



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



Juin 2025

L'ÉTAT DE SIÈGE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN FRANÇAIS

APPROCHES HISTORIQUE, JURIDIQUE
ET SOCIO-GÉOGRAPHIQUE

Dr Maxime Launay

Chercheur Histoire et sociologie militaire à l'IRSEM

Dr Florian Opillard

*Chercheur Sécurité climatique, géographie
et sociologie militaire à l'IRSEM*



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE – n° 124

L'ÉTAT DE SIÈGE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN FRANÇAIS

APPROCHES HISTORIQUE, JURIDIQUE
ET SOCIO-GÉOGRAPHIQUE

Dr Maxime Launay

Chercheur Histoire et sociologie militaire à l'IRSEM

Dr Florian Opillard

*Chercheur Sécurité climatique, géographie
et sociologie militaire à l'IRSEM*

Pour citer cette étude

Maxime Launay et Florian Opillard, *L'état de siège sur le territoire métropolitain français – Approches historique, juridique et socio-géographique*, Étude 124, IRSEM, juin 2025.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-172608-6

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

- 123. *La guerre des fréquences – Vers une marchandisation de la ressource spectre/orbite ?*
Béatrice HAINAUT
- 122. *Quand la Chine frappe à la porte de la Nouvelle-Calédonie*
Anne-Marie BRADY
- 121. *Les wargames dans la formation de l'officier*
Yves AUFFRET (dir.)
- 120. *Les ambitions de la Russie et de la Chine en Méditerranée*
Céline MARANGÉ et Carine PINA
- 119. *« À bas le néocolonialisme ! » – Résurgence d'un récit stratégique dans la Russie en guerre*
Maxime AUDINET
- 118. *Les houthistes et la mer Rouge*
Alexandre LAURET
- 117. *La marine turque – Un atout militaire pour l'OTAN ?*
Mayeul PAPPENS
- 116. *Les jeunes et la guerre – Représentations et dispositions à l'engagement*
Anne MUXEL
- 115. *La Chine et les opérations militaires autres que la guerre à l'étranger – Quelles conséquences sur le dilemme de sécurité ?*
Carine PINA
- 114. *Ce que veulent les grandes puissances – La quête de statut de la Chine et l'avenir de l'ordre international*
Élie BARANETS
- 113. *Gendarmerie nationale et Guardia Civil – La coopération tous azimuts*
CNE Louis VAILHEN

ÉQUIPE

Directeur
Martial FOUCAULT

Directeur adjoint
ICA Benoît RADEMACHER

Directrice scientifique
Julia GRIGNON

Secrétaire générale
Caroline VERSTAPPEN

Éditrice
Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2025 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

Créé en 2009, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) est l'organisme de recherche stratégique du ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (*War Studies*) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public. L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Europe, Espace transatlantique et Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique – Asie – Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et stratégies d'influence mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIES

Chercheur au sein du domaine « Défense et société » de l'IRSEM, Maxime Launay est docteur en histoire contemporaine de Sorbonne Université. Formé aux sciences sociales à l'ENS Cachan, il est spécialiste des relations politico-militaires, du lien entre les armées et la société, ainsi que de l'histoire politique de la France. Sa thèse, intitulée « Une armée nouvelle ? La gauche et l'armée française (1968-1985). Antimilitarisme, libertés publiques et défense nationale », fondée sur des archives militaires, gouvernementales, parlementaires et partidaires, ainsi que sur un corpus de témoignages oraux, a reçu le Prix de thèse de l'Assemblée nationale et le Prix spécial de l'IHEDN. Il a enseigné à Sorbonne Université, à l'université d'Orléans ainsi qu'à Delhi University. Membre du secrétariat de rédaction de *Parlement[s]*. *Revue d'histoire politique*, il est également coordinateur de l'axe « L'Europe politique » de l'Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe (EHNE).

Contact : maxime.launay@irsem.fr

Florian Opillard est géographe et sociologue, actuellement chercheur à l'IRSEM au sein du domaine « Défense et société ». Il est agrégé de géographie et docteur de l'École des hautes études en sciences sociales (2018). Ses recherches de thèse portaient sur la dimension spatiale des mouvements sociaux urbains dans des contextes de crises urbaines.

Ses recherches actuelles concernent un autre contexte de crise, cette fois climatique, en se focalisant sur l'action militaire dans l'urgence et la sécurité climatique. Il analyse d'abord les dispositifs de gestion de crise militaires, en prenant appui sur des enquêtes menées dans le cadre du projet ANR « ARMY » (CEVIPOF/IRSEM) dont il était le coordinateur scientifique. Ce projet analysait les mobilisations militaires dans la crise de la COVID-19 en Europe et aux États-Unis : <https://anrarmy.hypotheses.org>.

Le second volet de ses travaux s'intéresse à la production du discours sur l'adaptation des armées au changement climatique, et plus particulièrement les transformations organisationnelles du ministère des Armées, les adaptations des missions de type HADR et la perception de ces missions par les officiers supérieurs français.

Il porte enfin un axe de recherche à l'IRSEM sur la construction des « corps combattants », qui analyse l'incorporation des normes dans la socialisation militaire en lien avec des sociologues du fait militaire et des sociologues du sport.

Contact : florian.opillard@irsem.fr

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	11
INTRODUCTION	13
Les dispositions juridiques contemporaines de l'état de siège	17
Distinguer état de siège, mise en garde et mobilisation	19
I. L'ÉTAT DE SIÈGE, UNE NOTION PEU TRAVAILLÉE PAR LES SCIENCES SOCIALES	23
II. L'ÉTAT DE SIÈGE DANS L'HISTOIRE DE LA FRANCE CONTEMPORAINE	
Une tension permanente entre législation d'exception, ordre public et libertés publiques	29
Les origines révolutionnaires et les applications de l'état de siège au XIX ^e siècle ..	29
L'état de siège pendant les deux guerres mondiales	38
La création de l'état d'urgence lors de la guerre d'Algérie	45
Des tentatives de réforme abandonnées	49
Transformations du contexte stratégique depuis 2022 et rétroactions sur le territoire national	52
III. DÉFIS ET ADAPTATIONS ORGANISATIONNELS LORS DE LA MISE EN PLACE DE L'ÉTAT DE SIÈGE	55
Les conséquences de l'état de siège sur l'Organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD)	55
La coordination des armées avec les forces de police et de gendarmerie	59
L'état de siège et la mobilisation des réserves	60
Les effets de l'état de siège sur le Service de santé des armées (SSA)	63
La mise en place d'une justice militaire	65
La possibilité de recours devant les tribunaux administratifs	67
CONCLUSION ET PISTES DE RECHERCHE	71

RÉSUMÉ

La dégradation de l'environnement stratégique de la France et le durcissement de la compétition depuis les années 2010 ont entraîné un net renforcement des préoccupations sécuritaires sur le territoire national. La possibilité d'un usage de stratégies hybrides de la part de compétiteurs pour déstabiliser tant les populations que l'action de l'État amènent à un renouvellement de la réflexion sur les dispositifs de protection du territoire et des populations. L'état de siège, bien qu'il relève d'un régime de légalité exceptionnelle correspondant à des circonstances extrêmes, fait partie de ces mesures.

Paradoxalement, du point de vue des sciences sociales, l'état de siège constitue un objet juridique et politique relativement peu traité par la recherche. Cette carence a rendu nécessaire une approche interdisciplinaire, mobilisant des savoirs issus du droit public, de l'histoire politique, de la sociologie des organisations et de la géographie. C'est donc à l'intersection de ces différents champs que cette étude s'attache à analyser les implications d'une possible mise en place de ce régime dérogatoire sur le territoire métropolitain.

L'état de siège trouve son origine législative lors de la Révolution française. Remarquable par sa permanence historique, il manifeste une tension permanente entre législation d'exception, ordre public et libertés publiques. Son usage dévoyé lors de coups de force a longtemps suscité, notamment parmi les républicains, les critiques à l'égard d'un outil dénoncé comme foncièrement réactionnaire et liberticide.

De manière plus contemporaine, l'état de siège est une mesure tombée en désuétude, son dernier recours remontant à la Seconde Guerre mondiale. Si l'article 36 de la Constitution de 1958 prévoit que l'état de siège peut être proclamé en cas de « guerre étrangère ou d'insurrection à main armée », l'histoire de ces dernières décennies montre que les autorités politiques lui préfèrent désormais l'état d'urgence lorsqu'il s'agit de restreindre les libertés

publiques ou étendre les pouvoirs de la police judiciaire sur le territoire national.

De cette inutilité de fait, découle probablement un certain oubli aujourd'hui des effets organisationnels et opérationnels de ce dispositif. Ainsi, l'étendue réelle de ce que permet l'état de siège – et surtout de ce qu'il ne permet pas – reste largement ignorée. Cette méconnaissance est d'autant plus marquée que deux dispositifs qui peuvent lui être associés, la mobilisation et la mise en garde, sont rarement évoqués. Parmi les mesures que l'état de siège déclenche sur le plan opérationnel, le transfert des compétences de l'autorité civile vers l'autorité militaire en matière de maintien de l'ordre est sans doute la plus significative. Cette étude s'attache aux problématiques que ce transfert soulève, et notamment la répartition des moyens et des compétences entre la chaîne hiérarchique civile et la chaîne militaire à différentes échelles territoriales.

C'est dans cette perspective que s'inscrit cette étude, élaborée en concertation avec le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) et les états-majors militaires chargés de la sécurité du territoire national. Elle vise d'abord à clarifier les fondements juridiques encadrant l'application de l'état de siège. Elle propose ensuite une analyse historique de son emploi, depuis ses origines révolutionnaires jusqu'au milieu du XX^e siècle. Enfin, elle explore les adaptations organisationnelles que sa mise en œuvre impliquerait et suggère des pistes de recherche autour de la dimension territoriale, en France et à l'étranger, de la stratégie militaire de retour à l'ordre.

INTRODUCTION

Lors de son allocution¹ devant la 32^e promotion de l'École de guerre, le chef d'état-major des armées, le général Thierry Burkhard, explicitait sa vision stratégique pour les armées françaises, résumée dans la formule « Gagner la guerre avant la guerre ». Ce précepte, s'il nous vient des penseurs classiques de l'art de la guerre, prend ici place dans un contexte particulier. Gagner la guerre avant la guerre, dans la lignée des appels récents des plus hautes instances militaires françaises² à adapter notre appareil de défense à la conflictualité contemporaine, implique une armée préparée, entraînée et équipée pour être projetée sur des théâtres de haute intensité aux frontières de l'OTAN. Cependant cette expression contient une seconde injonction, celle d'un recentrage des missions militaires autour de la défense du territoire national, une dimension qui était passée au second plan après la fin de la guerre froide et la montée en puissance des opérations extérieures. Dès 2015, le chef d'état-major de l'armée de terre, le général Bosser, lançait un recentrement de la réflexion stratégique sur le territoire national, cherchant ainsi à adapter les moyens militaires à une dégradation de l'environnement stratégique de la France et à un durcissement de la compétition, avec notamment la possibilité d'un usage de stratégies hybrides de la part de compétiteurs pour déstabiliser tant les populations que l'action de l'État.

Depuis les attentats de Paris en 2015, l'action des armées sur le territoire national a été largement mise en lumière par un emploi répété des forces. Cet emploi peut être permanent comme, par exemple, les opérations Héphaïstos contre les feux de forêt en métropole, ou Harpie, contre l'orpaillage illégal en Guyane. Il peut être aussi non permanent, comme l'opération Irma à

1. État-major des armées, Allocution du CEMA pour la rentrée de la 32^e promotion de l'École de guerre, <https://www.defense.gouv.fr/ema/actualites/allocution-du-cema-rentree-32e-promotion-lecole-guerre>.

2. Nicolas Barotte, « Guerre en Ukraine, armes nucléaires, Proche-Orient... L'inquiétude stratégique de l'armée française », *Le Figaro*, 21 novembre 2024.

Saint-Martin en 2017³, l'opération Résilience lors de la crise de la Covid-19⁴, ou l'opération de sécurisation des Jeux olympiques. Si l'opération Sentinelle a grandement contribué à rendre visible le travail de sécurisation antiterroriste par les armées, l'éventail de leurs possibilités d'action sur le territoire national pour des motifs proprement sécuritaires est encore méconnu, à en croire par exemple les débats concernant l'emploi de la force Sentinelle lors des manifestations de Gilets jaunes⁵. Ils s'inscrivent pourtant dans l'histoire longue du rapport entre l'institution militaire et l'ordre public depuis le XIX^e siècle⁶. Par ailleurs, la déclaration de l'état d'urgence lors des attentats de 2015, et son recours contre des mobilisations écologistes lors de la COP 21 ont pu instiller le doute sur un possible usage politique des régimes juridiques d'exception et leur intégration durable dans le droit commun⁷.

L'état de siège, quant à lui, est un dispositif moins connu et inactivé sur le territoire métropolitain depuis la Seconde Guerre mondiale, mais dont les dispositions sont prévues spécifiquement dans le droit français depuis 1849. Dans le cadre de la

3. Angélique Palle, Adrien Estève et Florian Opillard, « Les armées et le changement climatique au temps de la haute intensité. Réflexions sur l'engagement dans des opérations dites "environnementales" », *GREEN*, 2, 2022, p. 84-88.

4. Florian Opillard, Angélique Palle et Léa Michélis, « Discourse and Strategic Use of the Military in France and Europe in the COVID-19 Crisis », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 111 (3), Special Issue : The Geography of the COVID-19 Pandemic, 2020, p. 239-259.

5. Juliette Singeot, « [Sentinelle : "Mettre l'armée face aux 'gilets jaunes' est une déclaration de guerre contre son peuple"](#) », *Le Figaro*, 22 mars 2019.

6. Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011 ; Laurent Henninger, « Le maintien de l'ordre en France depuis le XVIII^e siècle », *Revue Défense Nationale*, 786, 2016, p. 57-64 ; Édouard Ebel, Laurent López et Jean-Noël Luc (dir.), *Gendarmerie mobile et maintien de l'ordre, XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Sorbonne Université Presses, 2025.

7. Stéphanie Hennette-Vauchez, « La fabrique législative de l'état d'urgence : lorsque le pouvoir n'arrête pas le pouvoir », *Cultures & Conflits*, 113, 2019, p. 7-41 ; Jean-Louis Halpérin, Eric Millard, Stéphanie Hennette-Vauchez (dir.), *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation*, Nanterre, Presses de l'Université Paris Nanterre, 2017.

Constitution de 1958, il peut être déclenché par le président de la République via l'article 36 dans le cas d'une « guerre étrangère ou une insurrection à main armée⁸ », et prévoit notamment le transfert des prérogatives de maintien de l'ordre de l'autorité civile vers l'autorité militaire sur tout ou partie du territoire⁹. L'état de siège est parfois invoqué par des responsables politiques¹⁰ comme une solution aux crises intérieures alors même que sa création en 1849 s'inscrit dans un tout autre contexte politique, militaire et stratégique. Or l'état de siège fonctionne comme un spectre politique, en ce sens que la simple évocation de son nom renvoie au maintien de l'ordre public au XIX^e siècle lors des périodes insurrectionnelles, l'usage de l'état de siège ayant également présenté l'avantage pour le pouvoir d'empêcher les réunions publiques et de contrôler la presse. Le souvenir de cet état d'exception se rattache aussi à la tentative du putsch d'Alger en avril 1961, lorsqu'il fut décrété illégalement par des généraux partisans de l'Algérie française en rébellion contre le général de Gaulle¹¹. C'est ce même contexte de guerre en Algérie qui avait suscité, quelques années plus tôt, la loi sur l'état d'urgence en 1955. Celui-ci procédait précisément d'une volonté de le substituer à l'état de siège en confiant ses dispositions exceptionnelles aux autorités civiles et en évacuant son contexte guerrier dans ce qui était considéré comme une affaire interne à la France et non pas une guerre.

8. Article L. 2121-1 du Code de la défense.

9. Les éléments de définition et de cadrage juridiques des dispositions liées à l'état de siège sont précisés par l'État-major des armées et la Direction des affaires juridiques dans le *Manuel de droit des opérations militaires*, 2022, p. 34 [en ligne].

10. Mayeul Aldebert, « [Émeutes en Nouvelle-Calédonie : qu'est-ce que l'état de siège réclamé par Marion Maréchal ?](#) », *Le Figaro*, 21 mai 2024.

11. La signature par les généraux Salan, Challe, Jouhaud et Zeller d'un décret instituant l'état de siège dans les treize départements de l'Algérie française était un acte illégal qui usurpait la souveraineté nationale et la Constitution en ce que les signataires s'arrogeaient un pouvoir qui relevait du président de la République. Sur l'événement en tant que tel, voir Maurice Vaisse, *Le putsch d'Alger*, Paris, Odile Jacob, 2021.

Ajouté à l'éloignement du risque historique d'invasion du territoire depuis plusieurs décennies, c'est probablement ce double statut de spectre et d'instrument politiques qui a pu conduire à un certain nombre de fantasmes et à une perte de connaissances concernant la mise en place concrète de ce dispositif. Quels seraient alors les effets du déclenchement de cette mesure d'exception, à la fois concernant ses dispositions juridiques, les moyens qu'elle offrirait à l'État, mais aussi vis-à-vis des adaptations organisationnelles qu'il soulèverait ? Pour répondre à ces questions, c'est une sociologie des pratiques des agents de l'État et une histoire des usages de l'état de siège qui seront ici proposées. Pour ce faire, ce travail se fonde sur la littérature existante relative à l'état de siège, relativement fragmentée, mais aussi sur un atelier collectif organisé avec des acteurs militaires responsables de la sécurité du territoire national.

Les éléments de définition qui suivent dans cette introduction s'inscrivent dans une réflexion engagée par le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) qui vise à analyser les dispositions juridiques et pratiques de la mise en place de l'état de siège¹².

12. Dans cette optique, un atelier prospectif co-organisé par l'IRSEM a rassemblé les représentants de divers organismes militaires en charge du territoire national le 6 mai 2024. Les participants à cette discussion étaient invités à travailler à partir du scénario suivant, défini par le CICDE : « Fragilisé politiquement par l'absence de percée sur le front ukrainien, le gouvernement russe décide de jouer son va-tout en effectuant un déploiement de troupes massif à proximité des États baltes et de la Pologne. Ces pays décrètent la mobilisation générale ainsi que l'équivalent local de l'état de siège. Les différents membres des pays de l'OTAN se réunissent en vue du déclenchement des clauses prévues à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Au vu des circonstances et afin de se préparer à l'imminence d'une guerre menaçant directement l'intégrité territoriale de pays amis sur le sol européen, la France décrète l'état de siège. »

LES DISPOSITIONS JURIDIQUES CONTEMPORAINES DE L'ÉTAT DE SIÈGE

L'état de siège est aujourd'hui prévu par l'article 36 de la Constitution et les articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du Code de la défense (CD). Il constitue, notamment avec l'état d'urgence régi par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et les pouvoirs exceptionnels susceptibles d'être conférés au président de la République sur le fondement de l'article 16 de la Constitution, l'un des trois états d'exception mobilisables en cas de crise grave.

La procédure de déclaration de l'état de siège est posée à la fois par la Constitution et par la loi. Son déclenchement est prévu par l'article 36 de la Constitution, issu des lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878 (ces dernières ayant été abrogées par l'ordonnance n° 2004-1374). Il est codifié aux articles L. 2121-1 à L. 2121-8 du Code de la défense.

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres et ne peut être prorogé au-delà de 12 jours que sur autorisation du Parlement¹³. Le décret désigne le territoire auquel il s'applique, détermine sa durée d'application et précise le motif pour lequel il est déclaré, autrement dit, soit le péril imminent résultant d'une guerre à l'étranger, soit le péril imminent résultant d'une insurrection armée.

Ainsi que l'indique l'article L. 2121-2 CD, l'état de siège permet le transfert des pouvoirs des autorités civiles en matière de maintien de l'ordre et de police aux autorités militaires.

Définis par l'article L. 2121-7 CD, ces pouvoirs sont susceptibles de se traduire par une restriction des libertés publiques. L'autorité militaire peut ainsi :

- Effectuer des perquisitions, jour et nuit, au domicile des citoyens (L. 2121-7 1°) ;
- Éloigner toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation pour crime ou délit et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège (L. 2121-7 2°) ;

13. Article 36 de la Constitution de 1958.

- Ordonner la remise des armes et munitions et procéder et à leur recherche et à leur enlèvement (L. 2121-7 3°) ;
- Interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à menacer l'ordre public (L. 2121-7 4°)¹⁴.

En cas de déclenchement de l'état de siège, rien n'interdirait à l'autorité militaire de mandater directement des militaires appartenant aux armées pour effectuer ces actes.

Ces interventions ne sont pas effectuées dans un cadre judiciaire mais dans un cadre administratif. Elles peuvent donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. L'état de siège ne prévoit pas de transférer les pouvoirs judiciaires¹⁵.

Par ailleurs, l'article 700 du Code de procédure pénale (CPP) prévoit, lorsque l'état de siège est déclaré, qu'un décret en Conseil des ministres pris sur rapport du garde des Sceaux et du ministre de la Défense peut établir des tribunaux territoriaux des forces armées (TTFA) dans les conditions prévues par le Code de justice militaire (CJM).

Enfin, la levée de l'état de siège permet de clôturer l'utilisation des mesures de transfert d'autorité et de restriction des libertés publiques. Cette décision est prononcée par un décret en Conseil des ministres. Une loi serait nécessaire si l'état de siège avait été prorogé par le Parlement. S'il a été déclaré en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, sa levée « de plein droit » est actée dès la signature d'un accord mettant fin aux hostilités.

14. On retrouve l'essentiel de ces éléments dans une fiche d'orientation éditée par les éditions Dalloz ici : <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F001054>.

15. Ainsi, la présence d'un officier de police judiciaire (OPJ) resterait nécessaire lors des perquisitions ordonnées par l'autorité administrative pour régler le cas des saisies incidentes (découverte d'objets ou de documents se rapportant à des infractions sans lien direct avec le but initial de la perquisition).

DISTINGUER ÉTAT DE SIÈGE, MISE EN GARDE ET MOBILISATION

En plus de la distinction généralement opérée entre état de siège et état d'urgence, le régime de l'état de siège doit être distingué de la mise en garde et de la mobilisation, qui représentent des régimes d'application exceptionnelle moins connus. Leur déclenchement concomitant à l'état de siège n'est pas une obligation et dépend de la nature de la menace, et les trois régimes représentent des outils aux finalités différentes, qui peuvent se compléter. La mise en garde « renforce la liberté d'action du gouvernement, diminue la vulnérabilité des populations ou des infrastructures et garantit la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces militaires¹⁶ ». Elle autorise le gouvernement, au même titre que la mobilisation, à requérir des personnes, des biens et des services, et soumettre à contrôle et répartir certaines ressources. La mobilisation, elle, permet au gouvernement de rappeler tout ou partie des citoyens soumis à des obligations militaires au travers de la mobilisation partielle ou générale, afin de renforcer un dispositif militaire¹⁷. À la différence de ces deux premiers régimes, l'état de siège concerne spécifiquement le transfert des pouvoirs de maintien de l'ordre aux autorités militaires en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée et n'a pas pour objet ni pour effet de faciliter la mobilisation des ressources du pays. Ainsi, la déclaration de l'état de siège n'a pas non plus pour objet ni pour effet de faciliter le contrôle et la sécurisation des chaînes logistiques et d'approvisionnement.

Là encore, cet objectif peut être atteint par le recours à d'autres dispositifs juridiques conçus pour faire face à des événements exceptionnels.

Tout d'abord, la mobilisation générale et, en amont, la mise en garde, permettent, en cas de menaces susceptibles d'affecter la vie de la nation (au sens des dispositions des articles L. 1111-1 et L. 1111-2 CD) d'une part, de recourir aux réquisitions prévues

16. Article L2141-1 du Code de la défense.

17. Articles L2141-1 à L2142-1 du Code de la défense.

par le Code de la défense « de soumettre à contrôle et à répartition, les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens, les sujétions indispensables¹⁸ ».

Ensuite, la déclaration de l'état d'urgence a pour effet d'ouvrir droit aux réquisitions prévues par le Code de la défense, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique¹⁹ ».

Par ailleurs, le nouveau régime des réquisitions, issu de l'article 47 de la loi de programmation militaire de 2024, distingue désormais, d'une part, celles visant à faire face aux menaces, actuelles ou prévisibles, pesant sur les activités essentielles à la vie de la nation, à la protection de la population, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'État en matière de défense, décidées par décret en Conseil des ministres²⁰ ; d'autre part, celles visant à faire face aux situations d'urgence mettant en cause la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, décidées par décret du Premier ministre, à défaut de tout autre moyen disponible en temps utile, pour permettre à l'État de conduire les opérations nécessaires à sa défense²¹.

Enfin, les dispositifs d'économie de guerre institués par l'article 49 de la nouvelle loi de programmation militaire permettent deux mesures importantes liées à la constitution de stocks et à la priorisation des engagements industriels. D'une part, l'économie de guerre permet dès le temps de paix à l'autorité administrative d'ordonner à toute entreprise titulaire d'une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation de matériel de guerre, d'armes, de munitions, la constitution d'un stock minimal de

18. *Ibid.*

19. Articles 1^{er} et 10 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

20. Article L. 2212-1 du Code de la défense.

21. Article L. 2121-2 du Code de la défense.

matières premières, de composants, de pièces de rechange ou de produits semi-finis stratégiques, « afin de garantir la continuité de l'exécution des missions des forces armées et des formations rattachées ou de sécuriser leur approvisionnement²² ».

D'autre part, ce dispositif permet d'ordonner à toute entreprise avec laquelle elle a conclu un marché de défense et de sécurité de prioriser celui-ci sur ses autres engagements « afin de garantir la continuité de l'exécution des missions des forces armées et des formations rattachées, de sécuriser leur approvisionnement, d'honorer les engagements internationaux auxquels la France est partie en matière de défense ou d'assurer la poursuite de coopérations internationales en ce domaine²³ ».

Ces éléments juridiques étant posés, cette étude présentera tout d'abord l'état de l'art sur l'état de siège, après quoi elle proposera une synthèse historique de ses applications depuis le début de l'époque contemporaine, pour enfin analyser les problématiques organisationnelles que ce dispositif soulève aujourd'hui pour les organismes militaires.

22. Article L. 1339-1 du Code de la défense.

23. Article L. 1339-2 du Code de la défense.

I. L'ÉTAT DE SIÈGE, UNE NOTION PEU TRAVAILLÉE PAR LES SCIENCES SOCIALES

La rareté des travaux concernant le déclenchement de l'état de siège invite à explorer quatre champs historiographiques distincts.

Le premier, celui de l'étude de l'application des dispositions juridiques de l'état de siège dans le passé, appartient au champ de l'histoire du droit et des institutions. Tandis que le juriste François Saint-Bonnet a proposé une étude historique et théorique de l'état d'exception de la république romaine jusqu'au seuil du XX^e siècle¹, Sébastien Le Gal, dans le même champ disciplinaire, s'est intéressé aux motifs militaires et intérieurs qui ont justifié la création de cette législation d'exception entre 1791 et 1849 dans le cadre d'une thèse restée inédite intitulée *Origines de l'état de siège en France (Ancien Régime-Révolution)*². Dans un article publié en 2019³, ce dernier poursuivait cette réflexion par l'analyse des tentatives de réforme de ce régime juridique au tournant des années 1970, montrant la tension permanente au sein de l'appareil d'État entre l'édiction du droit et son application dans le champ des armées, une préoccupation dont témoigne la présente étude. Ce travail est à lire en parallèle de travaux de droit public comparé, qui proposent par exemple une analyse de la progressive constitutionnalisation de l'état de siège en France et de la loi martiale aux États-Unis⁴. Les éléments juridiques les plus récents sur l'état de siège ont fait l'objet d'un article de Victor Martignac

1. François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, PUF, 2001.

2. Sébastien Le Gal, *Origines de l'état de siège en France (Ancien Régime – Révolution)*, thèse d'histoire du droit et des institutions sous la dir. de Christian Bruschi, Université Lyon 3, 2011.

3. Sébastien Le Gal, « Réformer les législations d'exception. Étude d'un projet de l'État-major des armées (1968-1971) », *Champ pénal/ Penal field* [Online], 16, 2019.

4. Luc Klein, « Restaurer l'ordre par la force des armes et dans le respect du droit : étude historique comparée de la loi martiale et de l'état de siège », *Droit public comparé* [en ligne], 2, 2024.

publié dans les *Champs de Mars* en 2021⁵ dans lequel il examine les dilemmes juridiques des interventions des militaires sur le territoire national à l'heure du retour potentiel de la guerre sur celui-ci ou dans son voisinage européen. L'un de ces dilemmes réside particulièrement dans le choix politique d'un usage des réquisitions, de celui de l'équivalent local de l'état de siège ou encore de l'état de siège lui-même, alors que ces trois mesures n'ont pas les mêmes conséquences sur le plan des effets militaires ou de leurs perceptions par la population.

Le deuxième champ correspond, toujours dans le cadre de l'histoire du droit et des institutions, aux études sur l'intégration de mesures de l'état d'urgence dans le droit commun⁶. Il n'explore pas toutefois spécifiquement les normes relatives à l'état de siège. Les questions qu'il soulève, en particulier celles des potentiels usages politiques des régimes d'exception, viennent en définitive enrichir la réflexion sur le difficile équilibre entre ordre public, État de droit et pouvoirs exceptionnels en temps de crise majeure. C'est notamment le cas, dans ses développements récents, pour les nouvelles dispositions de l'état d'urgence sanitaire. Ce dispositif créé spécifiquement pour la pandémie et prolongé plusieurs fois a finalement été en partie intégré dans le droit commun, comme cela a été le cas pour l'état d'urgence sécuritaire. De ce fait, il a pu être considéré comme une prolongation du « paradigme de l'exception⁷ », terme initialement utilisé pour qualifier l'état d'urgence sécuritaire mis en place en 2015. Ce faisant, les juristes s'interrogent sur son application et sa normalisation quant à la « nouvelle hiérarchisation [...] entre les droits et libertés constitutifs de l'État de droit et les visées qu'on lui oppose », entre autres « l'inversion des rapports classiquement

5. Victor Martignac, « Critique juridique du cadre d'emploi de l'armée de terre sur le territoire métropolitain », *Les Champs de Mars*, 36, 2021, p. 91-105.

6. Olivier Beaud, Cécile Guérin-Bargues, *L'état d'urgence sécuritaire et sanitaire. Une étude constitutionnelle, historique et critique*, Paris, Dalloz, 2024.

7. Bernard Manin, « Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme », *La Vie des idées*, 2015.

établis entre les libertés individuelles et les droits sociaux⁸ ». La régularité de cette intégration des mesures exceptionnelles dans le droit commun permet ici de s'interroger sur la sortie d'un potentiel état de siège, s'il venait à être décrété. Si la levée de l'état de siège se fait de plein droit à la signature d'un accord qui met fin à une guerre, elle doit passer par une loi *ad hoc* lorsque la mesure a été prorogée par le Parlement, ouvrant ainsi une série de questionnements sur les conditions de cette levée.

Ensuite, si la littérature spécifique sur la mise en place de l'état de siège du point de vue organisationnel est quasi inexistante, la sociologie des organisations et la géographie des crises offrent de précieuses pistes. D'une part, la géographie des crises analyse les raisons pour lesquelles certains angles morts demeurent dans la préparation aux crises majeures⁹. Les facteurs de défaillance des systèmes de gestion de crise sont alors pensés comme des effets internes au fonctionnement de ces mêmes systèmes, et non pas comme le produit d'un manque d'anticipation ou d'un événement exceptionnel. La crise dite « hors cadre¹⁰ », qu'elle soit une catastrophe naturelle ou une guerre, correspond à une situation dans laquelle les organismes sur lesquels repose la circulation de l'information sont débordés et fonctionnent en isolats, rompant de fait avec leur propriété systémique. Dans le cas d'une organisation militaire, ces isolats, qu'ils soient des personnels ou des éléments d'un état-major, ne remplissent plus leur fonction en s'attribuant des tâches non sollicitées et, bien souvent, les échelons les plus bas de la hiérarchie s'attribuent des tâches stratégiques pour compenser leur déficit informationnel,

8. Véronique Champeil-Desplats, « Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire ? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains », *Revue française d'administration publique*, 176, 2020, p. 882.

9. Magali Reghezza-Zitt, « Gestion de crise et incertitude(s) ou comment planifier le hors-cadre et l'inimaginable. Application aux crises résultant de crues majeures en Île-de-France », *Annales de géographie*, 726, 2019, p. 5-30.

10. Patrick Lagadec, « Crises "hors cadres" : oser un enseignement », dans Emmanuel Hirsch (dir.), *Traité de bioéthique I – Fondements, principes, repères*, 2010, p. 469-485.

brouillant ainsi le bon fonctionnement de la gestion de crise¹¹. Autrement dit, la crise « hors cadre » est organisationnelle¹², en ce sens qu'elle est le produit de l'effondrement d'un système – les dispositifs de gestion de crise – pensé pour intervenir comme dernier recours.

Un quatrième et dernier champ de réflexion porte sur le concept même, controversé et débattu, d'état d'exception. La philosophie politique, à travers les travaux de Carl Schmitt et de Giorgio Agamben¹³ et de leur discussion par Jean-Claude Monod et Marie Goupy¹⁴, permet de comprendre la signification de la place grandissante occupée dans les débats par les pouvoirs exceptionnels, à l'heure du sentiment partagé de crises à répétition, sinon d'une crise permanente. Si Agamben définit l'exception comme l'absence de cadre légal, le terme de régime d'exception ne signifie pas pour le droit une absence de cadre légal. L'état de siège ou l'état d'urgence font bien référence à des mesures pleinement encadrées par le droit, notamment constitutionnel. Pour leur part, les historiens ont montré que, dans le cas de la France, il n'y a pas de contradiction entre république et exception et que ces pouvoirs de crise ont participé à la naissance du régime républicain en raison des circonstances révolutionnaires¹⁵. Ils se sont attachés, ensuite, à en identifier les fils à travers le temps. C'est par exemple le cas des travaux de Jean-Claude Farcy sur

11. Florian Opillard, Angélique Palle, Léa Michélis, « Discourse and Strategic Use of the Military in France and Europe in the COVID-19 Crisis », art. cité.

12. Henri Bergeron, Olivier Borraz, Patrick Castel, François Dedieu, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020.

13. Giorgio Agamben, *État d'exception, Homo sacer, II*, Paris, Seuil, 2003.

14. Jean-Claude Monod, *Penser l'ennemi, affronter l'exception. Réflexions critiques sur l'actualité de Carl Schmitt*, Paris, La Découverte/Poche, 2016 ; Marie Goupy, *L'état d'exception ou l'impuissance autoritaire de l'État à l'époque du libéralisme*, Paris, CNRS Éditions, 2016 ; Marie Goupy et Yann Rivière (dir.), *De la dictature à l'état d'exception*, Rome, Publications de l'École française de Rome, 2022.

15. Anne Simonin, *Le déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008.

la répression de la Commune¹⁶ ou encore de Sylvie Thénault, qui réfléchit à la façon de penser ensemble périodes de guerre et situation coloniale alors que l'historiographie, cloisonnée, tend à les séparer¹⁷. Ces travaux posent *in fine* la question de ce qu'est une pratique républicaine de l'exception qui ne soit pas liberticide et rappellent aussi que l'exception n'est pas l'apanage de l'appareil d'État mais qu'elle a été également pensée par ses adversaires, que l'on pense, par exemple, à la mise en pratique de l'exception politique en révolution¹⁸.

Afin de pallier ce déficit de connaissance, cette étude propose d'éclaircir les fondements historiques, juridiques et les défis organisationnels d'un potentiel déclenchement, à partir d'un scénario prédéfini inscrit dans le contexte stratégique actuel du retour de la guerre en Europe depuis 2022.

16. Jean-Claude Farcy, « La répression de la commune. "Au nom des lois et par les lois" (Thiers) ? », dans Marie Goupy et Yann Rivière (dir.), *De la dictature à l'état d'exception*, op. cit., p. 97-118.

17. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement social*, 218, 2007, p. 63-78.

18. Michel Biard et Jean-Numa Ducange (dir.), *L'exception politique en révolution. Pensées et pratiques (1789-1917)*, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2019.

II. L'ÉTAT DE SIÈGE DANS L'HISTOIRE DE LA FRANCE CONTEMPORAINE

Une tension permanente entre législation d'exception, ordre public et libertés publiques

LES ORIGINES RÉVOLUTIONNAIRES ET LES APPLICATIONS DE L'ÉTAT DE SIÈGE AU XIX^E SIÈCLE

La première disposition législative concernant le principe du transfert du maintien de l'ordre public de l'autorité civile à l'autorité militaire date de 1791. Consacré par la loi de 1849 et confirmé par la loi de 1878 qui modifie la précédente, le renversement du principe selon lequel l'autorité civile prime sur le militaire s'inscrit dans la longue histoire de la France contemporaine sur laquelle il est nécessaire de revenir pour comprendre la tension permanente entre législation d'exception, ordre public et libertés publiques.

Si l'état de siège est remarquable par sa permanence historique, il faut se garder d'y voir une parfaite linéarité entre les différentes formes juridiques qu'il a pu prendre au cours du temps. Sébastien Le Gal, en historien du droit se livrant à une archéologie de la disposition de 1791, rappelle que sous sa première forme, l'état de siège répondait au besoin pour les Constituants, dans le contexte des troubles intérieurs que traversait la Révolution, de donner la priorité aux nécessités militaires, grâce à un droit spécifique, aux places de guerre assiégées par l'ennemi¹. Trouvant ses sources dans l'histoire juridique des places de guerre sous l'Ancien Régime, cette législation ne constitue pas un état d'exception mais un dispositif technique d'essence militaire. Il s'agit ni plus ni moins d'un état de fait, déterminé selon des critères militaires : cette législation est activée lorsqu'un ennemi est à proximité d'une place de guerre, cette dernière étant une catégorie définie précisément par le pouvoir

1. Sébastien Le Gal, « Réformer les législations d'exception », art. cité, §2.

dans un document officiel qui en liste le nombre. En principe, elle ne s'applique donc pas à toutes les villes, même celles en état de guerre, et encore moins en cas de troubles intérieurs. Malgré cet encadrement prévu par la loi, c'est néanmoins à un usage massif de l'état de siège au-delà des seules places de guerre auquel on assiste en raison des troubles de la Révolution. De fait, le recours à l'ordre militaire est devenu un mode de répression légal contre l'ennemi intérieur. Dans les années qui suivent, plusieurs décrets et arrêtés sont adoptés afin d'encadrer cette pratique. Le principe du transfert du pouvoir du civil vers le militaire est désormais perçu comme l'une des dispositions du droit public les plus efficaces sur le plan du maintien de l'ordre. Construit comme « un ordre juridique alternatif² », l'état de siège devient une voie de recours privilégiée par les différents régimes qui se succèdent au cours d'un XIX^e siècle marqué en France par une instabilité constitutionnelle et politique chronique.

Le recours à plusieurs reprises à l'état de siège au cours de la première moitié du XIX^e siècle, notamment à Paris en juillet 1830, pendant la révolution des « Trois Glorieuses », puis en juin 1832, pour faire face à une insurrection républicaine contre la monarchie de Juillet, illustre combien cette disposition se situe à la charnière du droit et de la politique. Utilisé pour faire face à des émotions populaires, l'état de siège est considéré comme un moyen adéquat pour contrer un péril intérieur et non pas seulement une menace extérieure. La Cour de cassation vient cependant encadrer son usage en 1832 : alors que le gouvernement avait utilisé l'état de siège pour assurer la répression judiciaire des insurgés républicains en les traduisant devant les tribunaux militaires, la Cour cassa les premiers jugements de condamnation, excluant la compétence des conseils de guerre sur les civils³. Cette décision importante conduit à une réintégration de l'état de siège dans l'ordre juridique civil et amène à un effacement de la logique militaire qui avait présidé à la loi.

2. Sébastien Le Gal, *Origines de l'état de siège en France (Ancien Régime – Révolution)*, op. cit.

3. Arrêt Geoffroy du 29 juin 1832.

Elle a pour effet de sortir d'une assimilation du régime de l'état de siège à « l'arbitraire militaire⁴ ». Confirmant cette évolution, l'assemblée constituante de 1848 inscrit l'état de siège dans l'article 106 de la Constitution. La loi du 9 août 1849 vient ensuite en déterminer les mesures et les effets à travers un cadre législatif précis qui entérine la distinction entre régime juridique normal et régime exceptionnel, ce dernier représentant le basculement vers l'état de siège⁵.

Dans l'histoire des états d'exception, la loi de 1849 est fondamentale pour le droit français puisqu'elle est la première à déterminer spécifiquement les effets de l'état de siège. Concrètement, les transferts de pouvoirs des autorités civiles aux autorités militaires locales donnent à l'armée la capacité de perquisitionner les maisons de jour comme de nuit, de déporter des détenus libérés et les personnes ne résidant pas dans la zone placée en état de siège, de rechercher des armes et des munitions et de les saisir, d'interdire les publications et les rassemblements qu'elle jugeait de nature à « exciter ou entretenir le désordre⁶ ». L'importance de cette loi vaut aussi parce qu'elle est durablement inscrite dans le droit. En effet, même si elle n'a jamais été utilisée sous la V^e République (si l'on met de côté la tentative en 1961, par définition illégale, du putsch d'Alger), elle est toujours codifiée dans l'actuel Code de la défense.

Le vote de cette loi en 1849 doit être restitué dans le contexte de la révolution de février 1848 et du retour à l'ordre qui a suivi dans un second temps. Face aux émeutes ouvrières qui surviennent en juin 1848, la répression est menée comme une opération de guerre par le général Eugène Cavaignac, ministre de la Guerre nommé chef du pouvoir exécutif. L'état de siège, voté par l'Assemblée nationale (il est en vigueur jusqu'au

4. Luc Klein, « Restaurer l'ordre par la force des armes et dans le respect du droit », art. cité, p. 28.

5. Cette fois-ci, la loi du 9 août 1849 a prévu la compétence des juridictions militaires à l'égard des civils. La question de la constitutionnalité de cette disposition, posée à nouveau devant la Cour de cassation et jugée conforme à la Constitution, est donc réglée à partir de la Deuxième République.

6. Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège, art. 9, *Bulletin des lois*, 186, p. 146.

19 octobre), permet aux autorités de suspendre une douzaine de titres de presse et de procéder à des arrestations⁷, à l'image d'Émile Girardin, figure du monde politique et journalistique, mis au secret pour avoir dénoncé le règne de l'armée. Alors que de nombreux insurgés sont tués lors de la prise des barricades, l'état de siège trouve une traduction judiciaire sous la forme d'une justice d'exception dictée par l'impératif de la « sûreté générale ». Jouant de la multiplicité des textes, le pouvoir couvre d'une apparence légale les mesures de rigueur prises contre les insurgés tout en faisant fi de la jurisprudence de la Cour de cassation (les arrêts susmentionnés de 1832). Au nom de l'efficacité (les inculpés sont plus de 11 000), le caractère politique des délits est évacué afin de déposséder la justice ordinaire au profit de conseils de guerre, désormais habilités à juger à la hâte des civils⁸. L'heure est à l'édiction d'une République conservatrice, à l'image du communiqué de victoire de Cavaignac : « L'ordre a triomphé de l'anarchie ! Vive la République⁹. » L'état de siège est à nouveau proclamé par l'Assemblée un an plus tard, lors d'une ultime journée révolutionnaire à Paris, le 13 juin 1849. Mise en échec, cette tentative d'insurrection de juin 1849 ouvre la voie à un arsenal de mesures répressives votées par le parti de l'Ordre – qui réunit légitimistes, orléanistes et bonapartistes dans leur hostilité à la Révolution et au socialisme. Avant même le vote de la loi sur l'état de siège, le 9 août 1849, plusieurs mesures visant à mieux contrôler la presse sont décidées au cours de l'été. Face au risque de guerre civile qui fait trembler le nouveau régime depuis 1848, la loi sur l'état de siège envoie donc le signal que la République entend elle aussi incarner l'ordre comme un moyen mais aussi comme une fin.

7. Christophe Charle, *Le siècle de la presse 1830-1939*, Paris, Seuil, 2009.

8. Fabien Cardoni, « Contribution à l'étude de la répression judiciaire de Juin 1848 », *Histoire, économie & société*, 2/28^e année, 2009, p. 75-85 ; Jean-Claude Farcy et Rosine Fry, *Inculpés de l'insurrection de Juin 1848*, Centre Georges Chevrier (Université de Bourgogne/CNRS), mis en ligne le 11 juin 2012.

9. Rémi Dalisson, « La crise de juin et le coup d'État (juin 1848 – décembre 1851) », dans *Hippolyte Carnot, 1801-1888*, Paris, CNRS Éditions, 2011.

La nouvelle loi trouve rapidement l'occasion d'être employée. Par un décret pris le 2 décembre 1851, l'état de siège est activé et devient une pièce maîtresse du coup d'État organisé par le prince-président Louis-Napoléon Bonaparte contre les institutions républicaines¹⁰. Dans l'objectif de lutter contre les opposants à ce *pronunciamiento*, l'état de siège est proclamé par l'exécutif et non par la représentation nationale, en violation des dispositions prévues par la loi. Tandis que 60 000 soldats sont concentrés dans la capitale, ce sont jusqu'à 32 départements qui sont rapidement placés en état de siège pour faire face aux soulèvements qui surviennent dans les journées qui suivent le coup d'État. Attachée à la République démocratique et sociale, une partie de la paysannerie entend en effet, notamment dans le Centre et le Midi, résister à ce coup de force. La répression militaire des insurrections achevée, le nombre total des arrestations est évalué à 26 000¹¹. En application de la loi du 9 août 1849, la justice militaire joue désormais le premier rôle dans les départements placés en état de siège : « les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de la République, contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, quelle que soit la qualité des auteurs principaux et les complices » (art. 8). Reprenant l'organisation adoptée lors de la répression des inculpés de juin 1848, des commissions militaires sont chargées de l'instruction et les conseils de guerre sont compétents pour juger les poursuivis. La terreur a gagné le pays et les jugements expéditifs se multiplient¹². La « transportation » dans les colonies pénales outre-mer, pour reprendre le terme de l'époque, est largement pratiquée. Plus de 6 000 condamnés sont

10. Patrick Lagoueyte, *Le coup d'État du 2 décembre 1851*, Paris, CNRS Éditions, 2016 ; Francis Démier, *Le coup d'État du 2 décembre 1851*, Paris, Perrin, 2023.

11. Charles Seignobos, « Les opérations des Commissions mixtes en 1852 », *Bulletin de la Société d'histoire de la Révolution de 1848*, 6 (32), mai-juin 1909, p. 59-67.

12. Jean-Claude Farcy, Rosine Fry, *Poursuivis à la suite du coup d'État de décembre 1851*, Centre Georges Chevrier (Université de Bourgogne/CNRS), mis en ligne le 27 août 2013.

envoyés en Algérie, parfois en Guyane, les autres étant astreints à des mesures de surveillance, à l'internement ou encore à l'expulsion du territoire¹³.

De ce point de vue, comme le note l'historien Philippe Vigier, le 2 décembre 1851 a eu de lourdes conséquences quant à la défiance durable des républicains « à l'égard d'un pouvoir exécutif qui tente de se substituer au législatif par la force ou la contrainte morale¹⁴ ». L'état de siège apparaît plus que jamais comme l'outil privilégié et discrétionnaire d'un pouvoir exécutif renforcé par l'union du militaire et du civil. La nouvelle Constitution promulguée par Louis-Napoléon Bonaparte en janvier 1852 (qui devient en novembre 1852 celle du Second Empire) tranche la question de la compétence du déclenchement de l'état de siège en faveur de l'exécutif.

Lors de la guerre franco-prussienne de 1870, l'état de siège trouve une application sans précédent et redevient une compétence parlementaire avec la chute du régime impérial¹⁵. Dirigé à la fois contre les progrès de l'invasion et contre les troubles intérieurs, il concerne près de la moitié du territoire. S'il répond aux nécessités du temps de guerre, l'état de siège prend une autre dimension lorsque démarre le processus révolutionnaire communaliste à Paris et en province. Si nombre de républicains de 1848-1851 n'ont pas oublié le prix fort payé par leur génération et se tiennent éloignés des méthodes insurrectionnelles, la guerre civile qui s'ouvre lors de la Semaine sanglante entre les communards et le gouvernement versaillais, du 21 au 28 mai 1871, montre « le changement d'échelle dans la façon dont un gouvernement élimine ses ennemis politiques¹⁶ ». Outre les 5 700 à 7 400 insurgés tués lors de la reprise de la capitale, la vaste entreprise répressive menée par l'armée se traduit par

13. *Ibid.*

14. Philippe Vigier, « Le coup d'état de Louis Napoléon Bonaparte », *L'Histoire*, 193, novembre 1995.

15. Théodore Reinach, *De l'état de siège. Étude historique et juridique*, Paris, F. Pichon, 1885, p. 118.

16. Michelle Zancarini-Fournel, « Les luttes et les rêves ». *Une histoire populaire de la France de 1685 à nos jours*, Paris, Zones, 2016.

des perquisitions et de nombreuses arrestations (plus de 50 000) qui aboutissent à plus de 13 000 condamnations à des peines de mort, d'incarcération, de travaux forcés ou encore de déportation en Nouvelle-Calédonie¹⁷. Cette tâche, à nouveau, est confiée à la justice militaire, car le département de la Seine est maintenu officiellement en état de siège. Il l'est d'ailleurs dans 42 départements jusqu'en 1875, et même jusqu'en 1876 pour Paris, Marseille et Lyon.

L'ordre public est associé, et comme rarement jusqu'ici, à « l'ordre moral » (1873-1877), cette politique menée par une coalition des droites qui oscille entre restauration monarchique, société chrétienne et conservatisme social, favorable à une reprise en main de la société après le double choc de la défaite de Sedan et de l'insurrection parisienne¹⁸. Ainsi, comme l'explique l'historien Jean-François Chanut, « la France de l'ordre moral est aussi celle de l'état de siège¹⁹ ». Une telle prolongation n'est pas sans susciter des protestations de l'opposition qui estime que la garantie de l'ordre public ne doit pas se réaliser au détriment des libertés publiques, le maintien de l'état de siège présentant l'avantage pour le pouvoir d'empêcher les réunions publiques et de contrôler la presse, compromettant ainsi l'intégrité de l'information en période électorale²⁰. Le député Victor Schoelcher,

17. Les chiffres divergent selon les auteurs. Voir Anne Simonin, *Le déshonneur dans la République*, *op. cit.*, et Marc Lagana, « Un peuple révolutionnaire : la Commune de Paris 1871 », *Cahiers Bruxellois – Brusselse Cahiers*, 2018/1, 2018, p. 175-198.

18. Voir les actes à paraître des journées d'étude « 1873-1877 : le temps de l'Ordre moral. Royalisme, catholicisme et conservatisme » organisées en 2023 à Sorbonne Université par Olivier Dard et Bruno Dumons.

19. Jean-François Chanut, *Vers l'armée nouvelle. République conservatrice et réforme militaire, 1871-1879*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 109.

20. Théodore Reinach note qu'à la fin de 1875, « une statistique communiquée par le ministre de l'Intérieur et qu'il avouait incomplète, évaluait à 29 les journaux suspendus pour un délai déterminé par l'autorité militaire, à 30 ceux qui avaient été suspendus indéfiniment, c'est-à-dire supprimés, à 163 les interdictions de vente sur la voie publique » (Théodore Reinach, *De l'état de siège*, *op. cit.*, p. 119. Voir aussi Christophe Charle, *Le siècle de la presse, 1830-1939*, *op. cit.*

constatant que l'ordre est revenu dans la capitale, ne cessera de demander la levée de l'état de siège à Paris, dénonçant un régime de vainqueur, où l'arbitraire militaire se mêle au désir de vengeance²¹. C'est aussi le sens des propos d'Albert Grevy, qui siège lui aussi à l'Assemblée nationale : « d'une loi de salut exceptionnelle et temporaire, on a fait un moyen de gouvernement normal et permanent ; ce n'est plus pour la défense de la patrie en danger, c'est pour la commodité de l'administration que la loi martiale fonctionne²² ». Le gouvernement répond, pour sa part, qu'il entend d'abord réorganiser sa police. En parallèle, il repense le maillage territorial de l'armée dans le but de mieux quadriller le pays grâce à l'implantation de garnisons permanentes susceptibles d'être facilement mobilisées pour le maintien de l'ordre²³.

En se construisant contre la Commune, la République a su incarner le retour à l'autorité alors que les républicains ont été assimilés tout au long du XIX^e siècle au camp du désordre. Au fil des régimes, les rôles peuvent donc s'inverser : tandis qu'en 1848 l'heure était à la répression contre la montée du socialisme, la III^e République entend défendre un ordre républicain face aux anciens partisans de l'ordre, désormais renvoyés à l'opposition et déplacés vers les franges radicales des droites. Les crises boulangiste et dreyfusarde en fournissent les exemples les plus éclatants. La dénonciation de la répression exercée par Georges Clemenceau par les antirépublicains de l'*Action française* n'en est-il pas une illustration frappante ?

Avec l'avènement entre 1877 et 1879 de la « République des républicains », c'est-à-dire une III^e République débarrassée de l'hypothèque d'une restauration monarchique en raison du contrôle par les républicains des deux chambres et de la présidence, l'heure est à l'adaptation du mécanisme de l'état de siège

21. Anne Girollet, Victor Schoelcher, abolitionniste et républicain. *Approche juridique et politique de l'œuvre d'un fondateur de la République*, Paris, Karthala, 2000, p. 74-75.

22. Théodore Reinach, *De l'état de siège*, op. cit.

23. Odile Roynette, « Bons pour le service ». *L'expérience de la caserne en France à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Belin, 2000, p. 112.

aux nouvelles institutions²⁴. La loi du 3 avril 1878 reprend ainsi celle votée en 1849 pour en modifier le régime tout en en conservant certaines dispositions. Là où le texte précédent prévoyait que l'état de siège puisse être déclaré « en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure », la loi de 1878 admettait seulement qu'il découle d'un « péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée ». Comme l'explique le juriste Luc Klein, « la loi de 1878 opère donc une combinaison de deux critères : le trouble domestique doit être d'un certain type – il doit s'agir d'une insurrection à main armée – et faire peser un péril imminent. Le texte ne précise pas de quel péril il s'agit, mais il est aisé de comprendre que c'est la logique de 1849 qui est reprise sur ce point : c'est d'un péril pour la sécurité du pays [qu'il est question]²⁵ ». Plus d'un quart de siècle après le 2 décembre 1851 et le déclenchement abusif de l'état de siège, le spectre du coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte ne s'est pas dissipé. Autre disposition, la durée de l'état de siège devait dorénavant être précisée en cas de vote, sa fin prenant lieu à l'expiration de la date prévue à moins qu'un prolongement ne soit décidé par une nouvelle loi. Cette précision, comme la précédente d'ailleurs, visait à prévenir l'usage extensif qui avait été fait de l'état de siège jusqu'en 1875-1876, l'expérience ayant montré que « l'état de siège est beaucoup plus facile à établir qu'à lever²⁶ ». Le Parlement a désormais le pouvoir de vérifier si les circonstances justifient le maintien en vigueur de l'exception.

Surtout, la loi affirme que la déclaration de l'état de siège relève de la Chambre des députés, le président de la République ne pouvant agir qu'en cas d'ajournement du Parlement, celui-ci se réunissant alors de plein droit pour décider du maintien ou de la levée de l'état de siège²⁷. En mettant en œuvre ces restrictions,

24. Luc Klein, « Restaurer l'ordre par la force des armes et dans le respect du droit », art. cité.

25. *Ibid.*

26. Propos attribués à Jules Dufaure, dans Théodore Reinach, *De l'état de siège*, op. cit., p. 129.

27. Luc Klein, « Restaurer l'ordre par la force des armes et dans le respect du droit », art. cité.

le législateur de 1878 entendait répondre à la tentative de coup de force opérée le 16 mai 1877 par le président de la République²⁸, le maréchal Mac-Mahon, lorsque certains monarchistes le poussaient après la dissolution de l'Assemblée à déclarer l'état de siège et à tenir les élections dans ce cadre afin de résister à la progression des républicains²⁹. Ainsi, la III^e République, véritablement installée à partir de 1877, entend tout à la fois incarner l'ordre et tirer les leçons de l'expérience historique de cet état d'exception en cherchant à neutraliser les critiques qui le jugeaient foncièrement réactionnaire et liberticide.

L'ÉTAT DE SIÈGE PENDANT LES DEUX GUERRES MONDIALES

La III^e République est aussi celle qui éprouve le plus les conséquences de l'état de siège puisqu'elle le décréta par deux fois, lors des deux guerres mondiales, respectivement du 2 août 1914 au 12 octobre 1919 et du 1^{er} septembre 1939 au 12 octobre 1945. Parmi toutes les dispositions qu'il permet, l'état de siège joue un rôle notable pendant ces deux conflits en matière de justice, avec un élargissement considérable des compétences des tribunaux militaires aux dépens des juridictions civiles. Ils ont non seulement compétence exclusive sur les infractions commises par les militaires et celles touchant à la sûreté extérieure de l'État, mais ils peuvent aussi se saisir ou non, selon leur stricte appréciation, de toute affaire concernant des civils et relevant de la sauvegarde de l'armée et des intérêts de la défense nationale, renvoyant aux tribunaux correctionnels les affaires dont ils ne souhaitent pas se charger.

Déclaré au début de la Première Guerre mondiale, l'état de siège bénéficie d'une prolongation automatique « pendant toute la durée de la guerre » qui est contraire à la loi de 1878, qui prévoit une durée limitée. De même, si tous les départements concernés sont énumérés dans le texte, son application à toute

28. Sur la crise du 16 mai 1877, voir, parmi une vaste littérature : Vincent Duclert, 1870-1914. *La République imaginée*, Paris, Belin, 2010.

29. Théodore Reinach, *De l'état de siège*, op. cit., p. 121.

la France contrevient elle aussi à l'esprit de la loi, qui vise uniquement les zones directement menacées. Cette souplesse dans l'application de l'état de siège est d'autant plus permise que les lois de 1849 et 1878 n'ont pas de valeur constitutionnelle. Par ailleurs, comme le note Bernard Manin, l'état de siège avait aussi la vertu de rendre perceptible par tous « au Parlement comme dans l'opinion, qu'une ligne avait été franchie et que le pays tout entier était en guerre. C'est là, et non dans la loi, que se trouva le facteur décisif dans la déclaration de l'état de siège³⁰ ».

Sa prolongation près d'un an après l'armistice montre là encore toute l'élasticité dont entendent bénéficier les autorités pour gouverner. Elle offre en effet au pouvoir la possibilité de négocier la paix en évitant une trop forte pression de la presse, toujours placée sous la coupe de la censure grâce à l'état de siège³¹. La perspective des élections législatives, depuis trop longtemps différées, en décembre 1919 rend toutefois inconcevable une prolongation de l'état de siège, auquel il est mis fin en octobre 1919³². Au fond, comme l'expliquait déjà Joseph Barthélemy pendant le conflit, la « doctrine officielle » est « absolument sans importance ; [...] le gouvernement, soutenu par une opinion publique presque unanime, considère qu'il a le pouvoir extraordinaire de prendre toutes les mesures appropriées »³³. L'écart entre la mise en œuvre de l'état de siège à partir d'août 1914 et les dispositions

30. Bernard Manin, « Le paradigme de l'exception. L'État face au nouveau terrorisme », op. cit.

31. Notons que le système de censure a prévalu tout au long de la Grande Guerre pour sanctionner « les indiscrétions de la presse en temps de guerre ». En vertu de l'état de siège, les tribunaux militaires sont chargés de la répression. L'invasion du territoire par les Allemands et les premières défaites avaient très vite conduit la censure à cacher préventivement les informations puis à exercer une propagande systématique. Cette suspension de la liberté de la presse revenait sur une des conquêtes républicaines les plus symboliques acquies avec la loi du 29 juillet 1881. Voir Olivier Forcade, *La censure en France pendant la Grande Guerre*, Paris, Fayard, 2016.

32. *Ibid.*

33. Joseph Barthélemy, « Note de droit public sur le droit public en temps de guerre », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1915, p. 156.

initiales qui l'encadrent importe peu face aux nécessités de la guerre.

Pour autant, la législation sur l'état de siège est adaptée à mesure que la guerre se prolonge et que ses lacunes se font jour. En septembre 1915, une circulaire rend aux préfets et aux maires leurs pouvoirs normaux de police dans la zone de l'intérieur. Ils « exerceront librement, comme en temps de paix, toutes les attributions qui leur sont conférées en matière de police et de maintien de l'ordre³⁴ ». L'objectif est alors de faciliter l'action des autorités, civiles comme militaires, leurs tâches respectives étant finalement suffisamment différentes pour que les rôles soient circonscrits à ce qui est prévu en temps de paix. Sur le plan de l'autorité judiciaire, la Cour de cassation n'hésite pas à censurer les jugements des conseils de guerre spéciaux pour défaut de base légale, si ces derniers ont mené leurs poursuites en excédant les compétences reconnues par l'état de siège³⁵. Réputés pour leur sévérité, ces tribunaux militaires sont contestés en ce qu'ils peuvent juger tant les militaires que les civils pour certains délits.

Le 1^{er} septembre 1939, le décret-loi portant déclaration de l'état de siège fait à nouveau application de cette légalité d'exception. Les historiens ont souligné combien l'état de siège pendant la Seconde Guerre mondiale a joué un rôle fondamental et paradoxal : censé renforcer et protéger la République face aux circonstances exceptionnelles de la guerre, cet état d'exception est prolongé par Vichy qui y trouve un moyen d'asseoir son pouvoir. Comme le remarque Virginie Sansico, les lois de circonstance comme l'état de siège « non seulement [...] ne pourront rien à l'effondrement de [la République], mais [elles] serviront

34. Sébastien Le Gal, « Réprimer les “villes en ébullition”. Le recours aux législations d'exception en France (XVIII^e-XX^e siècle) », dans Pierre Bergel et Vincent Milliot (dir.), *La ville en ébullition*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 241-267.

35. Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, Paris, La Documentation française, 2017 ; Luc Klein, « Restaurer l'ordre par la force des armes et dans le respect du droit », art. cité.

de base légale au régime de Vichy afin de contrôler l'opinion et faire face aux premières formes d'opposition apparues dès les premiers mois de l'État français³⁶ », et d'ajouter, « de lois défensives d'une République en guerre, elles deviendront aux mains de Vichy des armes politiques et idéologiques au service de la Révolution nationale. Et passeront ainsi d'un contexte d'exception à un autre, le premier offrant, aux yeux des magistrats, une légitimité “républicaine” au second³⁷ ».

Sur le plan judiciaire, la mise en application de l'état de siège pendant la « drôle de guerre », de septembre 1939 jusqu'à mai 1940, a tout de l'art de l'esquive. Les magistrats – qui n'ont pas, pour la plupart d'entre eux, d'expérience en la matière puisque cet état d'exception n'a pas été activé depuis deux décennies – se révèlent en effet peu enclins à traiter des affaires politiques, préférant se soustraire à leurs responsabilités au profit des militaires grâce à la complexité des règles de compétence juridictionnelle. De multiples circulaires sont envoyées pour les inciter à remplir leur rôle et à mieux coordonner justices militaire et civile, invitant à cesser les conflits d'attribution selon une règle simple : seuls les crimes graves sont transmis à l'autorité militaire, tandis que les affaires mineures restent du ressort des tribunaux civils³⁸.

Cette répartition prend tout son sens avec le décret-loi « portant dissolution des organisations communistes³⁹ » adopté le 26 septembre 1939 en réaction au pacte Molotov-Ribbentrop (ou Pacte germano-soviétique) du 23 août 1939. Devenu l'ennemi intérieur par excellence, le communiste est accusé de servir les intérêts de Moscou et toute activité liée à la III^e Internationale est considérée comme un danger pour la défense nationale, plaçant donc l'institution militaire au premier rang de la lutte contre le communisme en temps de guerre⁴⁰. À nouveau, l'état de siège, complété des dis-

36. Virginie Sansico, *La justice déshonorée 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2015, p. 61.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

39. Journal officiel, *Lois et décrets*, 27 septembre 1939, p. 11770.

40. Pour une vision plus large de l'histoire de l'anticommunisme de l'armée, voir Simon Catros et Maxime Launay, « L'anticommunisme de l'armée française au XX^e siècle », *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe* [en ligne], 2023.

positions de la loi de 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, facilite l'arrestation rapide puis la répression des communistes dans les tribunaux militaires. C'est dans ce cadre que 44 députés communistes, inculpés pour infraction au décret-loi du 26 septembre 1939, sont jugés devant le troisième tribunal permanent de Paris au printemps 1940⁴¹. Ce décret, pris dans un cadre républicain et dans le contexte d'une priorité absolue donnée à la défense nationale, ouvre la voie à la poursuite d'un « anticommunisme d'État⁴² » qui est l'un des principaux axes de la politique répressive du régime de Vichy. Le gouvernement, face à l'entrée en guerre de l'URSS en 1941 et à la menace que le Parti communiste français représente pour lui, modifie d'ailleurs la législation sur l'état de siège le 14 septembre 1941. La loi adoptée marque l'aggravation de cette répression, notamment contre les communistes, et instaure un « état de guerre fictif civil » qui prépare à des juridictions civiles d'exception⁴³. Inspiré par l'expérience de la répression exercée par la justice militaire durant la Première Guerre mondiale qu'il avait dénoncée naguère, Joseph Barthélemy, devenu ministre de la Justice de Vichy, défend l'idée que le pouvoir civil doit diriger la guerre et que seules des juridictions civiles (les Sections spéciales et le Tribunal d'État), doivent juger les civils. En 1944, cette réponse politique et juridique radicale à la situation de guerre intérieure crée un contexte favorable à des juridictions encore plus répressives, les cours martiales, symboles de la justice expéditive⁴⁴.

41. Sur le sujet, voir Florent Gouvenet et Léo Rosell, « Les députés du PCF privés de leur liberté (1939-1943) : la prison comme lieu politique », *Histoire politique* [online], 52, 2024 et Florent Gouvenet, « Le procès des députés communistes (mars-avril 1940) », dans Pierre Allorant, Walter Badier et Noëlline Castagnez (dir.), *Procès politiques : tribune ou tremplin pour l'opposition ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2024.

42. Florent Gouvenet, « L'anticommunisme d'État en France au XX^e siècle », *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe* [en ligne], 2023 ; Olivier Dard, Noëlline Castagnez, Maxime Launay et Jean Vigreux (dir.), *L'anticommunisme en France et en Europe, 1917-1991*, Rennes, PUR, 2025.

43. Anne Simonin, *Le déshonneur dans la République*, op. cit.

44. « La justice des années sombres : 1940-1944 », dossier de la revue *Histoire de la justice*, 14, 2001.

Si l'on revient au déclenchement de la guerre en 1939-1940, il est frappant de constater que l'armée avait anticipé de longue date, dès le début des années 1930, le cadre juridique d'une future guerre avec l'Allemagne dans le cas où celle-ci serait couplée à une insurrection déclenchée par le parti communiste. Plusieurs études d'état-major, dont l'une particulièrement importante approuvée par Philippe Pétain en 1932, intitulée « Note sur la défense de la Région parisienne contre l'ennemi intérieur en temps de guerre », décrivaient le communisme comme une menace d'ordre militaire supposant des mesures de contre-insurrection pour empêcher que ne s'ouvre un front intérieur en cas de guerre⁴⁵. Selon cette logique, l'état de siège s'avérerait essentiel pour organiser une répression rapide à travers une couverture spatiale du territoire par les forces de police et l'armée.

Si les choses ne vont pas encore jusque-là au printemps 1940, la répression anticommuniste et le maintien de l'ordre sont effectivement devenus des sujets de préoccupation de premier ordre pour les autorités civiles, inquiètes de l'accroissement des pouvoirs de l'armée depuis le début de la guerre et instruites par l'expérience précédente de la Grande Guerre où les militaires avaient dépassé leurs attributions et provoqué de fortes tensions avec le gouvernement⁴⁶. En pleine défaite, alors que des rumeurs d'un coup d'État militaire parcourent la classe politique et que de fortes tensions opposent le généralissime Weygand au président du Conseil, Paul Reynaud, et à son ministre de l'Intérieur, Georges Mandel, le gouvernement adopte le 16 juin 1940 – juste avant la démission de Paul Reynaud ce même jour – un décret modifiant la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège dans le but de dessaisir l'autorité militaire d'une partie des pouvoirs exceptionnels de police qui lui sont dévolus. Rien ne doit laisser à penser aux militaires qu'ils peuvent prendre des initiatives relevant

45. Georges Vidal, « L'armée française face au problème de la subversion communiste au début des années 1930 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 204, 2001, p. 41-65.

46. Pour ne s'en faire qu'une idée, voir Jean-Christophe Notin, *Foch*, Paris, Perrin, 2008.

normalement des compétences de l'autorité politique⁴⁷. Le retrait de ces pouvoirs, pourtant réputés incessibles, manifeste « la défiance dans laquelle le pouvoir civil tient désormais l'autorité militaire dans la République vaincue⁴⁸ ».

Au-delà de ce vif conflit politico-militaire, le caractère inédit de cet état de siège civil a des conséquences juridiques majeures à plus long terme. Comme l'a montré Anne Simonin, ce décret du 16 juin 1940 a été repris en 1944 par les juristes de la France libre au moment d'établir le Gouvernement provisoire pour permettre d'assurer la continuité de la République. En effet, inspiré par le décret Reynaud-Mandel, le Comité français de la libération nationale considère que, sur le plan du droit, la République a été juridiquement maintenue entre 1940 et 1944 grâce à ce décret sur l'état de siège, invalidant le régime de Vichy instauré après le vote du 9 juillet 1940 (au cours duquel le Parlement avait voté une résolution « tendant à réviser les lois constitutionnelles »). Alors qu'il n'a jamais été suspendu sous Vichy, l'état de siège, parce qu'il « suppose la sauvegarde de l'État ou de l'ordre établi et non la création d'un ordre nouveau », interdisait une révision constitutionnelle telle que celle entreprise par la « révolution nationale⁴⁹ ». Autrement dit, il permet de pointer, selon les juristes de la France libre, l'inconstitutionnalité du régime de Vichy. Le 16 juin 1940 marque ainsi le début de la solution juridique qui, à travers la continuité d'un régime d'exception, rétablit à la Libération la légalité républicaine⁵⁰.

Si, depuis la levée de l'état de siège le 12 octobre 1945, il n'a plus été fait usage de cet état d'exception jusqu'à aujourd'hui sur le territoire métropolitain, cela ne signifie pas sa disparition du droit français ou du débat juridique⁵¹. Tandis que la Constitution

47. Georges Vidal, *L'armée française et le communisme*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2023.

48. Anne Simonin, *Le déshonneur dans la République*, op. cit.

49. François Saint-Bonnet cité dans Anne Simonin, *Le déshonneur dans la République*, op. cit.

50. Ibid.

51. Décret n° 45-2331 du 12 octobre 1945 relatif à la levée de l'état de siège sur le territoire métropolitain (89 départements plus le territoire de Belfort), JORF du 13 octobre 1945.

du 27 octobre 1946 ne comportait pas initialement de disposition particulière relative à l'état de siège (il faut attendre la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 pour qu'il soit inscrit dans l'article 7), la Constitution du 4 octobre 1958 l'organise précisément : conformément à son article 36, il ne peut être décrété qu'en Conseil des ministres et il ne peut être prorogé au-delà de douze jours qu'avec l'autorisation du Parlement.

LA CRÉATION DE L'ÉTAT D'URGENCE LORS DE LA GUERRE D'ALGÉRIE

Dans le contexte politique et militaire profondément instable du conflit colonial en Algérie, un second régime dérogatoire est créé avec la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Ce nouveau mécanisme juridique permet à l'État de faire face, par décret pris en Conseil des ministres, soit à des atteintes graves à l'ordre public, soit à des calamités publiques pouvant concerner tout ou partie du territoire. Adopté dans un contexte de violences insurrectionnelles, il est appliqué immédiatement après sa promulgation dans les territoires français d'Algérie.

Préparée par le gouvernement de Pierre Mendès France, sous la houlette du ministre de l'Intérieur, François Mitterrand, la loi est défendue par le successeur de ce dernier à la place Beauvau, le radical Maurice Bourgès-Maunoury, ministre de l'Intérieur au sein du gouvernement d'Edgar Faure⁵². Elle procède du choix politique de ne pas avoir recours à l'état de siège : le gouvernement a en effet exploré les différentes possibilités juridiques à sa disposition et a jugé qu'une nouvelle législation valait mieux que l'état de siège pour mettre rapidement un terme à la rébellion qui a éclaté dans les départements algériens depuis la « Toussaint Rouge », en novembre 1954, et dont la principale modalité d'action est l'organisation de nombreux attentats terroristes. Outre le fait que de nombreux parlementaires n'entendent pas valider l'état de siège en ce qu'il constitue selon eux un régime liberticide, c'est surtout les conséquences politiques et juridiques d'une

52. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005) », art. cité.

telle activation qui suscitent les principales craintes. Comme l'explique dans ses mémoires Edgar Faure, « la simple vérité [est] que le terme état de siège évoque irrésistiblement la guerre et que toute allusion à la guerre devait être soigneusement évitée à propos des affaires d'Algérie⁵³ ». Dans cette guerre qui ne dit pas son nom et où le terme d'« événements » est privilégié pour qualifier la situation, l'activation de l'état de siège reviendrait *ipso facto* à reconnaître aux nationalistes du FLN, qui se perçoivent comme des combattants dans une guerre contre la France, un statut militaire. Sans ce statut, le conflit en Algérie demeure une affaire interne de maintien de l'ordre et les personnes arrêtées ne peuvent prétendre aux mêmes droits que les prisonniers de guerre. Déclarer l'état de siège reviendrait finalement à prendre un double risque : non seulement celui de donner du crédit aux revendications indépendantistes algériennes, puisque cet état d'exception renvoie principalement à un affrontement avec une puissance étrangère, mais aussi de contribuer à internationaliser le dossier algérien et de permettre à l'ONU d'affirmer sa compétence⁵⁴.

L'état d'urgence est considéré par nombre de juristes comme un « faux-nez de l'état de siège⁵⁵ ». Pour autant, l'autorité civile « qui conserve ses compétences en matière d'ordre public et de police, se voit dotée de compétences exorbitantes plus étendues encore que ne l'étaient celles de l'autorité militaire dans le cadre de la loi de 1849⁵⁶ ». Cette situation fait dire à Roland Drago, qui s'est attaché le premier à comparer les deux régimes dérogatoires, que l'état d'urgence porte bien plus atteinte aux libertés

53. Edgar Faure, *Mémoires. Si tel doit être mon destin ce soir*, t. 2, Paris, Plon, 1987, p. 197.

54. De fait, l'ONU affirma tout de même sa compétence. Voir Sylvie Thénault, *Algérie : des « événements » à la guerre. Idées reçues sur la guerre d'indépendance algérienne*, Paris, Le Cavalier bleu, 2012, p. 89-95.

55. Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues, *L'état d'urgence sécuritaire et sanitaire*, op. cit., p. 61.

56. Sébastien Le Gal, « Réformer les législations d'exception », art. cité, §5.

publiques que l'état de siège⁵⁷. Cette nouvelle loi permet en effet de transférer des prérogatives administratives et d'en accorder de nouvelles aux autorités civiles : le contrôle des déplacements, des réunions, l'éloignement de certaines personnes suspectes et les assignations à résidence, la réglementation du séjour dans certaines zones, la remise d'armes, la collecte de renseignements, ainsi que, dans certaines conditions, les perquisitions de jour et de nuit, le contrôle de la presse, des spectacles et des émissions de radio. La loi sur l'état d'urgence revient donc à contourner systématiquement l'armée, sauf en matière judiciaire puisque, en vertu de son article 12, celle-ci est confiée aux autorités militaires⁵⁸.

Par une ordonnance du 15 avril 1960, le pouvoir gaulliste modifie nettement le dispositif initialement pris en 1955. Il établit que l'état d'urgence peut désormais, à l'image de l'état de siège, être déclaré par décret en Conseil des ministres, autrement dit par le chef de l'État et son gouvernement, puis prorogé par le Parlement au-delà de douze jours. Cette nouvelle modalité du déclenchement de l'état d'urgence, jusqu'ici de la compétence du Parlement, reflète l'entreprise engagée depuis le début de la V^e République de renforcer le pouvoir exécutif. Une pareille présidentialisation avait été décidée pour l'état de siège dès 1958 dans le texte constitutionnel. Il faut resituer cette décision dans le contexte du début de l'année 1960, lorsque la semaine des barricades, en janvier, avait révélé une certaine passivité et même la complicité d'une partie de l'armée avec les Français d'Algérie qui manifestent leur opposition à l'autodétermination envisagée par le général de Gaulle⁵⁹. Alors que l'état de siège a été décrété à Alger pour empêcher l'insurrection des ultras de prendre de l'ampleur, il n'a pas pu être appliqué : des convois extérieurs, chargés d'hommes et de munitions, franchissent les barrages

57. Roland Drago, « L'état d'urgence (lois des 3 avril et 7 août 1955) et les libertés publiques », *Chronique constitutionnelle française*, RDP, 1955.

58. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, *JORF* n° 0085 du 7 avril 1955.

59. Voir le récit qu'en fait Jean Daniel dans *De Gaulle et l'Algérie. La tragédie, le héros et le témoin*, Paris, Seuil, 1986.

de l'armée grâce à des militaires complaisants et viennent ainsi renforcer les barricades ; des fraternisations avec les civils sont signalées et de nombreux réservistes en possession d'armes de guerre – car chargés par l'armée d'assurer la défense des quartiers – se sont signalés au sein du mouvement insurrectionnel⁶⁰. Si les chefs militaires sont restés fidèles, le général de Gaulle doute du loyalisme d'une partie de l'armée. L'ordonnance du 15 avril 1960, adoptée quelques mois après la fin de la semaine des barricades, en tire la conclusion en renforçant l'état d'urgence qu'il calque sur l'état de siège. À l'avenir, les militaires peuvent être contournés. Cette décision s'avère particulièrement utile un an plus tard lors du putsch des généraux d'avril 1961.

Sur décision du général de Gaulle, l'état d'urgence est en effet appliqué sur l'ensemble du territoire métropolitain à partir du 23 avril 1961 – pour la première fois sous la V^e République – afin de faire face au « quarteron de généraux en retraite », pour reprendre l'expression gaullienne. Ce n'est pas le moindre des paradoxes que de voir ce régime dérogatoire, instauré pour réprimer les nationalistes algériens en 1955, être utilisé contre leurs adversaires⁶¹. Cette mesure est articulée, pour l'unique fois sous la V^e République, avec l'usage des pouvoirs exceptionnels pris par le président de la République en application de l'article 16 de la Constitution. Superposant deux pouvoirs exceptionnels pour lutter contre ce *pronunciamiento*, le chef de l'État suspend le fonctionnement régulier des pouvoirs de la République sans qu'il ait de réels contre-pouvoirs face à lui. Inspiré par le souvenir de l'effondrement de 1940, le général de Gaulle estimait de longue date qu'une situation sans précédent supposait de sortir des processus ordinaires et du cadre traditionnel, que tout homme d'État

60. Jacques Frémeaux, « Les barricades d'Alger (24 janvier-1^{er} février 1960) », dans Alain Corbin et Jean-Marie Mayeur (dir.), *La barricade*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 1997, p. 497-511.

61. Les généraux putschistes ont par ailleurs déclenché le 21 avril, de façon parfaitement illégale, l'état de siège.

se doit de prendre les mesures nécessaires lorsque les pouvoirs publics constitutionnels sont bafoués ou mis en danger⁶².

Créé pour répondre directement au terrorisme qui sévit en Algérie, l'état d'urgence offre des conditions d'ouverture bien plus larges et plus souples que celles fixées pour l'état de siège. La loi, comme l'a démontré Sylvie Thénault, a d'abord servi de laboratoire en Algérie (du 7 avril 1955 au 7 août 1955), puis a été prorogée et exportée vers la métropole⁶³. Elle n'a pas été constitutionnalisée, contrairement à l'état de siège. Que ce soit pour mettre un terme aux soulèvements indépendantistes en Nouvelle-Calédonie en 1985 et en 2024, aux émeutes en banlieue en 2005, aux vagues d'attentats en 2015 ou encore en 2020 lors de la crise sanitaire de la Covid-19, l'état d'urgence s'est imposé comme le moyen privilégié pour l'exécutif de gouverner en cas de crise. Son recours accru depuis le début du XXI^e siècle, souligne en creux combien l'état de siège est devenu rare, voire obsolète.

DES TENTATIVES DE RÉFORME ABANDONNÉES

Tombé dans l'oubli pendant plus de vingt ans, l'état de siège ne laisse pourtant pas indifférentes les administrations qui, à plusieurs reprises, envisagent de réformer cette partition entre état d'urgence et état de siège.

Un premier projet de révision des textes sur l'état de siège et l'état d'urgence est lancé en Conseil de défense le 22 juillet 1966. Resté au point mort, il est relancé à l'automne 1968, dans un projet

62. Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, 1 : *L'Appel*. 1940-1942, Paris, Plon, 1954, p. 65-66.

63. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005) », art. cité ; Sylvie Thénault, « Des couvre-feux à Paris en 1958-1961 : Une mesure importée d'Algérie pour mieux lutter contre le FLN ? », *Politix*, 84, 2008, p. 167-185 ; Sylvie Thénault, « L'état d'urgence, une loi coloniale ? », dans Rafaëlle Maison, Olga Mamoudy (dir.), *Autour de l'état d'urgence français. Le droit politique d'exception, pratique nationale et sources internationales*, Institut universitaire Varenne, 2018.

de loi unique sur les « états d'exception⁶⁴ ». Les événements de mai, qui avaient vu l'État manquer de vaciller et l'éventualité d'un recours aux pouvoirs exceptionnels par de Gaulle sérieusement envisagée⁶⁵, expliquent ce projet de loi. Pour les autorités, l'heure est à l'anticipation d'une nouvelle crise. L'objectif de la réforme est d'harmoniser et de renforcer l'articulation entre ces deux régimes d'exception en veillant à une meilleure gradation de leurs effets, tout en ajustant les compétences des autorités civiles et militaires. Pour l'administration militaire, l'objet de la réforme des « états d'exception » évolue cependant : à l'indispensable mise en cohérence des « états d'exception », succède bientôt un projet plus limité, celui d'aligner les compétences respectives des autorités militaires et civiles. La tentative est toutefois dans l'impasse et le projet de réforme est abandonné en 1971. Une note administrative évoque des « rumeurs⁶⁶ » selon lesquelles le projet serait resté en suspens pour éviter des tensions, comme celles survenues en République fédérale d'Allemagne, où une forte mobilisation populaire contre une loi similaire (avec des mesures exceptionnelles en faveur de l'armée allemande) avait eu lieu, 100 000 personnes ayant défilé à Bonn le 11 mai 1968⁶⁷. Incitées à la prudence, les autorités françaises ne veulent pas prêter le flanc à des critiques dans ce contexte inflammable. Si le désir de lutter contre les atteintes à l'ordre public est fort, le souhait de ne pas donner le moindre signe pouvant être interprété

64. SHD, GR 7 T 386, EMAT/Bureau des personnels civils : État de siège (dossier 2) (1910-1971) et GR 1 R 96, Cabinet du ministre : État d'urgence, état de siège, logistique de crise (dossier 6) (1965-1969). Voir aussi l'article de Sébastien Le Gal, « Réformer les législations d'exception », art. cité.

65. Le recours aux pouvoirs exceptionnels a donné lieu à une réflexion assez approfondie à l'Élysée, notamment par Bernard Ducamin, conseiller technique chargé des questions juridiques et institutionnelles au secrétariat général de la présidence de la République. Voir Philippe Artières et Emmanuelle Giry (dir.), *68, les archives du pouvoir. Chroniques inédites d'un État face à la crise*, Paris, L'Iconoclaste/Archives nationales, 2018, p. 74-79.

66. EMAT/3^e Bureau/Section EPO, « Point de la question à la date du 5 novembre 1969 ». SHD, GR 7 T 386.

67. Hélène Miard-Delacroix, *Le défi européen de 1963 à nos jours*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2011, p. 139.

comme un renforcement des pouvoirs des militaires en situation de crise intérieure prévaut.

De ce point de vue, cette conclusion entre en cohérence avec la non-intervention de l'armée en Mai 68 : déployée lors des journées de juin 1848, à la manœuvre dans la répression de la Commune en 1871, mobilisée lors des conflits sociaux à l'exemple de Fourmies en 1891 ou en contexte colonial comme lors de la fusillade de la rue d'Isly en 1962, l'armée ne prenait plus part aux soubresauts intérieurs en Mai 68, contrairement à ce qui avait prévalu vingt ans plus tôt lors des grèves – dites insurrectionnelles – de 1947. Il y avait là l'aboutissement d'un long processus écartant définitivement l'usage de l'armée à des fins de maintien de l'ordre, entamé avec la création des forces spécialisées dans le maintien de l'ordre, les gendarmes mobiles et les CRS⁶⁸.

Une seconde tentative, à la fois politique et administrative, en faveur d'une réforme des régimes d'exception a lieu dans le contexte antiterroriste des années 2010. Cette réforme n'a pas non plus vu le jour. Lors d'une audition en vue de la publication des conclusions d'une mission d'information de la Commission de la défense nationale et des forces armées relative à la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, le général Didier Brousse identifiait « 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 siège⁶⁹ ». Le général, faisant directement référence à la difficulté de s'adapter à la menace terroriste, estimait ainsi que l'attribution à des militaires de prérogatives de police judiciaire, même ponctuelles, devraient pouvoir avoir lieu, notamment pour procéder à des fouilles au corps ou des perquisitions. Le général Brousse, secondé par le Secrétariat général à la défense et la

68. Jean-Marc Berlière, *Le monde des polices en France, XIX^e-XX^e siècles*, Bruxelles, Complexe, 1996, p. 119-121. Voir aussi Édouard Ebel, Laurent Lopez et Jean-Noël Luc (dir.), *Gendarmerie mobile et maintien de l'ordre, XIX^e-XXI^e siècle*, Paris, Presses de Sorbonne Université, 2025.

69. Rapport d'information n° 3846, mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, 22 juin 2016, p. 133, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3864.pdf>.

sécurité nationale (SGDSN), précisait alors que « la poussée en ce sens était très forte, y compris au sein des armées », alors qu'elle retombe à la faveur de la raréfaction des attentats terroristes. Ayant finalement tranché en faveur d'un « contraste fort entre les armées et les forces de sécurité intérieure », le SGDSN préservait ainsi la distinction entre les deux régimes dérogatoires. Ce que cette discussion révèle est notamment une adaptation des positions des acteurs de la sécurité intérieure au contexte de la menace, sans pour autant avoir recours à l'état de siège et lui préférant l'état d'urgence.

TRANSFORMATIONS DU CONTEXTE STRATÉGIQUE DEPUIS 2022 ET RÉTROACTIONS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Un recours préférentiel à l'état d'urgence a donc été la norme sous la V^e République dès lors que survenaient des troubles à l'ordre ou à la sécurité publics. Cependant, les transformations récentes du contexte stratégique, notamment depuis la guerre en Ukraine, nécessitent que soit posée la question d'un dispositif offrant une plus grande liberté d'action aux forces armées sur le territoire national.

Or une atteinte par une puissance étrangère à l'intégrité territoriale d'un pays ami n'implique pas automatiquement le déclenchement de l'état de siège. D'autres dispositions permettant le recours aux forces armées pour ce type de menaces seraient aussi pertinentes sans avoir à déclarer l'état de siège, que cela soit dans le cadre de mesures relatives à la Défense opérationnelle du territoire (DOT) sur une portion réduite du territoire⁷⁰, dans le cadre de la participation militaire à la défense et la sécurité civiles⁷¹, d'une réquisition⁷² ou d'une demande de concours. Ces différentes possibilités relèvent cependant du bas du spectre de la conflictualité.

70. Article R*1421-1 du Code de la défense.

71. Article L1321-2 du Code de la défense.

72. Article L2221-2 du Code de la défense.

À titre d'exemple, les répercussions d'une guerre telle que celle qui a cours en Ukraine pourraient être importantes sur le territoire national. Dans cette perspective, le colonel de gendarmerie Vieillard-Baron invitait à analyser les « rétroactions » d'un affrontement avec une puissance étrangère, même hors des frontières, sur le territoire⁷³. Ces rétroactions seraient multiples, allant d'initiatives pour « empêcher les armées de combattre en s'attaquant à leurs capacités de préparation (entraînement), de projection (zones de rassemblement, flux logistiques, vecteurs de projection) et d'engagement (capacité à durer, centres de commandement) » ou encore pour « empêcher l'engagement de durer, [en s'attaquant] aux moyens de régénération de la force, par exemple aux entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD), notamment les filières de sous-traitance⁷⁴ ». Dans ce cadre, le continuum défense civile-défense militaire impliquerait une collaboration des forces de sécurité intérieures avec les forces armées, elles-mêmes soit projetées, soit concentrées sur des objectifs proprement militaires sur le territoire.

Par ailleurs, si l'on suit les mots du colonel Bert⁷⁵, « les armées représentent, en cas de crise majeure, la force capable de donner un coup d'arrêt décisif à toute menace militarisée, de rester organisée et de fournir des capacités essentielles au secours des populations dans les situations les plus difficiles. En ce sens, elles sont l'*ultima ratio* et leur emploi est un signal définitif qui doit impérativement se traduire par le succès⁷⁶ ». Selon cette logique,

73. Tugdual Vieillard-Baron, « Lutter contre les rétroactions sur le territoire national : quel rôle pour la Gendarmerie nationale ? », *Revue Défense Nationale*, HS13, 2023, p. 175-188.

74. *Ibid.*, p. 177.

75. Le colonel Bert était à l'époque de la publication en charge des questions liées au Territoire national au sein du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

76. Bruno Bert, « [Quelle contribution des armées à la résilience de la nation en cas de crise majeure ?](#) », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale. La vision stratégique de l'Armée de terre*, 2023.

l'état de siège pourrait représenter une solution pour dégager des marges de manœuvre proprement *militaires*.

Seulement, les dispositions liées à l'état de siège sont-elles suffisantes et adaptées pour parer à ces rétroactions ? Si les dispositions juridiques qui encadrent l'état de siège sont claires, la mise en application concrète de celui-ci pourrait se heurter à un déficit de connaissance, de moyens ou de disponibilité des acteurs militaires et civils en situation de commandement. Ce sont donc bien *in fine* des problématiques organisationnelles qui sont en jeu dans la bonne connaissance des effets de cette mesure, et dont l'enjeu est la meilleure connaissance possible des libertés d'action que l'état de siège dégage.

Par ailleurs, pour reprendre les termes du colonel Bert, « l'emploi des armées ne répond pas qu'à des critères techniques, mais également à des critères politiques qui peuvent reposer légitimement sur des logiques subjectives d'appréciation de situation ou de communication de crise⁷⁷ ». Là encore, la dimension politique du déclenchement de l'état de siège, dont on a vu le poids historique, jouerait à plein dans l'acceptation d'une telle mesure et pourrait entraver son application concrète.

Dans le cas d'une stratégie hybride d'instrumentalisation de la contestation par une puissance étrangère, la possibilité d'une intervention des forces armées contre des compatriotes pourrait être instrumentalisée pour dénoncer une intervention d'un État contre sa propre population, ce qui pourrait brouiller la légitimité de l'intervention. De ce possible brouillage dépend donc une information la plus claire possible concernant les effets possibles du dispositif, et, bien entendu, ce qu'il ne permet pas.

III. DÉFIS ET ADAPTATIONS ORGANISATIONNELS LORS DE LA MISE EN PLACE DE L'ÉTAT DE SIÈGE

En tant qu'il transfère une partie des pouvoirs depuis l'autorité civile vers l'autorité militaire, l'état de siège aurait nécessairement des conséquences organisationnelles, à plusieurs échelles. En matière d'organisation territoriale, la continuité du dialogue civilo-militaire serait essentielle pour organiser le transfert de pouvoir.

LES CONSÉQUENCES DE L'ÉTAT DE SIÈGE SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE INTERARMÉES DE DÉFENSE (OTIAD)

La chaîne OTIAD est le cadre dans lequel s'organise la coordination des moyens civils et militaires de défense du territoire.

Au niveau national, sous l'autorité du Premier ministre (ou d'un autre ministre)¹ la Cellule interministérielle de crise (CIC) pilote l'action du gouvernement en matière de gestion des crises majeures. En cas de besoin, l'instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile prévoit un recours aux armées lorsque les moyens de l'autorité civile sont estimés « indisponibles, inadaptés, inexistants, insuffisants ». Selon cette règle dites des « 4i », les autorités civiles confient aux armées le soin de réaliser « un effet à obtenir », selon l'expression militaire consacrée, qui prend la forme d'une demande de concours ou de réquisition. Pour la chaîne de commandement militaire, l'État-major des armées (EMA) donne les directives, et le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) est son opérateur sur le territoire national.

1. En principe, le ministre de l'Intérieur lorsque la crise a lieu sur le territoire national, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour les crises extérieures.

77. *Ibid.*

Dans le cadre de sa prise de fonctions en tant que chef d'état-major de l'armée de terre, le général Bosser a lancé en 2015 un recentrement de la réflexion stratégique sur le territoire national. Le concept STENTOR, développé en 2022 par l'État-major des armées, de « fixer l'organisation du commandement sur le territoire national (TN) et ses approches (Europe et Méditerranée) en vue d'être plus efficace et intégré avec nos alliés », se concrétise sous la forme d'une organisation du commandement interarmées sur le TN métropolitain, fondée sur des structures permanentes, capables de s'adapter avec agilité aux conditions de la conflictualité.

L'aboutissement de cette réflexion est la création en juillet 2023 de l'État-major interarmées du territoire national métropolitain (EMIA-TN). Aux ordres du CPCO, il est la tête de chaîne de l'Organisation territoriale interarmées de défense en métropole. Il participe à la préparation et à la conduite des opérations interarmées dans le milieu terrestre, sur le territoire national métropolitain, dans le cadre de la sécurité intérieure, de la défense militaire, de la défense civile et du soutien nation hôte dans le cadre de l'OTAN. Il assure la coordination avec les organisations existantes dans les autres milieux, s'agissant en particulier des postures permanentes aérienne, maritime et cyber, en complément national de la coordination déjà assurée par le niveau zonal. Il peut se voir confier par le CPCO un rôle de PC opératif national terrestre en cas de crise grave touchant tout le TN ou plusieurs zones de défense².

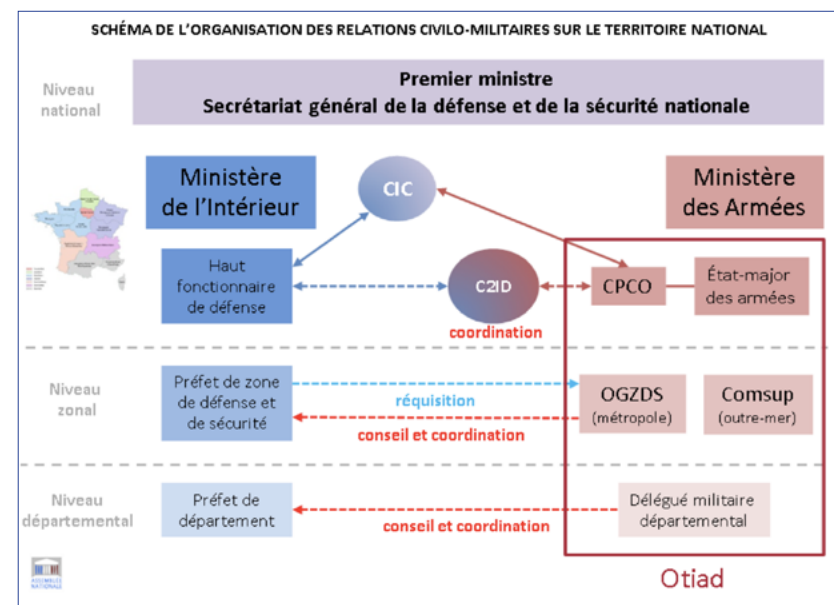
Des commandements opératifs/tactiques peuvent également agir au niveau national, via :

- le Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) ;
- le Commandement de la cyberdéfense (COMCYBER) ;
- la défense spatiale est assurée par le Commandement de l'espace (CDE) ;

2. Doctrine interarmées DIA-3.0_CEO_L2_TN (2022), https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cicde/20220330_NP_EMA_CICDE_DIA-3.0_L2_TN2021_V2_vf.pdf.

Figure 1

Schéma de l'organisation des relations civilo-militaires sur le territoire national, 2020³



Au niveau zonal, le préfet de zone de défense et de sécurité est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité. La structure de commandement militaire sur le territoire national est représentée par plusieurs entités⁴ correspondant aux différents milieux :

- les 7 états-majors de zone de défense et de sécurité (EMZDS) en métropole ;
- les 5 Commandements supérieurs (COMSUP) en outre-mer ;

3. Source : « Mission d'information "flash" de la défense sur les relations civilo-militaires nationales et à la lumière de la crise de la Covid-19 », Commission de la défense nationale et des forces armées, <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/313003/3040640/version/2/file/Rapport+relations+civilg-militaires.pdf>.

4. Ces éléments sont précisés dans la Doctrine interarmées DIA-3.60 du CICDE.

- le Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) ;
- les Commandements des zones maritimes (CZM) sont compétentes pour chaque façade maritime du territoire (mer Méditerranée, océan Atlantique, Manche et mer du Nord)⁵ ;

Au niveau départemental, des préfets de département représentent l'autorité de l'État dans leurs zones de compétences. Ils sont conseillés pour les questions militaires par le délégué militaire départemental (DMD), qui dispose lui-même d'une délégation militaire départementale.

L'article L. 2121-2 du Code de la défense indique que l'état de siège transfère les pouvoirs des autorités civiles en matière de maintien de l'ordre et de police aux autorités militaires. Ce transfert s'appuierait sur la chaîne de commandement énoncée ci-dessus. La substitution de l'autorité militaire à l'autorité civile n'est donc pas totale, elle ne concernerait que les mesures visant le maintien de l'ordre et ne serait effective que sur la partie du territoire sur laquelle l'état de siège a été déclaré.

En vertu de la doctrine interarmées relative au commandement des engagements opérationnels sur le territoire national⁶, et du fait de ce transfert partiel de certains pouvoirs administratifs vers l'autorité militaire, les opérations basculeraient sous le pilotage de l'EMA via le CPCO et l'EMIA-TN. Au niveau des zones de défense et de sécurité (ZDS), les préfets transféreraient partiellement leur autorité à l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS)⁷. Le préfet de département garderait cependant l'essentiel de ses autres

5. L'officier amiral à la tête d'un Commandement de zone maritime cumule trois fonctions distinctes. Il est à la fois commandant de zone maritime, commandant d'arrondissement maritime et préfet maritime.

6. DIA-3.0 relative au Commandement des engagements opérationnels sur le territoire national (2022).

7. La DIA-3.60 du CICDE précise que « la mise en œuvre des mesures non permanentes de DOT incombe aux OGZDS, commandants désignés par le CEMA, qui exercent alors les pouvoirs de commandants supérieurs (permanents et interarmées) », p. 24.

missions. En cas d'état de siège, le délégué militaire départemental (DMD) représenterait l'OGZDS dans le département.

Pour ce qui concerne la rédaction des actes administratifs, l'autorité militaire en aurait la responsabilité et serait soutenue par les administrations : par exemple, une administration préfectorale dans une zone de sécurité préparerait des arrêtés qui seraient signés par l'OGZDS au lieu du préfet.

Il importerait également de s'appuyer sur les capacités existantes dans les préfetures. Ces dernières disposent notamment, dans chaque département, d'un Centre opérationnel départemental (COD) ainsi que de l'appui de divers réseaux sociaux – pour ne mentionner que ces outils – qu'elles pourraient mettre à disposition de l'autorité militaire. Cela suppose que les autorités militaires se soient au préalable rapprochées des autorités préfectorales afin de bien en connaître le fonctionnement.

Le cursus des militaires de la chaîne OTIAD et des DMD pourrait utilement être complété par une formation à ces outils.

Si le CPCO a une action de commandement sur le niveau opérationnel, la coordination inter-domaines et interarmées sur le territoire national peut être améliorée. La création de l'EMIA-TN est un signal récent de la prise en compte de ce manque, mais cette fonction de coordination doit être précisée et élargie au volet interministériel (notamment avec le ministère de l'Intérieur) et international (OTAN, partenaires frontaliers).

LA COORDINATION DES ARMÉES AVEC LES FORCES DE POLICE ET DE GENDARMERIE

En premier lieu, l'état de siège ne prévoit en aucun cas le transfert de pouvoirs judiciaires à l'autorité militaire. Par conséquent, si la police et la gendarmerie nationales pourraient se voir confier des missions de nature administrative par l'autorité militaire en cas de déclenchement de l'état de siège, l'exercice des missions de police judiciaire restera une prérogative de la police et de la gendarmerie.

La police nationale, institution civile présente dans toutes les grandes agglomérations du pays, ne participe pas à la Défense opérationnelle du territoire (DOT), mais elle viendrait cependant appuyer l'action des armées.

La gendarmerie est, elle, définie comme une force armée⁸ instituée pour veiller à l'exécution des lois. Disposant d'un vaste réseau de plus de 3 000 casernes réparties sur tout le territoire, elle serait un maillon indispensable à la DOT. En outre, la gendarmerie, contrairement à la police, est compétente pour exercer la police judiciaire militaire⁹.

Cette différence notable dans les missions amène un certain nombre de questions stimulantes en lien avec les recherches les plus contemporaines sur la dimension spatiale du maintien de l'ordre¹⁰. La possibilité d'une application localisée des mesures de l'état de siège sur le territoire métropolitain permet par exemple de s'interroger sur la division spatiale du travail entre action des unités militaires, gendarmerie comprise, et des forces de sécurité intérieure (FSI). Aussi, la spatialité de l'implantation militaire préexistante comme celle des unités de gendarmerie et de leur maillage précité pourraient jouer sur l'efficacité de la réponse opérationnelle.

L'ÉTAT DE SIÈGE ET LA MOBILISATION DES RÉSERVES

L'état de siège permet-il de dégager des marges de manœuvre pour les armées ? La question qui est ici posée est celle d'une possibilité accrue d'avoir recours aux forces militaires qui composent les réserves.

Il existe une multiplicité de réserves, qui peuvent être réparties en trois types. Le premier est la réserve opérationnelle d'emploi,

8. L'article R3225 du Code de la défense précise que « La gendarmerie nationale fait partie intégrante des forces armées ».

9. Articles L.212-2 à L.212-6 du Code de justice militaire.

10. Lucie Bony, Muriel Froment-Meurice, Marion Lecoquierre, « Les dimensions spatiales du maintien de l'ordre. Introduction », *Carnets de géographes* [en ligne], 15, 2021.

dite RO1 (de premier niveau), qui rassemble des civils engagés par contrat auprès d'une dizaine de composantes des ministères des Armées et de l'Intérieur. Au total, ces réservistes opérationnels représentent 77 000 volontaires en 2021. Ils forment la Garde nationale, dont le secrétariat général de la Garde nationale est l'instance permanente.

La deuxième est une réserve de disponibilité, dite RO2 (de deuxième niveau), qui concerne les militaires et les policiers soumis à une obligation de disponibilité de cinq ans après avoir mis fin à leur carrière.

La troisième enfin est composée des réserves civiques et citoyennes, leur degré de préparation opérationnelle est plus limité.

Les dispositions législatives encadrant l'emploi des réserves sont indépendantes de celles définissant les régimes juridiques d'exception. En l'état donc, l'état de siège ne permet pas de mobiliser les réserves. Pour obtenir une réquisition de personnes, l'état de siège devra donc être assorti des différents régimes juridiques de mobilisation de personnes prévus par le Code de la défense.

Le Code de la défense prévoit cependant des régimes de défense plus appropriés à un engagement d'envergure et à même d'être activés de façon graduelle selon l'intensité de la crise. La mise en garde et la mobilisation, décrétées en Conseil des ministres sans durée ni préavis définis, permettent un recours immédiat aux réservistes en cas de menaces et de risques susceptibles d'affecter la vie de la nation.

Mesures particulièrement graves et fortes de conséquences, ces deux régimes sont pensés contre un risque d'agression extérieure ou d'invasion du territoire national. Ainsi, dans le cas de leur activation, les dispositions statutaires qui s'appliquent aux réservistes opérationnels assureraient aux forces une ressource supplémentaire grâce à des rappels imposés (et non plus selon les modalités du volontariat), adaptés à la situation opérationnelle ainsi qu'à son évolution.

En deçà, afin de faciliter l'utilisation de réserves militaires et civiles en cas de crise majeure dont l'ampleur mettrait en péril la continuité de l'État, la sécurité de la population ou la capacité

de survie de la nation, la loi du 28 juillet 2011 institue un dispositif particulier de mobilisation des réserves appelé « réserve de sécurité nationale » (RSN), convoqué sur ordre du Premier ministre, par décret. Les réservistes sont alors dans l'obligation de rejoindre leur affectation sous peine d'amende, pour une durée maximale d'un mois, renouvelable. Cette loi n'a jamais été utilisée à ce jour.

Cependant, si le cadre législatif pour mobiliser les réserves, hérité pour partie de la conscription, existe toujours, le processus de mobilisation nécessite quant à lui d'être reconstruit, d'autant qu'il n'y a pas eu de mobilisation depuis la Seconde Guerre mondiale. Décidé par un décret en Conseil des ministres du président de la République (mobilisation générale ou partielle), une telle décision comporte une forte portée politique et un impact considérable sur la population.

Un premier enjeu est d'ordre temporel afin de permettre la mobilisation de la réserve opérationnelle très en amont d'une éventuelle phase d'affrontement. Un second enjeu est de fédérer les nombreux acteurs et d'arbitrer entre les multiples sollicitations auxquelles ils feront face.

Une connaissance approfondie du profil des réservistes apparaît par ailleurs nécessaire afin de cibler au mieux leurs compétences particulières et la manière de les utiliser pour les postes les plus opportuns¹¹.

La loi de programmation militaire 2024-2030 entend prendre en compte ces enjeux et plusieurs dispositifs complémentaires visant à recenser en amont les personnes compétentes susceptibles d'être mobilisées afin de faire face à des situations de crise.

La refonte du droit des réquisitions a permis d'insérer dans le Code de la défense une disposition permettant d'ordonner « le recensement, parmi les personnes, les biens et les services susceptibles d'être requis [...], de ceux que chaque ministre peut, dans les limites de ses attributions, soumettre à tous les essais ou

11. Ces différents éléments nous ont été communiqués par le Secrétariat général de la Garde nationale, nous les en remercions.

à tous les exercices qu'il juge indispensables », dans la limite de cinq jours par an¹².

L'objectif de cette disposition est de donner à l'État une vision exhaustive des ressources mobilisables en fonction des menaces. Elle permet plus largement d'avoir dès le temps de paix un vivier de personnes volontaires et/ou susceptibles d'être réquisitionnées, qualifié de « personnel de complément », susceptible d'être convoqué en cas de mobilisation ou de mise en garde pour mener des missions de défense civile et, en amont, de participer à des exercices afin d'éprouver l'efficacité de ces mesures, de préparer les services publics à ces événements de crise et de renforcer les capacités de résilience de la population face à de tels événements.

Enfin, les opérateurs d'importance vitale sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité imposant à certains de leurs employés de se tenir à leur disposition en cas de « menace susceptible d'affecter la vie de la Nation¹³ ».

LES EFFETS DE L'ÉTAT DE SIÈGE SUR LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES (SSA)

Du point de vue sanitaire, le Service de santé des armées a une double mission de participation à l'offre de soin sur le territoire national et de soutien médical aux forces projetées en opérations.

Le SSA mène actuellement une réflexion avec la Direction générale de la santé (DGS) concernant une hypothèse de saturation des services de soin après un afflux massif de blessés civils et militaires¹⁴.

Dans cette hypothèse, les 8 hôpitaux d'instruction des armées (HIA) sur le territoire métropolitain concentreraient leurs efforts sur le territoire national. Pour pouvoir se concentrer sur ces missions, un travail de délestage et de répartition (hub) des patients

12. Article L. 2211-1 du Code de la défense.

13. Articles L. 1111-1 et L. 1111-2 du Code de la défense.

14. Ces différents éléments sont issus de l'atelier de travail et ont été fournis par le SSA.

civils serait opéré par les HIA vers les hôpitaux civils pour accueillir les flux de blessés et les répartir dans l'offre de soin civile. L'afflux peut être particulièrement important et l'offre de soin des HIA ne représente que 1 % de l'offre de soin totale¹⁵. Quelques milliers, voire dizaines de milliers d'hommes peuvent affluer rapidement. Cette bascule d'effort vers les hôpitaux civils se fait sans distinction de nationalité, et les HIA pourraient ainsi prendre en charge des personnes prenant part au conflit qui ne seraient pas nécessairement françaises ni même membres des armées alliées.

Ce processus serait dynamique dans le temps, et la priorisation des HIA pour des « ayants droit » (militaires, personnalités politiques) peut avoir lieu tant que des praticiens sont disponibles au lit des malades.

A priori, l'état de siège ne modifie pas la coordination entre les HIA et le secteur sanitaire civil, qui est anticipée de manière pragmatique et technique. Le SSA ne dispose pas des moyens d'un pilotage de la coordination sanitaire, qui restera la prérogative du secteur de santé civil. L'attribution des malades suivra de fait des considérations techniques, étant donné les compétences spécifiques des HIA dans l'accueil, le soin et l'accompagnement des traumatisés graves.

Enfin, « dans le contexte général de déflation des ressources des armées prévu par la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019, le SSA a subi une perte importante de ses moyens¹⁶ » qui devrait arriver à son terme avec une remontée en charge progressive des moyens via la loi de programmation militaire 2024. L'enjeu de la reconstruction de la chaîne de production des médicaments, en lien avec la Direction de l'approvisionnement en produits de santé à Orléans est aussi pris en compte¹⁷.

15. Rapport d'information n° 936 (2022-2023) de la Commission des finances du Sénat, « Le service de santé des armées, une pièce maîtresse de notre outil de défense », https://www.senat.fr/rap/r22-936/r22-936_mono.html.

16. *Ibid.*

17. Feuille de route 2024-2030 du Service de santé des armées, <https://www.defense.gouv.fr/sante/actualites/service-sante-armees-publie-sa-feuille-route-2024-2030>.

LA MISE EN PLACE D'UNE JUSTICE MILITAIRE

L'article 700 du Code de procédure pénale prévoit, lorsque l'état de siège est déclaré, qu'un décret en Conseil des ministres peut établir des tribunaux territoriaux des forces armées (TTFA) dans les conditions prévues par le Code de justice militaire (CJM). La compétence des juridictions militaires dépend donc de la nature du péril qui affecte le territoire national et justifie, pour les autorités, le recours à l'état de siège.

Si l'option de les activer est prise, ces TTFA sont compétents pour juger les militaires jusqu'au grade de colonel, capitaine de vaisseau ou assimilé. Le haut tribunal des forces armées (HTFA) conserve quant à lui le jugement des militaires (et assimilés) d'un grade supérieur.

Les TTFA perdurent en même temps que les juridictions habituelles du temps de paix, les juridictions de droit commun spécialisées, compétentes principalement pour les infractions commises par les militaires dans l'exercice du service ou pour les infractions militaires. Les TTFA sont établis sur le territoire national uniquement, soit sur l'ensemble du territoire ou sur une partie de celui-ci. S'ils sont établis en période d'état de siège, ils sont composés de magistrats civils de l'ordre judiciaire et de juges militaires. Il ne revient donc pas aux armées de doter ces juridictions de manière complète.

Pour les crimes et délits commis par les personnels des forces armées ou à leur encontre hors du territoire national, les juridictions spécialisées en matière d'affaires pénales militaires du tribunal judiciaire de Paris resteraient compétentes¹⁸.

Outre le CJM, de nombreuses dispositions relatives à la compétence des juridictions militaires en période d'état de siège sont

18. Article 697-4 du Code de procédure pénale. Contrairement à l'article 699 du Code de procédure pénale qui prévoit le rétablissement de l'ensemble des tribunaux des forces armées en temps de guerre, l'article 700 du même Code relatif à l'état de siège ne prévoit que le rétablissement des tribunaux territoriaux des forces armées. Les juridictions de droit commun spécialisées du tribunal judiciaire de Paris resteraient alors compétentes pour les infractions commises hors du territoire français par ou à l'encontre des membres des forces armées, comme en temps de paix.

prévues dans le Code de la défense afin de poursuivre et juger les crimes et délits contre la sûreté de l'État, y compris à l'encontre des non-militaires¹⁹.

Après la levée de l'état de siège, les tribunaux militaires continuent de connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déferée²⁰.

Les peines encourues pour certaines infractions du CJM, comme par exemple la désertion, le refus d'obéissance, le complot, l'incitation à l'indiscipline sont aggravées lorsqu'elles sont commises en temps de guerre ou sur un territoire en état de siège²¹. Contrairement à la mise en garde ou la mobilisation²², cette aggravation est automatique en situation d'état de siège et il n'est pas nécessaire que les TTFA aient été établis²³.

Certains délits en temps de paix sont requalifiés en crime, comme par exemple la désertion dont la répression passe de 3 à 10 ans d'emprisonnement, l'automutilation volontaire qui passe de 5 à 10 ans d'emprisonnement, ou encore le complot tendant à atteindre l'autorité, la discipline ou la sécurité qui passe de 10 ans d'emprisonnement à la réclusion criminelle à perpétuité.

Le Code de la défense prévoit que, dans les territoires déclarés en état de siège en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, les juridictions militaires peuvent être saisies, quelle que soit la qualité des auteurs principaux ou des complices, de la connaissance des infractions du Code pénal listées par l'article L.2121-3 du Code de la défense. De manière générale, ces

19. Articles L. 2121-3 et L. 2121-4 du Code de la défense.

20. Article L. 2121-6 du Code de la défense.

21. En situation de mise en garde ou de mobilisation, un décret en Conseil des ministres doit permettre de rendre applicables les dispositions du Code de justice militaire relatives au temps de guerre, ce qui n'a pas de caractère obligatoire.

22. Voir *infra*, p. 19.

23. Par ailleurs, dans tous les cas de figure, l'article 414-1 du Code pénal aggrave les sanctions prévues pour un certain nombre d'infractions relevant des atteintes à la sécurité des forces armées et aux zones protégées intéressant la défense nationale (413-1 à 413-3, 413-6 du Code pénal).

juridictions auraient à connaître de toutes les infractions relevant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation²⁴.

La capacité des armées à établir les juridictions dépendra du volume de contentieux, du nombre de magistrats nécessaires, lui-même fonction de leur déploiement sur tout le territoire national ou sur des zones plus limitées. Cet aspect échappe partiellement au ministère des Armées et suppose une coordination étroite avec le ministère de la Justice et une acclimatation réciproque entre les personnels. Les modalités de désignation des magistrats mobilisés en qualité d'assimilés spéciaux du service de la justice militaire ne sont pas définies par exemple, ce qui suppose le cas échéant de solliciter et de sélectionner des personnels au moment de la création des juridictions.

La ressource apparaît globalement contrainte, comme le montre l'exemple des greffiers militaires qui ont vocation à armer les services de greffe des tribunaux militaires (une soixantaine de personnels actuellement) tout en exerçant pour certains leurs fonctions au sein des juridictions de droit commun spécialisées (JDCS) prévues pour le temps de paix.

Si la Division des affaires pénales militaires (DAPM) a vocation à opérer en qualité d'administration centrale pour le fonctionnement des juridictions militaires (12 personnes environ aujourd'hui), un appui du ministère de la Justice pourrait être apporté. De même, la question de l'existence et de l'organisation d'une administration pénitentiaire militaire se pose également, comme pour d'autres auxiliaires de justice tels que les huissiers appariteurs. Enfin, ces nouvelles missions nécessiteront que des locaux adaptés soient mis à disposition.

LA POSSIBILITÉ DE RECOURS DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Pour finir, il s'agit de s'interroger sur les possibles limitations qu'un contrôle administratif pourrait représenter pour la bonne mise en place de l'état de siège. De fait, les mesures prises par

24. Articles 410-1 à 413-12 du Code de procédure pénale.

l'autorité militaire dans le cadre de l'état de siège ne constituent pas des actes de gouvernement et peuvent de ce fait faire l'objet d'un recours contentieux²⁵. L'activation de ce régime d'exception ne suspend pas, par lui-même, les droits garantis par la Constitution²⁶ ni la protection des droits fondamentaux résultant du droit de l'Union européenne ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH). Une dérogation à la quasi-totalité des droits que cette dernière institue est cependant prévue par l'article 15 « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », expression dont la France a indiqué, dans une réserve formulée le 3 mai 1974, qu'elle intégrerait notamment l'état de siège.

Par conséquent, les mesures prises par l'autorité militaire dans le cadre d'un état de siège sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la justice administrative. Le juge apprécie alors le bien-fondé des mesures prises au regard de la situation ayant justifié la déclaration d'état de siège.

Indépendamment de l'application de ce régime d'exception, les mesures de réquisition mises en œuvre sur le fondement des nouvelles dispositions du livre II du Code de la défense peuvent aussi faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative, comme toute autre mesure de police. Le cas échéant, le juge exerce un contrôle concret et entier visant à s'assurer que les réquisitions contestées étaient nécessaires, adaptées et proportionnées aux objectifs poursuivis.

À l'aune du riche contentieux existant en matière de réquisitions préfectorales, qui s'avère particulièrement favorable à l'administration, le risque contentieux ne peut pas être considéré cependant comme un frein à l'application effective des mesures coercitives. Ce risque ne peut pas non plus être ignoré par l'autorité administrative, qui doit veiller aux critères dégagés par la jurisprudence,

25. Ces éléments cités sont issus des éléments transmis par le Bureau expertise générale et légistique de la Direction des affaires juridiques du ministère des Armées. Nous les remercions de nous les avoir communiqués.

26. Article L. 2121-8 CD, à l'exception des droits dont la jouissance est suspendue du fait de l'application des articles précédents.

lesquels ont d'ailleurs été consacrés dans le nouveau régime de réquisitions issu de la loi de programmation militaire²⁷.

Ainsi, ce nouveau régime anticipe ce risque contentieux dès lors que, dans sa future rédaction, l'article L.2212-3 du Code de la défense prévoit que les réquisitions « sont strictement proportionnées aux objectifs poursuivis et appropriées aux circonstances de temps et de lieu », qu'elles « ne peuvent être ordonnées qu'à défaut de tout autre moyen adéquat disponible dans un délai utile », et qu'il « y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ». Dès lors que ces critères sont respectés, il n'y a pas de raison que la mesure soit annulée par un juge, d'autant que le régime des réquisitions vient d'être intégralement refondu afin notamment de garantir sa conformité aux évolutions du corpus constitutionnel et conventionnel.

En effet, à la suite des questions prioritaires de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs articles issus de la loi sur l'état d'urgence de 2015 et a limité la portée des mesures de privation de liberté pour les personnes assignées à résidence²⁸. Une telle situation pourrait se poser pour le régime de l'état de siège, compte tenu de son ancienneté. Des modifications importantes pour garantir la conformité de ses dispositions législatives à la Constitution seraient ainsi potentiellement nécessaires.

27. Le ministère des Armées a publié le 29 mars 2024 un décret sur les conditions de réquisitions pour les forces armées. Voir « Défense : la réquisition des entreprises privées en 3 questions », Vie-publique.fr, <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/293533-defense-la-requisition-des-entreprises-privées-en-3-questions>.

28. La décision du Conseil constitutionnel n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 concernant cette Question prioritaire de constitutionnalité est accessible ici : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqués/decision-n-2015-527-qpc-du-22-decembre-2015-communique-de-presse>.

CONCLUSION ET PISTES DE RECHERCHE

L'état de siège est loin d'être une solution qui à elle seule permettrait de donner les pleins moyens, et encore moins les pleins pouvoirs, aux armées pour faire face à une agression armée telle que le décrivait le scénario proposé dans la présente étude. Au contraire, si transfert il y a de la décision depuis l'autorité civile vers l'autorité militaire, celui-ci soulève avant tout des questions liées à la persistance de la coordination entre les forces armées et les forces de sécurité intérieures, administrations incluses, et donc celle de la permanence du continuum de sécurité-défense qu'affirmait le Livre blanc de 2008. Loin d'être une pure et simple substitution, les forces armées auraient bien au contraire à prendre pleinement appui sur la complémentarité des savoir-faire et des ressources entre police-gendarmerie et leurs propres forces. En termes organisationnels donc, l'état de siège utilisé seul ne permet pas de dégager toutes les marges de manœuvre qui peuvent parfois lui être prêtées. Ces précisions invitent à démystifier son potentiel usage et à pointer les éléments qui, à ce jour, pourraient faire défaut si le contexte stratégique nécessitait sa déclaration effective.

De fait, on observe plusieurs usages récents ou actuels de la loi martiale, équivalent de l'état de siège¹. La loi martiale est en effet déclarée en Ukraine dès 2018 à la faveur d'affrontements entre les marines ukrainienne et russe en mer Noire², à nouveau le 24 février 2022 à la suite de l'agression russe³, ou encore en Corée du Sud les 3 et 4 décembre 2024⁴. Ces différentes occurrences doivent rappeler qu'à la différence de la France où la

1. Luc Klein, « Restaurer l'ordre par la force des armes et dans le respect du droit », art. cité.

2. Benoit Vitkine, « [La loi martiale imposée en Ukraine pour une durée, renouvelable, de trente jours](#) », *Le Monde*, 26 novembre 2018.

3. Le traité d'instauration de la loi martiale en Ukraine est consultable ici : <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Frn.pdf>.

4. « [Corée du Sud : le président annonce qu'il va lever la loi martiale, quelques heures après sa proclamation](#) », *Le Figaro*/AFP, 3 décembre 2024.

mesure n'a pas été appliquée depuis 1945 car le contexte y est très dissemblable, elle semble tout à fait actuelle dans d'autres contextes, amenant à deux séries de remarques.

D'une part, la dimension stratégique que peut représenter l'adoption d'une telle mesure dans le contexte international ne doit pas être sous-estimée. Le scénario choisi par le CICDE dans le cadre de cette étude le montre, le déclenchement de l'état de siège peut représenter un signal stratégique pour marquer la montée en puissance des niveaux de mobilisation militaire d'un pays dans le cadre d'une coalition et représente un premier élément de dissuasion. Il peut aussi, comme ce fut le cas pour l'Ukraine en 2018, en dehors d'une coalition militaire, signaler un degré de mobilisation pour la guerre contre un ennemi⁵. Il annonce aussi à la population la gravité du péril et participe à la mobilisation de la nation.

D'autre part, la tentative avortée de mise en place de la loi martiale en Corée du Sud permet de mettre en question son usage de politique intérieure. En l'espèce, cette tentative a été l'occasion d'un brouillage entre ennemi intérieur et ennemi extérieur, les députés récalcitrants à la loi martiale ayant été assimilés à des forces communistes dissidentes, proches du pouvoir nord-coréen⁶. Bien que cette tentative ait été annulée par un vote du Parlement, elle souligne l'importance de mesurer les potentielles instrumentalisation intérieure d'une mesure hautement politique. Dans un autre exemple récent, celui de la République démocratique du Congo, l'état de siège a été décrété le 6 mai 2021 dans les deux provinces du Nord-Kivu et Ituri dans l'optique de lutter contre des groupes armés. Il est à ce jour toujours en place,

5. Benoît Vitkine, « La loi martiale imposée en Ukraine pour une durée, renouvelable, de trente jours », *Le Monde*, 26 novembre 2018 ; Nations unies, *Ukraine : notification en vertu du paragraphe 3 de l'article 4* (texte du décret n° 64/2022 du président ukrainien en date du 24 février 2022 portant instauration de la loi martiale en Ukraine), 1^{er} mars 2022 ; Anastasia Fomitchova, « L'Ukraine en temps de guerre : où en sont les réformes internes ? », *Les Études du CERI*, 2024, p. 19-25.

6. Philippe Mesmer, « En Corée du Sud, la tentative de coup de force du président mise en échec », *Le Monde*, 4 décembre 2024.

prolongé 85 fois en quatre ans. Aux États-Unis, des inquiétudes émergent sur la possibilité d'un recours à la loi martiale par le président Trump pour des motifs politiques, notamment pour faire intervenir les armées dans la gestion des flux migratoires à la frontière mexicaine⁷. Ces situations invitent à développer une analyse systématique des situations nationales, par exemple dans une perspective de droit constitutionnel comparé.

Les éléments avancés ici n'épuisent pas cependant les questions de recherche suscitées par l'état de siège, que nous évoquons ici pour terminer.

Une première série de questionnements concerne la distinction entre défense civile et défense militaire sur le territoire national, dans un contexte respectivement de réquisition et d'un déclenchement de l'état de siège. Si la distinction juridique entre ces deux mécanismes semble claire, des zones d'ombre semblent persister quant à la possibilité de « donner à l'autorité militaire la responsabilité de l'ordre public occasionnellement » et, de fait, de « contourner l'état de siège⁸ ».

Dans le cas d'un déclenchement d'une intervention militaire sur le territoire national via la DOT⁹, il est précisé que « le commandement militaire peut être chargé par le gouvernement de la responsabilité de l'ordre public ». Cette précision est importante puisqu'elle intègre des dispositions, certes locales, propres à l'état de siège. Dans cette optique, « sans passage à l'état de siège, le rôle de l'institution militaire pourrait ainsi supplanter les pouvoirs de l'administration civile sur une zone définie, sans que le droit encadre cette passation de pouvoir de police, et par simple décision du gouvernement¹⁰ ». Les textes prévoient que

7. Michael Hirsh, « 'I Think Things Are Going to Be Bad, Really Bad': The US Military Debates Possible Deployment on US Soil Under Trump », *Politico*, 12 janvier 2025.

8. Victor Martignac, « Critique juridique du cadre d'emploi de l'armée de terre sur le territoire métropolitain », art. cité, p. 99.

9. Ces interventions sont encadrées par l'article R.1422-2 du Code de la défense.

10. Victor Martignac, « Critique juridique du cadre d'emploi de l'armée de terre sur le territoire métropolitain », art. cité.

cette mesure soit employée en cas de « menace extérieure » et, à la suite de Victor Martignac, il est permis de s'interroger sur le régime d'emploi : l'armée reste-t-elle dans le premier cas soumise au régime de la réquisition légale ? Celle-ci étant exigée pour « les besoins de la défense et de la sécurité civiles¹¹ », il est selon l'auteur possible d'en douter, puisque « l'armée devient investie d'un rôle juridique par nature différent en prenant le contrôle de l'ordre public et en conduisant des opérations de guerre sous commandement militaire exclusif¹² ».

Un deuxième champ de recherche concerne l'appropriation par les agents (militaires ou civils) d'une mesure non appliquée en France depuis 1945. C'est notamment l'objet des recherches menées par la sociologie du droit et la géographie légale¹³, qui s'interrogent sur les modalités d'appropriation par les agents des dispositifs juridiques. Ces recherches observent notamment la persistance des inégalités quant à la connaissance par les agents de leurs possibilités d'action, tout comme la persistance de rapports de pouvoir, notamment dans l'instrumentalisation du droit. Si on peut estimer que cet écart entre prescriptions juridiques et applications concrètes serait réduit pour des militaires, étant donné leur socialisation au respect des normes et des ordres, d'une part les recherches sur l'opération Sentinelle ont montré que le pouvoir discrétionnaire des agents demeure¹⁴ et, d'autre part, la qualité du dialogue interministériel devient un enjeu central de l'efficacité du continuum sécurité-défense. La complexité des mécanismes mis en branle dans ces coopérations

11. Article L.1321-1 du Code de la défense.

12. Victor Martignac, « Critique juridique du cadre d'emploi de l'armée de terre sur le territoire métropolitain », art. cité.

13. Nicholas Blomley, *Law, Space, and the Geographies of Power*, New York, Guilford Press, 1994 ; Romain Garcier *et al.*, « Quelles méthodes d'enquête pour les recherches géo-légales ? Retour d'expérience à partir de la mise en concurrence des concessions hydroélectriques en France », *Annales de géographie*, 733-734, 2020, p. 228-249.

14. Arthur Oldra, « Être ou ne pas être à sa place, c'est là la question : à propos du sens de la place des militaires de l'opération Sentinelle dans l'espace public urbain », *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, 48-49, 2021.

civilo-militaires, les différences de cultures de gestion de crise et de socialisation professionnelles peuvent, si un travail d'anticipation n'est pas mis en place, poser la question de l'efficacité militaire¹⁵ en régime d'exception. En l'espèce, les recherches menées sur le couple anticipation-décision lors de crises météo-climatiques au sein d'une Cellule interministérielle de crise (CIC) ont pointé l'« absence d'une vision partagée au sein et entre les cellules de crise sur la nature, l'horizon temporel et le cadre méthodologique de la fonction anticipation », qui ont été « autant d'entraves à sa mise en œuvre effective¹⁶ ». C'est alors la « co-existence de cultures ministérielles différentes de l'anticipation » qui est pointée comme l'un des freins les plus importants au fonctionnement optimal des organismes de gestion de crise. Dans le cas de l'état de siège, cette fonction d'anticipation et de coordination interministérielle est notamment l'apanage du SGDSN, organisme auprès duquel il serait opportun d'approfondir le travail de recherche.

Ensuite, cette étude a pris le parti de travailler à partir d'un scénario proposé par le CICDE, qui mettait en scène un déclenchement de l'état de siège à la suite d'une agression aux frontières de l'OTAN. Ce scénario ne traite donc pas la seconde possibilité de déclenchement de l'état de siège, celle d'une insurrection armée sur le territoire national. Cette possibilité est politiquement sensible, puisqu'elle rappelle son utilisation lors des insurrections du XIX^e siècle ainsi que le précédent algérien à l'origine de l'état d'urgence, et implique de considérer la possibilité d'un usage de l'armée contre sa propre population. Au-delà des questions politiques, la possibilité du déclenchement de l'état de siège pour faire face à une insurrection armée ouvre une série de questionnements de recherche à la fois sur les forces armées elles-mêmes et sur l'action collective qui mènerait au déclenchement de l'état de siège. Par exemple, comment ce

15. Bastien Irondele, « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, 2008, p. 117-131.

16. Valérie November, Alice Azémar, Sophie Lecacheux, Thierry Winter, « Le couple anticipation/décision aux prises avec l'exceptionnel, l'imprévu et l'incertitude », *EchoGéo*, 51, 2020, p. 7.

type d'intervention participerait-il à la fabrication d'un ennemi intérieur¹⁷ ? Comment les soldats percevraient-ils ce type d'intervention sur la population française ? Par ailleurs, comment le motif et la forme de cette insurrection pourraient-ils influencer sur la perception de la légitimité d'une intervention militaire ?

Enfin, cette fois du point de vue géographique, certains territoires, rendus difficiles d'accès par un maillage territorial militaire plus lâche ou par leur caractère insulaire – on pense notamment aux territoires ultramarins – pourraient-ils représenter une gageure opérationnelle quant à la disponibilité des forces de police et de gendarmerie ? Du point de vue de l'action collective qui amènerait au déclenchement localisé de l'état de siège, comment les configurations localisées des rapports sociaux, et notamment l'historicité et la spatialité de l'implantation de la criminalité organisée pourraient-elles influencer sur la réussite des opérations de retour à l'ordre ?

Ces multiples questions de recherche ne font qu'effleurer un champ plus vaste des régimes d'exception, qui reste à explorer.

17. Ayse Ceyhan *et al.*, « Introduction. L'ennemi intérieur : une construction discursive et politique », *Cultures & Conflits*, 43, 2001.

L'ÉTAT DE SIÈGE SUR LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN FRANÇAIS

APPROCHES HISTORIQUE, JURIDIQUE
ET SOCIO-GÉOGRAPHIQUE

Dr Maxime Launay et Dr Florian Opillard

En France, l'état de siège est un régime dérogatoire au droit commun qui, pour des raisons à la fois historiques et stratégiques, est tombé en désuétude depuis son dernier déclenchement lors de la Seconde Guerre mondiale. Parmi les dispositions qu'il permet de mettre en œuvre, le transfert de l'autorité civile à l'autorité militaire en matière de maintien de l'ordre est sans doute celle qui évoque le plus fortement le spectre de l'immixtion des armées dans la vie publique ; celle aussi qui poserait le plus de questions d'ordre organisationnel si elle venait à être mise en place sur le territoire national. Or c'est notamment le contournement de cette mesure, et la préférence accordée à l'état d'urgence, qui ont pu créer un effritement des connaissances quant à ce que l'état de siège, déclenché par l'article 36 de la Constitution, permet et ne permet pas. Fondé sur la littérature existante aujourd'hui et sur un atelier de travail mené avec le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) ainsi qu'avec les états-majors militaires en charge de la sécurité du territoire national, cette étude propose un éclairage inédit sur l'état de siège à partir des outils des sciences sociales.