

La sécurité intérieure : un concept creux ?

En 2011, en France, a été promulgué un code regroupant toutes les dispositions législatives et réglementaires ayant trait à la sécurité intérieure. En introduction, l'article premier du titre 1 dispose que *L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens*¹. Mais aucune définition, claire et concise, de la sécurité intérieure n'est donnée. Il faut donc en déduire que tout un chacun sait précisément ce qu'est la sécurité en général et la sécurité intérieure en particulier.

Avant 1989, la notion apparaissait dans l'expression sécurité intérieure et extérieure du pays, qui distinguait ce qui relevait de la police et ce qui incombait à l'armée. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, apparut la notion de sécurité globale, qui visait à fondre en un seul ensemble, défense et lutte contre la délinquance, le terrorisme étant considéré comme un acte de guerre, ce qu'il n'est pas, et non comme un crime de droit commun, ce qu'il est². C'est la création de l'Institut des hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI), en 1989, qui consacre, de manière officielle la notion de sécurité intérieure. L'IHESI se voulait le pendant de l'Institut des Hautes Etudes pour la Défense Nationale (IHEDN), dont le but est de réfléchir sur les problèmes de défense. La création de l'IHESI devait s'accompagner d'une loi définissant le périmètre de la sécurité intérieure et décrivant

1 Code la sécurité intérieure, article L1- 111.

2 Pascal Brouillet, « Guerre asymétrique et terrorisme », *Espace prépas*, Décembre 2010-janvier 2011, Studyrama, p. 68-72.

l'activité de la gendarmerie nationale, de la police nationale et des douanes. Ce projet de loi n'aboutit pas et, en 2011, l'expression étant courante, admise, et ne semblant pas présenter de difficultés quant à sa compréhension, nul ne prit la peine de définir ce qu'est la sécurité intérieure. Ce qui pose la question de l'utilisation et de l'utilité d'un concept au mieux flou, au pire creux.

Pour comprendre ce que recouvre ce concept, il faut commencer par nommer précisément les choses et remonter à ses origines. C'est alors, seulement, que l'on peut se poser la question de son utilité dans le contexte actuel.

I - Définir la sécurité intérieure

Une définition de la sécurité intérieure ne s'impose pas facilement. Au premier sens de l'expression et des représentations, la notion de sécurité intérieure renvoie au maintien de la paix sociale dans l'espace clos des frontières nationales et donc, de manière implicite, à la séparation traditionnelle entre le territoire de l'État, domaine du policier et du magistrat, et un extérieur, domaine de la compétence des forces militaires³. Cette difficulté à définir la sécurité intérieure est partagée par Maurice Cusson, professeur à l'École de criminologie et chercheur au centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal. Il admet que si la réalité de la sécurité intérieure est évidente, le concept l'est beaucoup moins⁴. Pour lui, la sécurité intérieure ne peut se définir que par sa finalité - assurer la sûreté, la sécurité, la paix civile - et par distinction avec des activités qui semblent proches mais qui ne la

3 Jean-Paul Hanon, « Sécurité intérieure et Europe élargie », *Revue internationale et stratégique*, 2003/4 (N°52), p 23-32.

4 http://classiques.uqac.ca/contemporains/cusson_maurice/qu_est_ce_que_la_securite_interieure/securite_interieure_texte.html

concernent pas. Ainsi, elle n'est pas la guerre, elle ne peut être le fait d'une police non démocratique, enfin, elle se distingue de l'activité judiciaire. La sécurité intérieure, loin d'être un concept clair et opératif, serait donc une notion ou une série d'actions visant à instaurer la possibilité de vivre en paix dans un espace donné.

La définition de cet espace est claire : l'Etat circonscrit pas ses frontières. La sécurité intérieure est donc une notion récente : à l'exception de la Savoie et du Comté de Nice les frontières de la France ont été fixées entre la fin du XVIIe et le début du XVIIIe siècle. Toutefois, jusque dans les années 1970, le maintien de la paix sociale, c'est-à-dire la situation d'une société où les rivalités et agressions ne débouchent pas sur une violence généralisée, est qualifiée de maintien de la sûreté. C'est à partir de l'affaire Patrick Henri (30 janvier 1976) que, pour des raisons électoralistes, le terme sécurité va englober celui de sûreté. Les médias et les sociologues vont imposer cette fusion, qui aboutit à une confusion, car les deux termes désignent des états différents.

Selon tous les dictionnaires, et dans l'ordre d'énonciation, la sûreté est ce par quoi une personne est rendue sûre de quelqu'un ou de quelque chose ; la situation de celui qui n'est pas en danger ; la situation à l'abri du danger d'un groupe social. La sûreté est donc une situation objective, à l'inverse de la sécurité qui est définie comme étant l'état d'esprit confiant et tranquille de celui qui se croit à l'abri du danger ; la situation, ou les conditions entraînant la protection, l'absence relative de dangers pour les personnes et qui détermine la confiance. La sécurité est donc d'abord un sentiment et est donc subjective. Parler du sentiment d'insécurité, expression inventée par les

sociologues enquêtant sur la victimation, est un pléonasme. Être en sécurité ne dépend pas uniquement des mesures de sûreté prises, mais aussi de la façon dont nous construisons et affrontons nos peurs, qui sont en partie des constructions culturelles et évoluent au fil des siècles. Ce qui explique que l'on peut être en sûreté et se sentir en insécurité. L'inverse est aussi vrai. L'Homme est, par essence, en permanence en insécurité puisqu'il n'a pas demandé à naître, doit affronter les aléas de l'existence et sait qu'il mourra un jour. Naître est le premier risque.

Le terme sécurité est beaucoup plus récent que celui de sûreté. Il apparaît au XIV^e siècle, époque de la peste noire et, pour la France, de la guerre de Cent ans, période de peurs diverses et intenses⁵. Et, nous l'avons vu, ce n'est que très récemment qu'il s'impose définitivement. Si à l'heure actuelle certains politiques affirment que la sécurité est le premier des droits, ils se trompent, car la sécurité n'est pas un droit figurant dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC). L'article 2 de cette déclaration dispose que les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. Les différents débats ayant précédé l'adoption de la DDHC montrent que les Constituants ne réduisaient pas la sûreté à l'Habeas Corpus (analyse des juristes), mais donnaient à ce terme le sens que lui donne Locke : la sûreté est le fait de pouvoir jouir sans être troublé de tous les biens que l'on possède, au premier rang desquels la vie. On trouve encore des traces de la séparation entre sûreté et sécurité : mettre quelqu'un en chambre de sûreté, lui passer les menottes, réglementairement objets de sûreté. La police nationale

⁵ Jean Delumeau, *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'occident d'autrefois*, Paris, Fayard, 1989

est née en 1966 de la fusion entre la sûreté nationale et la préfecture de police de Paris.

Gendarmerie et police sont des forces de sûreté et non de sécurité. Elles sont là pour protéger effectivement, pour rendre matériellement possible la vie commune. Rassurer n'est pas leur mission principale, mais le résultat, potentiel, de leur action de protection. Elles ne sont pas chargées d'apprendre aux citoyens à affronter leurs peurs. Or assurer la sécurité c'est à la fois protéger et rassurer, comme l'a bien montré Jean Delumeau⁶.

La confusion volontaire entre sécurité et sûreté est aggravée par le fait que la sécurité se décline selon les qualificatifs qui lui sont ajoutés : sécurité sociale, sécurité sanitaire, sécurité bancaire, etc... Or le code de la sécurité intérieure, ne concerne que la sécurité publique et la sécurité civile, termes tout aussi vagues et ne qui font l'objet d'aucune définition précise mais sont définis par leur but ou les institutions concernées⁷. La première désigne la lutte contre les atteintes délictuelles aux personnes et aux biens ; la seconde, celle contre les risques liés aux incendies et aux accidents. Dans ces deux cas il s'agit bien de sûreté.

Une seconde confusion provient de l'évolution de la situation internationale. Depuis le début de ce siècle, et les divers attentats qui ont frappé la France et un grand nombre de pays, certains plaident pour une sécurité globale⁸ dans un monde où la distinction entre intérieur et extérieur semble avoir disparu, les frontières étant considérées comme effacées ou inopérantes. Dans ce monde où il n'y aurait plus ni guerre

⁶ *Idem*

⁷ Code de la sécurité intérieure, titre I, chapitres 1 et 2.

⁸ *Cahiers de la sécurité n°14, Sécurité globale*, oct-déc 2010

ni paix et où règneraient les états de violence⁹ sûreté intérieure et défense se confondraient. Deux formules régulièrement utilisées tant par les responsables politiques que par les médias illustrent ce phénomène : la guerre contre le terrorisme ; l'existence d'un ennemi intérieur. Or ces deux expressions ne recouvrent aucune réalité. On lutte contre les terroristes et contre les malfaiteurs de tout genre mais on ne leur fait pas la guerre stricto sensu. La guerre en Ukraine a malheureusement rappelé qu'assurer la paix sociale est différent de défendre des frontières face à un agresseur et que la violence de la guerre se distingue nettement des manifestations ou émeutes diverses et du terrorisme.

C'est tout l'intérêt du concept de sécurité intérieure : la violence à l'intérieur d'un Etat ne peut être semblable à celle que le même Etat déploie sur le champ de bataille. Autrement dit, le concept de sécurité intérieure sert à gérer la violence.

II - Etat moderne et gestion de la violence

Aucune société n'est à l'abri de la violence. Les groupes et les individus s'efforcent de s'en prémunir ou de la réguler, selon deux critères : quelle est la proximité entre les auteurs de violence ; quelle violence est admise ou excusable. Dans les sociétés sans Etat, au sens où nous l'entendons de nos jours, les liens de solidarité et d'hostilité se partagent, au minimum, entre trois espaces :

- Celui de la famille élargie et des alliés, dans lequel la violence est en théorie interdite et régulée par le groupe lui-même.

⁹ Frédéric Gros, *Etats de violence*,

- Celui de la communauté dans laquelle vit la famille (village, bourg, province), où peuvent se nouer des liens amicaux et des liens d'adversité. Dans cet espace, les groupes sont « égaux » et la violence due à l'adversité ou à l'inimitié est limitée et soumise à des règles auxquelles toute la communauté se soumet. Il n'est pas question d'exterminer l'adversaire, tout simplement parce qu'il est proche de nous. L'inimitié (l'inimicus latin) n'est pas l'hostilité.
- Enfin, l'espace lointain, celui des horsains, des étrangers trop différents pour être traités en égaux. C'est le lieu de l'hostilité, c'est-à-dire, selon la racine latine du terme, celui de l'ennemi. Dans cet espace, la violence peut se déployer sans contrainte¹⁰.

La mise en place des Etats modernes entre le XVe et le XVIIe siècle s'appuie sur une réflexion qui fait du problème de la gestion de la violence la question centrale.

Parce qu'il était acteur et victime des luttes incessantes entre cités italiennes, Machiavel a posé les prémices de la réflexion : les hommes ne se réunissent que pour assurer leur sûreté et la politique, au sens de maintien de l'Etat, n'est qu'une question de rapport de forces dont le souverain est l'arbitre. Il lui appartient de contrôler et juguler la violence, parfois d'en user. Ses successeurs, qu'ils soient philosophes ou juristes, sont partis de ce constat pour forger les outils conceptuels ayant donné naissance à l'Etat moderne. C'est pour justifier l'action de Charles IX lors de la Saint Barthélémy que Bodin définit la souveraineté et fait de la loi le fondement de l'ordre social et de la paix civile. C'est en exil pour fuir la guerre civile qu'Hobbes défend la toute-puissance du souverain, auquel, par un contrat, chacun a confié la tâche

¹⁰ Paul Dumouchel, *Le sacrifice inutile*, Paris, 2011, p. 25-27

de juguler « la guerre de tous contre tous ». Quant à Locke, c'est en victime de la toute-puissance du Léviathan et de sa violence qu'il lui oppose la théorie du double contrat et de la protection des droits « naturels ». Le cadre de l'Etat de droit était définitivement fixé. A l'intérieur de cet Etat, la loi régit les rapports conflictuels entre les citoyens, considérés tous comme égaux, amis ou adversaires, et c'est le souverain qui détermine quelle violence est permise et quelle est interdite. Selon la célèbre formule de Max Weber, l'Etat est le seul détenteur de la violence légitime. Il ne doit en user que pour assurer la sûreté et en protégeant les libertés individuelles. Il lui faut réserver l'équilibre entre protection et liberté : *Si l'Etat est fort, il nous écrase. S'il est faible nous périssons*¹¹.

La violence extrême n'est permise, voire encouragée qu'à l'extérieur des frontières¹². Les espaces de solidarité/hostilité sont donc réduits à deux, la séparation étant déterminée par les frontières qui séparent les systèmes de droit¹³. Le concept de sécurité intérieure a pour utilité de préciser le rôle de l'Etat dans la gestion de la violence : il lui appartient de protéger les habitants afin de permettre de « faire société ». Pour cela il doit maîtriser et juguler la violence par l'intermédiaire du droit.

11 Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel*, Paris, 1931.

12 La guerre de Trente Ans (1618-1648) a cependant apporté un correctif à cette idée. Les horreurs commises en dehors des combats ont conduit à s'interroger sur la limitation de la violence en temps de guerre. Bien que cette réflexion ait été présente dès l'Antiquité, le nom de Grotius est resté attaché à cette naissance de la guerre réglée, c'est-à-dire obéissant à des règles. : le *ius ad bellum* et le *ius in bello*, ou droit des gens. Les traités de Westphalie (Münster et Osnabrück) mettant fin au conflit sont un moment fondateur de l'Europe. D'une part, c'est la reconnaissance mutuelle des Etats en tant que tels ; d'autre part, c'est l'acceptation des règles de la guerre, et donc d'une violence limitée entre pays européen, du moins en théorie. Les conquêtes coloniales ont montré que les Européens ne respectaient le droit de la guerre qu'entre eux. (Sur ce dernier point, voir Carl Schmitt, *Le nomos de la terre*, Paris, 2008)

13 Paul Dumouchel, *Le sacrifice inutile*, op. cit.

Les mutations contemporaines

Le concept est toutefois mis à mal par diverses évolutions actuelles.

La première, et la plus évidente, est la définition de l'intérieur. ie de l'espace de droit dans lequel s'inscrit la gestion de la violence. Le terrorisme, le grand banditisme qui se jouent des frontières, imposent une coopération de plus en plus accrue tant à l'échelle européenne qu'à l'échelle internationale. Le droit pénal et sa mise en pratique judiciaire ont tendance à s'harmoniser à l'échelle européenne. Le débat sur la manière de conduire le maintien de l'ordre et les critiques récurrentes sur l'absence des forces de l'ordre françaises aux réflexions sur ce problème, les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, sont autant de contraintes à prendre en compte. Face à cet effacement supposé de l'Etat, faut-il considérer que la sécurité intérieure doit être intégralement pensée à l'échelle de l'Union européenne (UE) ? Ce qui nécessiterait une intégration totale des systèmes policiers et judiciaires des pays membres de l'UE.

Les « nouvelles menaces »¹⁴, dont nous avons déjà dit un mot, ont entraîné une surenchère verbale : sommes-nous vraiment en guerre ? Ou assistons-nous au retour à la période pré étatique, celle du règne de la violence débridée, déployée par des bandes ou des personnes privées ? La lutte contre ces menaces a eu plusieurs conséquences dont il n'est pas sûr que la portée ait été pleinement mesurée. Au nom de la « guerre » contre le terrorisme, puis au nom de la « guerre » contre le covid-19, on assiste à une « normalisation » de l'état d'exception,

¹⁴ Ces menaces sont-elles vraiment nouvelles alors que la France a connu plusieurs vagues de terrorisme depuis la fin du XIXe siècle, que la criminalité a connu régulièrement des pics et que les pandémies n'ont jamais cessé depuis l'origine de l'humanité ?

notamment par l'intégration d'une partie du droit lié à l'état d'urgence dans le droit courant et la substitution de plus en plus courante du droit judiciaire par le droit administratif¹⁵. La notion d'ennemi intérieur a ainsi connu une extension telle que tout un chacun peut se voir désigner comme ennemi, et donc être soumis à un droit dérogatoire au droit commun et la violence extrême¹⁶. La modification du vocabulaire est là pour masquer les restrictions de liberté au nom de la sécurité. L'injonction d'être en permanence attentifs ensemble a pour but de mobiliser les gens en permanence. La vidéoprotection a remplacé la vidéosurveillance : vous n'êtes pas plus protégé qu'avant mais vous avez la satisfaction posthume ou post agression que l'on identifie vos agresseurs. A défaut d'être protégé vous devez être rassuré. L'emploi du mot guerre sert à montrer la gravité de la situation et à justifier les restrictions de liberté.

Cela est d'autant plus aisé que la participation des armées à la sécurité intérieure est devenue constante depuis 1995 et la mise en place du plan vigipirate et de ses successeurs. Ces mutations se sont accompagnées d'une militarisation croissante de la police, aggravée par l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur au nom d'arguments en partie spécieux¹⁷. La gestion de la violence intérieure a été profondément modifiée par ce contexte. Peut-être faut-il

15 Maxence Chambon, « Une redéfinition de la police administrative », *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, Julie Alix et Olivier Cahn (dir), Paris, 2017.

16 Pascal Brouillet, « L'évolution de la notion d'ennemi intérieur depuis le XVIIIe siècle », *Annuaire 2022 du Droit de la Sécurité et de la Défense*, Jean-François Labeurre-Koenig, Laurent Reverso et Frédéric Schneider (coord), Paris, Mare et Martin, 2022, p. 23-39.

17 La gendarmerie a toujours été pour emploi mise à disposition du ministère de l'intérieur. Mais elle était aussi à disposition du ministère de la justice, ce qui maintenait un certain équilibre, désormais rompu. Cette situation a pour conséquence l'éloignement de plus en plus important de la gendarmerie avec les armées. Le statut n'est pas à lui seul suffisant pour assurer la reconnaissance des autres armées. A l'inverse, la confusion avec la police est de plus en plus importante (port de l'uniforme par les commissaires par exemple ou l'action sans réquisition en maintien de l'ordre qui était auparavant une protection pour les commandants d'escadron).

voir dans l'exacerbation des tensions entre les forces de l'ordre, les délinquants et les manifestants, une des conséquences, mal appréhendée, de ces changements. La force se transforme en violence¹⁸ et se met en place la spirale sécuritaire : plus on satisfait la demande de sécurité, plus les incidents sont ressentis comme intolérables ce qui conduit à justifier toujours plus de sécurité au détriment des libertés.

Les discours tenus par des responsables politiques et les médias, qui sollicitent des « experts », rajoutent de l'insécurité, terme qu'ils ont eux-mêmes mis au goût du jour. Dans la société de défiance¹⁹, dans la démocratie des crédules²⁰ comment rassurer une population dont une partie non négligeable ne fait confiance à personne, se laisse bercer par les discours conspirationnistes ou alarmistes ? Les chaînes télévisuelles ou les radios d'information continue entretiennent volontairement l'appétence pour les faits divers qui dopent l'écoute donc les fonds publicitaires. Aucune véritable leçon n'est tirée des conséquences de l'emballement médiatique et politique de certaines affaires, comme l'affaire d'Outreau. Des boucs émissaires sont régulièrement désignés à la vindicte publique avant même que l'enquête ait réellement commencée. Enfin, les alertes de tout genre sont autant d'éléments qui entretiennent l'anxiété. C'est toute l'ambiguïté du principe de précaution, mal expliqué et mal compris. Jusqu'où faut-il alerter et de quoi sans créer une peur permanente ? Loin de rassurer les discours actuels vont donc pour une part à l'encontre de ce que devrait être une véritable sécurité intérieure.

18 Christian Vigouroux, *Du juste exercice de la force*, Paris, 2017.

19 Pierre Cahuc et Yann Algan, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, 2007.

20 Gérard Bronner, *La démocratie des crédules*, Paris, 2013.

Le concept de sécurité intérieure n'est pas un concept creux. Il a une utilité certaine. Il permet de penser le maintien du lien entre l'Etat et la société qui sont interdépendants. Son principal enjeu est la bonne gestion de la violence à l'intérieur des frontières afin d'éviter soit le retour de la guerre de tous contre tous, soit la disparition des libertés.

A l'heure actuelle, l'équilibre entre ces deux impératifs semble rompu tant le vocabulaire employé pour désigner les difficultés est source de confusion. Mal nommer un objet c'est ajouter au malheur de ce monde écrivait Camus en 1944. Penser correctement la sécurité intérieure nécessite de donner aux mots leur sens véritable. Il faut clairement distinguer sûreté et défense, faire coïncider les discours et les actes sans quoi il n'y a pas de véritable sécurité, enfin, il faut assurer la sûreté dans le strict respect de l'Etat de droit.

Pascal Brouillet

Agrégé de l'Université et docteur en histoire