochement (à plus forte raison s'il y a fusion, ce qui n'est pas le cas ici) de deux corps est que l'un des deux n'ait pas l'impression d'être « perdant » dans la réforme. Un aspect important, de nature à faciliter le rapprochement et l'acceptation par la gendarmerie de ce dernier est donc ce que l'on a appelé (la difficulté réside même dans le choix des mots à employer) la « parité de traitement ». Les gendarmes ont le sentiment d'avoir subi un



« décrochage » par rapport aux policiers depuis quelques années, ce que semblait corroborer un rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire de 2007. Le président de la République s'est engagé, dans son intervention précitée du 29 novembre 2007, à assurer une « parité globale » de traitement et de perspectives de carrière des personnels de police et de gendarmerie, notamment au moyen d'une grille indiciaire spécifique aux officiers et sous-officiers de la gendarmerie par rapport aux militaires des trois armées.

Un groupe de travail chargé de dresser un état des lieux sur cette question de la parité a remis un rapport intitulé « Police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère ? ». Ce rapport estime, à la différence du précédent (ce qui montre aussi combien il est difficile de dépasser les impressions subjectives et d'apprécier le plus objectivement possible le fait) que la parité globale existe déjà entre les deux forces, sous réserve de quelques aménagements. La loi de finances pour 2009 a comporté certaines dispositions en faveur de l'amélioration de cette parité, avec un Plan d'adaptation des grades et des responsabilités exercées (PAGRE) qui permet, selon le jargon de la fonction publique, un « repyramidage » des corps et la transformation de postes de sous-officiers en postes d'officiers.

L'établissement d'une grille indiciaire spécifique annoncée par le président de la République ne pouvait, en revanche, figurer dans la loi de finances, et impliquait l'adoption de mesures législatives elles-mêmes spécifiques.

Le gouvernement doit, selon l'article 27 de la loi, remettre tous les deux ans un rapport au Parlement et le rapport doit notamment présenter les éléments pour l'obtention d'une « parité globale ». Dans les discussions au Parlement et au sein de la CMP, certains auraient souhaité parler de « dualisme équitable » entre la police et la gendarmerie. Cette notion aurait été assez redoutable à mettre en œuvre juridiquement, et l'on en est resté à la formule de « parité globale » utilisée par le Président de la République, même si elle soulève, également, un certain nombre de difficultés.

La gestion des forces, c'est-à-dire, surtout, du personnel, demeure partagée entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense. Si le rattachement au ministère de l'intérieur emporte le transfert du rattachement de l'ensemble des effectifs de la gendarmerie à ce dernier, néanmoins le ministère de la défense continue d'apporter son soutien à la gendarmerie et, à cette fin, les ministres de l'intérieur et de la défense ont signé le 28 juillet 2008, sur le fondement du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat, une délégation de gestion cadre. 35 conventions sont annexées à cette délégation, qui portent aussi bien sur le soutien immobilier, le contentieux et la protection juridique, que les munitions, la convention SNCF, les aumôneries, les archives, etc.

Cette gestion partagée des ressources humaines pourra parfois être délicate. Les modalités en seront fixées par un décret en Conseil d'Etat. Le partage des compétences devrait se faire, selon les informations dont on dispose au moment du vote de la loi, de la manière suivante. Le ministre de l'intérieur devrait, en tant que responsable du budget de la gendarmerie, décider du recrutement, de la titularisation, de la nomination dans le grade et l'emploi, de l'avancement, de la notation, du placement dans les diverses positions, du changement de corps, de l'indemnisation du chômage. Le ministre de la défense conserverait, avec quelques nuances, ses compétences en ce qui concerne la formation initiale et la discipline, l'unité de l'exercice de la discipline étant sauvegardé pour assurer l'unité de la communauté militaire.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, quelques modifications, qui ne sont pas nécessairement secondaires, sont à signaler brièvement. Tout d'abord le rôle de la réserve est consacré explicitement par la loi et, si cette réserve n'est qu'une « déclinaison », selon le terme qui a été employé, de la réserve militaire à laquelle un livre entier du code de la

défense est consacré, la reconnaissance de la réserve de la gendarmerie présente une importance symbolique non négligeable.

Le décret n° 2005-274 du 24 mars 2005 portant organisation générale de la gendarmerie nationale déclarait que « la gendarmerie nationale comprend du personnel militaire français appartenant soit à l'active, soit à la disponibilité, soit à la réserve. Elle emploie du personnel civil ». Les réservistes, au nombre d'environ 25 000, sont considérés par la gendarmerie comme une force d'appoint indispensable, notamment à certaines périodes de l'année (période estivale en particulier) et pour certains événements (ex. pour certains événements sportifs tels que le Tour de France cycliste).

La loi déclare que « les officiers, sous-officiers et militaires du rang réservistes de la gendarmerie nationale renforcent les unités d'active, individuellement ou en formations constituées. Employés par priorité dans des fonctions opérationnelles, ils participent aussi aux fonctions de soutien ».

Une autre question, relative à cette gestion des ressources humaines, est celle des organes de représentation de la gendarmerie, dont le rattachement au ministère de l'intérieur entraîne nécessairement la réforme. Le statut militaire de la gendarmerie implique le maintien des organes actuels de concertation de la gendarmerie, notamment le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG), d'autant que le syndicalisme que l'on trouve au sein de la police nationale est incompatible avec le statut militaire. Toutefois, le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur implique, également, une représentation de ce dernier au sein de ces organes de concertation. Les règles relatives au fonctionnement de ces derniers relevant principalement du domaine réglementaire, c'est par cette voie que seront précisées ces modalités.

La mutualisation est un thème à la mode mais paraît s'imposer par l'évidence de sa nécessité dans de nombreux domaines, l'administration locale en représentant un champ privilégié. Une mutualisation de certains moyens est également en cours entre police et gendarmerie. Cette mutualisation se traduit par l'acquisition de matériels communs, un seul marché étant passé pour ces derniers, par des cessions de matériels entre services (certains pistolets, gilets pare-balles) et, en matière de véhicules, un protocole d'accord passé en 2000 entre la police et la gendarmerie permet déjà à cette dernière de recourir aux ateliers de la police.

Une autre mutualisation, plus simple matériellement, mais qui soulève d'autres problèmes, concerne les fichiers : jusqu'à présent police et gendarmerie avaient chacune leur propre fichier, STIC pour la première, JUDEX pour la seconde. Un système commun, dénommé ARIANE (Application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs) doit être progressivement mis en place. De même, encore, une interopérabilité des réseaux de communication de la police (réseau ACROPOLE) et de la gendarmerie (réseau RUBIS) doit être progressivement réalisée par le biais de ce que l'on appelle des « valises de rebouclage ». Lors des débats il a été fait observer que la mutualisation pourrait s'appliquer à d'autres matériels tels que les éthylomètres embarqués ou des équipements très coûteux tels que les hélicoptères et les drones. Le rapporteur au Sénat a ajouté que « la formation des cavaliers, des maîtres-chiens et des plongeurs des deux forces de sécurité devrait être assurée dans les centres spécialisés de la gendarmerie, tandis que la police nationale aurait vocation à assurer des formations spécialisées dans le domaine du renseignement et de la prévention ».

Ainsi, un nouveau chapitre s'ouvre dans l'histoire de la gendarmerie. Au-delà des questions de principe, il n'est évidemment pas possible, pour l'instant, de se prononcer sur le bien-fondé ou non d'une telle réforme, seules l'expérience et la pratique permettront, d'ici quelques années, de commencer à dresser un bilan. L'adoption d'une nouvelle loi est en revanche le signe tangible des changements qui se sont opérés à la fois dans la société et les

menaces qui pèsent sur celle-ci. Nul doute que la gendarmerie nationale, appuyée sur une solide tradition, saura faire face aux nouveaux défis auxquels sont confrontées les démocraties contemporaines.