

RFDA 2019 p.537

Le préfet de zone de défense et de sécurité

Une autorité de police administrative générale et spéciale méconnue

Rémi Capart, Docteur en droit de l'Université de Montpellier

*
**

L'essentiel

Le préfet de zone de défense et de sécurité est un personnage de premier plan dans le paysage institutionnel. Depuis son institution en 1950, ses prérogatives n'ont cessé d'être renforcées, à tel point qu'il se révèle comme une autorité de police administrative tout à la fois générale et spéciale. Le plus souvent méconnus, ses pouvoirs de police méritent pourtant d'être explorés. Ce haut fonctionnaire ne personnifie en effet pas moins que l'échelon de déconcentration interministérielle de préparation et de gestion des crises majeures relevant de la sécurité nationale.

« Si la fonction préfectorale est fort connue, si le préfet de département est à chaque Français un personnage familier, si depuis 1964 le préfet de région est connu de tous, par contre on sème mal ce que représente le préfet de zone » (1). Tirant sa filiation des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAMEIGAME) (2) institués dans chaque région en 1948 (3), ce haut fonctionnaire civil s'est d'abord vu attribuer avec la création en 1950 de circonscriptions administratives dédiées à la coopération civile et militaire dénommées « zones de défense » (4), le titre de « haut fonctionnaire de zone » en 1962 (5), puis de « préfet de zone » (6) en 1967. Ces circonscriptions ayant été rebaptisées « zone de défense et de sécurité » par la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, la logique a emporté le passage d'une appellation de « préfet de zone » à « préfet de zone de défense et de sécurité ». Il existe ainsi aujourd'hui douze zones de défense et de sécurité, sept en métropole (7) et cinq outre-mer (8), et dont les préfets de département où se trouve le chef-lieu de celles-ci exercent les fonctions de préfet de zone de défense et de sécurité (9) (PZDS).

Incarnant « un double symbole, d'une part, (...) la volonté des pouvoirs publics de renforcer la capacité de l'État à assurer la sécurité sur une zone géographique large, (et) d'autre part, (...) l'idée selon laquelle les deux ensembles, "défense" et "sécurité", sont désormais sécants » (10), ce membre du corps préfectoral se révèle surtout sous les traits d'une autorité de police. L'absence, jusqu'à présent, pour certains de mise en oeuvre et pour tous de contentieux, explique sans doute qu'ils aient peu eu les faveurs de la doctrine (11). Cependant, la consécration de l'autorité zonale au travers du *Livre blanc défense et sécurité nationale* de 2008, en tant qu'« échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures relevant de la sécurité nationale » (12), témoigne que son rôle en matière de police administrative est plus fortement recherché. Le législateur a d'ailleurs prévu que le ministre de l'intérieur, responsable de l'ordre public, exerce son action « en s'appuyant sur le représentant de l'État dans les zones de défense et de sécurité » (13).

Les prérogatives confiées au préfet de zone de défense et de sécurité sont essentiellement tournées vers la sauvegarde de l'ordre public. Cependant, toutes ne ressortissent pas à la police administrative. Plusieurs s'en écartent.

Il en est tout d'abord ainsi des compétences de planification, telles que la déclinaison zonale de la planification interministérielle de sécurité nationale (14), de l'établissement du plan ORSEC de zone (15) ou bien encore du plan zonal de mobilisation en cas de situation sanitaire exceptionnelle (16). Ces plans ne présentent aucun caractère décisionnaire (17). Les préfets constituent des « instruments prévisionnels non décisionnaires » (18). Il en est ensuite de même des compétences de coordination et de direction de l'action des préfets de département en matière de sécurité nationale (19), de sécurité civile (20), de sécurité intérieure (21), de défense économique (22), de circulation routière (23), de mobilisation des moyens publics (24) ou encore de réquisition des forces armées (25) : elles s'exercent à l'égard d'agents publics civils ou militaires et s'analysent comme des mesures d'organisation du service public (26).

De la sorte isolés, deux types de pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité peuvent être distingués : un pouvoir de police générale et des pouvoirs de police spéciale.

Le pouvoir de police générale du préfet de zone de défense et de sécurité

L'article R. 122-8 du code de la sécurité intérieure (CSI) dispose que « le préfet de zone de défense et de sécurité prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité, quelle qu'en soit l'origine, de nature à menacer des vies humaines, à compromettre la sécurité ou la libre circulation des personnes et des biens ou à porter atteinte à l'environnement, et que cette situation ou ces événements peuvent avoir des effets dépassant ou susceptibles de dépasser le cadre d'un département ». Puis, cet article précise qu'en ce cas, le préfet de zone « prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir » et qu'« il fait appel aux moyens publics ou privés à l'échelon de la zone de défense et de sécurité et les réquisitionne en tant que de besoin ».

Cet ensemble de dispositions est complexe dans sa formulation, comparativement au traitement réservé, par exemple, au préfet maritime qui se voit explicitement et simplement « investi du pouvoir de police générale » (27). L'exégèse révèle certaines subtilités. Près d'une décennie après son institution par le décret n° 2010-224 modifié du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, il est possible d'en présenter les champs d'exercice d'ores et déjà identifiés par l'autorité zonale et d'identifier ceux qui peuvent se développer.

Une formulation non exempte de subtilités

L'article R. 122-8 du code de la sécurité intérieure aurait sans doute pu bénéficier d'une rédaction moins énigmatique et ce, à deux égards.

En premier lieu, si cette disposition prévoit que « le préfet de zone de défense et de sécurité prend les mesures de coordination nécessaires lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité (ainsi que) les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de ce pouvoir (...) », une lecture littérale amène à considérer de manière singulière que le PZDS « prend les mesures de police administrative nécessaires à l'exercice de son pouvoir de coordination »⁽²⁸⁾. Or l'emploi du terme « coordination » s'agissant de mesures de police administrative, produit deux ambiguïtés. Une première, dans la mesure où toutes les mesures de police d'une autorité supérieure apparaissent nécessairement coordonner l'action des autorités de police inférieures puisque, en principe⁽²⁹⁾, ces dernières doivent s'y conformer. Une seconde, en raison du fait que le terme « coordination » renvoie à l'action administrative des agents⁽³⁰⁾ plutôt qu'à la notion de police administrative. L'article R. 122-8 du code de la sécurité intérieure institue en réalité, en cas de crise ou d'événement d'une particulière gravité, d'une part un pouvoir de police administrative à l'égard des administrés et, d'autre part, un pouvoir de coordination hiérarchique à l'égard des préfets de département (administrateurs) de la zone de défense et de sécurité. Certes, il peut exister une certaine porosité entre pouvoir de police et pouvoir hiérarchique. Ainsi, en vertu de ce dernier, le PZDS peut « fixer les modalités »⁽³¹⁾ d'intervention des pouvoirs de police des préfets de département en cas de crise et d'événement d'une particulière gravité. Plus largement, il lui est possible de diriger ou coordonner hiérarchiquement leurs actions de police administrative en matière de sécurité nationale, de sécurité civile, de sécurité intérieure, de défense économique, et de circulation routière. À titre d'illustration, l'arrêté du 7 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant prévoit en son article 5 que le PZDS « établit un document-cadre relatif aux procédures préfectorales et aux actions particulières de dimension interdépartementale dans sa zone ». Mais, dans cette hypothèse, il s'agit, non pas de l'exercice d'un incertain pouvoir de police de « coordination » sur les préfets de département⁽³²⁾, mais d'un pouvoir hiérarchique de coordination de l'exercice, par les préfets de département, de leur pouvoir de police générale. Pour paraphraser la formule de Daniel Mockle⁽³³⁾, l'on est ici en présence de « pouvoir de para-police ».

En second lieu, l'article R. 122-8 du code de la sécurité intérieure contient des éléments pouvant apparaître superfétatoires. Il s'agit tout d'abord de la disposition prévoyant que l'autorité zonale « fait appel aux moyens (...) privés à l'échelon de la zone de défense et de sécurité et les réquisitionne en tant que de besoin ». En 1999, Dominique Maillard Desgrées du Loû s'interrogeant sur la possibilité « notamment pour le préfet, de décider une réquisition en dehors de l'application d'un texte prévoyant explicitement le recours à cette procédure », considérait que l'on pouvait « légitimement soutenir que l'ordre public général habilite les autorités qui sont chargées de sa protection du droit de requérir en dehors de tout texte exprès »⁽³⁴⁾. En lui donnant raison en 2003 à l'occasion d'une saisine sur la loi pour la sécurité intérieure⁽³⁵⁾, le Conseil constitutionnel a consacré le caractère inhérent du pouvoir de réquisition aux autorités chargées de la police générale. Sans doute peut-on alors trouver la justification de cette surabondance des termes dans la nécessité, rappelée par l'article 122-8 précité, de distinguer, d'une part, le fait de faire « appel aux moyens privés », autrement dit de mobiliser⁽³⁶⁾ ces moyens privés, et, d'autre part, le fait de « les réquisitionner en tant que de besoin ». En distinguant mobilisation et réquisition de moyens privés comme le fait l'article L. 742-3 du code de la sécurité intérieure, le législateur semble ainsi faire de la mobilisation une sollicitation de personnes privées à collaborer au service public. Dès lors, la mobilisation se présente comme un mode d'action alternatif à la réquisition, même si elle peut toujours amener l'autorité de police, en cas d'absence d'accord du destinataire, à procéder, à l'endroit de celui-ci, à une réquisition de police.

Les champs d'exercice possibles

Si, en vertu du principe de superposition⁽³⁷⁾, l'autorité zonale de police générale intègre l'ordonnement des autorités de police générale que sont notamment le Premier ministre, le préfet de département et le maire, il doit aussi être tenu compte des pouvoirs de polices spéciales. Au surplus, les pouvoirs de police générale du PZDS sont destinés à s'exercer, selon l'article R. 122-8 susvisé, « lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité ». Cette condition de fond ne semble pas, en réalité, restreindre les possibilités du préfet de zone de défense et de sécurité d'édicter des mesures de police générale. En effet, il y a tout lieu de penser que les troubles à l'ordre public dépassant les capacités ou les limites d'un ou plusieurs départements d'une zone de défense et de sécurité constituent, *ipso facto*, une crise ou un événement d'une particulière gravité.

Dans ce contexte, le préfet de zone de défense et de sécurité a déjà eu l'occasion d'exercer son pouvoir de police générale dans plusieurs domaines. Ainsi, l'on peut relever des arrêtés zonaux de police générale en matière de menaces terroristes (interdiction de toute manifestation sur la voie publique⁽³⁸⁾, interdiction de vente au détail et de transport par des particuliers de combustibles domestiques et de produits pétroliers à l'occasion de la COP 21 à Paris en 2015⁽³⁹⁾), ou en matière de pollution atmosphérique (circulation alternée, limitation de la vitesse, interdiction de brûlage y compris du bois de chauffage, limitation de la température dans les locaux d'habitation⁽⁴⁰⁾), ou bien encore en matière d'événements climatiques (événement neigeux : interdiction de dépassement, limitation de vitesse⁽⁴¹⁾, interdiction de circulation aux véhicules de transports de marchandises et véhicules de transports dont le poids total autorisé en charge est supérieur à 7,5 tonnes⁽⁴²⁾), ou bien enfin en matière de réglementation de manifestations sur la voie publique (autorisation de la circulation des tracteurs sur les portions d'autoroute et sur le périphérique de Paris en vue de la manifestation nationale des agriculteurs le 3 septembre 2015⁽⁴³⁾).

On peut imaginer que, pour des motifs d'ordre public, les pouvoirs de police du préfet de zone de défense et de sécurité lui permettent de restreindre ou d'interdire certaines activités, le stationnement ou la circulation aux abords des établissements recevant du public ou des opérateurs d'importance vitale, ainsi que de restreindre, dérouter ou arrêter les trafics de transports collectifs ou de matières dangereuses⁽⁴⁴⁾. Ces mesures pourraient, le cas échéant, être complétées par des opérations matérielles de « surveillance générale »⁽⁴⁵⁾ par les forces de l'ordre. Elles seraient alors dirigées par l'autorité zonale⁽⁴⁶⁾ en s'appuyant sur les préfets de département. On peut par ailleurs et dans un autre registre, évoquer le droit de requérir pouvant s'exercer tant à l'égard des biens (par exemple de locaux pour procéder à la mise à l'abri de personnes⁽⁴⁷⁾), des services (société d'équarrissage⁽⁴⁸⁾, station essence, compagnie aérienne), que des personnes (personnels grévistes d'entreprises privées notamment de raffineries ou stockages pétroliers⁽⁴⁹⁾, de moyens de transport collectifs⁽⁵⁰⁾).

En outre, il apparaît vraisemblable que les pouvoirs de police générale de l'autorité zonale puissent s'appliquer lorsque des pouvoirs de police spéciale normalement appelés à s'exercer se révèlent, compte tenu de l'urgence⁽⁵¹⁾, soient insuffisants quant à leur étendue, ou inadaptés au regard des nécessités temporelles quant à leurs conditions procédurales de mise en oeuvre. L'état d'urgence semble en être l'illustration topique. D'une part, et bien que les mesures permises par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence aient été renforcées⁽⁵²⁾, il est tout à fait envisageable que des atteintes graves à l'ordre public ou des calamités publiques appellent des mesures supplémentaires non prévues par le législateur et que l'urgence dérogatoire, sous le contrôle du juge, pourra justifier⁽⁵³⁾. D'autre part, le temps nécessaire à édicter un décret pris en conseil des ministres déclarant l'état d'urgence et déterminant la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur, peut s'avérer incompatible avec l'immédiate nécessité de sauvegarder l'ordre public. En témoigne singulièrement l'arrêt *Rodes*⁽⁵⁴⁾ du Conseil d'État concernant des mesures de police administrative générale prises par le préfet de Guadeloupe pour faire face à l'activité du volcan La Soufrière au cours de l'année 1976, événement présentant, par sa nature et sa gravité, le caractère manifeste de « calamité publique » envisagé par l'article 1^{er} de la loi relative à l'état d'urgence.

Enfin et à ce propos, l'on ne peut manquer de souligner que les juges du Palais-Royal reconnaissent au président de la République « un pouvoir d'appréciation étendu lorsqu'il décide de déclarer l'état d'urgence et d'en définir le champ d'application territorial »⁽⁵⁵⁾. Dès lors, il est probable que même en présence « de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public (ou) de calamité publique »⁽⁵⁶⁾ conditionnant la déclaration de l'état d'urgence, ce régime d'exception soit délaissé au profit de la souplesse des pouvoirs de police générale du préfet de zone expressément prévus « lorsque intervient une situation de crise ou que se développent des événements d'une particulière gravité »⁽⁵⁷⁾.

Les pouvoirs de police spéciale du préfet de zone de défense et de sécurité

Le préfet de zone de défense et de sécurité dispose de deux types de pouvoirs de police spéciale : des pouvoirs circonscrits à la réquisition et un pouvoir dit de mise en garde.

Les réquisitions

Le procédé de réquisition de police administrative est ouvert au préfet de zone dans plusieurs circonstances : pour satisfaire aux besoins généraux de la nation et à la sûreté de l'État, en cas de menace sanitaire grave, ainsi qu'en matière de sécurité civile.

En premier lieu, l'article R. 2211-3 du code de la défense précise que pour satisfaire aux besoins généraux de la nation, « le droit de réquisition des biens et des services appartient au Premier ministre, au ministre de la défense, au ministre de l'intérieur, au ministre chargé de l'outre-mer et aux ministres responsables de chaque ressource ». L'article suivant, l'article R. 2211-4, ajoute que ce droit de réquisition appartient également aux préfets, aux officiers généraux exerçant un commandement territorial et aux préfets de zone de défense et de sécurité. Ces dispositions découlent de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre qui prévoyait en son article 26, aujourd'hui repris en substance à l'article L. 2211-3 du code de la défense, que le droit de réquisition des personnes appartient au président du Conseil et aux ministres compétents pour l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre. Appelant par ailleurs dans son article 28 l'édiction de dispositions réglementaires précisant les conditions dans lesquelles le droit de requérir pourrait être délégué, le règlement d'administration publique du 28 novembre 1938 a indiqué que le droit de réquisition était délégué de plein droit, c'est-à-dire de manière permanente, notamment, au préfet de département et au préfet maritime. Jusque là limité aux réquisitions de personnes, l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services est par la suite venue modifier la loi du 11 juillet 1938 en étendant le champ des réquisitions pour les besoins généraux de la nation, aux services et aux biens. À la suite, le décret n° 62-367 est venu préciser cette ordonnance en attribuant le pouvoir de réquisitionner des services et des biens au haut fonctionnaire de zone, aujourd'hui prévu à l'article R. 2211-4 précité. En revanche, aucune modification ne semble avoir été apportée à la liste des autorités bénéficiant du pouvoir de réquisitionner des personnes. C'est sans doute à cet égard que l'article 17 du décret n° 83-321 du 20 avril 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, qui prend place à présent à l'article R. 122-7 du code de la sécurité intérieure, a conféré au Premier ministre la possibilité de prévoir « par lettre de mission accompagnée des délégations de signature des ministres concernés l'extension des pouvoirs des préfets de zone dans les circonstances mettant en cause la sûreté de l'État sur tout ou partie du territoire », notamment en matière de « réquisition des services, des personnes et des biens ». Il n'en demeure pas moins que ces réquisitions de personnes, de biens et de services originellement inscrites « dans les conditions prévues par la loi du 11 juillet 1938 et l'ordonnance du 6 janvier 1959 »⁽⁵⁸⁾, ne peuvent être ouvertes qu'après décret pris en conseil des ministres⁽⁵⁹⁾. Cela étant, il convient de souligner la singularité de ce type de réquisition qui semble devoir répondre, non pas à un intérêt strictement zonal, mais national⁽⁶⁰⁾, le préfet de zone se révélant dès lors comme une autorité de réquisition de personnes, services ou biens, certes situés dans son ressort territorial, mais destinés à des besoins plus élevés résidant dans ceux de la nation tout entière. Il pourrait, à titre d'illustration, être amené à réquisitionner des compagnies aériennes d'un aéroport implanté dans sa zone de défense pour assurer le rapatriement de ressortissants français présents sur des territoires en conflit, tel que cela a été le cas en 2004 s'agissant de la Côte-d'Ivoire⁽⁶¹⁾.

En deuxième lieu et en matière de sécurité civile, l'article L. 742-3 du code de la sécurité intérieure prévoit qu'« en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'un département, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense (...), en tant que de besoin, (...) réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours ». Ce pouvoir est par ailleurs repris à l'article R. 122-4 du code de la sécurité intérieure, qui précise que l'autorité zonale, « dans le domaine de la sécurité civile (...), fait appel aux moyens (...) privés à l'échelon de la zone de défense et de sécurité et les réquisitionne en tant que de besoin ». Ces réquisitions peuvent ainsi porter par exemple sur des moyens de transport nécessaires au ravitaillement et à l'évacuation de secours de la population⁽⁶²⁾, des engins de dépannage spécifiques, des personnels de sociétés intervenant dans le maniement des produits chimiques dangereux⁽⁶³⁾.

En dernier lieu, en matière de sécurité sanitaire, l'article L. 3131-8 du code de la santé publique dispose que « si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifient, le représentant de l'État dans le département peut procéder aux réquisitions nécessaires de tous biens et services, et notamment requérir le service de tout professionnel de santé, quel que soit son mode d'exercice, et de tout établissement de santé ou établissement médico-social dans le cadre d'un dispositif dénommé plan blanc élargi ». Dans sa suite, l'article L.

3131-9 indique pour sa part que « la compétence attribuée au représentant de l'État dans le département par l'article L. 3131-8 peut être exercée, dans les mêmes conditions, par les préfets de zone de défense et par le Premier ministre si la nature de la situation sanitaire ou l'ampleur de l'afflux de patients ou de victimes le justifie ». Sur ces fondements, ont pu notamment être réquisitionnés des médecins afin de participer à la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1) à l'occasion de la mise en oeuvre du plan national de prévention et de lutte contre la pandémie grippale du 20 février 2009⁽⁶⁴⁾.

La mise en garde

La mise en garde, telle que prévue à l'article L. 1311-1 du code de la défense, permet la mise en oeuvre par le PZDS des « pouvoirs nécessaires pour prescrire, en cas de rupture des communications avec le gouvernement du fait d'une agression interne ou externe (...) les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense intérieure ou extérieure ». Bien que ces plans constituent des instruments prévisionnels non décisionnels, il apparaît tout à fait soutenable que cette planification soit, en cette circonstance particulière de rupture des communications avec le gouvernement, une source médiate d'attribution de pouvoirs de police au préfet de zone. Ces plans, que l'on peut aujourd'hui regrouper sous le vocable de « planification de sécurité nationale » du fait de la substitution du concept de sécurité nationale à celui de défense nationale⁽⁶⁵⁾, comprennent vraisemblablement, d'une part, les plans de défense militaire et, d'autre part, les plans civils que sont notamment les plans VIGIPRATE et le Plan national de réponse aux accidents nucléaires ou radiologiques majeurs. Or il paraîtrait plus qu'étonnant que la déclaration et l'application de l'état d'urgence ne soient pas rangées au sein des mesures envisagées par ces plans. Dès lors, si comme le souligne Bernard Chantebout, le PZDS peut « en cas de rupture des communications avec la capitale (...), décider la mise en oeuvre de la défense opérationnelle du territoire »⁽⁶⁶⁾, autrement dit engager les forces armées, en lieu et place du Premier ministre⁽⁶⁷⁾, il y a tout lieu de soutenir qu'il pourrait aussi, en cette circonstance, mettre en oeuvre des mesures du régime de l'état d'urgence, en lieu et place du gouvernement.

Cette hypothèse de transfert de compétences en cas de rupture des communications avec le gouvernement a d'ailleurs fait l'objet d'une consécration par le législateur en d'autres temps. Ainsi peut-on remarquer qu'à l'occasion de la loi abrogée du 3 avril 1878 relative à l'état de siège, il a été prévu que « dans les cas où les communications seraient interrompues en Algérie, le gouverneur pourra déclarer tout ou partie de l'Algérie en état de siège dans les conditions de la présente loi »⁽⁶⁸⁾. De même, l'ordonnance abrogée du 10 janvier 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariat régionaux de la République et création de commissariats régionaux de la République française précisait que « dans le cas où les communications seraient interrompues avec l'autorité supérieure, il est conféré aux commissaires régionaux de la République (des) pouvoirs exceptionnels (tels que ceux de) suspendre l'application de tout texte législatif ou réglementaire (...), (et) d'ordonner et prendre toutes décisions nécessaires à assurer le maintien de l'ordre (...) »⁽⁶⁹⁾.

Bien que le législateur n'ait pas expressément envisagé une telle faculté pour le PZDS, il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État, dans une lecture *a contrario* de l'arrêt *Sieur Chauvet* du 8 février 1950, donne tout lieu de penser qu'il pourrait en reconnaître la légalité. La Haute juridiction a considéré dans cette affaire « que les communications régulières avec la métropole se trouvaient alors assurées, qu'ainsi malgré l'éloignement, il n'existait pas un état de nécessité suffisant pour justifier l'exercice de pouvoirs extraordinaires en matière législative ou réglementaire (...) »⁽⁷⁰⁾. Commentant cet arrêt, Marcel Waline émettait d'ailleurs cette opinion que « la circonstance qu'une partie des territoires soumis aux autorités françaises se trouve sans communications régulières et rapides avec le siège des pouvoirs publics, peut constituer une circonstance exceptionnelle élargissant les pouvoirs des représentants locaux du gouvernement »⁽⁷¹⁾.

Finalement, si le préfet de zone apparaît comme une autorité de police générale et spéciale à part entière, il n'en demeure pas moins que ce « préfet spécialisé »⁽⁷²⁾ en matière de défense et de sécurité mériterait de voir complétées ses prérogatives à l'aune de son statut d'échelon « de déconcentration interministérielle (...) de gestion des crises majeures relevant de la sécurité nationale »⁽⁷³⁾. Autrement dit, il ne serait pas illogique de confier au PZDS tous les pouvoirs de police spéciale destinés aux crises et aux événements graves, attribués par ailleurs aux autres autorités de l'État. Une telle solution nécessiterait soit une modification législative soit une délégalisation par le Conseil constitutionnel suivie de décrets d'attribution. En particulier, cela pourrait être le cas des pouvoirs prévus par l'état d'urgence. Il est aussi possible de retenir cette solution pour les pouvoirs tirés de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique permettant au ministre chargé de la santé « par arrêté motivé, en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, (de) prescrire (...) toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population ». Cette proposition serait en mesure de concerner aussi l'article L. 742-2 du code de la sécurité intérieure chargeant le préfet de département de la direction des opérations de secours de sécurité civile. L'intérêt de telles préconisations résiderait, au-delà de l'investiture du PZDS de la plénitude des pouvoirs de police spéciale de crise, dans la réduction des problématiques de compétences à un champ exclusivement territorial. Le seul critère déterminant l'intervention du PZDS serait alors le fait que le trouble à l'ordre public dépasse, ou risque de dépasser, le cadre départemental. Ces attributions pourraient compléter utilement son pouvoir de police générale constituant, quoi qu'il en soit, ce « filet de sécurité »⁽⁷⁴⁾ impérieux lorsque, par la force des choses, les circonstances prédéfinies de mise en oeuvre des pouvoirs de police spéciale s'avèrent dépassées par les nécessités de l'ordre public.

Mots clés :

POLICE * Police générale * Titulaires de la police générale * Préfet de zone de défense et de sécurité * Police spéciale * Prévention du terrorisme * Préfet de zone de défense et de sécurité

(1) P. Imbach, *Le préfet de zone de défense*, Thèse, Strasbourg 3, 1973, p. 4.

(2) V. sur cette institution, J. Lemasurier, « Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire », *Rev. adm.* 1954, n° 40, p. 377-382 ; N. Kada, *Le préfet et la déconcentration sous la cinquième République*, Thèse, Grenoble 2, 2000, p. 83-84.

(3) Loi du 21 mars 1948 portant autorisation de dépense sur l'exercice 1948 et majoration de droits ; décret abrogé n° 51-611 du 24 mai 1951 portant règlement d'administration publique relatif à l'institution et aux attributions des inspecteurs généraux de l'administration au ministère de l'Intérieur en mission extraordinaire, art.1.

(4) Décret n° 50-1189 abrogé du 29 sept. 1950 relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain.

(5) Décret n° 62-206 abrogé du 24 févr. 1962 relatif à l'organisation des responsabilités territoriales de défense, art. 7.

(6) Décret n° 67-897 abrogé du 12 oct. 1967 relatif à l'organisation territoriale de la défense, art.1.

(7) C. défense, art. R. 1211-4.

(8) C. défense, art. R. 1681-2.

(9) Décret n° 2010-224 modifié du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité, art. 2.

(10) O. Renaudie, « Les préfets de zone de défense et de sécurité : quelles (r)évolutions ? », in X. Latour et C. Vallar, dir., *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014, p. 79-86.

(11) J. Langrognet, *Le préfet, haut fonctionnaire de zone de défense*, Thèse, Strasbourg 3, 1980 ; O. Gohin, « Les préfets de zone de défense », RD publ. 2000. 1367-1379.

(12) *Livre blanc défense et sécurité nationale*, Paris, Doc. fr., juin 2008, p. 193.

(13) C. défense, art. L. 1142-2.

(14) CSI, art. R. 122-4.

(15) *Ibid.*

(16) CSP, art. R. 3131-6.

(17) TA Caen, 16 nov. 2009, n° 0902485, *Syndicat fédéral des médecins de Basse-Normandie, Syndicat des médecins généralistes du Calvados*, AJDA 2010. 287 .

(18) J.-M. Pontier, « Les instruments prévisionnels non décisionnels de l'action administrative », D. 1997. 379 .

(19) CSI, art. R. 122-2.

(20) CSI, art. R. 122-4-5°.

(21) CSI, art. R. 122-5.

(22) CSI, art. R. 122-6.

(23) CSI, art. R. 122-4-11° b).

(24) CSI, art. L. 742-3.

- (25) CSI, art. R. 122-7.
- (26) V. sur ce point, E. Picard, *La notion de police administrative*, Thèse, Paris II, 1978, p. 955 s.
- (27) Décret n° 2004-112 du 6 févr. 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, art. 1^{er}.
- (28) Arrêté du 7 avr. 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant, art. 3.
- (29) V. CE, 18 avr. 1902, n° 04749, *Commune de Neris-les-Bains*, Lebon p. 275 .
- (30) V. par ex., CSI, art. R. 122-7.
- (31) V. dans ce sens, D. Mockle, *Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaires*, Thèse, Paris, LDGJ 1984. 128 ; et par ex., CE, 18 juin 1926, *Bentami*, Lebon p. 614.
- (32) V. dans ce sens, E. Picard, *La notion de police administrative*, *op. cit.*, p. 969.
- (33) Daniel Mockle, *op. cit.*, p. 128.
- (34) D. Maillard Desgrées du Loû, « Réquisition : faut-il un texte ? », AJDA 1999. 28 .
- (35) Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC, *Estier*, consid. 4, D. 2004. 1273 , obs. S. Nicot  ; RSC 2003. 614, obs. V. Bück  ; *ibid.* 616, obs. V. Bück .
- (36) V. sur cette synonymie, CSI, art. L. 742-3.
- (37) G. Burdeau, *Les libertés publiques*, Paris : LGDJ, 3^e éd., 1966, p. 37.
- (38) Arrêté du PZDS de Paris n° 2015-00897 portant interdiction des manifestations sur la voie publique dans les départements de la région Île-de-France.
- (39) Arrêté du PZDS de Paris n° 2015-00934 réglementant temporairement la vente au détail des combustibles domestiques et de produits pétroliers ainsi que leur transport dans l'agglomération parisienne à l'occasion de la COP 21.
- (40) Arrêté du PZDS de Paris n° 2016-01357 portant application de mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution atmosphérique sur la population en Ile-de-France.
- (41) Arrêté du PZDS Ouest n° 17.01 portant réglementation de circulation routière.
- (42) Arrêté du PZDS SUD n° 607 portant réglementation de circulation routière.
- (43) Arrêté du PZDS de Paris n° 2015-00737 du 31 août 2015 relatif à la manifestation des agriculteurs à Paris, le 3 sept. 2015.
- (44) Partie publique du plan gouvernemental VIGIPIRATE, p. 28.
- (45) J. Moreau, « Police administrative et police judiciaire - À la recherche d'un critère de distinction », AJDA 1963. 74.
- (46) CSI, art. L. 122-4.

- (47) V. par analogie, CAA Paris, 21 déc. 2004, n° 03PA03824, *Association Droit au logement Paris et environs*, AJDA 2005. 341 [📄](#) ; JCP Adm, n° 5, 31 janv. 2005, 1064, note J. Moreau.
- (48) V. par analogie les observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi pour la sécurité intérieure, NOR : CSCL0306413X, JO 19 mars 2003, n° 66, p. 4827-4837, I-B-2.
- (49) V. par analogie, CE, ord., 27 oct. 2010, n° 343966, *Lefebvre et a.*, Lebon p. 421 [📄](#) ; AJDA 2011. 388 [📄](#), note P. S. Hansen et N. Ferré [📄](#) ; *ibid.* 2010. 2026 [📄](#) ; TA Melun, 25 oct. 2010, n°s 1007348 et 1007358, *Fédération nationale des industries chimiques CGT et a.*, AJDA 2010. 2026 [📄](#) ; TA Melun, 22 oct. 2010, n° 1007329, *Confédération générale du travail, Confédération de syndicats professionnels et a.*, AJDA 2010. 2026 [📄](#).
- (50) V. par analogie et *a contrario*, CE, 24 févr. 1961, *Isnardon*, Lebon p. 150 ; Dr. soc. 1961. 357, note J. Savatier.
- (51) Il n'est pas ici évoqué la notion de circonstances locales dans la mesure où il est peu concevable qu'elle puisse s'appliquer à une zone de défense et de sécurité regroupant plusieurs départements.
- (52) Loi n° 2016-987 du 21 juill. 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avr. 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.
- (53) CE, 28 févr. 1919, n° 61593, *M^{mes} Dol et Laurent*, Lebon p. 208 [📄](#).
- (54) CE, 18 mai 1983, n° 25308, *Rodes*, Lebon p. 199 [📄](#) ; AJDA 1984. 44, note J. Moreau.
- (55) CE, 14 nov. 2005, n° 286835, *Rolin*, Lebon p. 494 [📄](#) ; AJDA 2006. 501 [📄](#), note P. Chrestia [📄](#) ; *ibid.* 2005. 2148 [📄](#) ; RTD civ. 2006. 80, obs. R. Encinas de Munagorri [📄](#) ; v. sur ce point D. Baranger, « L'état d'urgence dans la durée », RFDA 2016. 447 [📄](#).
- (56) Loi modifiée n° 55-385 du 3 avr. 1955 relative à l'état d'urgence, art. 1^{er}. Sans doute est-ce là une autre interprétation possible.
- (57) CSI, art. R. 122-8.
- (58) Décret abrogé n° 83-321 du 20 avr. 1983 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République en matière de défense de caractère non militaire, art. 17.
- (59) C. défense, art. L. 1111-2.
- (60) R. Capart, « Réquisitions : police générale versus besoins généraux de la nation », AJDA 2016. 134 [📄](#).
- (61) Décret abrogé n° 2004-1190 du 10 nov. 2004 portant ouverture du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises.
- (62) CE, 24 oct. 2005, n° 268548, *SNCF c/ Commune de Tende et autres*, Lebon p. 440 [📄](#) ; AJDA 2005. 2099 [📄](#) ; RFDA 2006. 539, concl. I. de Silva [📄](#).
- (63) J.-P. Schosteck, *Rapport sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile*, Sénat, séance du 9 juin 2004, p. 97.
- (64) Arrêté du préfet de la Haute-Corse n° 2010 12 1 en date du 12 janv. 2010 portant réquisition de services de personnes (médecins libéraux en activité).
- (65) R. Capart, *Les pouvoirs de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité*, Thèse, Montpellier, 2015, p. 60 s.
- (66) B. Chantebout, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale*, Thèse, Paris, Paris, LGDJ, 1967, p. 332.

(67) C. défense, art. R. 1422-2.

(68) Loi abrogée du 3 avr. 1878 relative à l'état de siège, art. 4, modifiant celle abrogée du 9 août 1849 sur l'état de siège.

(69) Ordonnance abrogée du 10 janv. 1944 portant division du territoire de la métropole en commissariats régionaux de la république et création de commissariats régionaux de la République française, art. 4.

(70) CE, 8 févr. 1950, *Sieur Chauvet*, Lebon p. 85.

(71) M. Waline, RD publ. 1955. 712, note sous CE, 8 févr. 1950, *Sieur Chauvet*, Lebon p. 85.

(72) N. Kada, *Le préfet et la déconcentration sous le cinquième République*, Thèse, Grenoble 2, 2000, p. 506-507.

(73) *Livre blanc défense et sécurité nationale 2008*, *op. cit.*, p. 193.

(74) C.-E. Minet, *Droit de la police administrative*, Paris, Vuibert, 2007, p. 333.