

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, après déclaration d'urgence, modifiant l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense,

Par M. Pierre-Christian TAITTINGER,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis à notre examen a été approuvé en première lecture par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, au cours de sa séance du 7 décembre dernier.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, *vice-présidents* ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, *secrétaires* ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, André Colin, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Ladislas du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Auguste Pinton, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2709, 2714 et in-8° 712.

Sénat : 117 (1972-1973).

Il a pour objet de compléter l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense.

L'article 17 est ainsi rédigé :

« Le Ministre de l'Intérieur prépare en permanence et met en œuvre la défense civile.

« Il est responsable, à ce titre, de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général.

« Il prépare, coordonne et contrôle l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels.

« Son action se développe sur le territoire en liaison avec les autorités militaires, et concourt au maintien de leur liberté d'action. Il reçoit du Ministre des Armées, pour le développement et la mise en œuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées et, notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel des forces militaires.

« Dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du Gouvernement, le Commandement militaire désigné à cet effet devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires. »

Le présent projet de loi tend à compléter ces dispositions par un septième alinéa ainsi conçu :

« En cas de menace portant sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense, le Commandement militaire désigné à cet effet peut être chargé, par décret en Conseil des Ministres, de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense à l'intérieur du ou des secteurs de sécurité qui auront été délimités autour de ces installations par le Président de la République en comité de défense. »

Pour apprécier la portée et l'intérêt de ces propositions, il est nécessaire de rappeler qu'en 1959, lorsqu'a été prise l'ordonnance relative à l'organisation générale de la Défense, la politique de dissuasion n'était pas définie et les forces nucléaires stratégiques n'existaient pas.

Notre système de défense reposait essentiellement sur une conception « conventionnelle ».

Depuis la mise en place de la politique de dissuasion, il est apparu que l'article 17, tel qu'il était rédigé, devenait trop restrictif et ne permettait pas d'assurer la protection de certaines bases ou installations, dont la sûreté est la condition première de l'efficacité.

L'ordonnance de 1959, en particulier, ne permettait, jusqu'à maintenant, d'assurer une telle protection qu'après l'engagement d'opérations militaires que la dissuasion a précisément pour objet de prévenir.

La dissuasion est avant tout la volonté de disposer d'une capacité, à la fois d'attaque, de riposte et de résistance, qui décourage un adversaire éventuel de réaliser sa menace.

Cette dissuasion repose sur un armement nucléaire et elle a entraîné, au cours de ses treize dernières années, l'implantation, sur notre territoire, de certaines installations spécifiques. Très naturellement, alors, est apparue l'exigence d'établir, autour de ces points stratégiques, des zones particulières de surveillance.

Une solution, en temps de paix, pourrait être apportée par des conférences au niveau des autorités civiles et militaires intéressées. Tel serait le cas par exemple pour le plateau d'Albion, où plusieurs départements sont concernés.

Mais, en cas de menace, cette coordination paraîtrait alors très insuffisante. Les responsables militaires doivent avoir les moyens d'agir rapidement ; en particulier, il faut qu'ils puissent protéger efficacement, et dans les moindres délais, notre potentiel militaire nucléaire.

D'où la nécessité d'un nouveau texte pour régler une éventualité non prévue par l'ordonnance de 1959.

Il s'agit donc d'un projet de loi qui, à la fois, est de simple administration, mais revêt une importance capitale, puisqu'il contribuera à renforcer la crédibilité de la dissuasion, du moment qu'il a pour but la protection de ses moyens.

D'autre part, le projet ne nous semble pas en contradiction avec l'article 6 de l'ordonnance de 1959, qui est ainsi rédigé :

« En cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, des décrets pris en Conseil des Ministres peuvent ouvrir au Gouvernement tout ou partie des droits définis à l'article précédent. »

Il s'agit du droit de réquisition des personnes, des biens et des services, et du droit 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 indispensables. Il nous semble en quelque sorte prolonger cet article 6 par une disposition préventive d'application très définie.

*
* *

Le texte contient deux dispositions :

1° Le Président de la République en Comité de défense délimitera des secteurs de sécurité autour des installations primitives de défense.

Il est intéressant de souligner que le Président de la République agit en qualité de chef des Armées (art. 15 de la Constitution) dans le cadre du Comité de défense qu'il préside en application de l'article 10 de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Le seul rôle qu'il ait à jouer ici est la délimitation de secteurs de sécurité en Conseil de défense, c'est-à-dire assisté du Premier Ministre, du Ministre des Affaires étrangères, du Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Armées, du Ministre des Finances et des Affaires économiques. D'autres ministres, pour des questions relevant de leur responsabilité, peuvent faire partie de ce comité sur convocation du Président.

Il est également utile de souligner que les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en Comité de défense (art. 7 de l'ordonnance) et que les décisions en matière de direction militaire de la défense sont prises également en Comité de défense restreint, présidé par le Président de la République (qui peut se faire suppléer par le Premier Ministre).

Depuis l'ordonnance de 1959, les décrets du 18 juillet 1962 ont renforcé encore l'importance du pouvoir du Président de la République en matière de défense. Le décret n° 64-46 du 14 janvier 1964, qui fixe les conditions de fonctionnement des Forces aériennes stratégiques, a considérablement accentué le caractère de ses attributions et lui a donné un rôle prééminent en matière

militaire et dans le domaine de la défense ; dans l'esprit du projet de loi, le Conseil de défense, sous la présidence du Président de la République, déterminera donc en application de la Constitution quelles sont les installations prioritaires.

2° Un décret en Conseil des Ministres pourra, en cas de menace portant sur une ou plusieurs de ces installations prioritaires, charger le commandement militaire de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civiles et militaires à l'intérieur des secteurs délimités. Le Conseil des Ministres sera seul habilité, comme d'ailleurs le prévoit l'ordonnance de 1959, à estimer la réalité de la menace, notion au caractère certes subjectif, qui ne saurait être enfermée dans un carcan juridique. Une définition trop précise la rendrait inapplicable. D'ailleurs cette notion de menace figure déjà dans les articles 2 et 7 de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

En période de paix et de détente, il reste toujours du devoir du Gouvernement de prévoir une menace éventuelle en dehors de toute déclaration d'hostilité. Il deviendrait alors urgent de protéger par priorité et de façon préventive certains secteurs en les plaçant sous l'autorité militaire. Il s'agit là d'une notion nouvelle de menace ponctuelle contre des installations primordiales de défense, qui sont essentiellement les installations de la force stratégique de dissuasion.

Cette disposition a l'avantage de pouvoir ne s'appliquer que sur des zones délimitées, et non sur l'ensemble du territoire ou tout au moins dans une des sept grandes zones de défense, comme le ferait la mobilisation générale ou la mise en garde prévues par l'ordonnance, qui paraîtraient inefficaces dans un tel cas.

Enfin, il convient de noter que le texte n'apporte pas une innovation dans notre droit et les hypothèses de transfert de pouvoirs de l'autorité civile à l'autorité militaire sont déjà prévues par notre législation, particulièrement en cas de réquisition ou d'état de siège.

Au sujet de la réquisition à la demande de l'autorité civile, l'instruction ministérielle du 20 juillet 1970 précise les conditions de la participation des forces armées. D'autre part, le Gouvernement peut décréter l'état de siège (prévu et défini par les lois des 9 août 1849 et 3 avril 1878). L'état de siège est proclamé à la suite d'une décision prise en Conseil des Ministres.

Il convient de relever à ce sujet que les pouvoirs exorbitants donnés à l'autorité militaire pendant l'état de siège sont cependant inférieurs à ceux qui sont reconnus à l'autorité civile en cas d'urgence par la loi du 3 avril 1955. D'autre part, les articles 17 et 24 de l'ordonnance de 1959 prévoient des éventualités entraînant pour les commandants supérieurs des délégations gouvernementales, nécessités par leurs missions opérationnelles.

En résumé, lorsque le Gouvernement estimera qu'il existe un état de menace, il décidera, avec toutes les garanties fixées par nos lois, que l'autorité militaire sera chargée de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense, à l'intérieur des secteurs de sécurité entourant certaines installations primitives de défense.

Il n'y aura qu'une seule autorité responsable, le transfert des pouvoirs civils aux autorités militaires s'effectuera aisément, un texte l'ayant prévu, et la zone géographique visée étant déterminée préalablement. La mise en œuvre de la disposition envisagée, c'est-à-dire l'exécution de la loi, sera confiée très normalement et très constitutionnellement au Conseil des Ministres, décidant par décret.

Les secteurs de sécurité, donc les installations primordiales de défense, seront définis par un décret. Quant à la situation géographique des points sensibles qui, certes, pourrait faire l'objet de notre curiosité, il semble que la réponse se trouve dans le croquis figurant à la page 14 du document diffusé avant l'examen du budget de la défense et qui l'expose en termes de rationalisation des choix budgétaires.

Ainsi peuvent s'analyser les principales dispositions du projet de loi.

*
* *

En terminant, votre rapporteur juge opportun d'attirer votre attention sur les raisons de la déclaration d'urgence décidée par le Gouvernement.

Le Gouvernement avait mis à l'étude un projet de décret ayant pour objet de modifier les priorités dans les missions des unités de défense opérationnelle du territoire, lesquelles avaient été fixées,

en effet, avant l'installation de la force nationale de dissuasion. Ce décret avait été préparé en application de l'ordonnance de 1959 et soumis au Conseil d'Etat.

Après un long examen, le Conseil d'Etat a fait observer que le texte prévu, en vertu des articles 2 et 6 de l'ordonnance de 1959, donnait au Gouvernement la possibilité de prendre certaines mesures en cas de menace mais qu'il devait, sur le point précis qui nous occupe, faire l'objet d'une disposition législative.

Le Gouvernement a estimé alors qu'il était préférable de déposer un projet de loi entraînant ainsi une discussion parlementaire. Le décret d'ensemble devant être prochainement arrêté, il était donc indispensable d'inviter le Parlement à se prononcer sur cette conséquence.

Ce rappel explique et justifie la rapidité de la procédure suivie.

En conclusion, votre rapporteur vous fait remarquer que la dissuasion a ses exigences et qu'il convient de prendre toutes les mesures pour affirmer la crédibilité de nos forces de dissuasion.

Le texte proposé est marqué de cette détermination.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Il est ajouté à l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense un septième alinéa ainsi conçu :

« En cas de menace portant sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense, le commandement militaire désigné à cet effet peut être chargé, par décret en Conseil des Ministres, de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense à l'intérieur du ou des secteurs de sécurité qui auront été délimités autour de ces installations par le Président de la République en Comité de défense. »