

**MÉMOIRE DE RECHERCHE**  
**INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE LILLE**

Majeure Affaires Publiques

Présenté le 16 mai 2025  
par **Quentin HANIQUE**

**LA MILITARITÉ DE LA GENDARMERIE**  
**EN QUESTION**

*Étude sur les raisons de la subsistance du dualisme policier en France*

Sous la direction de

**Monsieur Simon FROMONT**

Maître de conférences en droit public

Avocat au barreau de Douai

**SCIENCES  
PO  
LILLE.**



**Université  
de Lille**

## **AVERTISSEMENT**

Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation aux thèses et opinions émises dans ce mémoire de recherche. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

J'atteste que ce mémoire de recherche est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.

Quentin HANIQUE.

## **RÉSUMÉ**

Depuis son placement sous la tutelle du ministre de l'intérieur en 2009, la militarité de la gendarmerie nationale pose question. Au fur et à mesure de son rapprochement avec la police nationale et de sa prise de distance avec le reste des forces armées, la sujétion de ses personnels à un statut dérogatoire du droit de la fonction publique peut paraître comme un anachronisme. Pour autant, ces deux forces de sécurité intérieure ne sont pas devenues de parfaits équivalents fonctionnels. Grâce à sa spécificité militaire, la gendarmerie continue de disposer d'avantages comparatifs dans l'exercice des missions qui lui sont propres; malgré la nécessité de moderniser son modèle pour assurer l'attractivité de la profession de gendarme.

---

## **ABSTRACT**

Since it was placed under the authority of the minister of homeland security in 2009, the military statute of the french gendarmerie has raised questions. As the gendarmerie has drawn closer to the national police and distanced itself from the rest of the armed forces, the fact that its personnel are subject to a status that derogates from civil service law may seem an anachronism. However, these two internal security forces have not become perfect functional equivalents. Thanks to its specific military nature, the gendarmerie continues to have comparative advantages in the performance of its specific missions, despite the need to modernise its model to ensure that the profession of gendarme remains attractive.

## **MOT-CLEFS**

Militarité ; Gendarmerie ; Dualisme policier ; Droit syndicaux; Droit de la fonction publique ; Hybridation ; Prévôté ; Continuum de sécurité et de défense ; Temps de travail ; Casernement

---

## **KEY-WORDS**

Military character ; Gendarmerie ; Police dualism ; Syndical rights ; Civil services right ; Hybridization ; Provost service ; Security and defense continuum; Working time ; Barracks life

## REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier M. Simon FROMONT d'avoir accepté de prendre la direction de mon travail de recherche qui s'est nourri de ses précieux conseils pour aboutir au mémoire ici présenté.

Je souhaite également remercier le colonel Sung-Dae FAUCON, officier supérieur de gendarmerie et docteur en droit public, pour la qualité de nos échanges et le partage de sa réflexion sur les liens qu'entretiennent gendarmerie et échelon intercommunal<sup>1</sup>.

Merci au capitaine Étienne LASSON de m'avoir partagé son expérience de commandant d'un peloton d'intervention en gendarmerie mobile, ainsi que sa vision plus globale de l'institution.

Merci à l'équipe du centre de recherche de la gendarmerie nationale, que j'ai eu l'honneur de servir en ma qualité de réserviste le temps d'un atelier de recherche, de m'avoir accueilli et permis de prendre part à des discussions intenses qui ont orienté l'angle de traitement du sujet de ce mémoire.

Merci enfin, et sur une note plus personnelle, à l'ensemble de mes camarades d'active et de réserve qui, au fil des services de surveillance, des patrouilles de nuit et des gardes statiques, m'ont livré *leur* gendarmerie, ses défauts, ses qualités et surtout sa fierté de servir au quotidien la patrie, l'honneur et le droit.

---

<sup>1</sup> La retranscription de ces entretiens n'ayant pas vocation à figurer en annexe de ce mémoire de recherche, l'intégralité des propos cités au cours de ce travail provient de publications officielles.

**LISTE DES ACRONYMES**

**AFR** : Armée et formation militaire.

**APNM** : Association professionnelle nationale de militaires.

**CC** : Conseil constitutionnel.

**CEDH** : Cour européenne des droits de l'homme.

**CE** : Conseil d'État.

**CFMG** : Conseil de la fonction militaire - Gendarmerie.

**CGD** : Compagnie de gendarmerie départementale.

**CJCE** : Cour de justice des Communautés européennes.

**CJUE** : Cour de justice de l'Union européenne.

**CLNAS**: Concession de logement pour nécessité absolue de service.

**COB**: Communauté de brigades

**CORAT** : Coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires.

**CourEDH** : Cour européenne des droits de l'homme.

**CRS** : Compagnies républicaines de sécurité.

**CSI** : Code de la sécurité intérieure.

**CSFM** : Conseil supérieur de la fonction militaire.

**DGGN** : Direction générale de la gendarmerie nationale.

**DGPN** : Direction générale de la police nationale.

**EGM** : Escadron de gendarmerie mobile.

**ETPT** : Équivalent temps plein travaillé.

**FGE - EUROGENDFOR** : Force de gendarmerie européenne.

**FIEP** : France, Italie, Espagne, Portugal.

**GAV**: Gendarme adjoint volontaire.

**GD** : Gendarmerie départementale.

**GGD** : Groupement de gendarmerie départementale.

**IGA** : Inspection générale de l'administration.

**IGF** : Inspection générale des finances.

**JO** : Journal officiel.

**OCTA** : Officier du corps technique et administratif.

**ONU** : Organisation des Nations unies.

**OTAN** : Organisation du traité de l'Atlantique nord.

**OPEX** : Opération extérieure.

**PAGRE** : Pacte d'allègement du grade sur la responsabilité.

**PSIG** : Peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie.

**PSPG** : Peloton de surveillance et de protection de la gendarmerie.

**PTS** : Police technique et scientifique.

**QPC** : Question prioritaire de constitutionnalité.

**RGPP** : Révision générale des politiques publiques.

**SGAMI** : Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur.

**UE** : Union européenne.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE: LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE DE LA MILITARITÉ « AMÉNAGÉE » DE LA GENDARMERIE.....</b>	<b>17</b>
<b>CHAPITRE I: L'émergence d'aménagements à l'interdiction syndicale et associative: première spécificité de la gendarmerie au sein des forces armées... 18</b>	<b>18</b>
Section 1. La militarité en crise: les manifestations de la perte d'appétence des gendarmes pour leur statut au tournant du XXIème siècle.....	18
Section 2. La gendarmerie, laboratoire d'un dialogue institutionnalisé inédit dans les forces armées.....	30
<b>CHAPITRE II: Le rapprochement avec la police nationale comme matrice de l'atténuation de la singularité militaire de la gendarmerie.....</b>	<b>41</b>
Section 1. La militarité au défi de la rationalisation de l'action publique dans les années 2000.....	41
Section 2. L'émergence d'une culture commune avec la police nationale qui n'atteint pour l'instant pas le statu-quo.....	49
<b>SECONDE PARTIE: LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA MILITARITÉ POUR ASSURER SA PÉRENNITÉ.....</b>	<b>58</b>
<b>CHAPITRE I: Les fondements de l'efficacité du modèle militaire de la gendarmerie.....</b>	<b>59</b>
Section 1. L'avantage comparatif du fonctionnement militaire des unités en zones rurales et périurbaines.....	60
Section 2. La place clef de la gendarmerie dans la construction d'un continuum de sécurité nationale.....	69
<b>CHAPITRE II: La nécessité de repenser la militarité pour assurer la pérennité de la gendarmerie.....</b>	<b>82</b>
Section 1. Le temps de travail des militaires de la gendarmerie à l'épreuve du droit européen.....	82
Section 2. Le casernement: la fin programmée d'un corollaire de la militarité ?.....	90
CONCLUSION.....	100
BIBLIOGRAPHIE.....	103
TABLE DES MATIÈRES.....	112
ANNEXES.....	115

## INTRODUCTION

Chaumont est une ville froide comme sait en offrir l'est de la France. Ce matin là, sur la place d'arme, familles et amis sont réunis pour célébrer la fin de la formation éprouvante débutée par leurs proches il y a huit mois. Le calme soudain se fait quand l'on entend, au loin, arriver la compagnie marchant au pas et chantant *La Strasbourgeoise*. Au son du clairon, le ban est ouvert, la cérémonie peut commencer. Chacune et chacun, revêtus d'une vareuse et d'un képi, s'agenouillent pour recevoir leurs galons de sous-officier des mains de leur parrain; ils se relèvent, le saluent. Pour l'œil non-averti, si le caractère militaire de cette tradition fait peu de doute, il serait difficile de la distinguer d'une cérémonie de l'armée de terre ou de l'air pour exemple. Pour autant, ces militaires sont un peu particuliers: ils intègrent ce jour le corps des sous-officier de la gendarmerie nationale au terme d'une formation dans la plus vieille école de cette institution pluriséculaire<sup>2</sup>. Ils prêteront bientôt serment devant l'autorité judiciaire, et iront rejoindre les rangs des brigades territoriales, des escadrons de gendarmerie mobile ou de l'un des deux régiments de la garde républicaine.

La gendarmerie nationale occupe une place singulière dans le paysage institutionnel français. « *Force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois* »<sup>3</sup>, son statut militaire peut sembler paradoxal par rapport à ses missions de sécurité intérieure, en contact et au service de la population. Alors que la convention de Genève ne la définit qu'à partir de sa relation à un État parti d'un conflit international<sup>4</sup>, on peut légitimement interroger la pertinence d'employer au quotidien une force armée sur son propre territoire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Ce parti-pris est d'abord, pour le cas français, l'héritage de l'histoire de la gendarmerie et de ses missions initiales de police militaire.

C'est pour faire face à la multiplication des comportements déviants de soldats démobilisés à l'issue de la guerre de cent ans qu'est institué au milieu du XV<sup>ème</sup> siècle un tribunal de la connétablie chargé sanctionner les manquements à la discipline à régler les litiges

---

<sup>2</sup> L'école des sous-officiers de gendarmerie de Chaumont est la plus ancienne des six établissements de formation de ce corps. Elle est créée le 9 juin 1945 par circulaire ministérielle n°30403 GEND/T, justifiant sa devise « Première oblige ».

<sup>3</sup> Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1.

<sup>4</sup> Protocole additionnel de la Convention de Genève du 12 août 1949, art 43: « 1. *Les forces armées d'une Partie à un conflit se composent de toutes les forces, tous les groupes et toutes les unités armés et organisés qui sont placés sous un commandement responsable de la conduite de ses subordonnés devant cette Partie, même si celle-ci est représentée par un gouvernement ou une autorité non reconnus par une Partie adverse.* »

avec les populations. Le connétable, haut dignitaire chargé de commander l'armée, délègue ses missions aux maréchaux qui sur le terrain seront représentés par les prévôts; cumulant des prérogatives de police, de jugement et d'exécution de ces derniers, qui sont sans appel. Les maréchaussées étaient nées, et leur statut pérennisé alors qu'émerge une armée permanente qu'elles auront la responsabilité d'accompagner et de surveiller afin de lutter contre les pillages et les trafics<sup>5</sup>.

Par une déclaration en date du 25 janvier 1536, François Ier étend les pouvoirs de police des prévôts au-delà des méfaits des gens de guerre, en leur donnant compétence sur les crimes jugés les plus graves comme les vols de grands chemins ou les assassinats prémédités. Demeurant force militaire mais en charge des missions de police civile, la maréchaussée unifiée s'implante progressivement sur l'ensemble du territoire, tissant un réseau dense afin d'assurer l'autorité royale partout où elle est présente. Dès la fin du XVII<sup>e</sup> siècle se dessine le modèle de gendarmerie actuelle s'articulant autour d'un quadrillage du pays par des lieutenants inspecteurs de brigades dissociés des prévôts et l'exercice de fonction d'enquête judiciaire au profit de ces derniers. La procédure pénale prévue par l'ordonnance criminelle de 1670 étend la compétence des brigades, armées par cinq hommes, à l'ensemble des infractions de droit commun<sup>6</sup>; les chargeant ainsi de l'ensemble des missions de sécurité publique.

À la veille de la Révolution, la maréchaussée est implantée dans l'ensemble du royaume de France, répartie uniformément et sédentarisée dans les campagnes comme dans les villes où elle est dans la majorité des cas la seule force de police. Organisé en généralités, compagnies, lieutenances et brigades, cet édifice est si stable qu'il résiste aux bouleversements politiques de 1789. Dans le sillage de l'article 12 de la DDHC<sup>7</sup>, le nouveau pouvoir est conscient de la nécessité de disposer d'une force de puissance publique, si tant est qu'il réaffirme l'existence de cette force déjà « *toute prête et organisée* »<sup>8</sup>. Les révolutionnaires n'en changent que le nom<sup>9</sup>, trop associé à l'Ancien Régime, est créée ainsi la gendarmerie nationale en référence à la fois au plus

<sup>5</sup> Éric ALARY, *L'Histoire de la Gendarmerie – De la Renaissance au troisième millénaire*, préface de René Rémond, Paris, Calmann-Lévy, 2000, 286 p. Rééd. Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2011.

<sup>6</sup> Marc BOULANGER, « Justice et absolutisme : La Grande Ordonnance criminelle d'août 1670 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 47, n° 1, janvier-mars 2000, pp. 7-36

<sup>7</sup> DDHC, art. 12: « *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.* »

<sup>8</sup> Jean-Paul RABAUD DE SAINT-ÉTIENNE, *Rapport sur l'organisation de la force publique*, séance du 21 novembre 1790, Archives parlementaires de la Révolution française — Première série (1787-1799), 1885, pp. 592-597

<sup>9</sup> Loi du 16 février 1791 relative à l'organisation de la gendarmerie, art. 1.

vieux corps militaire en France, les sergents-d'arme, et aux gens-d'arme soldats cavaliers au Moyen-Âge. Aussi, l'institution perd à cette occasion ses compétences de juge prévôtale; la transformant définitivement en simple force de police.

Convaincu que la tranquillité publique reposait sur une « *surveillance moitié civile, moitié militaire, répandue sur toute la surface* »<sup>10</sup>, Napoléon consolide et développe la gendarmerie, qui atteint un effectif de 30 000 hommes en 1813<sup>11</sup>. Placée sous une triple tutelle des ministres de la police, de la justice et de la guerre, l'arme se dote de nouveaux corps à l'instar de la garde impériale qui deviendra la garde républicaine, destinée à la protection du pouvoir. C'est à cette époque que le modèle français de gendarmerie se diffuse en Europe aux grés des conquêtes napoléoniennes. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, la fonction combattante s'inscrit sur le drapeau de la gendarmerie qui arbore les grandes batailles auxquelles les gendarmes ont pris part. On y lit ainsi, en lettres d'or : Hondschoote 1793, Villodrigo 1812, Taguin 1843 et Sébastopol 1855 .

Il apparaît ainsi que la spécificité statutaire de la gendarmerie soit d'abord le fruit de son histoire et de ses origines de forces dont le dessein était d'encadrer l'armée. Cette caractéristique, qui a marqué la gendarmerie dans son fonctionnement comme les gendarmes dans leur identité professionnelle a été confortée tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle où l'institution est indissociable de l'emploi par la République de la force armée. Mobilisée durant la Première<sup>12</sup> puis la Seconde Guerre mondiale, résiduellement sur le front, le plus souvent à l'arrière pour poursuivre les déserteurs et les insoumis; déployée dans les guerres de décolonisation en Indochine et en Afrique du Nord; associée aux mandats internationaux de rétablissement de la paix au Liban en ex-Yougoslavie; l'institution prend à chaque conflit sa part dans la défense nationale. Défense dont le ministre exerce une tutelle unique sur la gendarmerie, que ce soit pour la gestion des finances et des personnels ou la détermination des conditions de l'emploi; l'autorité judiciaire contrôlant les missions de police judiciaire.

Déjà sous l'absolutisme monarchique, le système policier se caractérise par une forme de dualisme, la maréchaussée exerçant prioritairement dans les campagnes, là où des autorités

<sup>10</sup> Napoléon BONAPARTE, Lettre au Roi de Naples, 16 mai 1806, archives du directoire exécutif des archives nationales.

<sup>11</sup> Contre 15 689 en 1801, voir à cet égard: Antoine BOULANT et Gildas LEPETIT, *La Gendarmerie sous le Consulat et le Premier Empire*, Paris, Éditions SPE-Barthélémy, 2009.

<sup>12</sup> Pour saluer leur engagement entre 1914 et 1918, Georges CLEMENCEAU octroie par décret à l'ensemble des gendarmes le statut de sous-officier.

civiles se développent dans les villes comme les intendants de police en province et le lieutenant général à Paris<sup>13</sup>. C'est l'étatisation des polices municipales en 1941 par le régime de Vichy en quête d'une force sur laquelle appuyer son pouvoir dictatorial qui donne au dualisme son apparence actuelle, en instituant la nouvellement créée police nationale dans les communes de plus de 10 000 habitants<sup>14</sup> et laissant pour l'essentiel le reste du territoire la gendarmerie. Les deux caractéristiques du système policier français étaient alors posées: centralisme et dualisme. Si la coexistence de deux entités policières, civiles et militaires, sur le territoire est le fruit de l'histoire politique de la France; ses tenants ont *a posteriori* développé un argument démocratique à son existence. Avoir pour l'État deux entités policières, c'est s'assurer que l'une pourra continuer à le défendre en cas de rébellion de l'autre; c'est aussi dissiper la crainte qu'un seul et même ministre prenne le contrôle unifié de l'ensemble des agents publics chargés de la sécurité intérieure. Enfin, le dualisme policier concourt à l'indépendance de l'autorité judiciaire qui, ayant deux forces à sa disposition, peut choisir librement les formations qui mèneront le travail d'enquête pénal<sup>15</sup>.

Pour autant, le dualisme policier n'est pas immuable; et plusieurs forces de gendarmerie similaires à celle de la France ont été, de par le monde, dissoutes et fondues dans leur équivalent civil; comme ce fut le cas en Belgique en 2000 ou en Autriche en 2005. Le plus souvent, il est reproché à ce dédoublement institutionnel un manque d'efficacité et une propension à entraîner des dysfonctionnements dans la collaboration entre ses composantes, comme si une « guerre des polices » étaient inévitables. C'est ainsi dans un dessein de rationalisation de l'action publique et de renforcement de la cohérence du dispositif de sécurité publique que les injonctions aux rapprochement de la police et de la gendarmerie se sont multipliées à partir du début des années 2000. Placement sous un commandement unifié des préfets dans chaque département, objectif de mutualisation des infrastructures et des services demandant le plus de ressources comme l'identification criminelle, jusqu'au placement sous la tutelle d'un même ministre: celui chargé de l'intérieur. Le premier août 2009, la gendarmerie quitte donc le giron de l'hôtel de Brienne pour rejoindre Beauvau auquel elle sera désormais rattachée organiquement et budgétairement. Cette décision, paradoxalement, s'accompagne d'une réaffirmation du statut militaire de la gendarmerie, qui s'inscrit dans la loi alors que seul un

---

<sup>13</sup> Olivier RENAUDIE, *La Préfecture de police*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Jacques Chevallier, Université Paris 2, 2007.

<sup>14</sup> La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France

<sup>15</sup> Code de procédure pénale, art. 12.

décret le prévoyait jusque-là. On isole là deux injonction contradictoires pour l'institution héritière de la maréchaussée qui, sommée de se rapprocher de sa consœur civile, voit ses personnels toujours isolés statutairement du reste des des agents publics de la sécurité intérieure; quitte à être désavantagés en étant soumis à un régime dérogatoire du droit de la fonction publique. Et ce bien qu'il ouvre le droit à la retraite beaucoup plus jeune<sup>16</sup>. Si tant est que certains observateurs ont qualifié ce rattachement « *d'essai non-transformé* »<sup>17</sup>, comme si la création d'un service public unifié et civil de police était inévitable face à la subsistance d'une police à statut militaire qui constituait un anachronisme, voué à la disparition au fur et à mesure que l'État se modernise. Disparition nécessaire d'autant plus que les rapprochements successifs sur les plans organisationnels, fonctionnels et culturels n'ont fait qu'atténuer les spécificités de la gendarmerie qui ne se différencierait plus de la police qu'à la marge, par le décorum qui accompagne ses cérémonie ; ne justifiant plus d'une existence à part entière. En outre, une question d'équité entre agents publics est sous-jacente à la subsistance du dualisme policier: est-il toujours justifié qu'un militaire soit soumis à des privations de droit et de libertés en raison de son statut, alors qu'un fonctionnaire exerçant des missions similaires ne le soit pas ?

### ***L'objet de l'étude: la singulière militarité de la gendarmerie.***

Le militaire se définit d'abord par ce qu'il n'est pas, à savoir un civil. Soumis à un « *cantonement juridique* »<sup>18</sup> selon l'expression du doyen HAURIOU, son engagement à servir une force armée lui confère un statut qui déroge de celui du reste des agents publics en cela qui le prive de droits et libertés au nom des besoins spécifiques de la mission qu'il conduit. Ainsi, le militaire se caractérise historiquement par sa sujétion à la discipline, la soumission et la disponibilité, gages d'efficacité lors des conflits. Quelque soit l'époque, la puissance publique tend à isoler celles et ceux qui servent sa défense du reste de la population afin de s'assurer de leur disponibilité totale en cas d'agression. L'armée, qu'elle soit conscrète ou professionnelle, possède en ce sens ses propres normes, son règlement, ses codes, ses protocoles qui n'ont pas cours dans le reste de la société. Ces obligations s'inscrivent depuis 1972 en droit français dans le statut général de militaire, rénové en 2005<sup>19</sup>. En vertu de l'article 34 de la Constitution, ce

<sup>16</sup> Les gendarmes, comme tous les militaires, ont le droit à une demi-retraite après 17,5 ans de service; et peuvent atteindre toutes les annuités nécessaires à la retraite complète dès le début de la cinquantaine s'ils ont pour exemple effectué durant leur carrière des séjours outre-mer ou encore des OPEX.

<sup>17</sup> Frédéric OCQUETEAU, *Fusionner police et gendarmerie nationales ? Sur l'histoire d'un essai non transformé*, CESDIP – CNRS, coll. « Études et données pénales », n° 116, 2017.

<sup>18</sup> Maurice HAURIOU, *Principes de droit public*, 1<sup>re</sup> édition 1910, 2<sup>e</sup> édition Larose, Paris, 1916.

<sup>19</sup> Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

dernier liste les spécificités de l'état militaires comprenant l'«*esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité*»<sup>20</sup>. Cette dernière exigence se traduit par de « *multiples entraves aux formes individuelles d'expression*» et par « *l'inexistence des moyens collectifs d'expression*»<sup>21</sup> pour les personnels qui y sont soumis. Au sein de la *grande muette*, qui n'a acquis le droit de vote qu'en 1945, pas de syndicats, pas d'adhésion à un parti, pas plus qu'une liberté critique contre les décisions du commandement dans les médias.

Près de 95 % de ses personnels étant soumis au statut militaire, la gendarmerie est profondément marquée dans son fonctionnement comme dans son identité par la militarité. Celle-ci s'exprime d'abord dans l'organisation même de l'arme, qui reprend peu ou prou la structure hiérarchique des régiments de cavalerie de l'armée de terre (*cf. annexe 1*), associant à chaque grade un nombre d'hommes commandés équivalent. Ainsi, un lieutenant dans l'armée de terre commande un peloton d'une vingtaine de militaires, comme un lieutenant de gendarmerie en brigade territoriale. Pendant une partie de leur formation initiale, les élèves gendarmes adjoints volontaires<sup>22</sup>, sous-officiers et officiers reçoivent un enseignement proche de celui des autres armées : ordre serré, discipline, techniques de combat. Durant cette période, l'uniforme porté est d'ailleurs le treillis bariolé, identique à celui de tout autre militaire. Une fois en poste, leur régime déroge à celui de la fonction publique : grève et syndicalisme leur sont interdits, leur liberté d'expression est strictement encadrée, leur loyauté tenue pour acquise. En cas d'infraction en service de maintien de l'ordre, seule une juridiction spécialisée en matière militaire est compétente<sup>23</sup>. La spécificité militaire du gendarme est encore plus flagrante lorsqu'on compare son régime d'emploi à celui des policiers. Les règles sur le temps de travail dans la fonction publique ne s'appliquent pas aux militaires ; ils sont soumis à une obligation permanente de disponibilité, se traduisant par l'attribution à chacun d'eux d'un logement de fonction par nécessité absolue de service. Leur rémunération, appelée au demeurant solde et non traitement, n'est pas indexée sur un nombre d'heures – lesquelles ne sont d'ailleurs pas comptabilisées. Surtout, le lien avec les autres forces armées demeure constant. La gendarmerie les accompagne ainsi dans leurs nombreux déploiements : opérations extérieures, mandats

<sup>20</sup> Code de la défense, art L.4111-1.

<sup>21</sup> Michel SÉNÉCHAL, *Droits politiques et liberté d'expression des officiers des forces armées*, Paris : Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1964, 321 p.

<sup>22</sup> Les GAV ont remplacé en 1998 avec la fin de la conscription les gendarmes auxiliaires qui effectuaient leur service national au sein de la gendarmerie.

<sup>23</sup> Article 697-1 du code de procédure pénale, déclaré conforme à la Constitution par la décision du CC n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019.

internationaux, lutte contre l'orpaillage en Guyane dans le cadre de l'opération Harpie. Elle reste, enfin, la seule force de police compétente pour les affaires judiciaires militaires : désertions, intrusions sur des emprises, ou infractions commises en opération.

Il convient de noter que le concept de militarité, au centre de ce travail de recherche, recouvre un champ beaucoup plus large que la soumission au statut juridique issu du code de la défense. Le général WATIN-AUGOUARD, qui a théorisé la notion, la conçoit comme un marqueur identitaire propre à la gendarmerie, une culture née dans une force militaire évoluant majoritairement en milieu civil pour légitimer son existence dans la mesure où « *il n'y a en effet pas de place en France pour deux polices à statut civil ayant chacune une compétence nationale* »<sup>24</sup>. Or, la gendarmerie forme une force plurielle et hétérogène; elle se compose de trois subdivisions d'arme, aux origines, fonctions, et implantations très différentes qui influent directement sur la manière dont la militarité s'exprime en leur sein.

La gendarmerie départementale, d'abord, est la principale subdivision d'arme, comptant près de 68 000 militaires. Appelée la « blanche »<sup>25</sup>, elle est chargée des missions de sécurité publique générale dans les zones rurales et périurbaines. Au contact quotidien de la population, la GD est souvent la première image qui vient en tête lorsque l'on évoque un gendarme, que l'on imagine volontiers dans sa tenue de service courant bleue durant les interventions de police secours ou les contrôles vitesse sur le bord des routes. Son unité élémentaire est la brigade, dont la forme peut varier énormément à l'égard de son effectif, de sa zone de compétence (qui peut être extrêmement vaste en outre-mer), de la taille de la population qu'elle couvre ou encore du spectre de la délinquance qu'elle affronte. Unité généraliste et polyvalente par nature, la brigade est épaulée à l'échelle de la compagnie de gendarmerie départementale à laquelle elle appartient par des unités spécialisées ayant une expertise pour exemple en intervention professionnelle (vocation des PSIG), en police judiciaire (avec les brigades de recherche) ou en encore en sécurité routière (pelotons et brigades motorisés). Par leurs tailles réduites et la proximité entre gendarmes et gradés qu'elle induit, que ce soit dans le travail ou le lieu de vie partagé de la caserne, la brigade est sûrement le lieu gendarmique où la militarité est la moins poussée. Elle ne s'y exprime concrètement que durant les cérémonies de prise d'arme, les visites d'autorités ou les inspections annuelles du commandant de compagnie. Il n'est pas rare d'y voir des

<sup>24</sup> Marc WATIN-AUGOUARD, La « militarité » de la gendarmerie, *Revue de la gendarmerie nationale*, 2001, 201, pp. 5-29.

<sup>25</sup> Appellation tirée de la couleur de ses galons.

militaires du rang y tutoyer des sous-officiers; on ne s'y met en général au garde à vous devant le commandant de brigade que le jour de l'incorporation dans l'unité.

La gendarmerie mobile, ensuite, constitue la force spécialisée dans le maintien de l'ordre de l'arme. Créée en 1921, la « jaune » se compose de 15 000 militaires répartis dans 109 escadrons. L'empreinte de la militarité y est beaucoup plus forte car elle est jugée par l'institution comme essentielle pour la bonne conduite des missions qui sont confiées à la gendarmerie mobile, évoluant souvent dans des milieux hostiles ou sur certains théâtres d'opérations extérieures avec les armées. Contrairement aux CRS, qui constituent son équivalents dans la police nationale, la mobile est employée continuellement dans les outre-mer<sup>26</sup> et disposent de moyens blindés .

La garde républicaine, enfin, est sûrement la formation la plus emprunte de militarité. Rattachée à la gendarmerie en 1849, elle est la seule subdivision d'arme à être organisée en régiments. La discipline est induite par ses missions en cela qu'elle est chargée d'assurer la sécurité des plus hautes institutions de la République comme l'Elysée, Matignon, les deux chambres du parlement et certains ministères; en de mener des services d'honneur au profit des plus hautes autorités nationales ou étrangères. Elle intervient également en appui des unités franciliennes lors d'opérations à risque et participe au maintien de l'ordre dans la capitale. Enfin, elle joue un rôle de rayonnement grâce à ses formations musicales et cérémoniales, qui se sont illustrées pour exemple lors de la cérémonie d'ouverture des jeux olympiques de 2024 aux côtés de la chanteuse Aya NAKAMURA.

La militarité est donc une réalité qui se traduit plus ou moins concrètement dans le quotidien des gendarmes et dépasse la seule soumission à un statut juridique. Bien que relativement réduite sur le plan fonctionnelle, les gendarmes ne servant la défense qu'à l'occasion de leurs missions de prévôté ou d'accompagnement des opérations extérieures<sup>27</sup>, la militarité constitue un état d'esprit, un attachement des gendarmes pour leur histoire et pour leur spécificité dans l'architecture de la sécurité intérieure française. Néanmoins, cette identité est relativement autonome de celle cultivée dans le reste des armées, qui du reste gardent assez

---

<sup>26</sup> La gendarmerie avait ainsi le monopole du déploiement en outre-mer jusqu'en 2024 et l'intervention de la CRS-8 en Nouvelle-Calédonie.

<sup>27</sup> Seules les formations spécialisées de la gendarmerie restent sous la tutelle du ministère des armées et servent au quotidien la défense nationale. Ainsi et pour exemple la gendarmerie maritime assure au profit de la marine nationale la sécurité de ses ports, arsenaux et bases.

de distance avec les gendarmes et leurs prérogatives impopulaires de police militaire. La gendarmerie n'est ainsi pas une quatrième armée comme peuvent l'être les carabinieri italiens qui ont pourtant un rôle similaire; elle est au sens du code de la défense une « *force armée* ». Le changement d'intitulé du ministère de la défense en ministère des armées renforce d'ailleurs symboliquement cette distinction, en semblant exclure la gendarmerie de son champ d'action direct. Aussi, dans la communauté militaire, il est souvent reproché aux gendarmes un esprit revendicatif, sortant du cadre pur de la réserve imposée aux militaires; esprit que Napoléon qualifiait d'esprit « *vaurien* »<sup>28</sup>.

Isolée de du reste des armées, remise en question pour sa pertinence dans le système policier français, la militarité de la gendarmerie est ainsi selon le sociologue François DIEU « assiéagée »<sup>29</sup>. Ayant tendance à se diluer dans des pratiques civiles depuis son placement sous la même tutelle que la police nationale, elle a même fait l'objet au début des années 2000 d'une désaffection des gendarmes eux-mêmes, se sentant déclassés par rapport au reste des agents publics chargés de la sécurité intérieure. Néanmoins, près de seize années après le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, la militarité demeure, au moins juridiquement. Ce postulat interroge sur la direction que prend l'architecture du modèle policier français, qui depuis 2009 n'a connu que peu d'évolutions et semble résolu à s'en tenir au *statu quo*. La subsistance dualisme est-il pour l'État une marque d'immobilisme traduisant la crainte d'engager les changements structuraux qu'impliquerait une absorption d'une force par l'autre ? Ou relève t'il d'une forme de pragmatisme, voyant dans la gendarmerie une véritable plus-value que l'on ne pourrait trouver dans une force civile ? Le présent travail de recherche tend à pencher pour cet hypothèse et à rechercher les « *avantages comparatifs* » pour reprendre l'expression de David RICARDO<sup>30</sup> dont dispose à la gendarmerie dans l'exécution des missions qui permettent de lui donner une plus value et une raison d'être dans le modèle actuel de sécurité intérieur. Pour ce faire, on se nourrira de la dense littérature portant sur la gendarmerie dans les sciences humaines notamment historiques et sociologie, en y apportant un regard juridique. On se nourrira ainsi du droit applicable aux militaires de la gendarmerie, qui a connu de nets rapprochements avec le droit commun de la fonction publique depuis le début du XXème siècle, mais demeure largement dérogoire du régime du reste des agents publics.

<sup>28</sup> Quentin DELUERMOZ et Aurélien LIGNEREUX, "L'Empire, c'est la sécurité. Offre et demande de sécurité en régime bonapartiste", *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n°50, 2015, pp 57-78.

<sup>29</sup> François DIEU, *Où va la gendarmerie ?*, Paris: L'Harmattan, 2020.

<sup>30</sup> David RICARDO, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, 1817 (trad. fr. 1821).

**Dès lors, on se demandera quels sont les avantages comparatifs que confère le statut militaire à la gendarmerie nationale, et en quoi ceux-ci justifient-ils le maintien d'une force de sécurité intérieure de ce type dans l'architecture policière française contemporaine ?**

Au fur et à mesure de son rapprochement avec la police nationale dans les années 2000, la militarité de la gendarmerie a connu de multiples formes d'aménagements, si tant est que s'est posée la question du bien-fondé du maintien de deux forces de sécurité intérieure en France (I).

Néanmoins, le dualisme policier français demeure, notamment car gendarmerie et police ne sont pas devenues de parfaits équivalents fonctionnels; une complémentarité entre les deux forces continuant d'exister. Pour autant, si elle veut garantir sa place dans ce modèle, la gendarmerie a tout intérêt à repenser sa militarité à l'aune des enjeux contemporains (II).

## Première partie: La construction progressive de la militarité « aménagée » de la gendarmerie.

---

Il convient donc, dans un premier temps de notre réflexion, d'analyser le statut singulier de la gendarmerie dans le paysage institutionnel français. Si la quasi-totalité de ses personnels<sup>31</sup> relèvent du statut général des militaires prévu par l'article L.4111-1 du code de la défense, elle ne constitue pour autant une « quatrième armée »<sup>32</sup> aux côtés des armées de terre, de l'air et de la marine nationale; ainsi, la DGGN n'est pas une composante de l'état-major des armées<sup>33</sup>, commandement intégré de toutes les opérations relevant de la défense nationale. Il apparaît que l'objet de notre étude relève donc d'une certaine hybridité. La thèse défendue est ici que la particularité des missions de sécurité intérieure confiée à la gendarmerie a amené cette dernière à « aménager » sa militarité à partir des années 1990 et ce jusqu'à son rattachement au ministère de l'intérieur en 2009, marqueur d'une distanciation profonde avec le reste du monde militaire. Le premier de ces aménagements semble résider dans les tempéraments partiels apportés à l'interdiction syndicale répondant aux mouvements sociaux qui ont pu traverser la gendarmerie (I). Surtout, la militarité de l'arme a semblé s'atténuer au fur et à mesure que cette dernière se soit rapprochée de sa consœur civile, la police nationale, interrogeant sur l'existence même d'un dualisme de sécurité intérieure en France (II).

---

<sup>31</sup> La gendarmerie compte 96 289 militaires d'active pour 5 238 personnels civils, soit 94,85% de ses effectifs (SIRPA, *La gendarmerie nationale, une force armée singulière*, 2024)

<sup>32</sup> La doctrine a eu l'occasion d'écarter cette terminologie, tout en n'excluant pas la gendarmerie de l'édifice français de défense. Voir à cet égard: François DIEU, « La Gendarmerie : une quatrième armée ? », *Revue Défense nationale*, n° 570, décembre 1995, pp. 174-176.

<sup>33</sup> Code de la défense, art. L3225-1.

## **CHAPITRE I: L'émergence d'aménagements à l'interdiction syndicale et associative: première spécificité de la gendarmerie au sein des forces armées.**

L'article L4121-4 du Code de la défense dispose que « l'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire »; d'autre part, il précise que « l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels sont incompatibles avec les règles de la discipline militaire ». Pour autant, la gendarmerie a été traversée au tournant du XXIème siècle par plusieurs mouvements internes dénonçant le décrochage de la condition de ses personnels par rapport aux fonctionnaires de police; allant parfois même jusqu'à la manifestation sur la voie publique, en tenue et en véhicule de service, phénomène jusque là impensable pour un corps militaire (1). Ces événements furent à la source de la première singularité gendarmique au sein des forces armées: une construction poussée des mécanismes de concertation qui semblent aménager l'interdiction syndicale (2).

### ***Section 1. La militarité en crise: les manifestations de la perte d'appétence des gendarmes pour leur statut au tournant du XXIème siècle.***

Si la privation des droits syndicaux est inhérente au statut militaire (§ 1), l'écart entre la situation des policiers et des gendarmes en matière de dialogue social (§ 2) a pu conduire ces derniers à mener à partir des années 1990 des actions revendicatives inédites pour une force armée afin de dénoncer le décrochage de leurs conditions de travail (§ 3).

#### **§ 1 - L'interdiction syndicale comme symbole du cantonnement juridique des militaires.**

« *Cedant arma togae* »

« *Que les armes cèdent à la toge* »

**Cicéron, *De Officiis*, 44 av. JC.**

C'est de cet hémistiche de Cicéron que la doctrine use le plus souvent pour justifier de l'existence des restrictions statutaires des droits et libertés des militaires. La personne

choisissant le service armé de l'État doit consentir à renoncer au plein exercice de sa citoyenneté afin de garantir la supériorité du pouvoir civil sur le pouvoir militaire; le gouvernement militaire ici représenté par les armes, cédant le pas au gouvernement civil, qui porte la toge. Se prévaloir, pour le politique, de toute insubordination ou déloyauté de la force armée est donc la source même de l'existence d'un statut général des militaires qui déroge au statut du reste des agents publics. Le code de la défense prévoit ainsi que l'état militaire exige à la fois un « loyalisme » et une « neutralité »<sup>34</sup> dépassant le simple devoir de réserve durant le service. Le législateur a effectivement entendu s'assurer de la bonne obéissance des armées et de leurs personnels en les privant dans un premier temps de tout exercice de droit politique. L'article 5 de la loi du 27 juillet 1872 relative au recrutement de l'armée prévoyait ainsi que « les hommes sous les drapeaux ne prennent part à aucun vote »<sup>35</sup>, consacrant ainsi une interdiction générale faite aux militaires d'exercer leur droit de suffrage qui se prolongera jusqu'au milieu du XXème siècle. Cette limitation de la citoyenneté, sans équivoque, fut réaffirmée à l'article 9 de la loi électorale de 1875, puis reconduite sans discussions notables dans les législations ultérieures encadrant le recrutement des armées en 1905, 1913 et 1928. Il faudra attendre l'ordonnance du 17 août 1945, dans le contexte particulier de refondation républicaine consécutive à la Libération, pour que cette exclusion du corps électoral soit formellement abrogée, et ce un an après l'ouverture du droit de vote aux femmes. Cette restriction légale de la parole militaire, que le doyen HAURIOU qualifiait de « cantonnement juridique »<sup>36</sup> fut à l'origine même de l'expression de « grande muette ». Le régime applicable aux militaires tend désormais à limiter les atteintes aux libertés individuelles à ce qui relève strictement des sujétions inhérentes à l'état militaire. Il n'en demeure pas moins que certaines limitations persistent: celle d'appartenir à un parti politique et celle d'appartenir à un syndicat, qui nous occupe présentement.

L'interdiction syndicale constitue donc un totem qui connut une permanence malgré la rénovation du statut légal des militaires de 2005<sup>37</sup>; et ce malgré l'existence d'une certaine controverse sur la question au parlement. En effet, la comparaison internationale et l'influence d'un droit européen s'opposant au principe général d'interdiction de toute forme de regroupements institutionnels de militaires<sup>38</sup> ont à l'époque fait émerger une remise en question

<sup>34</sup> Code de la défense, art. L.4111-1.

<sup>35</sup> Loi *sur le recrutement de l'armée* du 27 juillet 1872, JO du 17 août 1872, p. 5553.

<sup>36</sup> HAURIOU, *Principes de droit public*, op. cit. p18.

<sup>37</sup> Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005.

<sup>38</sup> Jean-Christophe VIDELIN, *La parole des militaires*, Paris : Dalloz Étudiant, 2021.

de la pertinence de ce dispositif. Ramu de BELLESCIZE<sup>39</sup> met en exergue que l'argumentaire en faveur d'une autorisation des syndicats dans les forces armées s'articulait notamment autour d'une hypothétique harmonisation européenne dans un contexte de coopération militaire croissante entre les pays de l'UE. Ainsi, et pour exemple, nos voisins belges, allemands ou encore britanniques permettent à leurs militaires de se syndiquer, dans le respect du fonctionnement hiérarchique.

Ce raisonnement a toutefois rencontré une série de contre-arguments tendant à démontrer qu'il fallait relativiser la pertinence des comparaisons continentales. Ce fut notamment illustré par les exemples danois et suédois, longuement évoqués au cours des débats. Au Danemark, le syndicalisme militaire est intégré à la structure administrative de la défense. L'association professionnelle des officiers, à laquelle 98 % d'entre eux adhèrent, est dirigée par un colonel d'active choisi par le gouvernement. Elle joue un rôle de médiateur plutôt que de contre-pouvoir, dans un système de concertation qui s'apparente davantage à un dispositif de type « managériale » qu'à un outil de revendication. La Suède offre un autre exemple de syndicalisation encadrée. Si l'adhésion est massive et la culture syndicale solidement installée, les effets induits sur l'efficacité opérationnelle y soulèvent des inquiétudes. Le refus d'engagement en opérations extérieures en l'absence de volontariat, ainsi que les rigidités liées à la gestion des carrières – notamment à travers des plans de départ inspirés du droit du travail civil – ont entraîné des déséquilibres structurels, tels que le vieillissement des effectifs, l'absence de renouvellement générationnel et la perte d'attractivité de la fonction<sup>40</sup>. La possibilité d'une comparaison entre la France et ces armées scandinaves paraît de ce fait limitée au regard de fréquence limitée de déploiement de ces dernières; là où l'hexagone mise sur une disposition constante de son armée à la « haute intensité »<sup>41</sup> et un engagement quasi-constant en OPEX<sup>42</sup>.

En Allemagne, la représentation professionnelle des militaires s'incarne dans le *Deutsche Bundeswehrverband*, fondé en 1956. Cette association regroupe aujourd'hui près de 65 % des militaires en activité, avec un taux avoisinant les 80% chez les officiers généraux<sup>43</sup>. Ce corps

<sup>39</sup> Ramu de BELLESCIZE, « La réforme du statut général des militaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 2, 2006, pp. 349-373.

<sup>40</sup> De BELLESCIZE, *Ibid.*

<sup>41</sup> Michel PESQUEUR et Élie TENENBAUM, « Les défis de la "haute intensité" : enjeu stratégique ou capacitaire ? », *Revue Défense nationale*, n° 830, mai 2020.

<sup>42</sup> Selon le ministère des armées, 8 770 militaires français étaient engagés mars 2024 dans des opérations extérieures à travers le monde.

<sup>43</sup> Françoise CHAPTAL, « Les militaires allemands bien soutenus », *Libération*, 14 juillet 2004.

constitué remplit une fonction représentative étendue, à la fois au service de ses membres et de l'institution militaire elle-même en agissant parfois en groupe de pression auprès des parlementaires. Le ministre de la défense y est intégré, ce qui inscrit l'organisation dans une logique de coopération active avec l'échelon politique; il ne s'agit en cela pas *stricto sensu* d'un syndicat, mais d'une chaîne de concertation similaire à ce qui existe en France. Grâce à l'élection de ses délégués et à l'ampleur de sa base militante, le *Bundeswehrverband* constitue une instance légitime de médiation entre les militaires et l'administration, sans remettre en cause la hiérarchie ni l'unité de commandement<sup>44</sup>. L'existence de syndicats dans ce contexte n'implique donc pas nécessairement la transposition d'un droit revendicatif opposable à l'administration militaire<sup>45</sup>.

Face à la faiblesse des arguments des tenants de la comparaison européenne, la commission des lois, comme l'ensemble du gouvernement, a dès lors opté pour une fermeture ferme de la discussion sur l'interdiction syndicale. Tous les amendements relatifs au droit syndical ont été rejetés. Les tentatives de contournement par la sémantique – à travers des propositions de création « d'associations professionnelles » ou de renforcement des « amicales » – n'ont pas davantage prospéré et devront attendre une décision de la CourEDH pour être autorisée en France. La ministre de la défense ALLIOT-MARIE<sup>46</sup> considérait alors que l'objectif poursuivi était identique, quelles que soient les appellations retenues. Derrière ces projets, elle identifiait le risque d'une représentation d'intérêts concurrents de la chaîne hiérarchique, susceptible d'introduire un double canal d'expression et, *in fine*, de remettre en cause l'unité de commandement<sup>47</sup>.

Alors vice-président du Conseil d'État, Renaud DENOIX de SAINT-MARC estimait que « *si le droit syndical a pu faire l'objet d'une reconnaissance dans certains pays européens, tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, il va de pair avec une culture et des pratiques qui ne sont pas les nôtres* »<sup>48</sup>:

Il apparaît finalement que l'interdiction pour les militaires de se syndiquer résulte d'abord de la conception française du syndicalisme. La réticence affichée du législateur, et *a*

<sup>44</sup> *Les droits politiques et syndicaux des personnels militaires*, Études de législation comparée, n° 105, Sénat, 2002.

<sup>45</sup> Jean-Marie ARGOUD, « Armée et droit syndical. Les conséquences de l'arrêt MATELLY de la Cour européenne des droits de l'homme », *Droits*, 2015/1, n° 61, pp. 171-184.

<sup>46</sup> Michèle ALLIOT-MARIE, *JO*, débats Sénat, séance du 2 février 2005, p. 656.

<sup>47</sup> Alain VALTAUD, « La condition militaire en France de 1945 à nos jours », *Revue Défense nationale*, 2018/3, n° 808, pp. 20-28.

<sup>48</sup> Renaud DENOIX DE SAINT MARC, intervention devant la commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale, 14 février 2004.

*fortiori* des armées elles-mêmes<sup>49</sup>, à un changement de paradigme semble être issue de la crainte de voir les militaires reprendre un même répertoire d'action que la société civile et risquer ainsi d'outrepasser leur subordination au pouvoir politique. Le corollaire de cette restriction syndicale est ainsi la privation du droit de grève et de manifester. Ne pas respecter cette interdiction constitue au sens du code de justice militaire une révolte<sup>50</sup>, dont la sanction peut aller jusqu'à la réclusion criminelle à perpétuité pour les plus gradés et les instigateurs du mouvement<sup>51</sup>.

## § 2- Une interdiction appliquée aux gendarmes qui tranche avec la « cogestion » syndicale de la police nationale.

Les gendarmes étant soumis aux dispositions du code de la défense à l'égard de leur statut militaire, ils demeurent donc concernés par l'interdiction de créer et d'adhérer à un syndicat<sup>52</sup>. Cette situation, si elle est commune à l'ensemble des forces armées, crée néanmoins un écart qui interpelle avec la police nationale dont les agents disposent d'une liberté syndicale étendue. Si les deux forces sont toutes deux chargées des mêmes missions de sécurité intérieure, les policiers disposent d'un dense corps de groupements syndicaux à l'histoire ancienne et jouant un rôle important sur la détermination des grandes orientations prises par l'institution.

Alors que la France est marquée depuis la fin du XXème siècle par un taux de syndicalisation historiquement faible<sup>53</sup>, la police fait figure d'exception. Avec plus de 70 % de ses effectifs affiliés à une organisation syndicale<sup>54</sup>, elle constitue le corps professionnel le plus syndiqué du pays. Cette sur-syndicalisation, qui trouve ses origines dès le début du XXème siècle, pourrait s'expliquer par les contraintes spécifiques du métier par rapport au reste de la fonction publique: hiérarchie rigide, absence de droit de grève<sup>55</sup> et exposition aux risques. Face à ces

<sup>49</sup> À l'exception notable de certains militaires de la gendarmerie, l'immense majorité des forces armées s'opposait à l'idée de syndicalisation. Voir à cet égard les interventions du député Guy TEISSIER lors de l'examen d'un amendement en faveur du syndicalisme, en commission de la Défense à l'Assemblée nationale, le 1er décembre 2004.

<sup>50</sup> Code de justice militaire, art. L323-1.

<sup>51</sup> Code de justice militaire, art. L323-2.

<sup>52</sup> À noter que les personnels civils de l'institutions disposent, quant à eux, de la liberté syndicale. À l'issue des élections de 2022, Force ouvrière (FO) y est le syndicat majoritaire avec 8 sièges sur 11 au comité social d'administration de la gendarmerie nationale.

<sup>53</sup> Moins de 10 % des salariés français étaient syndiqués en 2023 selon la Dares.

<sup>54</sup> Camille NOÛS, « Mobilisations policières », *Sociétés contemporaines*, vol. 116, n° 4, 2019, pp. 47-65.

<sup>55</sup> Privation du droit de grève qu'ils partagent avec, outre les magistrats et les militaires, les personnels des transmissions du ministère de l'intérieur, les agents déconcentrés de l'administration pénitentiaire et les personnels de la navigation aérienne pour certaines de leurs missions relatives à la sécurité et la sûreté des personnes et du territoire.

sujétions, la carte syndicale devient un réflexe de protection, une « assurance tous risques »<sup>56</sup>. L'adhésion elle-même relève souvent d'une logique opportuniste: le syndicat est vu comme un levier de carrière, un canal d'accès à une mutation ou à un avancement. Il en ressort que les adhérents ne savent pas toujours à quel syndicat ils appartiennent... ni combien ils cotisent<sup>57</sup>.

Le terme de *cogestion* est souvent mobilisé<sup>58</sup> pour qualifier les rapports entre l'administration de la police nationale et les syndicats, renvoyant ainsi à une dynamique informelle de participation syndicale à la définition des orientations internes. Au sommet de l'appareil administratif, la prise de décision ne peut être dissociée d'un processus de concertation régulier avec les représentants syndicaux. Cette concertation suppose fréquemment des négociations, souvent marquées par des logiques de transaction. Dans ce sillage, l'acceptation des syndicats d'une politique publique constitue une condition implicite de la viabilité des réformes envisagées. À différentes périodes, certaines organisations syndicales ont même eu des comportements proactifs, en formulant des propositions qui ont influencé directement les orientations prises par les pouvoirs publics. Ce fut le cas, avant la Seconde Guerre mondiale, du syndicalisme des commissaires, favorable à l'étatisation des polices municipales qui interviendra sous le régime de Vichy<sup>59</sup>.

Au niveau local et au sein même des commissariats, cette *cogestion* prend la forme d'une influence plus diffuse, pesant à titre d'exemple sur l'orientation des plannings, l'attribution des primes exceptionnelles et les avancements de carrière<sup>60</sup>. Cette présence structurante des syndicats dans l'espace policier ne se limite donc pas à une fonction d'accompagnement ou de négociation. De surcroît, la privation du droit de grève n'empêche pas la sortie concrète du devoir de réserve; comme ce fut le cas en 2022 lors de la réforme de la police judiciaire durant laquelle à l'appel des organisations syndicales de nombreux fonctionnaires avaient, la tête cagoulée et le dos tourné pour préserver leur anonymat, manifesté devant les bâtiments du

<sup>56</sup> Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, « Le syndicalisme policier français », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice, n° 32, novembre 2015, pp. 118-131.

<sup>57</sup> LOUBET DEL BAYLE, *Ibid.*, p. 125.

<sup>58</sup> Par les représentants syndicaux eux-mêmes, pour souligner leur importance dans la prise de décision place Beauvau ou pour dénoncer une certaine forme de connivence de l'exécutif avec une force syndicale plus qu'une autre. Voir à cet égard le communiqué de la CGT-Intérieur en date du 31 janvier 2025 dénonçant les liens entre le ministre de l'intérieur et le syndicat Alliance.

<sup>59</sup> Jean-Marc BERLIÈRE, « Étatisation des polices municipales », in Jean-Marc BERLIÈRE, *Polices des temps noirs. France 1939-1945*, Paris.

<sup>60</sup> Cour des comptes, *Le dialogue social dans la police nationale. Exercices 2018-2023*, Observations définitives, Quatrième chambre, première section, délibéré le 13 janvier 2025.

ministère de l'intérieur<sup>61</sup>. En 2017, le syndicat Alliance, opposé à une réforme soumettant les indemnités de déplacement aux prélèvements sociaux, avait appelé les policiers des CRS à se faire porter pâle en guise de protestation. Près de 1900 agents s'étaient alors déclarés en arrêt-maladie ou en consultation médicale<sup>62</sup>.

Il en résulte que les gendarmes entretiennent une relation ambiguë avec les modes d'expression syndicaux au sein de la police nationale. D'une part, ils déprécient les méthodes de ces organisations contrevenant aux principes de discipline et de hiérarchie, écartant la possibilité d'un tel système dans leur arme<sup>63</sup>. D'autre part, ils ne peuvent qu'observer les résultats obtenus pour leurs confrères civils; d'autant plus quand ils en bénéficient par ricochet. Pour exemple, la pression syndicale sur le ministère de l'intérieur pour revaloriser les indemnités journalières d'absences temporaires (IJAT) des CRS donne toujours lieu à une augmentation équivalente pour les gendarmes mobiles touchant la même prime durant leurs déplacements, au nom d'un principe d'équité implicite dans le traitement des forces mobiles de l'État<sup>64</sup>. Le sentiment d'anachronisme est d'iniquité de la privation du droit syndical pour les militaires fut renforcé à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle alors que les gendarmes connaissaient un décrochage indiciaire notable par rapport au reste des agents publics. Ce sentiment de déclassement fut à l'origine de l'apparition inédite de mouvements sociaux dans l'institution, allant jusqu'à la manifestation sur la voie publique.

### **§ 3- L'apparition de mouvements sociaux dans la gendarmerie, vecteur de son isolement au sein des forces armées.**

#### **a) Les lettres anonymes de l'été 1989 comme première expression de la contestation des gendarmes.**

L'épisode des lettres anonymes de l'été 1989 constitue un jalon singulier dans l'histoire de la gendarmerie nationale, en cela qu'il constitue la première irruption dans le débat public d'un discours critique sur l'institution par ses personnels eux-mêmes, malgré l'interdit posé par

<sup>61</sup> Antoine ALBERTINI, Réforme de la police judiciaire : mobilisation inédite à Paris pour protester contre le projet », *Le Monde*, 12 octobre 2022.

<sup>62</sup> « Mobilisation pour une indemnité de déplacement : des CRS se font porter pâle », *L'Express*, 21 septembre 2017.

<sup>63</sup> Clara BACCHETTA, *La liberté d'expression professionnelle des militaires*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 13, 2000, pp. 403-427.

<sup>64</sup> Cédric PERRIN, « Fiscalisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire », *Question écrite n° 01850*, Sénat, 15<sup>e</sup> législature, publiée le 2 novembre 2017, réponse publiée le 22 février 2018.

la loi de toute forme d'expression collective du mécontentement. Le 25 juillet 1989, deux lettres rédigées anonymement par des gendarmes de montagne stationnés à Chamonix sont adressées au Premier ministre Michel ROCARD. Leur diffusion dans la presse nationale révèle alors une dénonciation explicite du surcroît de travail engendré par la préparation des Jeux olympiques d'Albertville de 1992 et, plus généralement, d'un sentiment de précarité professionnelle croissante causé par des sous-effectifs et un matériel vieillissant. Beaucoup dénonçaient aussi la gestion des événements de Nouvelle-Calédonie durant lesquels deux jeunes gendarmes mobiles de l'EGM 11/9 de Villeneuve-d'Ascq avaient perdu la vie<sup>65</sup>. Bien que dépourvue de revendications formalisées, la grogne se diffuse rapidement dans le reste du pays gagnant pour exemple l'Oise, la Bourgogne, le Gard, le Limousin ou encore le Morbihan témoignant d'un malaise systémique, affectant une partie significative des gendarmes<sup>66</sup>.

Ce mouvement, par sa nature anonyme et sa dissémination horizontale, aurait pu être interprété comme une forme d'insubordination et de remise en cause de la discipline militaire. Toutefois si le DGGN de l'époque, Régis MOURIER, dénonce la méthode dans un message en date du 10 août 1989, il se limite à un rappel au respect du statut militaire sans activer les mécanismes répressifs internes<sup>67</sup>, tout en exprimant une inquiétude mesurée sur les effets réputationnels d'une telle médiatisation. Aussi, malgré la transgression de la limitation de la parole des militaires, les revendications ont trouvé un écho politique plutôt favorable. Alors ministre de la défense, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, tout en adressant une mise en garde symbolique aux gendarmes ayant « franchi la ligne jaune », annonce la tenue d'une réunion de concertation, inscrivant ainsi la gestion de la crise dans le registre du dialogue encadré, et non de la sanction. Charles HERNU, petit-fils de gendarme et ancien ministre de la défense propose dans la foulée un plan structurel sur six ans visant à corriger les déséquilibres dénoncés dans les lettres. Chiffrant le manque d'effectif chronique à hauteur de 5 000 personnels, il propose une féminisation accrue de l'arme, la mise en place de brigades de garde, l'harmonisation des conditions de vie entre policiers et gendarmes le tout dans une logique de réforme de l'administration militaire. De surcroît, une mission parlementaire est confiée par la commission de la défense de l'Assemblée nationale à Georges Lemoine, député-maire de Chartres. Le rapport qu'il remet en septembre 1989 fait état, de manière rigoureuse, des surcharges horaires,

<sup>65</sup> Michel KLEN, « Ouvéa, l'histoire vraie », *Revue Défense Nationale*, n° 758, mars 2013, pp. 130-132

<sup>66</sup> « France. Grogne dans la gendarmerie. 16-28 août 1989 », *Encyclopædia Universalis*, <https://www.universalis.fr/evenement/16-28-aout-1989-grogne-dans-la-gendarmerie/>, consulté le 17 avril 2025.

<sup>67</sup> « Alors que de nouvelles "lettres anonymes" sont publiées, la direction de la gendarmerie en appelle au "respect de l'institution" », *Le Monde*, 12 août 1989

de l'inadaptation des dispositifs de logement et d'un déficit de reconnaissance symbolique et financière, sans jamais qualifier la démarche des gendarmes de transgression statutaire<sup>68</sup>.

L'exécutif adopte ainsi une lecture rationalisée du statut militaire de la gendarmerie; s'il implique discipline et réserve, il n'exclut pas la possibilité d'une prise en compte politique des difficultés structurelles, pourvu que l'expression de ces dernières demeure dans les limites de la loyauté institutionnelle. Ce traitement différencié, marqué par l'absence de sanctions en interne et par l'ouverture d'un dialogue médié par un travail parlementaire, marque un tournant discret mais important pour les modes d'expression gendarmique<sup>69</sup> d'autant plus qu'il ouvre alors la voie à une forme rénovée de concertation avec les personnels<sup>70</sup>.

Évènement plus singulier encore, et bien qu'elles dénoncent un décrochage de la situation des gendarmes par rapport aux policiers, les lettres anonymes font l'objet d'une récupération par les principaux syndicats de la police nationale dans un contexte de campagne pour les élections professionnelles. Plusieurs organisations parmi lesquelles la CFTC-police et la CGC-police établissent publiquement un parallèle entre les revendications des gendarmes et celles des policiers, dénonçant un traitement différencié malgré des conditions professionnelles similaires. Elles réclament alors l'ouverture immédiate de négociations, arguant que les doléances sont identiques et restent ignorées par le pouvoir exécutif. Le 24 août, au lendemain d'une réunion de concertation qui ne concerne que les gendarmes, le secrétaire général de la puissante Fédération autonome des syndicats de police (42,43% des fonctionnaires à l'époque<sup>71</sup>) réclame une hausse salariale « d'au moins 600 francs par mois » n'est pas accordée aux policiers sans quoi ils joindraient la gronde de leurs confrères militaires<sup>72</sup>. En 1989, un premier rapprochement entre les deux forces de sécurité intérieure semble donc se dessiner, marquant un tournant inédit où, pour la première fois, des militaires obtiennent des assouplissements notables à leurs restrictions de parole.

<sup>68</sup> Georges LEMOINE, *Rapport d'information sur les conditions de vie et de travail dans la Gendarmerie*, Commission de la Défense nationale et des Forces armées, Assemblée nationale, octobre 1989.

<sup>69</sup> François DIEU, « Être gendarme. Spécificité gendarmique et changement social à la fin du xxe siècle », in Jean-Marc BERLIÈRE, Catherine DENYS, Dominique KALIFA et Vincent MILLIOT (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, xviii-xxe siècle*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008, pp. 377-389.

<sup>70</sup> À l'issue du travail parlementaire, 87 gendarmes seront tirés au sort pour débattre avec leur ministre de tutelle « déliés de leur devoir ». Voir à cet égard le reportage télévisuel d'Antenne 2 « Jean-Pierre Chevènement et les gendarmes », INA *Éclairage Actu*, vidéo, 1989, <https://www.ina.fr/ina-eclairage-actu/video/cab89034522/jean-pierre-chevenement-et-les-gendarmes>, consulté le 17 avril 2025.

<sup>71</sup> « Police : La FASP répond "bravo et banco" au Premier ministre », *Le Monde*, 14 octobre 1989

<sup>72</sup> DIEU, « Être gendarme. Spécificité gendarmique et changement social à la fin du xxe siècle », op. cit., p. 380.

b) La fronde des « gendarmes en colère » en 2001.

La fronde épistolaire de l'été 1989 des gendarmes n'aura eu que des effets limités sur leurs conditions de travail, et ce malgré l'ouverture d'une intense période de modernisation de l'institution, passant par l'informatisation des brigades, le développement de la police scientifique, la réduction de moitié des astreintes, un système de jumelage des brigades<sup>73</sup> ou encore le renouvellement du parc automobile<sup>74</sup>. Si tant est que dans le contexte de la loi AUBRY sur les 35 heures, le sous-effectif chronique et la charge de travail très élevée des personnels<sup>75</sup> furent à l'origine d'un mouvement social d'une ampleur inédite dans l'arme en 2001. De surcroît, les gendarmes doivent alors faire face à une nette intensification de leurs missions : la réactivation du plan Vigipirate après les attentats du 11 septembre 2001, conjuguée aux exigences sécuritaires liées au passage à l'euro, viennent s'ajouter au travail quotidien des unités. À cela s'ajoute un climat de tension grandissant, marqué par une recrudescence des agressions contre les forces de l'ordre, comme en témoignent plusieurs incidents graves de novembre 2001, où des gendarmes sont blessés par balles lors de contrôles routiers dans la région de Pau<sup>76</sup>, ou encore l'attaque armée de la brigade de Peri, en Corse, début décembre<sup>77</sup>.

La contestation atteint son paroxysme entre les 4 et 7 décembre, qui voient plusieurs milliers de gendarmes, en tenue, parfois à bord de leurs véhicules de service gyrophare et deux-tons activés, converger vers leurs états-majors zonaux ou manifester publiquement. C'est pourtant à Paris que l'événement prend une dimension inédite : Porte Maillot, un demi-millier de gendarmes sont bloqués par un cordon de CRS les empêchant de gagner les Champs-Élysées<sup>78</sup>. Ces scènes, impensables dans le cadre militaire habituel, traduisent alors un épuisement des personnels et une profonde érosion du lien de confiance entre la base et l'institution, cristallisée autour de revendications multiples. Si cette mobilisation fut présentée comme spontanée, elle avait été longuement annoncée de manière indirecte: par cinq cent

<sup>73</sup> Avec la création des CoB, qui mutualisent plusieurs brigades afin de mettre en commun leurs personnels et ainsi mieux répartir les astreintes.

<sup>74</sup> François DIEU, « Gendarmerie et conflictualité », in *Où va la gendarmerie ?*, Paris : L'Harmattan, coll. Sécurité et Société, 2020, p. 176.

<sup>75</sup> Interviewée, une femme de gendarme témoigne avec une pointe d'ironie du surinvestissement professionnel imposé aux militaires : « Mon mari n'a rien contre la réduction du temps de travail. Il fait déjà deux fois les 35 heures dans sa semaine. » (Jacky DURAND, « Le vague à l'arme des gendarmes », *Libération*, 1er décembre 2001.)

<sup>76</sup> « Gendarme blessé près de Pau : la piste de l'ETA privilégiée », *Le Monde*, 20 novembre 2001.

<sup>77</sup> « Corse : la caserne de gendarmerie de Péri a été mitraillée », *Le Monde*, 4 décembre 2001,

<sup>78</sup> « Pour la première fois, les gendarmes en colère manifestent en tenue », *Le Monde*, 5 décembre 2001

cinquante épouses de gendarmes organisées en mouvement dès 2000<sup>79</sup> et constituant un « véritable syndicat occulte »<sup>80</sup>, par la presse associative<sup>81</sup>, par des relais parlementaires, ou encore par les forums en ligne qui offriront aux militaires un espace d'expression encore inusité.

La portée politique et symbolique de cette crise fut telle qu'elle contraignit les plus hautes autorités de l'État à infléchir leur position. L'intervention télévisée du Premier ministre, suivie d'une réunion de « concertation-réconciliation »<sup>82</sup> impliquant 230 officiers et sous-officiers, le 8 décembre à l'École militaire, scelle une réponse gouvernementale mêlant reconnaissance symbolique et mesures matérielles: revalorisation indemnitaire, création de milliers de postes, modernisation de l'équipement et amélioration des conditions de vie en brigade. D'un point de vue organisationnel, et pour la première fois depuis 1947, un officier général est nommé DGGN en 2004<sup>83</sup>, poste traditionnellement attribué exclusivement à des autorités civiles, alternant préfets, magistrats judiciaires de haut rang et conseillers d'État. Jusque là, le militaire le plus haut gradé de la gendarmerie occupait le poste de « major général », numéro deux de l'institution. Ce mode de résolution, par l'octroi immédiat de contreparties substantielles, renoue avec les logiques de pacification déjà mobilisées en 1989, en contournant toute institutionnalisation de la parole contestataire. L'épisode témoigne à la fois de la porosité croissante entre armée et société civile, et de la tension fondamentale entre le statut militaire, supposé neutraliser toute revendication collective, et les dynamiques de politisation croissante des corps en uniforme.

### c) Réminiscences du mouvement de 2001 et prise de distance du reste forces armées.

Un nouveau cycle de crispation émerge six années plus tard, révélant la persistance d'un malaise structurel. L'édition de décembre 2007 de *L'Essor de la gendarmerie*, publication associative de retraités de l'arme à la fois libre et fortement empreinte de corporatisme, illustre en une un gendarme tête baissée, les mains couvrant le visage. Dans les colonnes du magazine, la rédaction pointe le « manque de considération » de personnels « corvéables à merci », des «

<sup>79</sup> « Les femmes de gendarmes lancent une association », *Le Nouvel Observateur*, 18 mai 2000.

<sup>80</sup> Philippe BÉDIEZ, *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe ?*, Thèse de doctorat, Université Lille 2 – Droit et Santé, 2010.

<sup>81</sup> Et notamment *L'Essor de la gendarmerie*, organe de presse de l'association nationale des retraités de l'arme.

<sup>82</sup> DIEU, « Gendarmerie et conflictualité », op. cit., p. 176.

<sup>83</sup> En l'occurrence, le général d'armée Guy PARAYRE. Voir à cet égard le décret du 8 novembre 2004 « portant nomination du directeur général de la gendarmerie nationale et élévation au rang et appellation de général d'armée dans la 1<sup>re</sup> section d'un officier général », *JO*, n° 261, 9 novembre 2004, texte n° 44, NOR : DEFX0407728D.

logements vétustes » ainsi qu'un « pouvoir d'achat en berne ». À ces doléances récurrentes s'ajoute une inquiétude plus profonde, celle d'un « statut menacé » par les mutations à l'œuvre dans l'architecture de la sécurité intérieure. La caisse de résonance offerte par la presse, en particulier régionale, mais également par les forums numériques dédiés, tel que *Gendarmes en colère*, contribue à structurer une parole collective en marge du cadre militaire, en exacerbant les sentiments d'abandon et d'iniquité.

Le 29 novembre 2007, le Président SARKOZY réunit 1 800 membres des forces de sécurité. Les annonces qui y sont formulées, à commencer par le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, mais surtout la mise en œuvre d'une grille indiciaire commune avec la police, apparaissent comme des gages de reconnaissance et d'harmonisation<sup>84</sup>. Ces promesses institutionnelles agissent comme un levier de désescalade en neutralisant temporairement les velléités de recours à des formes d'expression plus radicales, telles que les manifestations de rue ou les actes d'indiscipline. Il s'opère ainsi une nouvelle illustration de la tension constitutive du statut militaire: si celui-ci contraint l'expression formelle des revendications, il ne saurait empêcher leur émergence, ni leur reconnaissance politique lorsqu'elles atteignent un seuil critique de visibilité médiatique et de pression symbolique.

DGGEN de 2016 à 2019, le général LIZUREY<sup>85</sup> fait apparaître que l'ombre des événements de 2001 continue de planer sur l'identité professionnelle du gendarme, cristallisant une mémoire institutionnelle empreinte de suspicion et de reproches. L'épisode, pourtant exceptionnel, est régulièrement réactivé dans les discours internes et externes comme une transgression fondatrice – celle d'un corps militaire ayant franchi la ligne rouge de l'indiscipline collective. Dans l'univers normatif des armées, cette « sortie de route » est encore perçue comme un coup porté à la réputation de la gendarmerie, son attitude étant qualifiée par certains acteurs comme « factieuse ». Ce qualificatif lourd de sens inscrit le gendarme dans une zone grise entre organisation militaire et revendication sociale, brouillant la lisibilité de sa soumission au principe hiérarchique. Les officiers supérieurs des autres armes n'hésitent pas à remettre en question l'appartenance pleine et entière du gendarme à la communauté des forces armées, arguant que sa capacité à se mobiliser dans la rue traduit une perméabilité aux logiques

<sup>84</sup> Nicolas SARKOZY, « Déclaration sur les efforts en faveur de la sécurité intérieure, notamment le rapprochement de la police et de la gendarmerie », Archives de l'Élysée, 29 novembre 2007.

<sup>85</sup> Richard LIZUREY, « Chapitre IV. Fermentation et évolution sociales », *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, Paris : Presses Universitaires de France, 2006.

syndicales jugées incompatibles avec l'éthique du soldat<sup>86</sup>. Et ce, d'autant plus que ces mouvements internes à la gendarmerie furent à l'origine de la rénovation du statut général des militaires et débat sur la syndicalisation des personnels y étant soumis évoqués précédemment.

À ce discrédit diffus s'ajoute une instrumentalisation persistante de l'événement par les syndicats de police. Dans les publications syndicales, le gendarme est dépeint comme un acteur indiscipliné, encouragé dans ses débordements par une hiérarchie décrite comme « *permissive* » voire « *complice* ». L'usage des tenues d'uniforme, des véhicules de service, et le caractère ostentatoire des manifestations de 2001 sont fréquemment cités comme éléments à charge pour alimenter une rhétorique anti-gendarmerie, dans une logique de concurrence entre forces<sup>87</sup>. À l'aune de ces événements, il apparaît que le gendarme se trouve à l'époque dans une zone grise, constituant un acteur ambivalent, trop militaire pour revendiquer, trop revendicatif pour être pleinement militaire.

## ***Section 2. La gendarmerie, laboratoire d'un dialogue institutionnalisé inédit dans les forces armées.***

### **§1 - Les gendarmes à l'avant-garde de la conquête récente de la liberté d'association des militaires.**

#### a) Une parole déléguée: le poids historique des associations de retraités et de familles dans le dialogue social de la gendarmerie.

À l'issue du vote de la loi consacrant la liberté d'association<sup>88</sup>, la création d'associations de défense des intérêts des fonctionnaires fait s'interroger le doyen HAURIOU: « Si ce n'est pas une question de mots de distinguer l'association des fonctionnaires du syndicat des fonctionnaires ; surtout s'il est admis que l'association des fonctionnaires est professionnelle, en quoi se distingue-t-elle d'un syndicat professionnel ? »<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> François DIEU, « Gendarmerie et conflictualité », op. cit., p. 176.

<sup>87</sup> Laurent VALDIGUIÉ, « Police: le syndicat des commissaires lance un "avertissement" au gouvernement », *Marianne*, 21 juin 2019.

<sup>88</sup> Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

<sup>89</sup> Maurice HAURIOU, *Note sous Conseil d'État, 11 décembre 1908, Association professionnelle des employés civils de l'administration centrale du ministère des Colonies c/ Dépasse*, 1909, 3e partie, p. 17.

Assimiler, pour la doctrine et la jurisprudence, les associations professionnelles à des syndicats en devenir est au fondement de l'exclusion des militaires du champ de la loi 1901 et ce dès sa promulgation. Ces « *mutilés de la liberté d'association* »<sup>90</sup> sont en fait interdits de se regrouper dans toute structure indépendante de la hiérarchie pour défendre leurs intérêts professionnels et pouvant exercer une expression critique, dans la crainte de voir apparaître une syndicalisation de fait à défaut de la consentir de droit.

Pour autant, les gendarmes, plus encore que les personnels des autres armées, ont très tôt disposé de relais dans la société civile venant combler les lacunes existantes dans le fonctionnement des instances de concertation, notamment au travers des associations de retraités, d'anciens élèves des écoles de gendarmerie et de familles de gendarmes, qui ont souvent joué un rôle important pour l'expression des revendications des personnels d'active. On recense donc, dès le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle des associations telles que la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG), l'Union nationale des personnels en retraite de la gendarmerie (UNPRG), la société d'entraide des élèves et anciens élèves de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (« le Trèfle »), ou encore la société nationale des anciens et des amis de la gendarmerie (SNAAG), portant la voix de militaire ne pouvant statutairement s'exprimer, notamment devant des commissions parlementaires<sup>91</sup>. Cette parole déléguée trouve une première formalisation dès l'entre-deux-guerres, avec la création en 1936 par Jean COUSTEIX, adjudant-chef à la retraite, de *La Voix de la Gendarmerie, de la Garde républicaine de Paris et de la Garde républicaine mobile*, bulletin à l'objectif revendiqué de défense des intérêts matériels et moraux des personnels.

Pendant l'occupation, des gendarmes en activité s'engagent dans la Résistance, donnant naissance au Front national de la gendarmerie (FNG), réseau clandestin rassemblant des profils divers unis par une même fidélité à l'institution. Sortie de la clandestinité à la libération, cette structure devient en 1946 l'Union du personnel de la Gendarmerie et de la Garde, forte de plus de 40 000 membres<sup>92</sup>. Faute de droit syndical, elle s'impose comme un relais représentatif majeur des revendications des militaires d'active. Face à l'interdiction ministérielle de toute participation associative sans autorisation de la hiérarchie qui intervient l'année suivante,

<sup>90</sup> Claire BACCHETTA, « La liberté d'association professionnelle dans les armées », *Les Champs de Mars*, n° 9, 2001, p. 73-96.

<sup>91</sup> Sénat, *Quel avenir pour la gendarmerie ?*, Rapport d'information n° 271 (2007-2008), déposé le 10 avril 2008.

<sup>92</sup> Jean-Noël LUC, « Le nouveau poids des associations et de la communication », *Histoire des gendarmes : de la maréchaussée à nos jours*, 2018.

L'Union se réorganise autour d'un bureau de retraités dirigé par COUSTEIX mais qui continue d'entretenir des liens étroits avec des personnels d'active. L'association se dote, comme avant-guerre, d'un organe de presse, La Voix de la Gendarmerie et de la Garde qui heurte rapidement à la censure; deux autres tentatives de publication subissent le même sort avant que L'Essor de la gendarmerie ne trouve sa place comme voix pérenne de l'institution. Toujours publié aujourd'hui, L'Essor s'est ainsi imposé comme un média d'expression indirecte des militaires, même s'il reste juridiquement adossé à une association de retraités<sup>93</sup>.

Il apparaît donc que la situation des gendarmes est singulière au sein des forces armées: bien qu'exclus explicitement du droit commun associatif, ils ont su, en marge des voies formelles et hiérarchiques, mettre en place des relais durables d'expression collective. En ce sens, la militarité propre à la gendarmerie est historiquement aménagée, en cela qu'elle s'est arrogée une liberté d'expression, certes indirecte, mais dans les faits plus large que celle accordée au reste de la communauté militaire.

b) La jurisprudence MATELLY contre France: un tournant dans la reconnaissance de la liberté d'association des militaires porté par un officier de gendarmerie.

Le 3 avril 2010, le groupement de gendarmerie départementale du Cher prononce la suspension temporaire d'Arnaud CHADELAT, adjudant à la brigade territoriale de Mehun-sur-Yèvre, à qui il est alors reproché d'avoir publié sur un blog de défense des militaires un poème qui dépassera le seul cadre gendarmique<sup>94</sup>:

« Il faisait beau alors, le jour où j'ai signé !  
Je me souviens comme j'étais fier de m'engager,  
D'être formé à ce métier par mes aînés (...)

De ma personne alors, j'ai donné sans compter.  
Ma famille dans cette voie s'est trouvée liée.  
Mes devoirs étaient les siens sans qu'elle ait signé (...)

**L'un des nôtres osa parler sans démeriter,  
se faisant ainsi le rôle de notre douleur...  
Il fût vite éliminé par ces fossoyeurs !**

<sup>93</sup> Joseph D'HAUTEFEUILLE, *De « La Voix » à « L'Essor », la Gendarmerie nationale au prisme de sa presse corporative 1946-1958*, mémoire de maîtrise, Histoire contemporaine, Paris : Service historique de la défense, 2004.

<sup>94</sup> Franck JOHANNÈS, « Le gendarme poète suspendu s'inquiétait que Sarkozy "sur lui fasse son pipi" », *Le Monde*, 6 avril 2010

Aujourd'hui, Sainte Geneviève saigne et pleure,  
Je sens bien ses larmes chaudes sous mon képi,  
Comme si sur moi SARKOZY faisait son pipi(...)

Même si tout est fini, que prévue est la fin,  
Nous n'irons au sépulcre qu'après avoir tout dit.  
Geneviève, Chère Patronne, Il pleut sous nos képis ! »<sup>95</sup>

Ces quelques vers étaient alors dédiés au chef d'escadron Jean-Hugues MATELLY, radié des cadres le mois précédent par décret présidentiel. Cette décision, rarissime, était motivée par les critiques qu'il avait formulées à l'encontre de la politique gouvernementale de rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, exprimées dans un article publié sur Internet et lors d'une émission radiophonique fin 2009, en tant que docteur en science politique et chercheur associé au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). À la fin de l'année 2008, l'officier supérieur avait déjà cosigné un article critique sur le rapprochement entre police et gendarmerie intitulé « *Feu la Gendarmerie nationale* »<sup>96</sup>.

Le commandant MATELLY sollicita la suspension en urgence de cette décision, ainsi que son annulation. Le 29 avril 2010, le juge des référés du Conseil d'État fit partiellement droit à sa demande de suspension, lui permettant de conserver sa rémunération et la jouissance de son logement de fonction, en attendant la décision définitive. La juridiction du Palais Royal jugea tout d'abord que l'officier supérieur avait en effet manqué à ses obligations en exprimant publiquement son opposition à la politique d'organisation des services de sécurité publique, alors que celle-ci était en débat au parlement, contrevenant ainsi au principe selon lequel les opinions des gendarmes doivent être exprimées avec « la réserve exigée par l'état militaire »<sup>97</sup>. Les propos tenus ayant dépassé cette réserve, ils constituaient une faute professionnelle justifiant une sanction disciplinaire. Cependant, la juridiction administrative considéra que la sanction infligée était manifestement disproportionnée au regard de la faute commise. Bien que M. MATELLY ait déjà été sanctionné par le passé pour des manquements similaires, ses propos de fin 2009 constituaient une critique de fond, formulée en termes mesurés et sans caractère polémique, d'autant plus que ses notations attestaient d'une bonne manière de servir<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Zineb DRYEF, « Le poème anti-Sarkozy qui a valu au gendarme d'être suspendu », *Nouvel Observateur*, 4 avril 2010.

<sup>96</sup> Jean-Hugues MATELLY, Christian MOUHANNA, Laurent MUCCHIELLI, « Feu la Gendarmerie nationale », *Pouvoirs Locaux*, 2009, n° 80 pp. 12-14.

<sup>97</sup> Code de la défense, art. L. 4138-15.

<sup>98</sup> CE, 12 janvier 2011, M. MATELLY, n° 338461.

Réintégré et promu lieutenant-colonel<sup>99</sup>, l'officier ne tardera pas à saisir à nouveau la justice dans le cadre d'un contentieux avec sa hiérarchie sur sa participation à une association. En l'espèce, il avait créé en 2007, à titre privé, un forum de discussion sur internet, intitulé « *Forum gendarmes et citoyens* », dont la vocation était de débattre des relations entre l'institution gendarmerie et le public. Quelques mois plus tard, ce forum fut déclaré comme association, animée par des bénévoles, ce qui fit l'objet d'une notification au DGGN, qui ordonna à ses membres gendarmes, dont MATELLY qui avait pris la vice-présidence du forum, d'en démissionner sans délai. Pour la hiérarchie, l'association présentait alors les caractéristiques d'un groupement à caractère syndical en cela que dans ses statuts, l'association mentionnait explicitement « la défense de la situation matérielle et morale des gendarmes »<sup>100</sup>, ce qui fut perçu comme une transgression des règles régissant l'expression collective au sein des forces armées. Ayant épuisé les voies de recours en France, l'affaire se retrouve devant la CourEDH.

Dans un arrêt en date du 2 octobre 2014<sup>101</sup>, le juge de Strasbourg estime que la France viole l'article 11 de la convention<sup>102</sup> en interdisant aux militaires de former tout groupement professionnel, y compris associatif. Elle rappelle, à cette occasion, avoir déjà établi dans sa jurisprudence un principe à l'égard de la restriction de la liberté syndicale pour certaines professions publiques<sup>103</sup>: les limitations imposées aux catégories spécifiques mentionnées par le texte, dont font partie les militaires, doivent faire l'objet d'une interprétation stricte. Ces restrictions ne sauraient porter atteinte à l'essence même du droit à la liberté syndicale; dès lors, si des limitations peuvent encadrer l'exercice de ce droit, elles ne peuvent en anéantir le fondement, notamment le droit de créer un syndicat et d'y adhérer. Ce raisonnement conduit la Cour à considérer que le droit syndical, même dans un cadre militaire, ne saurait être supprimé,

<sup>99</sup> « Le Conseil d'État annule la radiation du commandant MATELLY », *Le Monde*, 12 janvier 2011.

<sup>100</sup> Dans ses statuts, l'association définit son objet comme « Préserver et promouvoir les intérêts des militaires de la gendarmerie nationale en ce qui concerne la condition militaire tel que prévu à l'article 14126-2 du code de la défense ; cet objet recouvre la défense des intérêts professionnels, matériels et moraux, collectifs et individuels des membres des forces armées, suivant la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ; la condition militaire s'entend notamment des aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels de l'état militaire, du moral et des conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit.»

<sup>101</sup> CourEDH, *Matelly c. France*, n° 10609, 2 oct. 2014.

<sup>102</sup> CEDH, Art. 11 : « 1) Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts 2) l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

<sup>103</sup> CourEDH, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, n° 4464/70, 27 oct. 1975.

mais uniquement encadré dans sa mise en œuvre, pour exemple en le restreignant pour certains militaires en fonction de leurs grades, corps d'appartenance ou le caractère plus ou moins stratégique du poste exercé.

c) L'APNM, palliatif à l'interdiction des syndicats pour répondre à l'arrêt MATELLELY.

Si une partie de la doctrine estime à l'époque que la CourEDH généralise à tort un principe valable pour l'ensemble des agents publics sans tenir compte des spécificités du statut militaire en France<sup>104</sup>, le 2 octobre 2014 le gouvernement « prend acte » de l'arrêt MATELLELY et précise qu'un travail de réflexion avait été « lancé pour rénover la concertation militaire »<sup>105</sup>. La solution dégagée par le ministère de la défense repose alors sur la création d'un type particulier d'association loi 1901, les associations professionnelles nationales de militaires (APNM)<sup>106</sup>. Ayant pour objectif « la préservation et la promotion des intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire », ces structures doivent répondre à un critère de représentativité, qui repose sur un seuil minimum d'adhérents dans chaque catégorie de grade, tel que défini par décret. Ce critère de représentativité leur confère une légitimité dans leurs actions et propositions, tant en interne qu'auprès des autorités publiques. Le statut associatif permet de placer les APNM en dehors de la hiérarchie militaire et leur permet d'interagir directement avec le ministère de la défense. Cette indépendance leur offre également la possibilité d'accéder à d'autres ministères comme Bercy, ou encore au parlement où elles sont déjà devenues des interlocuteurs réguliers, comme en témoignent les audiences devant les commissions de la défense de l'Assemblée et du Sénat. De plus, cette forme permet d'établir un lien direct avec l'opinion publique via les médias ou leurs propres plateformes numériques; lien avec l'extérieur pouvant potentiellement accélérer la prise en compte de certaines préoccupations des militaires et influencer les décisions publiques, notamment en ce qui concerne les questions relatives à la condition militaire. Ce rôle, se voulant complémentaire à la concertation interne, leur permet d'apporter une certaine forme de pression, qui peut favoriser un dialogue plus fluide et une prise en compte plus rapide des problématiques soulevées par les militaires<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Jean-Marie ARGOUD, « Armée et droit syndical. Les conséquences de l'arrêt Matelly de la Cour européenne des droits de l'homme », *Droits*, 2015, n° 61, p. 171.

<sup>105</sup> Sandrine CORSOUX-BRUYÈRE, « L'armée française et le secret : contribution à l'étude d'un régime juridique dérogatoire », *Les Cahiers de droit*, vol. 56, n° 3-4, septembre-décembre 2015, pp. 355-388.

<sup>106</sup> Créée par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 modifiant l'art. L4126-1. du code de la défense.

<sup>107</sup> Amaury MOREAU de BELLAING, « Les APNM, ça me concerne ! », *Revue Défense Nationale*, 2016/5, n° 790, 2016, pp. 65-69.

À l'initiative de la conquête juridique de la liberté d'association des militaires, les gendarmes sont les premiers à se doter d'une APNM avec la création en janvier 2015 de « l'Association professionnelle nationale des militaires de la Gendarmerie du XXI<sup>ème</sup> siècle » (GENDXXI) dès l'expiration du délai de recours de la France devant la CourEDH<sup>108</sup>, et ce avant même l'intervention du législateur pour codifier ce nouveau statut. Treize hommes de tous grades et issus des trois subdivisions d'arme constituent alors le conseil d'administration de cette association qui rejette l'appellation de syndicat estimant que ce modèle n'est pas adapté aux missions des forces armées. « GENDXXI » revendique sa neutralité politique, philosophique et religieuse<sup>109</sup>. De surcroît, ses statuts interdisent tout appel au droit de retrait, à la grève, à la manifestation, ainsi que « toute critique des décisions politiques et militaires portant décision d'engagement opérationnel ou conduite des opérations des forces armées ».

## §2 - L'instauration du modèle le plus poussé de chaîne de concertation au sein des forces armées.

### a) La concertation, un schéma de dialogue social propre aux militaires.

*« La condition déborde le statut. Il est normal de faire en sorte que l'institution militaire, non seulement ne soit pas en retard par rapport à d'autres, mais qu'elle conserve sur certains points une situation propre, de façon que ceux qui ont vocation de la servir en soient récompensés » .*

**Michel DEBRÉ, Allocution inaugurale du CSFM, 1969.**

Instance nationale de concertation des forces armées, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) s'inscrit à sa création en 1969 dans un double contexte, à la fois géopolitique et institutionnel, marqué par les guerres de décolonisation et les recompositions internes des armées. Si la réflexion sur une instance de concertation militaire émerge dès 1958, c'est dans le sillage de Mai 68 que le projet prend corps sous l'impulsion de l'ancien Premier ministre Michel DEBRÉ, qui présidera l'institution en tant que ministre de la défense nationale<sup>110</sup>. Il s'agit alors de répondre à une double urgence: le déclassement salarial des militaires par rapport aux reste des agents publics et l'incapacité manifeste de la chaîne hiérarchique à faire remonter les doléances de la base. Dès sa fondation, le CSFM se donne pour ambition de concilier deux

<sup>108</sup> Déclaration à la préfecture de l'Hérault publiée au JO du 17 janv. 2015, annonce n° 696 - page 190. Modification des statuts pour devenir une APNM le 17 oct. 2015.

<sup>109</sup> Matthieu SUC, « Un premier syndicat bien policé pour les gendarmes », *Le Monde*, 30 décembre 2014.

<sup>110</sup> Loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969.

impératifs en tension dans les forces armées: offrir un canal d'expression aux personnels tout en préservant la discipline et le respect du principe hiérarchique. Rejetant l'élection, jugée trop proche des logiques syndicales, les législateurs optent pour le tirage au sort, compatible avec l'éthique de neutralité propre au statut militaire<sup>111</sup>. La structuration du CSFM repose sur une double exigence de représentativité: celle des différentes armées et formations militaires (AFR)<sup>112</sup> d'une part, et celle des grades d'autre part. Cette organisation garantit une représentativité à la fois fonctionnelle et hiérarchique. Pensé comme une alternative aux formes classiques de revendication collective interdites dans le cadre militaire, le CSFM constitue un compromis pour permettre un dialogue interne aux forces armées sans toutefois se constituer en structure pleinement indépendante, fonctionnement qualifié de *concertation*, mode de dialogue spécifique aux militaires. En 1989, chaque AFR est dotée d'un conseil de la fonction militaire (CFM)<sup>113</sup> chargé pour chaque institution qu'il représente de préparer les sessions du CSFM tout en élargissant l'information et la participation des militaires en amont. En 2005, Michèle ALLIOT-MARIE initie l'élection des membres du CSFM parmi les tirés au sort des CFM.

Le politiste Dimitri COURANT<sup>114</sup> met en exergue que le mode de sélection par tirage au sort constitue le cœur du fonctionnement du CSFM et de sa légitimité. Ce choix garantit une forme d'impartialité et de neutralité précieuse au sein de la communauté militaire. Contrairement à l'élection, qui repose sur la compétition, la stratégie et la conquête d'un mandat, le tirage au sort évite toute logique partisane, toute ambition personnelle, et préserve l'unité de la représentation militaire. Il permet à chacun, quel que soit son grade ou son armée d'appartenance, de participer à égalité, sans campagne, sans division. Ce fonctionnement est pensé comme le rempart à toute dérive syndicale ou politisation de l'institution militaire, perçue par la majorité de ses cadres comme une menace pour sa cohésion. Cette unité et cette solidarité transparaissent dans les pratiques internes du Conseil. Il apparaît au demeurant que le CSFM semble échapper aux corporatismes de ses composantes, les membres se montrant souvent solidaires entre AFR ou catégories de militaires: un officier peut ainsi y porter une revendication touchant les militaires du rang, ou un marin défendre une problématique

<sup>111</sup> Dimitri COURANT, « Délibération et tirage au sort au sein d'une institution permanente. Le Conseil supérieur de la fonction militaire (1968-2016) », *Participations*, n° 23, vol. 2019/1, 2019, p. 61-91.

<sup>112</sup> Neufs corps composés de militaires y sont représentés : Armée de terre, Armée de l'air et de l'espace, Marine nationale, service de l'énergie opérationnelle (SEO), service de santé des armées (SSA), direction générale de l'Armement (DGA), Gendarmerie nationale, service du commissariat des armées et service d'infrastructure de la Défense.

<sup>113</sup> Pour la gendarmerie est ainsi créé le CMFG.

<sup>114</sup> COURANT, « Délibération et tirage au sort au sein d'une institution permanente. Le Conseil supérieur de la fonction militaire (1968-2016) », op. cit, pp. 61-91.

spécifique à la gendarmerie. Cette dynamique démontre une conscience collective de la condition militaire, qui dépasse les clivages internes. Si le CSFM accompagne la rédaction des lois attraites à la condition des militaires, il est néanmoins souvent reproché à ses membres d'être peu accompagnés et formés pour réellement influencer sur le contenu de ces textes législatifs<sup>115</sup>

b) Au sein de la gendarmerie, l'instauration inédite d'une chaîne de concertation territoriale.

La gendarmerie s'est approprié la concertation, forme de dialogue interne propre aux militaires, et l'a développée au-delà des seules instances prévues par la loi. Il apparaît que la densification de la chaîne de concertation au sein de l'institution est d'abord la résultante de l'ampleur des crises successives qui l'ont traversé. Ainsi dès 1989, les premières actions revendicatives des gendarmes avait poussé le ministre de la défense à renouveler son approche du dialogue social. Dans une lettre adressée à chaque unité, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT propose une rencontre pour « discuter d'homme à homme des problèmes qui se posent » avec des personnels qui seront « seront déliés de leur devoir de réserve »<sup>116</sup>. L'appel déclenche un véritable élan : près de 5 000 gendarmes se portent volontaires pour participer à cette réunion inédite. Le 23 août 1989, 87 gendarmes tirés au sort pour dialoguer avec le ministre participent à une réunion « à visage découvert avec un échantillon représentatif de l'Arme »<sup>117</sup> aux Invalides. Préfaçant la création des CFM pour chaque AFR la même année, cette concertation inédite dans sa forme permet l'annonce d'une série de mesures dont le changement de DGGN et la modernisation du matériel des unités.

À l'issue de la crise de 2001, l'élection de représentants des militaires a été généralisée à chaque niveau de commandement à partir de l'échelon compagnie. Les dispositifs nationaux de concertation restent similaires entre les différentes forces armées, les déclinaisons locales, elles, ont été développées en fonction des réalités et des cultures propres à chaque grande entité militaire. En ce sens, la gendarmerie s'est distinguée; du fait de son insertion dans le ministère de l'intérieur, de sa proximité constante avec le monde civil et de la dispersion de ses unités sur tout le territoire, elle a construit, au fil des vingt dernières années, le réseau le plus dense de représentants du personnel militaire.

<sup>115</sup> Bertrand QUAGLIERINI, *Le militaire : entre citoyen, agent public et soldat*, Thèse soutenue à l'université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2017.

<sup>116</sup> DIEÛ, « Être gendarme. Spécificité gendarmique et changement social à la fin du xxe siècle », op. cit., p. 380.

<sup>117</sup> Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Déclarations sur la mise en place de la concertation sur la gendarmerie et les mesures décidées après la réunion des commissions*, prononcé à Paris le 23 août 1989, disponible sur [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

Même si le commandement ne se partage pas, dès lors qu'une autorité hiérarchique en gendarmerie est saisie d'une problématique humaine, matérielle ou fonctionnelle, il se doit de consulter la chaîne de dialogue interne. Elle s'articule autour des conseillers concertation, élus pas leurs pairs et reconnaissables grâce à leur rondache dorée brodée d'une poignée de main : CC1 pour l'échelon compagnie<sup>118</sup>, CC2 pour le groupement, et CC3 pour la région, les deux derniers échelons étant totalement détachés de leurs unités d'appartenance pour accomplir cette mission. Ce système repose sur un équilibre clair: pas de hiérarchie entre les conseillers, mais un principe de subsidiarité. Chaque niveau agit dans son périmètre, de manière autonome, et les dossiers ne remontent que s'ils dépassent les capacités de traitement local. Les CC1, en lien direct avec les compagnies, gèrent les situations à leur échelle, tout en tenant informés les CC2. Les CC3, eux, assurent la cohésion d'ensemble et la dynamique du réseau au niveau régional, tout en se chargeant de la formation des nouveaux conseillers, selon les orientations données par la direction générale.

Si les conseillers concertation ont vu leur rôle s'étendre au cours des dernières années<sup>119</sup>, participant désormais au processus de notations et d'avancement des militaires de leurs unités, suivant les projets locaux pour alléger la charge opérationnelle, suivant les autorités hiérarchiques dans leur déplacement sur le terrain, leur influence sur la prise de décision demeure très relative. Parfois perçus comme une « simple cases à cocher pour les chefs »<sup>120</sup>, il apparaît que leur action puisse d'abord se concentrer sur le règlement de situations personnelles, comme le soutien face à des situations de vulnérabilité au travail, l'accompagnement des blessés ou des conflits hiérarchiques, plus que sur des problématiques de fond telles que des réformes structurelles ou des enjeux organisationnels à grande échelle. Cette orientation peut être perçue comme une réponse immédiate et nécessaire aux préoccupations des militaires, mais elle peut aussi limiter leur capacité à intervenir sur des questions plus stratégiques ou systémiques. Si la gestion des crises individuelles et le soutien moral aux personnels sont des missions primordiales, les conseillers concertations peuvent parfois

---

<sup>118</sup> L'escadron, pour la gendarmerie mobile. Un arrêté du major général de la gendarmerie prévoit les unités dotées d'un CC1 pour les formations spécialisées de la gendarmerie.

<sup>119</sup> Arrêté du 17 septembre 2024 *relatif à la chaîne de concertation au sein de la gendarmerie nationale*, JO du 17 septembre 2024.

<sup>120</sup> CFMG, *Témoignages lors des tables rondes organisées pendant le colloque des 30 ans de la concertation de la gendarmerie*, 2 avril 2019.

eux-mêmes avoir le sentiment d'un bilan mitigé tant ils sont peu pris en considération dans le processus décisionnel.

### ***Conclusion du chapitre I.***

À l'aune de ce premier temps de notre réflexion, il apparaît donc que la position de la gendarmerie est toute singulière parmi les forces armées au regard de sa relations avec l'interdiction statutaire des syndicats. Marqués par des épisodes revendicatifs parfois spectaculaires, l'institution, et surtout ses personnels, ont été à l'avant garde d'une rénovation profonde du dialogue social chez les militaires; menant la conquête juridique de la liberté associative au travers de la figure du lieutenant-colonel MATELLY et développant d'une manière inédite sa chaîne de concertation.

Néanmoins, cette militarité résolument progressiste a pu effrayer les armées, y voyant une menace de propagation de la fièvre revendicative chez l'ensemble des militaires. En plus d'être isolée dans la communauté de la défense pouvant la considérer comme un « *ver dans le fruit* » susceptible de propager son esprit revendicatif dans l'ensemble des forces armées, il a aussi été reproché à la gendarmerie de se rapprocher excessivement des modes d'expression de la police nationale; inséminant progressivement l'idée qu'une fusion était possible d'autant plus que les gendarmes dénonçaient eux-mêmes la précarité de leur statut militaire. Ce rapprochement, fonctionnel comme culturel, fait l'objet de notre second chapitre.

## CHAPITRE II: Le rapprochement avec la police nationale comme matrice de l'atténuation de la singularité militaire de la gendarmerie.

Ainsi, au début des années 2000, la perte manifeste d'appétence des gendarmes pour leur statut a constitué un terreau propice à la remise en question du dualisme policier français. Ce questionnement s'est alors nourri d'un mouvement plus large de rationalisation de l'action publique qui mettait en doute la pertinence d'avoir deux forces de police d'état, menant la gendarmerie à être rattachée au même ministère que sa consœur civile, la police nationale (1). Plus qu'un simple rattachement organisationnel, les deux faces se sont rapprochées dans un objectif affiché de « synergie opérationnelle », quitte à diluer les spécificité qui fondent l'existence même d'une police militaire en France (2).

### *Section 1. La militarité au défi de la rationalisation de l'action publique dans les années 2000.*

En 2012, Frédérique BLOT et Thibault COURCELLE signaient, non sans humour, un article au titre évoquant une chanson de Bourvil: « « Bien observer sans se faire remarquer », est-ce toujours possible avec la RGPP ? »<sup>121</sup>. Annoncée par une communication en conseil des ministres le 20 juin 2007, la RGPP visait à la rationalisation de l'action publique afin de baisser les dépenses de l'État. Dans son volet sécurité, cette réforme tendait à la réorganisation des forces de sécurité non pas tant dans un objectif d'amélioration de leurs actions que dans celui d'une rationalisation de leur coût et de leur gestion. Cette réorganisation se traduira notamment en termes de ressources humaines, avec la conduite d'une politique de déflation des effectifs<sup>122</sup>. Ainsi, l'exigence de clarté et de rationalité de l'action publique a conduit le gouvernement à prôner le transfert de la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'intérieur en 2009 (§2). Néanmoins, la remise en cause de l'isolement organisationnel puise ses sources dans des justifications plus diffuses ainsi que d'un rapprochement juridique très progressif de la gendarmerie avec sa consœur civile depuis la fin du XXème siècle (§1).

<sup>121</sup> Frédérique BLOT et Thibault COURCELLE, « « Bien observer sans se faire remarquer », est-ce toujours possible avec la RGPP ? Le rôle social et l'implantation territoriale de la gendarmerie en question », *Sciences de la société*, n° 86, 2012, pp. 14-33.

<sup>122</sup> Résultat, notamment, du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, ce sont près de 9000 postes de policiers et de gendarmes qui ont été supprimés entre 2007 et 2012 selon la Cour des comptes dans son rapport *police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail* de 2013.

## §1 - La genèse intellectuelle et juridique de la fin de l'isolement organisationnel de la gendarmerie.

La remise en question du dualisme policier français au début du siècle est apparue dans un contexte pour le moins trouble pour la gendarmerie. En plus d'une perte d'appétence des gendarmes pour leur statut, qui s'exprimait jusque dans des manifestations sur la voie publique, plusieurs polémiques avaient, durant la décennie 1990, entaché la réputation de l'institution; à l'instar de l'affaire dite « des paillotes », où, sur ordre du préfet de Corse, des gendarmes mobiles avaient incendié un restaurant installé illégalement sur le domaine public maritime, en oubliant sur place des cagoules estampillées « gendarmerie nationale »<sup>123</sup>.

De surcroît, un précédent existait en matière de suppression d'une force de police à statut militaire, avec la disparition, en 1998, de la gendarmerie nationale belge. Héritée de l'occupation napoléonienne, cette dernière avait fait l'objet de critiques croissantes quant à l'incohérence du système policier. L'affaire Dutroux, en 1996, fit éclater au grand jour les graves dysfonctionnements liés à la concurrence entre services, provoquant une mobilisation citoyenne sans précédent. En 1998, la fusion des forces aboutit à la création d'une police intégrée, civile, structurée en deux niveaux – local et fédéral – autour d'un principe de subsidiarité<sup>124</sup>.

### a) Le rapprochement financier des deux forces de sécurité à la faveur de la LOLF.

Tous ces éléments constituaient alors un terreau fertile pour la multiplication des injonctions au rapprochement des deux forces de sécurités intérieures pour éviter les dysfonctionnement, d'autant plus qu'un mouvement plus large dit de *nouvelle gestion publique* questionnait la rationalité financière de la multiplication française des structures publiques ayant une même vocation, gênant ou retardant la prise de décision<sup>125</sup>. En ce sens, la mise en œuvre d'une nouvelle architecture budgétaire a aligné la présentation des crédits de la gendarmerie sur ceux de la police nationale, traduisant leur rapprochement progressif. Avec l'entrée en vigueur

<sup>123</sup> Christian LAVIALLE, « L'affaire "des paillotes" et la domanialité publique », *Revue française de droit administratif*, 2005, p. 105.

<sup>124</sup> Benoît DUPUIS et Jocelyn BALCAEN, *La Gendarmerie belge : souvenirs d'un corps d'élite : 1796-2000*, 2001, p. 13.

<sup>125</sup> Enchevêtrement des services publics que mettaient en exergue le « rapport PICQ » en 1995, qui introduisit les idées de la nouvelle gestion publique en France.

de la LOLF<sup>126</sup> votée en 2001 les crédits ne sont plus votés selon la nature des dépenses, mais par mission, chacune regroupant un ou plusieurs programmes orientés vers une politique publique donnée. Dans le domaine de la sécurité intérieure, où interviennent deux forces distinctes, ce mode de présentation unique s'impose progressivement malgré des méthodes et des implantations différentes pour les deux forces. Ce nouveau cadre installe naturellement une comparaison en termes d'activités, de résultats et de coûts. La gendarmerie (programme n°152) et la police nationale (programme n°176) sont intégrées dans une même mission interministérielle « *sécurité* ». Le projet annuel de performance (PAP) de cette mission définit une stratégie commune visant à renforcer la lutte contre l'insécurité tout en optimisant l'allocation des ressources; le tout avec la mise en place d'indicateurs communs de performance permettant d'évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés.

D'une manière plus transversale, gendarmerie et police se voient placées sous l'égide d'une même culture de la performance élaborée par le ministère de l'intérieur. La définition des objectifs devient une démarche collective à tous les niveaux de la hiérarchie, dans le respect du principe que l'amélioration des performances dépend étroitement des ressources disponibles. Dans cette dynamique, la gendarmerie développe une politique de contrôle de gestion intégrée dans toute la chaîne de commandement, passant d'une culture de moyens à une culture de résultats. Cette transition est accompagnée par la modernisation du système d'informations, permettant un pilotage précis des performances en croisant données financières, opérationnelles et de ressources humaines<sup>127</sup>. Depuis 2003, cette volonté se concrétise pour la gendarmerie au travers d'un plan d'action national annuel, décliné régionalement en objectifs chiffrés. Ce plan, articulé avec les priorités ministérielles et préfectorales, sert de base au dialogue de gestion entre les échelons centraux et locaux. Trimestriellement, les résultats sont évalués, les écarts analysés, et les difficultés remontées, sous la supervision de la chaîne fonctionnelle de contrôle de gestion pilotée par un bureau central et des cellules régionales. Pour renforcer l'adhésion à cette culture du résultat, une prime pour résultats exceptionnels (PRE) est instituée. Elle valorise l'engagement individuel et collectif, en récompensant les actions remarquables selon des critères précis d'évaluation des performances. Toutefois, cette

<sup>126</sup> Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>127</sup> Richard LIZUREY, « Chapitre III. Une nouvelle donne budgétaire », in Richard LIZUREY, *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, Paris : Presses Universitaires de France, 2006, p. 231-245.

évolution suscite une certaine méfiance de la part des gendarmes de terrain, confrontés à une pression croissante et à la crainte d'une standardisation excessive de leur action<sup>128</sup>.

Aussi, la gendarmerie perd partiellement à cette occasion sa spécificité militaire de fonctionnement en régie. Si l'externalisation des tâches de soutien n'est pas une idée nouvelle dans la fonction publique, elle connaît une accélération marquée pour les forces armées avec la professionnalisation et la réduction des effectifs, avec pour objectif de recentrer les personnels militaires sur les missions opérationnelles, en transférant les tâches annexes à des intervenants extérieurs. L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les partenariats public-privé<sup>129</sup> ouvre ainsi la voie à des contrats globaux, confiant à des tiers des missions de financement et de gestion d'équipements publics. La gendarmerie, comme l'ensemble du ministère de la défense, s'inscrit dans cette dynamique, engageant la délégation d'activité relevant de secteurs non opérationnels l'instar de l'entretien des véhicules de service et la gestion de son patrimoine immobilier.

b) Un rattachement juridique graduel à l'intérieur via l'autorité préfectorale et la départementalisation de la sécurité publique.

Si le rattachement organique de la gendarmerie à l'intérieur s'opère par la loi du 3 août 2009, ce dernier s'inscrit alors dans une dynamique politico-administrative amorcée dès le début des années 2000. Dès 2002<sup>130</sup>, le pouvoir réglementaire distingue le domaine organique de la gestion de la gendarmerie, maintenu sous tutelle du ministère de la défense, de son domaine fonctionnel, désormais partagé avec le ministère de l'intérieur. Dès lors, l'institution se voit placée sous l'autorité de la place Beauvau pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure. Aussi, on constate à l'époque une extension significative de l'autorité préfectorale sur les unités de gendarmerie. Si depuis la Révolution française les préfets disposaient d'un pouvoir de réquisition en matière d'ordre public, la départementalisation de la sécurité initiée dès le début des années 1990 modifie alors la nature même de leur contrôle. Les préfets sont alors érigés en « *patrons locaux de la sécurité intérieure* »<sup>131</sup> bénéficiant d'un pouvoir d'emploi quotidien des forces

<sup>128</sup> LIZUREY, *Ibid.*

<sup>129</sup> Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004, publiée au JO du 19 juin 2004.

<sup>130</sup> Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 *relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales*, publié au JO du 16 mai 2002.

<sup>131</sup> François DIEU, « L'hybridation des acteurs policiers français : Vers un nouveau dualisme policier ? », *Sciences & Actions Sociales*, n° 16, 2021/3, 2021, pp. 24-52.

de gendarmerie en plus de pouvoir désormais procéder à la notation des commandants de GGD, intégrés aux dispositifs départementaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Le rattachement fonctionnel décidé en 2002 trouve ainsi sa justification autant dans une nécessité d'efficacité opérationnelle que dans une pression politique grandissante, notamment au travers de plusieurs rapports parlementaires pointant le rapprochement des missions des policiers et des gendarmes au fur et à mesure du phénomène de périurbanisation<sup>132</sup>. La création des états-majors départementaux de sécurité, ainsi que la refonte des conseils locaux de prévention de la délinquance participent de cette logique de départementalisation totale de la gouvernance sécuritaire sous l'égide des représentants de l'État, hauts-fonctionnaires du ministère de l'intérieur; et ce d'autant plus qu'entre 1995 et 2004 ce sont des préfets qui sont nommés DGGN, poste jusque là occupé par des magistrats. Ces derniers deviennent de véritables chefs d'orchestre des forces de l'ordre sur leur territoire, gendarmerie et police confondues, inaugurant un pilotage local désormais unifié. Seconde étape, le gouvernement choisit en 2007, sans abolir formellement la double tutelle, de renforcer encore la prééminence fonctionnelle du ministre de l'intérieur, en lui confiant non seulement l'emploi opérationnel des formations de gendarmerie, mais aussi la définition de leurs missions, de leur organisation, et le suivi de leur budget, en concertation avec le ministère de la défense<sup>133</sup>.

## **§2 - Un rapprochement lacunaire des deux forces en dépit de la loi du 3 août 2009.**

### a) Une loi qui parachève le rattachement organique à Beauvau.

C'est par un discours devant près de 2000 membres des forces de l'ordre que le président SARKOZY annonça le 29 novembre 2007, dans le quartier de la Défense, sa volonté de parachever le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur; sans faire l'économie de rappeler « *qu'il n'y aurait pas de fusion police-gendarmerie* » sous son mandat<sup>134</sup>. Cette précision permettait alors de clarifier la position du nouveau locataire de l'Élysée alors que

<sup>132</sup> Sophie BODY-GENDROT et al., « Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France : Les villes en France et la sécurité », *Déviante et Société*, vol. 25, n° 4, 2001, pp. 377-402.

<sup>133</sup> Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, publié au JO du 1<sup>er</sup> juin 2007.

<sup>134</sup> Nicolas SARKOZY, *Déclaration sur les efforts en faveur de la sécurité intérieure, notamment le rapprochement de la police et de la gendarmerie*, prononcée à Paris le 29 novembre 2007, disponible sur [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

durant la campagne présidentielle avait émergé l'hypothèse d'un « *grand ministère de la sécurité* » disposant d'une force de police unique à statut civile<sup>135</sup>.

Promulguée le 3 août 2009, la loi relative à la gendarmerie consacre formellement son rattachement à l'intérieur tout en rappelant son statut militaire désormais garanti par la loi et non plus seulement par un décret comme c'est jusque là le cas<sup>136</sup>. Le ministre « civil » devient responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et des infrastructures militaires nécessaires à son fonctionnement. Le ministre de la défense, bien que conservant la tutelle des forces engagées en OPEX, voit ses attributions fortement réduites, limitées à une simple participation à la gestion des ressources humaines et à l'exercice du pouvoir disciplinaire<sup>137</sup>. Parmi les dispositions notables de la loi figure également la suppression de la procédure de réquisition préfectorale de la gendarmerie mobile pour le maintien de l'ordre, logique corollaire du transfert de l'emploi de la gendarmerie à l'intérieur<sup>138</sup>.

La Cour des comptes met en exergue que la réussite principale de la réforme de 2009 est d'avoir permis la consécration d'une véritable parité entre fonctionnaires et militaires de la sécurité intérieure<sup>139</sup>; les gendarmes ayant tiré parti du régime indemnitaire des policiers bien qu'ils demeurent alignés sur le reste des militaires en matière de grille indiciaire. Dans ce cadre, les évolutions indemnitaires négociées par les syndicats de police au bénéfice de leurs personnels sont systématiquement transposées à la gendarmerie, parfois avec un léger décalage. Ainsi, la revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire pour les forces mobiles ou encore l'application du protocole dit « *gilets jaunes* » du 19 décembre 2018 en sont des exemples notables. À l'inverse, certaines avancées spécifiques à la gendarmerie, comme la création en 2016 d'une prime de haute technicité destinée à fidéliser les sous-officiers spécialisés, n'ont pas connu d'équivalent dans la police nationale.

Toutefois, la doctrine tend à montrer que les effets sur les conditions de travail des personnels de la gendarmerie demeurent plus éparses, en plus d'avoir créé un certain mal-être

<sup>135</sup> Georges MORÉAS, « Police + gendarmerie = x », *Le Monde*, blog *POLICEtcetera*, 26 octobre 2007, disponible sur *lemonde.fr*.

<sup>136</sup> L'article 25 de la loi abroge le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie.

<sup>137</sup> Les gendarmes demeurent donc soumis au même régime de sanctions que le reste des militaires, prévu par l'article L. 4237-2 du code de la défense.

<sup>138</sup> Code de la défense, art. L. 1321-1.

<sup>139</sup> Cour des comptes, *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur*, Rapport demandé par la commission des finances du Sénat, 30 juin 2021.

dans leurs rangs par l'importation des méthodes des gestions de l'intérieur<sup>140</sup>. Dans une note produite pour le DGGN, François DIEU fait apparaître que ce transfert de compétence n'a guère modifié les pratiques quotidiennes des unités, pour lesquels il est demeuré difficile d'identifier, dans l'enchevêtrement des réformes successives engagées depuis les années 1990, les effets propres à cette bascule ministérielle<sup>141</sup>. En l'absence de conflit ouvert ou de crise publique comme il y en avait eu en 2001, l'évaluation de cette réforme demeure largement cantonnée à des analyses rassurantes portées par les deux rapports parlementaires successifs estimant que la réforme avait été conduite « calmement, presque sereinement »<sup>142</sup>.

Le choix de placer la gendarmerie pour l'emploi dans la sécurité intérieure sous la tutelle de l'intérieur est par ailleurs celui qui a été fait majoritairement par les États qui sont dotés de forces militaires. La *Guardia civil* espagnol, *Koninklijke Marechaussee* néerlandaise ou encore la *guarda nacional republicana* portugaises ont ainsi emprunté cette voie avant la France, sans porter atteinte à leur statut militaire.

#### b) La très relative mutualisation de la police scientifique et des fonctions de soutien.

Dans le cadre de la RGPP, le principal objectif du rapprochement entre la police et la gendarmerie était mettre fin aux « doublons » au sein des forces de sécurités intérieures. Néanmoins, la rationalisation et la mutualisation induites par le placement dans un budget commun de la police et de la gendarmerie sont encore loin d'être pleinement réalisées; notamment en raison d'un manque de planification.

De prime abord, le domaine de la police technique et scientifique (PTS) semblait propice aux mutualisations, si tant est qu'elle constituait l'un des principaux argument en faveur du rattachement lors des débats parlementaires sur le sujet<sup>143</sup>. Les efforts de convergence ont été amorcés par la création de premiers fichiers communs; cependant les structures sont restées

<sup>140</sup> Dans une lettre au préfet de l'Ardèche, le commandant du GGD07 alerte ainsi le 4 février 2010: « *De ce qu'il me remonte du terrain, l'intégration n'est pas particulièrement bien vécue par les personnels de l'Arme, qui n'y trouvent aucun intérêt ni aucune plus-value. [...] Ils regrettent d'être obligés de passer d'une culture d'efficiace à une culture d'affichage dans laquelle ils craignent de se décrédibiliser vis-à-vis de la population et de perdre leur notoriété et, de ce fait, leur âme.* ». Lettre publiée sur le site: <http://sites.google.com/site/assogendarmesetcitoyens>

<sup>141</sup> François DIEU, « L'impact du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur » in François DIEU, *Études sur la gendarmerie : Regard sociologique sur une institution à l'épreuve du changement social*, 2021 pp. 281-315.

<sup>142</sup> Anne-Marie ESCOFFIER et Alain MOYNE-BRESSAND, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, Assemblée nationale et Sénat*, 2011.

<sup>143</sup> Commission des lois de l'Assemblée nationale, Avis sur le projet de loi n° 1335, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la gendarmerie nationale, 29 mai 2009.

largement autonomes, avec des organisations et des hiérarchies indépendantes. Si des mutualisations de commande publique ont eu lieu dans certains domaines, comme pour les consommables ou la biologie, l'harmonisation des processus et la rationalisation des équipements lourds demeurent lacunaires<sup>144</sup>.

Institués par le pouvoir réglementaire en 2014, les SGAMI devaient incarner une avancée significative dans la mutualisation des fonctions de soutien entre la police et la gendarmerie nationales au niveau local. Placés sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité, ils rassemblent depuis les missions de budget, de logistique, d'immobilier et de ressources humaines pour les forces de sécurité intérieure. Toutefois, cette ambition s'est là aussi heurtée rapidement aux spécificités statutaires et fonctionnelles de la gendarmerie, notamment en matière de gestion du personnel militaire, d'immobilier (resté piloté par la DGGN) et d'informatique, où l'autonomie de la gendarmerie a été préservée. Ce manque d'inclusion de la gendarmerie, qui révèle aussi sa réticence à voir intégrer ses fonctions de soutien dans un corps civil, transparaît dans la composition des fonctionnaires de ces services; en 2020, les effectifs des SGAMI représentaient 4 031 ETPT, dont seulement 279 agents issus de la gendarmerie, soit moins de 7 %<sup>145</sup>. Cette sous-représentation est un héritage direct de la culture policière dominante dans les services du ministère de l'intérieur; malgré la relance du pilotage en 2017 sous une forme tripartite associant la DGGN, la DGPN et le Secrétariat général du ministère. Une charte nationale d'orientation de 2018<sup>146</sup>, censée structurer cette gouvernance et mieux impliquer la gendarmerie, peine encore à produire des effets tangibles si tant que la Cour des comptes pointe que « *les SGAMI travaillent encore essentiellement pour la police* »<sup>147</sup>.

Ainsi et pour exemple, on recense une grande incomplétude de l'action des SGAMI dans le domaine du contentieux, où l'ambition initiale d'unifier les fonctions de traitement entre police et gendarmerie n'a que partiellement abouti. En théorie, les bureaux juridiques zonaux, créés en 2010 et fondus dans les secrétariats généraux, sont compétents pour traiter les contentieux administratifs, civils et financiers concernant les deux forces. Toutefois, la DGGN a maintenu une autonomie substantielle en matière de gestion disciplinaire, de contentieux

<sup>144</sup> Cour des comptes, *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur*, op. cit, pp 130-136

<sup>145</sup> IGA, *Évaluation du fonctionnement du SGAMI dans la zone de défense et de sécurité Ouest*, mai 2019.

<sup>146</sup> *Charte nationale d'orientation des SGAMI*, 27 septembre 2018.

<sup>147</sup> Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018.

statutaire et de réparation des dommages corporels; un cloisonnement renforcé par l'existence d'une section spécifique au sein du Service du contentieux du ministère de l'Intérieur (SCCMI) dédiée exclusivement aux affaires militaires. En pratique sur les 17 500 dossiers enregistrés en 2019 par le SCCMI, seulement 2 200 concernaient la gendarmerie, soit environ 12,5 % du volume total<sup>148</sup>, témoignant non seulement d'un volume moindre de contentieux, mais aussi de la persistance d'une gestion différenciée des affaires juridiques entre les deux forces. De la même manière, on peut recenser l'inachèvement de la politique de mutualisation en matière de soutien automobile. Les centres de soutien automobile de la gendarmerie (CSAG) restent rattachés à la DGGN pour leur fonctionnement, et leur transfert éventuel vers les SGAMI est perçu comme une menace pour l'autonomie opérationnelle des unités. Il semble finalement que plus largement, le maintien d'une logistique propre est vu par la gendarmerie comme un impératif pour garantir sa capacité de projection rapide, rendant difficile toute fusion complète des circuits de soutien avec la police.

## ***Section 2. L'émergence d'une culture commune avec la police nationale qui n'atteint pour l'instant pas le statu-quo.***

### **§1 - Le phénomène discontinu de « *civilianisation* » de la gendarmerie.**

#### a) Une hausse de la part des personnels civils à relativiser.

Dans son ouvrage *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait*, Morris JANOWITZ identifiait dès 1960 un phénomène de « *civilianization* » des forces armées modernes. En constatant l'accroissement du nombre d'employés civils et l'ouverture progressive du métier militaire aux femmes, le sociologue américain mettait en lumière la lente convergence des armées vers les formes d'organisation bureaucratiques civiles, sous l'effet combiné de la rationalisation administrative et des mutations technologiques. Ce processus, que la littérature française a francisé sous le terme de « *civilianisation* », fut largement mobilisé pour qualifier, dès les années 2000, l'introduction massive de personnels civils dans les armées professionnelles, en rupture avec l'ancienne logique conscriptionnelle<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> Cour des comptes, *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur*, op. cit. p 45.

<sup>149</sup> Jean BACHELET et Jean CHAMPEY, *Le rôle et la place du personnel civil au sein du ministère de la Défense*, rapport au ministre de la Défense, Paris : Assemblée nationale, 2003.

La gendarmerie nationale n'échappe à cette dynamique, et voit la montée en puissance progressive de la part personnels civils au sein de l'institution s'inscrivant dans une politique de « transformation de postes », poursuivie depuis les années 1980, puis renforcée dans le cadre des différentes lois d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS et LOPSI). Si, en 1988, les effectifs civils de la gendarmerie s'élevaient à 932 personnels, leur nombre avait bondi à 1 593 en 1998, soit une progression de +70 % sur une décennie. Entre 2002 et 2012, leur nombre passa de 2 260 à 2 702 (+20 %), traduisant une volonté constante de substitution du personnel militaire dans les fonctions de soutien; le nombre de personnels civils atteignait 4 424 en 2019, soit une augmentation de plus de 60 % en sept ans (*cf. annexe 2*).

Derrière cette dynamique quantitative, se dessine une modification plus structurelle du modèle organisationnel de la gendarmerie. Là où historiquement l'assistance administrative par des civils restait marginale et périphérique, l'influence de la nouvelle gestion publique et de la RGPP a imposé une logique de substitution fonctionnelle. Les personnels civils ont été progressivement investis dans des missions centrales au soutien de l'activité opérationnelle: gestion des ressources humaines, maintenance technique, soutien budgétaire, systèmes d'information, et dans certains cas, des fonctions logistiques avancées comme la maintenance de l'armement. Le mouvement de substitution ne devrait pas connaître de ralentissement; l'IGA<sup>150</sup> estime ainsi que le potentiel théorique de substitution dans la gendarmerie s'élève à environ 2 000 postes: 350 dans la sphère du soutien (gestion administrative, technique et logistique), et jusqu'à 1 650 dans la sphère dite opérationnelle. Cette dernière supposition repose toutefois sur l'hypothèse forte d'une ouverture accrue de domaines techniques comme l'informatique et la communication, ainsi que la PTS à des personnels non militaires. Bien que les métiers opérationnels de la gendarmerie, en particulier ceux impliquant une capacité de projection, d'intervention et d'engagement sur le terrain, ne peuvent faire l'objet d'une substitution massive, sauf à affecter le cœur même de la militarité, le recours à des agents civils dans des domaines techniques suppose non seulement des compétences pointues, mais également des conditions d'attractivité suffisantes pour recruter et fidéliser dans un contexte concurrentiel.

Si la justification première de la substitution par des personnels civils repose sur l'idée de permettre aux militaires de se concentrer sur leurs tâches opérationnelles, le rapport mentionne

<sup>150</sup> Werner GAGNERON, Hélène de COUSTIN et Gwenaëlle LE SERRE, Inspection générale de l'administration, février 2018.

que les gains budgétaires liés à la substitution sont significatifs. Lorsque des officiers ou sous-officiers de gendarmerie sont remplacés par des personnels civils, les économies réalisées sont « très importantes dès la première année », en raison des coûts initiaux liés au recrutement, à la formation et à l'intégration moins dispendieux que pour les militaires, qu'il faut de surcroît loger en caserne. En dépit de ces perspectives financières favorables, la mise en œuvre concrète reste contrainte par des obstacles culturels, structurels et organisationnels. Aussi, les auteurs du rapport recommandent de lever certaines rigidités internes, en particulier par la déconcentration des décisions de substitution, afin de permettre aux échelons locaux d'identifier les postes transférables et d'agir avec davantage de réactivité. Ce serait là, selon eux, une condition préalable au succès durable de cette politique de civilianisation, dans une institution où la militarité reste à la fois principe structurant et référentiel identitaire<sup>151</sup>.

#### b) Le CSTAGN: à mi-chemin entre militaire et civil ?

L'idée d'un corps militaire de soutien différencié du reste de l'arme trouve son origine dans le premier temps de la féminisation de la gendarmerie. À partir de 1971, les femmes sont autorisées à effectuer leur service national volontaire pour l'institution dans le cadre de missions administratives et de secrétariat. En 1979 est créé, par arrêté du 16 juillet, un corps à part entière de personnels de la spécialité « emplois administratifs et d'état-major » (EAEM); marquant une rupture avec le fonctionnement habituel de l'arme, historiquement appuyée sur ses propres effectifs opérationnels, dans une logique d'autosuffisance institutionnelle pour les questions administratives. Ainsi, jusqu'au milieu des années 1990, les tâches de soutien, bien que périphériques à la mission de sécurité, étaient assurées majoritairement par des sous-officiers du cadre général.

Les exigences croissantes de modernisation de l'action publique, conjuguées à la contrainte budgétaire, ont néanmoins conduit à reconfigurer ce modèle; si tant est que la LPM 1997–2002 initie un changement de fond avec la création d'un corps de soutien spécifiquement militaire, structuré autour d'officiers et de sous-officiers, conçu pour tenir, à moindre coût, les fonctions administratives et logistiques ne nécessitant pas la technicité opérationnelle d'un

---

<sup>151</sup> Clément GIULIANO, « Substitution de personnels actifs : pour l'IGA, l'objectif fixé par Gérard Collomb sera difficile à atteindre », *AEF Info*, 2 février 2018.

gendarme déployé sur le terrain. Ce corps, bientôt connu sous l'acronyme CSTAGN<sup>152</sup>, repose sur un postulat hybride: concilier rationalité économique en ne leur offrant pas un logement pour nécessité absolue de service et le maintien d'une militarité résiduelle, notamment pour les postes impliquant astreintes, déplacements ou maniement d'informations relevant du secret de la défense nationale.

L'intégration de ces nouveaux acteurs dans l'écosystème gendarmique fut toutefois conflictuelle, les CSTAGN apparaissent d'emblée comme des intrus, arborant même dans un premier temps un uniforme différent<sup>153</sup>, aux yeux de ceux qu'ils étaient censés remplacer, souvent d'anciens gendarmes de terrain finissant leur carrière en état-major après des années de service. Les CSTAGN se déclinent en sept spécialités comprenant: administration (60 % des effectifs), auto-engins blindés (20 %), affaires immobilières (7 %), télécommunications (5 %), restauration collective (4 %), armurerie (3 %) et imprimerie (1 %)<sup>154</sup>. Leur profil est profondément composite, mêlant anciens EAEM, personnels issus d'autres armées et jeunes militaires recrutés sur concours et issus d'une formation spécifique à l'école de gendarmerie de Rochefort<sup>155</sup>. Certaines spécialités peinent à recruter durablement, notamment la restauration, les affaires immobilières et les télécommunications, en raison d'une faible attractivité comparée au marché civil permettant une meilleure rémunération et des conditions de travail plus avantageuses. Les ruptures de contrat en cours d'année, souvent imprévues, fragilisent davantage un soutien déjà sous-dimensionné. Les départs prématurés s'expliquent aussi par des stratégies individuelles: anciens militaires venus chercher un complément d'annuités, jeunes sous-officiers ayant réussi d'autres concours ou simplement séduits par les perspectives civiles.

Les CSTAGN représentent ainsi un corps singulier qui relève d'une certaine hybridité; non-dédiés à un déploiement opérationnel et non assignés à la vie en caserne, ils n'en demeurent pas moins soumis au statut général des militaires dans le cadre de leurs fonctions et peuvent être pleinement soumise à la disponibilité en période de crise, doivent passer chaque

---

<sup>152</sup> Corps uniquement composé de sous-officiers, les officiers ayant un statut similaire étant regroupés au sein du corps des OCTA.

<sup>153</sup> Avec jusque dans les années 2000 des fourreaux d'épaulette gris leur valant le surnom de « petits gris ».

<sup>154</sup> Richard LIZUREY, « Chapitre III. Le modèle social : des hommes et des femmes au service du public », *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, Paris : Presses Universitaires de France, 2006.

<sup>155</sup> Arrêté du 25 mars 2021 relatif au recrutement des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, publié au JO du 31 mars 2021.

années les mêmes tests d'aptitudes physiques<sup>156</sup> que leurs camarades SOG qu'ils côtoient du reste quotidiennement en étant déployés y compris dans certaines unités élémentaires pour soulager des missions de ressources humaines le commandement. Compromis statutaire issu du malthusianisme budgétaire, ce corps représente une des formes les plus poussées d'aménagement à la militarité de la gendarmerie; et questionne l'arbitrage effectué pour déterminer à qui sera attribué une mission de soutien externalisée entre un fonctionnaire civil de catégorie B ou un militaire du CSTAGN.

c) Un rapprochement avec les carrières policières par la mise en œuvre du PAGRE.

Annoncé par Michèle ALLIOT-MARIE le 27 mai 2004 devant le CSFM, le pacte d'alignement du grade sur les responsabilités exercées (PAGRE), déployé entre 2005 et 2012, est alors conçu en réaction au mécontentement social diffus qui s'exprimait au tournant des années 2000 en gendarmerie. Ce pacte entendait répondre aux attentes statutaires et salariales des personnels sans provoquer de nouvelle rupture avec l'institution, se traduisant par un ajustement du modèle de carrière, visant un alignement progressif sur les standards de la police, à la fois dans l'architecture des corps et dans le contenu hiérarchique des postes de commandement<sup>157</sup>. L'idée directrice du PAGRE repose sur un double mouvement de repyramidage: d'une part, il s'agissait d'élever le niveau hiérarchique à la tête des unités élémentaires, en remplaçant les sous-officiers supérieurs (adjudants, adjudants-chefs) par des officiers subalternes (lieutenants, capitaines). D'autre part, il fallait fluidifier les parcours d'avancement, en créant des passerelles entre les corps; c'est dans ce cadre qu'a été massivement encouragé le recrutement d'officiers par la voie dite « du rang », c'est-à-dire par promotion de sous-officiers expérimentés n'ayant pas à effectuer de scolarité au sein de l'EOGN. L'objectif affiché était de porter le nombre d'officiers de 5 000 à 9 000 en 2012. Si cette cible n'a pas été atteinte, seuls 6 734 officiers étaient recensés cette année-là, la dynamique enclenchée a été significative si tant est qu'en quarante ans, les effectifs d'officiers ont plus que doublé, passant de 2 433 en 1988 à 6 023 en 2018.

<sup>156</sup> Circulaire n°39000/ARM/GEND/DPMGN/SDC/BFORM relative à la préparation physique opérationnelle et à la pratique du sport par les militaires de la gendarmerie nationale, signée le 4 janvier 2018, publiée au Bulletin officiel des armées n° 4 du 1er février 2018

<sup>157</sup> Jacky DURAND, « Le gendarme et les épaulettes », *Libération*, 3 décembre 2004.

Toutefois, si cette élévation quantitative s'est accompagnée d'effets ambivalents a permis une modernisation des structures de commandement, en cohérence avec les logiques de responsabilité attendues dans une force professionnalisée, elle a néanmoins engendré un effacement progressif du rôle des sous-officiers supérieurs dans la conduite quotidienne des unités, amoindrissant la charge symbolique qui leur était traditionnellement attachée dans toutes les forces armées; laissant craindre un phénomène d'inflation du grade. La suppression, dans les faits, du commandement de brigade par un maréchal des logis chef ou un adjudant a alimenté un sentiment de déclassement dans une partie du corps subalterne, d'autant que ces postes, désormais occupés par des lieutenants, ne donnaient pas toujours lieu à une rotation fonctionnelle: le même militaire changeait simplement de statut, sans changer d'affectation. Par ailleurs, l'extension du recrutement « rang » n'a pas été sans générer une ligne de fracture sein du corps des officiers lui-même. Appelés un temps « officiers PAGRE », ces promus internes sont souvent restés cantonnés aux fonctions subalternes, avec des perspectives de carrière limitées, et parfois une reconnaissance symbolique moindre que celle des officiers issus des concours classiques<sup>158</sup>.

Si par le PAGRE les gendarmes obtenaient un alignement indiciaire avec les policiers exerçant des responsabilités analogues, un mouvement similaire de rapprochement des trajectoires de carrières s'est opéré pour l'institution civile. Créé en 1995 par la loi PASQUA, le corps de commandement de la police national réunit ainsi les officiers de police, qui succèdent aux inspecteurs<sup>159</sup> dont le corps disparaît la même année. Cette réforme, qui institue une hiérarchie calquée sur celle des officiers de gendarmerie (du lieutenant au commandant), marque une forme de militarisation symbolique de la structure policière. Elle constitue l'un des jalons d'un processus plus large de convergence entre les deux forces, tant en matière de statuts que d'organisation interne. Ce rapprochement statutaire, amorcé dès les années 1990, précède et accompagne une série de mutualisations et de mises en commun de dispositifs juridiques, qui vont progressivement gommer les clivages traditionnels entre la force civile et la force militaire.

## **§2 - Les limites de l'hybridation: une force qui demeure attachée à sa singularité militaire.**

<sup>158</sup> François DIEU, « L'impact du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur » in François DIEU, *Études sur la gendarmerie : Regard sociologique sur une institution à l'épreuve du changement social*, 2021 pp. 281-315.

<sup>159</sup> Les inspecteurs étaient depuis 1972 des policiers travaillant en civil, spécialisé dans les enquêtes judiciaires.

a) De l'usage des armes à la déontologie, une mise en commun des régimes juridiques des deux forces...

De manière croissante, policiers et gendarmes ont été soumis à un ensemble de dispositions légales communes; avec comme exemple le plus éloquent la sujétion à un même régime d'usage des armes qui s'est concrétisé à la faveur des attentats terroristes de 2015 et d'un climat sécuritaire dégradé. Les attaques de janvier et novembre, les agressions ciblées de militaires en opération Sentinelle et de policiers en mission de voie publique, combinées à une mobilisation policière inédite à l'automne 2016 ravivent alors les dénonciations de l'absence de cadre juridique pour pour l'usage des armes spécifique aux agents de la police nationale. Jusqu'alors, ces derniers demeuraient soumis aux seuls fondements classiques de la légitime défense et de l'état de nécessité<sup>160</sup> sans qu'aucune disposition spécifique ne vienne reconnaître les contraintes propres à leur action et ce contrairement à leurs homologues gendarmes qui faisaient l'objet de dispositions dérogatoires du droit commun pour l'usage des armes en service<sup>161</sup>.

Le texte qui résulte de ce constat<sup>162</sup> opère un basculement juridique significatif en cela qu'il insère pour la première fois au sein du CSI un régime d'usage des armes unifiés pour les forces de sécurité intérieure étatiques<sup>163</sup>. S'inspirant largement du cadre antérieurement applicable aux militaires de la gendarmerie, ce dispositif harmonisé confère aux agents des forces de l'ordre une faculté de recours à la force armée dans cinq hypothèses précisément définies. Les quatre premières sont issues de la transposition, enrichie, des cas prévus à l'article L. 2338-3 du code de la défense (protection des installations, arrestation d'individus dangereux, défense des positions, etc.). Le cinquième, issu de l'article 122-4-1 du code pénal créé par la loi du 3 juin 2016, autorise l'usage de l'arme afin d'empêcher la réitération d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, schéma classique d'une attaque terroriste.

L'instauration, au 1er janvier 2014, d'un code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales constitue l'un des actes symboliques les plus forts du rapprochement

<sup>160</sup> Code pénal, art 122-5 et 122-7.

<sup>161</sup> Issues du code de la défense et du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie.

<sup>162</sup> Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

<sup>163</sup> Code de sécurité intérieure, art. 435-1.

juridique et fonctionnel entre les deux forces<sup>164</sup>. Alors que la police s'était dotée d'une charte de déontologie dès 1986<sup>165</sup>, la gendarmerie, de son côté, n'avait pas constitué de corpus de règles de déontologie autonome, estimant que ses valeurs éthiques étaient dans le cadre plus large de la discipline militaire et n'avait pas à être soumises à un code autonome. Le texte de 2014 consacre ainsi une égalité normative entre policiers et gendarmes dans leurs obligations déontologiques: respect de la loi, exemplarité, neutralité, discernement, probité, devoir de réserve, le principe d'identification et de responsabilisation individuelles des agents ou encore la codification du vouvoiement<sup>166</sup>; et ce en plus d'instituer un référentiel commun en matière de relations avec la population, de recours à la force, ou encore de traitement des personnes privées de liberté. Toutefois, si la gendarmerie a accepté d'entrer dans ce cadre commun, elle l'a fait à la condition expresse que soient maintenues certaines dispositions spécifiques à son statut, notamment sur le devoir d'obéissance ou la gestion hiérarchique qui font l'objet de dispositions propres dans le CSI.

b)...qui n'érode pas l'attachement des gendarmes à leur militarité (conclusion de la première partie).

Ainsi, le rapprochement des deux forces de sécurité intérieure a dépassé le seul cadre du rattachement organique à un même ministère. L'État a organisé depuis le milieu des années 1990 la construction de similitudes entre police et gendarmerie, dans un souci d'équité entre agents publics chargé d'une même mission d'une part, dans la volonté de rationaliser la production de la sécurité publique d'autre. Si, faute d'une programmation politique suffisante, les mutualisations n'ont pas encore permis d'atteindre l'objectif de « synergie opérationnelle », l'institution gendarmique n'en a pas moins connu des évolutions flagrantes, rapprochant son mode de gestion et son organisation du reste de la fonction publique. Si tant est que la question de la création d'une force de police civile unifiée réapparait ponctuellement<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

<sup>165</sup> Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, abrogé, publié au *JO* du 22 mars 1986.

<sup>166</sup> Code de la sécurité intérieure, art. R.434-1 à R.434-35.

<sup>167</sup> Ainsi et pour exemple, Jean-Luc MÉLENCHON proposait dans son programme présidentiel de 2022 *L'Avenir en commun* « d'unifier les forces de police et de gendarmerie dans un même corps constitué afin de refonder la sûreté de proximité » pour créer une « garde républicaine citoyenne ».

Pour autant, et pour reprendre le terme du sociologue Robert MERTON<sup>168</sup>, police et gendarmerie ne sont pas devenues des « *équivalents fonctionnels* », deux services publics redondants dont le doublon, héritage de l'histoire, subsisterait par immobilisme politique. La gendarmerie continue d'avoir des spécificités intrinsèques qui la distinguent foncièrement de sa consœur civile, et ce d'autant plus que l'institution semble avoir la volonté du maintien de l'identité militaire une « *ligne de force* »<sup>169</sup>. Il apparaît ainsi que depuis son rattachement à l'intérieur, la gendarmerie souhaite se distinguer et s'affirmer en cultivant sa spécificité militaire qui constitue d'une certaine manière sa raison d'être dans l'architecture policière française. Il s'agit d'une certaine manière d'une question existentielle pour l'institution, qui a dû faire un effort d'introspection pour déterminer ce qui la différenciait et la différencierait à l'avenir de la police nationale.

Ce retour en grâce de la spécificité militaire s'est notamment observé dans la formation des cadres de la gendarmerie. L'École des officiers qui s'est rebaptisée en septembre 2024 « *Académie militaire de la gendarmerie nationale* », recrute historiquement parmi les grandes écoles militaires du pays en parallèle de ses concours interne et externe. Elle offre ainsi des places aux diplômés de Polytechnique (3 admis en 2022), de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr (15 admis), de l'École navale (2 admis) et de l'École de l'air et de l'espace (1 admis); qui, commençant leur carrière plus jeune que leurs camarades issus du recrutement universitaire, seront plus facilement considérés comme « *généralisable* », comprennent plus prompt à monter en grade rapidement. L'académie prévoit aussi un programme de changement d'arme pour les capitaines de l'armée de terre qui, après une première partie de carrière dans un régiment, peuvent prendre le commandement d'un EGM ou d'une CGD. Ces voies de recrutement font d'ailleurs historiquement grief dans la mesure où les armées reprochent à la gendarmerie d'aspirer les mieux classés de ces écoles d'officiers en leur offrant des perspectives de carrière plus intéressantes que dans leur arme d'origine. Durant la formation à l'AMGN, l'accent est mis sur l'interopérabilité des officiers de gendarmerie avec ceux des autres forces armées, et ce avec l'apprentissage de la « *méthode de raisonnement tactique* » qui est commune à l'ensemble des cadres militaires français ou encore une formation de chef de section au sein de l'armée de terre.

<sup>168</sup> Robert King Merton, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris: Plon, 1965.

<sup>169</sup> Sung-Dae FAUCON, *La gendarmerie, au sein des forces de sécurité, face à la montée en puissance des intercommunalités dans les territoires*, thèse de doctorat en droit public, Aix-Marseille Université, 2022.

La DGGN semble vouloir insuffler un mouvement inverse à celui qui tendait à aménager la militarité de la gendarmerie dans le début des années 2000. Ses plus hauts gradés réaffirment ainsi ces années la spécificité gendarmique à l'instar du général d'armée RODRIGUEZ, à la tête de l'institution de 2019 à 2024, qui publiait en 2022 une lettre ouverte à ses personnels intitulé « *SOLDATS DE LA LOI : NOTRE STATUT MILITAIRE AU SERVICE DES FRANÇAIS* » où il y estimait que « *ni totem ni tabou, [l']identité militaire est tout simplement notre réalité quotidienne* »<sup>170</sup>. Ce mouvement qui vient du haut semble aussi prendre corps dans la base de la gendarmerie où les personnels, malgré les mouvements revendicatifs pour une meilleure valorisation de leur profession, semblent n'avoir jamais voulu faire l'objet d'un changement de statut. Alors que la guerre de haute intensité a fait son retour sur le continent européen depuis 2021, la militarité de la gendarmerie semble plus que jamais pertinente pour assurer des missions à la croisée des sécurités intérieures et extérieures. Cet avantage comparatif que confère le statut militaire à la gendarmerie pour certaines missions spécifiques qui lui sont confiées font l'objet de la seconde partie de ce travail de recherche.

---

<sup>170</sup> Christian RODRIGUEZ, « Le gendarme est un militaire qui a son identité propre de gendarme », *La Voix du Gendarme*, 9 avril 2021, consulté le 15 mai 2025. Disponible sur : <https://lavoixdugendarme.fr/interview-militarite-du-general-christian-rodriguez-le-gendarme-est-un-militaire-qui-a-son-identite-propre-de-gendarme/>

## Seconde partie: La nécessaire adaptation du cadre juridique de la militarité pour assurer sa pérennité.

---

Quinze années après le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, le dualisme policier français reste donc intact. Si plusieurs rapports soulignent la nécessité d'un rapprochement plus abouti entre les forces de sécurité intérieure de l'État<sup>171</sup>, l'hypothèse d'une absorption de l'une par l'autre semble peu probable à court terme. Aucun programme politique ne l'envisage, et le sujet s'est peu à peu effacé des revendications des syndicats de la police nationale. Ce *statu quo* interroge: loin d'être devenues des équivalents fonctionnels, police et gendarmerie ne sont pas interchangeable au point de fusionner en une seule institution. Une forme de complémentarité persiste, la gendarmerie conservant des avantages comparatifs dans l'exécution de ses missions et présentant des qualités intrinsèques donnant des arguments pour la subsistance d'une force de police à statut militaire en France (I). Néanmoins, cette force pluriséculaire doit continuer sa modernisation pour assurer la pérennité de son modèle, que ce soit au regard des finances publiques ou de la qualité de vie de ses personnels militaires (II).

---

<sup>171</sup> Cour des comptes, *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur*, Rapport demandé par la commission des finances du Sénat, 30 juin 2021.

## **CHAPITRE I: Les fondements de l'efficacité du modèle militaire de la gendarmerie.**

La raison d'être de la gendarmerie repose sur son organisation militaire, un modèle qui façonne aussi bien son mode de fonctionnement interne que son ancrage territorial. En zone rurale et périurbaine, où elle assure l'essentiel des missions de sécurité publique, cette structure lui confère un avantage comparatif marqué par la disponibilité des personnels permettant la constitution d'unités moins coûteuses en personnels et un maillage territorial plus dense que la police nationale (1). Surtout, corps hybride à la croisée des missions de police et d'accompagnement des engagements des armées, elle participe pleinement à la consolidation du continuum entre sécurité et défense, un enjeu stratégique renforcé par l'évolution des menaces contemporaines et la nécessité de coopération internationale (2).

### ***Section 1. L'avantage comparatif du fonctionnement militaire des unités en zones rurales et périurbaines.***

L'implantation de la gendarmerie dans les campagnes constitue bien plus que la perpétuation d'un héritage historique en cela que l'institution dispose d'un avantage clair dans ces milieux où l'activité de secours à la personne s'avère plus calme que dans les agglomérations. Cet avantage est notamment grâce au principe de disponibilité applicable à ses militaires permettant la continuité de l'activité des brigades territoriales avec des effectifs modestes (§ 1). Toutefois, pour perpétuer l'efficacité de ce modèle, il convient de prendre en compte les évolutions de la démographie et de la délinquance à la périphérie des villes afin d'assurer la cohérence de la répartition territoriale des compétences entre les deux forces de sécurité intérieure (§ 2).

#### **§ 1 -Un principe de disponibilité qui permet un fin maillage des territoires ruraux et périurbains par la gendarmerie départementale.**

a) « Un policier pour 0,77 gendarme »: la disponibilité, corollaire du fonctionnement frugal de la gendarmerie en ressources humaines.

Prévue par la loi<sup>172</sup>, la disponibilité permanente constitue le socle de l'efficacité de la force armée: il s'agit de pouvoir engager, sans délai ni contrainte de durée, des militaires aptes à intervenir partout, à tout moment, dans des situations dégradées ou en temps de crise. En ce sens, « la nation doit pour se défendre pouvoir conserver la libre disposition de la force armée, sans préavis ni limite de durée, n'importe où et pour tout type de mission »<sup>173</sup>. Ce principe justifie le statut dérogatoire des militaires, dont découle l'organisation spécifique de la gendarmerie. La gestion des crises majeures sur le territoire national, comme la crise des gilets jaunes<sup>174</sup> ou plus récemment le cyclone Chido à Mayotte, illustre cette capacité unique d'engagement durable. Fondée constitutionnellement<sup>175</sup>, cette exigence se décline pour la gendarmerie par l'articulation de son fonctionnement autour du triptyque engagement, astreinte et temps libre. À cette structuration s'ajoute un dispositif de repos physiologique de onze heures entre chaque service, garantissant à ses personnels des plages de récupération, hors crise, tout en préservant la capacité de rappel immédiat<sup>176</sup>.

Dans les faits, la disponibilité des gendarmes permet à l'institution d'être mobilisée en très peu de temps pour des missions imprévues. En effet, se manifestant par l'attribution à chaque gendarme d'un logement en caserne par nécessité absolue de service, elle permet au personnel d'effectuer des temps d'astreinte à domicile tout en étant employable dans un très court laps de temps dans l'hypothèse d'un déclenchement sans préavis. C'est notamment vrai pour la gendarmerie mobile où les personnels ne peuvent cesser d'occuper le logement en caserne qu'en période de permission, sans quoi ils doivent être prêts à être déployés dans les 24 heures; permettant à un certain nombre d'escadrons d'assumer par roulement une posture d'alerte en vue de déploiements non planifiés appelées alertes PUMA pour la métropole, alertes SERVAL pour l'outre-mer ou pour les OPEX<sup>177</sup>.

<sup>172</sup> Code de la défense, art. L 411-11 alinéa 2.

<sup>173</sup> Jean-Pierre BOSSER, « La singularité du métier de soldat », *Le Figaro*, 28 février 2018.

<sup>174</sup> Jean-Dominique MERCHET, « Gilets jaunes : la Gendarmerie a fait preuve d'une capacité exceptionnelle de mobilisation », *L'Opinion*, 11 décembre 2018.

<sup>175</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015, *considérant n° 5*.

<sup>176</sup> Jude VINOY, « La disponibilité : une singularité militaire en question », in *Un monde en turbulence – Regards du CHEM 2019 – 68e session*, Paris : Revue Défense Nationale, 2019, pp. 237-251.

<sup>177</sup> Instruction n° 200000/GEND/DOE/SDEF/BSOP du 26 juillet 2022 relative à la gestion de l'ordre public par les unités de la gendarmerie nationale

Néanmoins, l'avantage comparatif de la disponibilité des militaire se vérifie aussi et surtout pour la gendarmerie départementale dont le rayon d'action traditionnel des zones rurales et périurbaines<sup>178</sup> se prête tout particulièrement à la possibilité du recours généralisé aux astreintes. Le fonctionnement des unités élémentaires de police implique pour sa continuité d'employer en continu des personnels pour assurer les interventions faisant suite à des appels d'urgence; si tant est que pour fonctionner un commissariat doit avoir un effectif minimum de cinquante fonctionnaires. À l'opposé, les brigades de gendarmerie peuvent compter sur des personnels « premiers à marcher » qui, la nuit, ne sortiront qu'en cas d'appel au 17-Police secours sur leur circonscription. La différence est nette: un policier, après une vacation de huit heures, ne pourra pas être employé de nouveau le lendemain, même s'il n'a pas été engagé sur une intervention durant son service. À l'inverse, un gendarme placé en astreinte peut reprendre le travail onze heures après la fin de son dernier service, à condition de ne pas avoir été mobilisé entre-temps. Ce modèle, calibré pour des territoires à faible densité d'interventions<sup>179</sup>, permet aux brigades de travailler avec un effectif réduit<sup>180</sup> tout en assurant la continuité du service public de sécurité.

La Cour des comptes estime ainsi que dans l'hypothèse d'un transfert d'une zone de compétence de la police vers la gendarmerie, la base de remplacement d'un fonctionnaire est de « 0,77 *gendarme* », un commissariat comportant 50 personnels pouvant être remplacé par une brigade territoriale comptant environ 30 gendarmes pour la gestion d'une circonscription équivalente<sup>181</sup>. C'est ce fonctionnement frugal en ressources humaines, reposant sur la disponibilité des personnels, qui permet à l'institution militaire de couvrir près de 95% du territoire; en disséminant des petites unités dans les zones où les sorties sur interventions sont plus rares qu'en agglomération. Cette capacité à entretenir un maillage territorial dense

---

<sup>178</sup> Code de la défense, art. L 3211-3: « La Gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. »

<sup>179</sup> La police nationale et la préfecture de police de Paris enregistrent à elles seules près de 66 % des crimes et délits constatés chaque année sur le territoire, dans leurs zones de compétence respectives (source : [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)). En 2019, cela représentait plus de 2,5 millions de faits recensés par la Police nationale, contre un peu plus de 1,2 million pour la gendarmerie nationale. Par ailleurs, les grandes manifestations sportives et culturelles se déroulent le plus souvent dans des enceintes situées en zone police. Il en va de même pour les grands rassemblements publics, organisés majoritairement dans les villes chefs-lieux de département ou de région, elles aussi en zone police.

<sup>180</sup> Avec six personnels minimum pour une BTA.

<sup>181</sup> Cour des comptes, *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur*, rapport demandé par la commission des finances du Sénat, 30 juin 2021.

constitue le principal argument en faveur de la subsistance du dualisme policier; rappelé dans l'espace public à chaque fois que l'existence de la gendarmerie est remise en question. Le général WATIN-AUGUARD rappelait ainsi en 2019, dans une tribune du *JDD*, que « sans statut militaire, il faudrait fermer trois brigades de gendarmerie sur quatre »<sup>182</sup> et abandonner ainsi le principe de proximité, fort marqueur identitaire de l'arme.

b) Une architecture basée sur la proximité et la polyvalence qui permet de couvrir près de 95% du territoire.

La gendarmerie a structuré son organisation pour garantir à tous les citoyens, qu'ils résident en métropole ou en outre-mer, le même niveau de service. Cette exigence repose sur une architecture solide, fondée autour de la brigade territoriale, unité de base, généraliste et polyvalente, répartie uniformément sur une base cantonale. Ces brigades assurent l'essentiel des missions de police administrative et judiciaire, protégeant 95,7 % du territoire national et près de 37 millions d'habitants, soit la moitié de la population totale<sup>183</sup>.

Chaque brigade territoriale fonctionne de manière autonome ou en communauté de brigades<sup>184</sup>, et chaque militaire y tient une pluralité de rôles: primo-intervenant en police-secours, enquêteur, conseiller, ambassadeur de la sécurité routière, voire parfois médiateur de proximité. Un *brigadier* pourra ainsi dans la même journée intervenir sur des violences, placer le mise en cause en garde à vue, prendre la plainte des victimes et entamer le travail d'enquête pénale en plus de ses missions habituelles de police administrative; alors qu'au sein d'un commissariat chaque tâche serait répartie à un service différent. Mais la force du modèle de brigade territoriale ne réside pas uniquement dans cette polyvalence. Recouvrant des circonscriptions analogues aux cantons, elles sont intégrées dans une organisation hiérarchique calquée peu ou prou sur les échelons administratifs français (*cf annexe 3*): regroupées sous le commandement des compagnies, correspondant aux arrondissements, elles s'inscrivent elles-mêmes dans les groupements départementaux, puis dans les régions de gendarmerie. Ce système en cascade tisse un maillage d'une extrême densité, dans lequel chaque unité développe

<sup>182</sup> Marc WATIN-AUGOUARD, « Sauvegardons la militarité de la gendarmerie », *Le Journal du Dimanche*, 8 juin 2019.

<sup>183</sup> *La sécurité intérieure en chiffres*, « Policiers et gendarmes, où êtes-vous ? », *data-securite-interieure.com*, 29 juillet 2018

<sup>184</sup> Les composantes de la CoB prenant la dénomination de « brigade de proximité » (BP).

des liens fonctionnels avec les autres : coordination horizontale entre brigades d'une même compagnie pouvant mutualiser leurs effectifs au sein d'une CoB, coopérations inter-compagnies au sein d'un même groupement, voire partenariats transversaux entre unités limitrophes de départements voisins.

Répondant au principe de subsidiarité, chaque unité territoriale ne traite que des événements à sa mesure et fait remonter ceux qui la dépassent à l'échelon immédiatement supérieur. Chaque brigade est ainsi capable de gérer la majorité des situations rencontrées sur sa circonscription, tout en pouvant compter sur le soutien de ses voisines en cas de tension ou d'événement exceptionnel. Ce « *filet de sécurité* »<sup>185</sup> implique un rôle élargi du commandement, garant de la fluidité des articulations entre les échelons et de la répartition cohérente de l'action sur le terrain. Pour parfaire ce maillage du territoire, la gendarmerie a intégré dans son organisation une capacité de mobilité qui lui permet de projeter des moyens là où la situation l'impose; c'est notamment le rôle des PSIG ayant compétence sur l'ensemble d'une compagnie, qui apportent une capacité de réaction rapide, en particulier dans les zones sensibles ou à enjeux.. De surcroît, pour pallier aux manques de compétences et de temps des unités généralistes sur des sujets techniques, l'institution a développé un ensemble d'unités spécialisées, capables d'intervenir dès lors que la complexité ou la technicité d'une situation dépasse les capacités des unités territoriales. C'est le cas dans le champ de la police judiciaire, avec les Brigades de Recherches (BR), rattachées aux compagnies, qui mènent des enquêtes approfondies sur des faits graves ou complexes<sup>186</sup>. Il en va de même pour la création de brigades nautiques ou de pelotons de haute montagne pour exemple.

Mis à mal par la politique déflationniste des effectifs du milieu des années 2000, le principe de proximité demeure une valeur cardinale de la gendarmerie départementale qui comptait en 2022 un peu plus de 3050 brigades territoriales<sup>187</sup> contre 724 commissariats de police<sup>188</sup>; nombre amené à croître alors que le gouvernement annonçait en 2023 la création de

<sup>185</sup> Jean-Christophe SINTIVE, « Gendarmerie nationale, le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation », in *2020 : choix stratégiques – Regards du CHEM – 69e session*, Paris : Revue Défense Nationale, 2020, p. 93.

<sup>186</sup> Circulaires du 31 juillet 1946 créant des brigades de recherches de gendarmerie.

<sup>187</sup> Thierry CRAMPE, « L'adaptation du maillage territorial de la Gendarmerie », *Revue de la Gendarmerie nationale*, novembre 2017, n° 259 p. 15

<sup>188</sup> INSEE, « Policiers et gendarmes » in *Sécurité et société*, édition 2021, fiche 6.1, p. 165.

238 nouvelles unités, comprenant à la fois des brigades fixes et mobiles, afin de mieux couvrir les zones moins desservies.

De manière plus englobante, en plus de constituer l'une des dernières présence de l'État dans les zones rurales qui sont délaissées de manière croissante par les services publics, les brigades représentent une opportunité de revitaliser ces territoires. Résidant avec sa famille dans les logements de service, le gendarme est aussi un habitant, un parent d'élève, un consommateur, un bénévole. Sa présence, et celle de ses proches, soutiennent le tissu économique local: elle maintient des effectifs scolaires dans les petites classes menacées de fermeture ; elle fait vivre les commerces de proximité, les services publics, les associations culturelles et sportives. Par les loyers versés à la commune, les impôts locaux acquittés, la participation à la vie locale, la gendarmerie représente une manne non-négligeable pour des villages confrontés à la perte d'attractivité liée au recul des services et à la désertification humaine<sup>189</sup>.

## § 2 - Une répartition des zones de compétence mise à mal par la périurbanisation.

### a) Une répartition des compétences héritière du régime de Vichy marquée par la rigidité.

La répartition des zones de compétence des forces de sécurité intérieure puise son origine dans la dualité historique entre la gendarmerie exerçant historiquement dans les campagnes et les polices municipales ancrées dans les agglomérations en ayant les moyens; et ce d'autant plus après la loi municipale de 1884<sup>190</sup> confie de larges pouvoirs de police aux maires sous l'autorité des préfets. Au début du XXe siècle, l'accroissement de la criminalité et les insuffisances des polices locales conduisent à une étatisation partielle des polices municipales; après Paris<sup>191</sup> et Lyon au XIXe siècle, Marseille inaugure ce processus en 1908, suivie de Toulon, La Seyne, puis Nice. Si les velléités d'étatisation généralisée se heurtaient à la culture décentralisatrice de la IIIe République et à des contraintes budgétaires récurrentes, c'est sous le

<sup>189</sup> Florence NICOUD, « Les maires en attente de proximité », in Xavier LATOUR (dir.), *La gendarmerie dans l'État*, Paris : L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2021, p. 159-174.

<sup>190</sup> Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JO* du 6 avril 1884, p. 2013.

<sup>191</sup> Napoléon Bonaparte crée la magistrature du préfet de police de Paris par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) et par l'arrêté du 12 messidor an VIII (1<sup>er</sup> juillet 1800).

régime de Vichy que l'étatisation prend une forme systématique. À partir de 1940, les pouvoirs publics cherchent à mettre en place une force de police unifiée, disciplinée et loyale au régime dictatorial se mettant en place: la loi du 23 avril 1941 impose ainsi l'étatisation dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants, transférant aux préfets les compétences de police administrative exercées jusque-là par les maires imposant une nouvelle organisation territoriale structurée autour des régions, districts et circonscriptions de police.

Il apparaît que malgré les évolutions démographiques ayant traversé le pays au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, la carte est restée pratiquement identique à ce qui constituait le clivage entre urbain et rural au sortir de la seconde guerre mondiale, telle qu'elle fut établie par le GPRF<sup>192</sup>. En effet, les vagues successives d'urbanisation, la péri-urbanisation croissante, ainsi que l'émergence de métropoles régionales n'ont été que très partiellement prises en compte dans le partage des compétences entre les deux forces. Si de nombreux rapports ont pointé la nécessité de réformer cette organisation, les mesures concrètes qui en ont découlé ont été limitées, souvent contrecarrées par des arbitrages politiques ou des blocages locaux. Dès 1976, un rapport remis au premier ministre évoque la nécessité d'un redéploiement d'ampleur, soulignant déjà l'absurdité d'un statu quo fondé sur des critères devenus obsolètes. Il proposait ainsi un zonage d'avantage aligné sur les bassins de population réels et les flux de mobilité quotidiens<sup>193</sup>. En 1998, le rapport CARRAZ-HYEST mettait au point des critères chiffrés de population, préconisant le passage à la gendarmerie des communes de moins de 20 000 habitants<sup>194</sup>. Toutefois, seules quelques dizaines de transferts effectifs ont été réalisés dans les années suivantes. La période 2003-2006 a vu la dernière vague significative de transferts, avec 63 opérations menées, principalement dans des zones semi-rurales où les effectifs de police étaient isolés ou inefficaces<sup>195</sup>. Là aussi, cette dynamique s'est rapidement essoufflée, et les transferts postérieurs, comme ceux de 2017 concernant trois communes nouvelles, sont restés anecdotiques, et ce malgré les propositions de re-découpage posés par le *Livre blanc* de la

<sup>192</sup> Ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

<sup>193</sup> Bernard TRICOT, *Réflexions sur l'organisation de la sécurité en France*, Paris : Rapport remis au Premier ministre Raymond Barre, 1976.

<sup>194</sup> Roland CARRAZ et Jean-Jacques HYEST, *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*, 1998.

<sup>195</sup> Jean-Pierre MICHEL, Question écrite n° 26167 au ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire sur le bilan chiffré du redéploiement des effectifs de police et de gendarmerie, *Journal officiel du Sénat*, 8 février 2007

sécurité intérieure de 2020. Finalement, les transferts n'ont eu lieu que par vague, sans véritables réflexions sur la cohérence globale de la carte.

b) Au fil de la péri-urbanisation, l'émergence de discontinuités au sein des zones de compétences malgré le palliatif de la « CORAT ».

La Cour des comptes a multiplié les rapports pour exposer les incohérences de la répartition entre ZPN et ZGN<sup>196</sup>; dans lesquelles elle pointe notamment le manque de rationalité de l'obligation légale de faire des chefs-lieux de département des zones étatisées<sup>197</sup>; entraînant l'implantation de commissariat dans des villes peu densément peuplées et les plaçant *de facto* en situation de sous-emploi et d'isolement géographique par rapport aux ZPN les plus proches. Ces circonscriptions emploient ainsi des effectifs disproportionnés au regard des enjeux de délinquance et de population qui leur sont associés. Pour exemple, deux circonscriptions de police, celles de Guéret dans la Creuse et de Mende en Lozère, couvrent une population bien inférieure au seuil minimum de 20 000 habitants, qui est le critère retenu pour l'instauration du régime de police d'État dans les communes autres que les chefs-lieux, si tant est que la Cour recommande leur transfert à la gendarmerie malgré les réticences de la DGPN souhaitant garder son implantation dans les départements visés.

À l'inverse, le phénomène de péri-urbanisation, en faisant croître la population dans les ZGN, a mis à mal le fonctionnement des unités qui, bien qu'elles puissent monter en effectif, se retrouvent en régime de suremploi par rapport aux capacités d'un commissariat de police sur une circonscription équivalente. Ainsi ce sont désormais 60% des gendarmes départementaux qui exercent en zones périurbaines. Les métropoles comptent une majorité de communes relevant de la compétence de la gendarmerie avec 58 % des 970 communes intégrées aux 22 métropoles (comprenant les EPCI de type métropole et la métropole de Lyon) représentant 13 % de leurs habitants<sup>198</sup>. Cette situation entraîne une articulation police-gendarmerie qui manque de clarté, surtout autour des grandes agglomérations, où la répartition des zones est pensée

---

<sup>196</sup> Cour des comptes, *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales*, Paris : réédités successivement en février 2011, juin 2021 et janvier 2025. Rapports publics thématiques.

<sup>197</sup> CGCT, art. R2214-1: « Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État. »

<sup>198</sup> Cour des comptes, *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales*, op. cit. pp. 35-37.

historiquement à l'échelle des communes, sans prendre en compte l'évolution des zones urbaines. L'extension ininterrompue des villes progresse avec des réseaux de transports en commun de plus en plus intégrés, des centres commerciaux et des grands ensembles qui dessinent de nouveaux axes de vie urbaine, et une homogénéisation des espaces urbains et périurbains. Cette évolution modifie la nature des phénomènes de délinquance, qui ne peuvent plus être efficacement appréhendés à l'échelle de chaque commune distincte, mais doivent être considérés à l'échelle des aires urbaines qui les englobent; mettant en difficulté les zones de compétences de la gendarmerie enclavées.

Créé en 2011, le dispositif de « coordination opérationnelle renforcée entre les agglomérations et les territoires » (CORAT) visait à surmonter les limites inhérentes à la stricte répartition géographique des zones de compétence entre police et gendarmerie et aux incohérences d'une carte figée depuis le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. En théorie, ce dispositif devait permettre une meilleure continuité opérationnelle aux interfaces territoriales, tout en préservant l'autonomie doctrinale et hiérarchique de chaque force. Déployée à l'échelle départementale et aux abords des grandes agglomérations, la CORAT prévoyait des protocoles signés sous l'égide des préfets pour anticiper l'assistance mutuelle en cas de situation d'urgence, de violences urbaines ou de phénomènes de délinquance transversaux<sup>199</sup>. Sur le terrain, si la doctrine de non-subordination a été globalement respectée, ce protocole n'a fonctionné que de manière sporadique et déséquilibrée; de fait, dans de nombreuses circonscriptions la faiblesse des effectifs policiers a conduit à détourner la logique du dispositif: la gendarmerie, mieux implantée territorialement, a été sollicitée pour pallier les carences structurelles de la police nationale, y compris pour des événements d'ordre public de faible intensité. Loin de répondre exclusivement à des crises majeures, la CORAT s'est transformée, dans les faits, en un mécanisme d'appui permanent déséquilibré. Illustrant ce dévoiement, le projet annuel de performance du ministère de l'intérieur mettait en exergue que sur les 858 mises en oeuvre de la CORAT en 2023, 852 l'ont été au profit de la police<sup>200</sup>.

### c) Étude d'un modèle alternatif de coordination: l'exemple italien du questeur face aux limites du zonage français.

<sup>199</sup> Circulaire du 10 juin 2011 relative à la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires.

<sup>200</sup> *Projet annuel de performances – Mission « Sécurité », Annexe au projet de loi de finances pour 2025.*

À rebours du modèle français, qui repose sur une répartition duale et rigide des compétences territoriales entre police et gendarmerie, l'Italie s'appuie sur une logique de coordination fonctionnelle entre les différentes forces de sécurité, sans assignation territoriale exclusive. Trois corps coexistent chez notre voisin transalpin: la police d'État civile (*Polizia di Stato*), les carabinieri militaires (*Arma dei Carabinieri*) et les polices locales, ces dernières ayant été progressivement structurées à l'échelle régionale depuis 2004. Ce pluralisme organisationnel n'a pas débouché sur une segmentation du territoire mais sur une répartition souple des missions dépendant de la conjoncture<sup>201</sup>. Celle-ci, tout en consacrant la nature civile de la police d'État, a institué un cadre hiérarchique de coordination centré autour du questeur, administrateur se rapprochant du préfet pour ses attributions de sécurité publique en France, chargé de diriger l'ensemble des forces de police sur sa circonscription, qu'elles relèvent de l'État ou des collectivités, dans une logique d'unité de commandement.

Ce fonctionnement permet d'éviter les phénomènes de cloisonnement observés en France, en particulier dans les espaces périurbains et métropolitains où l'enchevêtrement des compétences entre police et gendarmerie génère la discontinuité opérationnelle évoquée ci-dessus. Ainsi, la coordination s'y traduit dans des dispositifs souples: à Rome pour exemple, la répartition des secteurs entre carabinieri et police d'État est revue chaque semaine, sur décision du questeur, avec des quartiers attribués alternativement à l'une ou l'autre force. Le traitement des appels d'urgence centralisés au 112, la conduite des patrouilles ou l'accueil des plaintes suivent une logique partagée, sans exclusive territoriale ni conflit de compétences. Cette flexibilité favorise une meilleure adaptation aux particularités locales et une utilisation plus efficiente des ressources, là où le système français demeure lié à un zonage des forces dépassé. La souplesse du modèle italien se prolonge dans la gestion des opérations de sécurité publique; dans lesquelles la conduite des opérations revient au questeur, seul responsable de l'engagement opérationnel<sup>202</sup>. Celui-ci dispose d'un pouvoir de réquisition sur l'ensemble des forces du ressort provincial (police, carabinieri, garde des finances, police pénitentiaire, et forces municipales) à travers une directive unique.

<sup>201</sup> Philippe FRANÇOIS, *Garde civile et Arme des carabinieri : Quels enseignements pour la Gendarmerie nationale ?*, Paris : Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 2004. Rapport d'information n° 266 (2003-2004).

<sup>202</sup> François OCQUETEAU et Fabien CARRER, « Commissaires de police italiens et français. De la comparaison de deux fonctions d'encadrement en mutation », *Droit et société*, n° 66, vol. 2, 2007, pp. 475-477.

## ***Section 2. La place clef de la gendarmerie dans la construction d'un continuum de sécurité nationale.***

Sorte « *d'axe gradué sur lequel, des tâches les moins sensibles aux plus sensibles, des missions les plus locales aux plus internationales, les agents de sécurité privée, les policiers municipaux, les policiers nationaux, les gendarmes et les militaires des trois armées sont appelés à travailler de concert* »<sup>203</sup>, le continuum de sécurité nationale a été théorisé comme une réponse opérationnelle au brouillage croissant entre menaces intérieures et extérieures notamment en raison de la connexion physique et numérique entre tous les espaces sur le globe. Force à l'intersection des armées et de la police, la gendarmerie représente un outil privilégié pour effectuer la liaison entre sécurité et défense (§ 1). Face à l'internationalisation des risques pour la sécurité nationale, elle représente aussi un moyen privilégié de coopération entre les États qui sont dotés d'institutions similaires (§ 2).

### **§ 1 -Un corps à l'intersection des sécurités intérieures et extérieures.**

#### **a) La gendarmerie au service de la défense sur le territoire national.**

La militarité de la gendarmerie se traduit encore concrètement par son rattachement partiel au ministère des Armées, notamment pour ce qui concerne son emploi au service de la défense nationale. Cette logique se matérialise dans l'existence de gendarmeries spécialisées, spécifiquement chargées de soutenir les forces armées et d'exercer, au sein de leurs emprises, les missions de police administrative, militaire et judiciaire. Les gendarmeries de l'air, maritime, de l'armement ou encore celle dédiée à la sécurité des armements nucléaires incarnent pleinement cette articulation singulière entre ancrage militaire et fonction de sécurité intérieure, illustrant la persistance d'une double subordination à la fois civile et militaire<sup>204</sup>. Si elles restent intégrées à la chaîne hiérarchique de la gendarmerie, elles agissent au quotidien sous l'autorité fonctionnelle des structures des armées au profit desquelles elles interviennent. Cette articulation permet un ancrage opérationnel direct dans des milieux à forte technicité, sans pour autant diluer leur identité institutionnelle.

<sup>203</sup> Guillaume FARDE et Romain CALBIAC, *Le continuum de sécurité nationale : Quelles externalisations pour demain ?*, 2020.

<sup>204</sup> Code de la défense, art. R.3225-5.

À titre d'illustration, la gendarmerie maritime, intégrée à la DGGN depuis 1970, est placée sous l'autorité fonctionnelle des préfets maritimes et du commandement de la Marine nationale pour l'exercice de ses missions. Elle assure dans ce cadre la sécurité des ports militaires, des arsenaux et des bases navales, tout en disposant de compétences judiciaires sur ces mêmes emprises. Participant à l'action de l'État en mer, elle épouse l'architecture organique de la GD, structurée autour de brigades, compagnies, groupements et sections de recherches. Il est intéressant de constater que son engagement a évolué au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles menaces; ainsi le renforcement de la lutte antiterroriste, en particulier dans le domaine de la sûreté maritime et portuaire, l'a conduite à développer des unités primo-intervenantes capables d'agir avant l'arrivée des forces spécialisées (GIGN, Commandos marine) en cas de tuerie de masse à l'abord de zones militaires marines. À cet effet, des pelotons de sûreté maritime et portuaire ont été progressivement implantés dans les ports stratégiques de la P'hexagone. Outre-mer, ses effectifs se sont adaptés aux réalités locales, notamment en développant les capacités de lutte contre l'immigration clandestine à La Réunion, ou contre la pêche illégale au large de la Guyane. En parallèle, la section de recherches maritime, déployée sur l'ensemble des zones sous souveraineté française, renforce son action au profit des autorités judiciaires. Une organisation interne du renseignement a également vu le jour, visant à centraliser les flux d'informations entre l'état-major et les façades maritimes, dans les champs judiciaire, militaire, territorial et d'ordre public<sup>205</sup>.

La gendarmerie de l'air, créée en 1943, s'est quant à elle repositionnée dans le champ de la sûreté-protection à la suite des attentats de 2015. Si ses missions premières à l'instar de la surveillance des installations, du contrôle des accès, du recueil du renseignement de sécurité et des enquêtes en cas d'accident aérien impliquant des engins militaires, elle a accentué son intégration dans les dispositifs de protection des bases aériennes en développant ses capacités d'intervention en coopération étroite avec les commandos de l'air. Elle est en outre chargée, depuis 2014, d'assurer la sûreté et la sécurité du site de Balard, lieu d'établissement du CEMA et de l'administration du ministère des armées.

La gendarmerie de l'armement, quant à elle déployée au sein des établissements relevant de la DGA, assure une double mission de police classique et de sécurité militaire sensible. Elle

---

<sup>205</sup> Sylvain LANIEL, « L'évolution du "pilier défense" de la Gendarmerie au cours du dernier quinquennat », *Revue Défense Nationale*, 2017/5, n° 800, 2017, pp. 39-43.

exerce ses attributions sur les sites classés, organise le filtrage des visiteurs, escorte les documents et matériels confidentiels, assure la protection des autorités, et contribue à la prévention des compromissions du secret de la défense nationale. Enfin, dernière née en 1964, la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN), incarne la spécialisation la plus poussée de la gendarmerie. Présente sur l'Île-Longue, site d'armement des SNLE, elle assure le contrôle gouvernemental de l'arme nucléaire. Elle comprend des antennes distinctes pour la sécurité des sites, des armes et des transports sensibles, dans un environnement où toute faille peut entraîner des conséquences stratégiques majeures<sup>206</sup>.

De surcroît, si la gendarmerie est étroitement liée aux armées en temps de paix, elles l'est d'autant plus en temps de guerre où la légalité d'exception accroît ses prérogatives au delà du maintien de l'ordre public; intervenant, pour exemple, dans le cadre des réquisitions permises par le code de la défense qu'il s'agisse de ressources humaines, logistiques ou techniques, pour compenser les limites des circuits classiques d'approvisionnement<sup>207</sup>. Elle pourrait aussi être mobilisée pour appliquer les dispositifs de police militaires prévus en cas de conscription de masse ou de mobilisation générale, à titre d'exemple pour rechercher les insoumis ou les déserteurs<sup>208</sup> dans l'hypothèse de la réactivation du service national suspendu depuis 1997. En cas de péril imminent pour l'intégrité du territoire, le recours à un régime juridique d'exception comme l'état de siège, consacré par l'article 36 de la Constitution<sup>209</sup>, pourrait être envisagé; impliquant un transfert temporaire des pouvoirs civils aux autorités militaires sur le territoire national. Il semble qu'une telle bascule ne pourrait se faire sans une implication opérationnelle de premier plan de la gendarmerie, qui agirait alors comme bras armé de la puissance publique dans la sauvegarde de l'État dont la continuité est mise en péril.

Ces missions de prévôté ont au demeurant participé à la construction d'une « légende noire »<sup>210</sup> de la gendarmerie, qui démontre son intrication profonde avec l'engagement des

---

<sup>206</sup> Roseline LETTERON, « La Gendarmerie au début du XXI<sup>e</sup> siècle », in Jean-Noël LUC et Frédéric MÉDARD (dir.), *Histoire et dictionnaire de la Gendarmerie. De la maréchaussée à nos jours*, Paris : Jacob-Duvernet/Ministère de la Défense, 2013, p. 105.

<sup>207</sup> Code de la défense, art. L.2141-1 à L.2141-3.

<sup>208</sup> Prerogatives correspondant aux articles 216 à 228 du code du service national, abrogés depuis la fin de la conscription.

<sup>209</sup> Codifié aux articles L.2121-1 et L.2121-2 du code de la défense.

<sup>210</sup> Jean-Noël LUC, *Histoire des gendarmes. De la maréchaussée à nos jours*, Paris : Nouveau Monde éditions, 2016, pp. 94-95.

forces armées. Ainsi, à l'entrée en guerre en 1914, les gendarmes furent aussitôt mobilisés pour encadrer le processus de mobilisation des armées de terre et de mer ainsi qu'organiser les réquisitions logistiques. Bien que le pouvoir réglementaire autorisait la création d'unités combattantes issues de la gendarmerie<sup>211</sup>, cette option fut écartée en 1914 en raison du sous-effectif chronique de l'arme et seuls 850 prévôts furent autorisés à intégrer les troupes de lignes, dont 258 moururent au combat. Sous l'état de siège, les brigades renforcèrent leurs missions traditionnelles en s'axant sur le renseignement sur le moral de la population, police économique pour freiner le marché noir, lutte contre le braconnage. Mais de nouvelles tâches virent le jour, comme la surveillance des camps de prisonniers, la garde des frontières ou encore la traque des déserteurs, plus de 80 000 au total, souvent protégés ou dissimulés par les populations locales. Dans le cadre de ces missions, les gendarmes furent perçus sur le front comme des figures d'autorité impopulaires tout au long de la guerre<sup>212</sup>.

Il convient enfin de mettre en exergue que la gendarmerie aurait une grande place à occuper dans la réactivation des mécanismes de défense opérationnelle du territoire (DOT) abandonnés depuis la fin de la guerre froide. Créée au sortir de la seconde guerre mondiale<sup>213</sup>, la DOT recouvre toute opération militaire terrestre mise en œuvre par le gouvernement et conduites à l'intérieur des frontières en réponse à une agression ou une menace contre la sécurité nationale et l'intégrité du territoire<sup>214</sup>. Visant « *au maintien de la liberté et de la continuité d'action du gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation* »<sup>215</sup>, cette posture de protection contient un volet permanent prévoyant la protection des sites de la défense ainsi qu'un ensemble de mesures exceptionnelles encore jamais déclenchées comme des couvre-feux décidés et exécutés par les autorités militaires ou encore l'appui des forces armées à la sécurisation d'infrastructures civiles d'importance vitale. La mise en place de ces mesures revient au Premier ministre, sur tout ou partie d'une ou plusieurs zones de défense et de sécurité; leur mise en œuvre reposant alors sur le CEMA, relayé sur le terrain par les officiers

---

<sup>211</sup> Décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie.

<sup>212</sup> Yann GALERA. « Les prévôts vus par les Poilus », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 210, n° 2, 2003, p. 111.

<sup>213</sup> Décret n° 50-1189 du 29 septembre 1950 portant organisation de la défense en surface du territoire métropolitain.

<sup>214</sup> François DIEU, « La Gendarmerie nationale et la Défense opérationnelle du territoire (DOT) », *Revue Défense nationale*, n° 543, juin 1993, pp. 73-84.

<sup>215</sup> Code de la défense, art. R\*1421-1.

généraux de zone<sup>216</sup>. Dans ce schéma, la gendarmerie se positionne par sa nature hybride comme un acteur pleinement intégré dans la chaîne de commandement comme dans la conduite des opérations; d'autant plus que ses formations spécialisées opèrent déjà la protection des infrastructures militaires. L'institution se prépare d'ailleurs à une remontée en puissance de la DOT au regard des tensions internationales et du retour de la guerre sur le continent européen depuis 2021, le renforcement de la capacité opérationnelle de ses unités spécialisées comme les PSIG et les PSPG témoignent d'une volonté d'accroître leur réactivité et efficacité dans le cadre de missions de maintien de l'ordre militaire et de défense des points vitaux. Parallèlement, l'accroissement de ses réserves opérationnelles dans l'objectif d'atteindre les 50 000 personnels, ainsi que la modernisation de des équipements blindés de la gendarmerie mobile (avec la mise en service en 2024 des nouveaux véhicules *Centaures*), font apparaître que la gendarmerie souhaite s'adapter aux nouvelles menaces et jouer un rôle clef dans l'anticipation et la gestion des crises futures potentielles<sup>217</sup>.

b) La prévôté, force essentielle pour la bonne conduite des OPEX et des opérations sous mandats internationaux.

« Une troupe chargée de maintenir l'ordre au-dedans ne doit pas être privée de l'honneur de servir la grandeur de la Patrie au-dehors : elle n'en reviendra que meilleure et plus respectée. »

***Extrait de la correspondance du Napoléon Ier au roi de Naples, 16 mai 1806<sup>218</sup>.***

Mission historique de la gendarmerie comme le mettait déjà en exergue Napoléon au début du XIXème siècle, la prévôté accompagne les armées à chacun de leurs déploiements pour faire office de police militaire dans leurs rangs, mais aussi pour constituer une force d'appui opérationnel et d'aide à la décision du commandement des opérations. La gendarmerie prévôtale intervient donc sur les théâtres d'opérations pour prodiguer son expertise judiciaire lorsqu'un déploiement soulève des enjeux de responsabilité pénale ou engage la réputation des

<sup>216</sup> Olivier GOHIN, « Contribution à l'étude du droit de la gendarmerie en temps de guerre », in Georges PHILIPPOT (dir.), *La Gendarmerie, les gendarmes et la guerre*, Paris : Éditions L'Harmattan, 2021, p. 145.

<sup>217</sup> Christian RODRIGUEZ, « S'adapter au contexte : le retour de la défense opérationnelle du territoire (DOT) », *Administration*, 2024/3, n° 283, 2024, pp. 67-69.

<sup>218</sup> Frédéric DAUGÉRIAS, « Le régiment de cavalerie de la Garde républicaine », *In Situ*, n° 27, 2015,

forces françaises. À ce titre, la prévôté se présente comme un acteur de prévention et de régulation, au croisement du droit et de la guerre. Détenteurs de la qualité d'officiers de police judiciaire des forces armées (OPJFA), les prévôts agissent sous l'autorité directe du procureur près le tribunal judiciaire du Paris<sup>219</sup>, dont ils reçoivent des directives avant chaque mission. Ils instruisent des procédures tant à charge qu'à décharge, selon les règles du CPP avec pour finalité première la validité des actes des armées en droit français, et le cas échéant leur recevabilité devant des juridictions internationales. Ils apportent ainsi les éléments nécessaires au procureur pour qu'il puisse exercer l'opportunité des poursuites à l'égard d'un militaire auteur d'une infraction, tout en garantissant les droits des victimes françaises, qu'il s'agisse de blessés, de tués, ou de leurs familles le tout en préservant la présomption d'innocence, et en contribuant à asseoir la rigueur juridique nécessaire à la crédibilité de l'action militaire française. Par cette mission, la prévôté offre également un levier diplomatique: elle permet à l'État de faire la preuve de la rigueur de ses armées, en amont de toute instrumentalisation extérieure. Elle protège les militaires contre des poursuites par des juridictions étrangères, parfois peu soucieuses du contradictoire ou de l'équité procédurale et participe en cela à la projection de l'image d'une armée responsable, maîtrisée, encadrée juridiquement, et en phase avec les principes fondamentaux du droit international<sup>220</sup>.

L'accompagnement de la gendarmerie prévôtale est d'autant plus essentiel que l'on semble assister depuis la fin de la guerre froide à une « policiarisation » des conflits internationaux<sup>221</sup>. s'illustre concrètement dans la montée en puissance de composantes policières comme la « CIVPOL » de l'ONU, initialement déployée au Congo dans les années 60, puis renforcée en Namibie en 1989 et structurée au Kosovo à partir de 1999, où elle a exercé des fonctions exécutives de maintien de l'ordre. Aujourd'hui encore, près de 7 000 policiers civils et militaires issus de 80 pays sont mobilisés par l'ONU dans 13 opérations, pour encadrer les forces locales, appuyer les juridictions internationales ou former les services de sécurité intérieure<sup>222</sup>. Dans ce sillage l'UE a institutionnalisé une capacité de gestion civile des crises à partir du Conseil européen d'Helsinki (1999), actant la nécessité d'une réponse globale aux

<sup>219</sup> Le TJ de Paris a pris le relai du tribunal aux armées, dernière juridiction militaire dissoute en 2012.

<sup>220</sup> Stéphane USÉO, « Pourquoi une prévôté ? », *Inflexions*, 2010/3, n° 15, 2010, pp. 83-90.

<sup>221</sup> Yves CHEVREL et Olivier MASSERET, « La gendarmerie, acteur paradoxal de la "sécurité intérieure-extérieure" », *Revue internationale et stratégique*, 2005/3, n° 59, 2005, pp. 57-70.

<sup>222</sup> Edmund G. PRIMOSCH, « The Roles of United Nations Civilian Police (Uncivpol) within United Nations Peace-Keeping Operations », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 43, 1994, pp. 425-431.

conflits mêlant instruments civils et militaires. Cette doctrine a donné naissance aux missions EUPOL, menées en Bosnie-Herzégovine (2003), en Macédoine (2004), puis en République démocratique du Congo (2005), souvent en continuité des déploiements onusiens. Ces opérations mobilisent des unités de police intégrées, telles que les « Integrated Police Units » (IPU), constituées en grande partie d'EGM et de gendarmes spécialistes de la police judiciaire. Ces unités visent à agir rapidement dans les crises en comblant l'absence d'autorités locales ou en accompagnant leur reconstruction. Dans cette logique, la gendarmerie française s'est affirmée comme un acteur incontournable, particulièrement au sein des dispositifs intégrés européens. Par son statut hybride et sa capacité à articuler action judiciaire et maintien de l'ordre, elle incarne un modèle particulièrement adapté aux missions de stabilisation. Ainsi, la contribution française à l'IPU se compose à 75 % de gendarmes, preuve d'un savoir-faire exportable. Plus récemment, dans le cadre de la mission EUCAP Sahel Niger, des officiers de gendarmerie ont encadré la réforme des forces de sécurité intérieure nigériennes, en apportant expertise juridique et formation tactique<sup>223</sup>.

Cette adaptation de la forme gendarmique avec les mandats internationaux de rétablissement de la paix s'est particulièrement vérifiée au travers de l'historique des déploiements de l'OTAN. Les unités de gendarmerie ont été sollicitées par l'alliance Atlantique dès les années 2000 pour conduire des missions dites de stabilisation, là où le maintien de l'ordre, la reconstruction institutionnelle et la lutte contre les violences résiduelles exigeaient un outil à la fois militaire et judiciaire<sup>224</sup>. Ce fut le cas au Kosovo, où les carabinieri italiens et les gendarmes français furent déployés au sein de la Multinational Specialized Unit (MSU) de la KFOR. Ces forces mixtes à statut militaire furent chargées non seulement du maintien de l'ordre public dans les zones sensibles, mais aussi de la formation de la police kosovare, de la sécurisation d'événements sensibles et de la conduite d'enquêtes dans un environnement post-conflit instable. Déployée en Afghanistan au sein de la mission de l'OTAN pour la formation des polices locales et l'accompagnement de la transition démocratique, la gendarmerie prévôtale se démarquera suffisamment pour que le commandant du dispositif, l'américain William B. CALDWELL salue: « *Il y a chez eux quelque chose qui fait toute la différence et*

---

<sup>223</sup> Yves CHEVREL et Olivier MASSERET, *op. cit.*, p 69.

<sup>224</sup> Philippe BÉDIEZ, *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe ?*, Thèse de doctorat en droit public soutenu à l'Université de Lille 2, 2010.

que je ne parviens à trouver ni dans les unités de police ni dans les sociétés militaires privées. »<sup>225</sup>. Plus récemment, dans le cadre de la mission AIGLE en Roumanie, la gendarmerie prévôtale a renforcé sa présence aux côtés des forces françaises déployées sous l'égide de l'OTAN. Initialement composée de cinq prévôts, l'équipe a été portée à six membres pour assurer une présence permanente sur les deux principales bases françaises<sup>226</sup>.

## § 2 - L'internationale des gendarmes: un cadre propice à la coopération entre États dotés de police à statut militaire.

### a) Les FGE comme instance clef de la construction d'une Europe de la défense.

À l'occasion d'une visite diplomatique en Egypte, le président MACRON rencontrait le 6 avril 2025 trois gendarmes français déployés au poste frontière de Rafah, limitrophe avec la Palestine<sup>227</sup>. L'échange, relayé sur les réseaux sociaux de l'Élysée et largement couvert par la presse, a pu interpeller les plus férus de couvre-chefs et d'uniformes: les trois militaires ne portaient pas le calot réglementaire de la gendarmerie mais un béret bleu clair. On pouvait apercevoir sur ce dernier un insigne portant l'inscription « Eurogendfor », nom d'une coalition européenne de polices à statut militaire participant aux opérations de surveillance de la frontière égyptienne.

Fondée en 2007 par le traité de Velsen, la force de gendarmerie européenne (FGE) fut initialement pensée comme un outil d'accompagnement des sorties de conflit. Basée à Vicence, en Italie, elle repose sur un principe de réactivité opérationnelle avec un noyau de 800 gendarmes prêts à être projeté sous 30 jours, issus des sept forces de gendarmerie continentale: la garde civile espagnole, la gendarmerie nationale française, les carabinieri italiens, la maréchaussée royale des Pays-Bas, la garde nationale républicaine portugaise, la gendarmerie roumaine et la gendarmerie polonaise. Cette capacité à la fois militaire et policière est

<sup>225</sup> Pierre-Yves BARDY, « Les gendarmeries peuvent-elles contribuer à sauver l'Europe ? », *Revue Défense Nationale*, 2017/8, n° 803, 2017, p. 67-72.

<sup>226</sup> Ministère des Armées, *Dossier de presse: Roumanie – Bataillon multinational de l'OTAN sous commandement français*, 2022.

<sup>227</sup> Gendarmerie nationale, « Rencontre du Président de la République avec les gendarmes déployés au poste frontière de Rafah », *GendInfo*, 2025, [en ligne], <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/actualites/2025/rencontre-du-president-de-la-republique-avec-les-gendarmes-deployes-au-poste-frontiere-de-rafah>, consulté le 13 mai 2025.

aujourd'hui intégrée dans ces dispositifs de l'Union européenne, de l'OTAN, de l'ONU, de l'OSCE ou de coalitions ad hoc. Les opérations conduites en Bosnie-Herzégovine (EUFOR Althea), en Afghanistan (OTAN-ANCOP) et en Haïti (MINUSTAH) illustrent la pertinence de cet outil pour des missions de police robustes dans des contextes politiques et sécuritaires instables.

Bien que conçu prioritairement pour servir la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE<sup>228</sup>, ce dispositif demeure juridiquement en dehors du cadre institutionnel communautaire, cultivant un positionnement intergouvernemental voulu par ses membres fondateurs (France, Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas). Ce cadre tierce à la construction européenne reflète autant une volonté de souplesse politique qu'une certaine méfiance à l'égard de la capacité de l'Union à fédérer efficacement ses instruments de gestion de crise<sup>229</sup>. En creux, la FGE incarne également une ligne de fracture entre États membres de l'UE disposant de gendarmeries et ceux qui s'y opposent pour des raisons doctrinales ou culturelles. Ce clivage entre modèles de police à statut civil ou militaire traduit dans les débats européens par une difficulté à trouver un consensus sur les missions à confier à la force. Pourtant, la FGE présente un fort potentiel en cela qu'elle pourrait devenir l'outil principal de la PSDC, notamment en tant que force de réaction rapide européenne. Pour ce faire, un renforcement institutionnel la doctrine<sup>230</sup> fait apparaître la nécessité d'une représentation permanente à Bruxelles, d'une coopération accrue avec Frontex pour la protection des frontières extérieures de l'Union, et d'un développement de compétences spécialisées notamment en termes de cybercriminalité et de renseignement.

#### b) La gendarmerie comme outil propice à la coopération contre l'internationalisation du crime.

L'internationalisation de l'action de la gendarmerie découle de l'internationalisation de la criminalité, et d'autre part, de la nécessité d'adaptation de l'outil sécuritaire français aux logiques européennes et internationales contemporaines. L'ouverture des frontières dans

<sup>228</sup> TUE, art. 42 à 46.

<sup>229</sup> Franck DURAND, « La Force de gendarmerie européenne: contribution à l'Europe de la sécurité », in Olivier GOHIN et Franck DURAND (dir.), *Annuaire 2017 du droit de la défense et de la sécurité*, 2017.

<sup>230</sup> Giovanni ARCUDI et Michael E. SMITH, « The European Gendarmerie Force: a solution in search of problems ? », *European Security*, vol. 22, n° 1, 2013, pp. 1-20.

l'espace européen, couplée à l'intensification des flux humains, économiques et criminels, a profondément modifié les modalités d'action des forces de sécurité intérieure. Ce basculement s'est naturellement imposé à une institution comme la gendarmerie nationale, traditionnellement compétente sur 95 % du territoire métropolitain et garante de la sécurité de près de la moitié de la population française. L'évolution organique de la gendarmerie témoigne de cette adaptation progressive mais résolue.

Dès 1985, la création du BUCOREG (Bureau de coopération et des relations extérieures de la gendarmerie) marque la volonté de l'institution d'engager des partenariats internationaux avec ces équivalents étrangers; rattaché au cabinet du directeur général, ce service est ainsi d'abord chargé de la coopération bilatérale avec les États disposant de forces de « type gendarmerie ». Cette structure initiale, encore embryonnaire, devient en 1992 la Division des relations internationales (DRI), avec une montée en compétence sur les enjeux européens, puis, en 2003, la Sous-direction de la coopération internationale (SDCI), « bras armé » de la stratégie internationale de la DGGN<sup>231</sup>. Dans le même temps, la construction européenne, et notamment l'émergence de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, a placé la gendarmerie au cœur des dispositifs de coordination policière continentale. L'institution participe pleinement aux mécanismes de coopération impulsés par les accords de Schengen, le traité de Maastricht ou encore le programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale. Elle s'implique dans les instances comme EUROPOL ou FRONTEX, tout en assurant une présence active dans les Centres de coopération policière et douanière (CCPD), ses unités frontalières étant devenues des points de contact Schengen.

Parallèlement, le modèle français de gendarmerie, à la fois militaire et territorial, séduit à l'étranger, et certains pays comme le Mexique en 2014, font appel à l'expertise française pour bâtir des entités similaires<sup>232</sup>. Il inspire des États en reconstruction ou en transition, comme ceux d'Europe centrale et orientale, et a donné naissance à la FIEP – association regroupant les forces de gendarmerie à statut militaire de pays partageant une même culture administrative et sécuritaire (France, Italie, Espagne, Portugal, puis Turquie, Maroc, Pays-Bas, Roumanie, etc.). Cette coopération multilatérale s'est institutionnalisée autour de l'échange d'expériences, de

---

<sup>231</sup> Richard LIZUREY, « Chapitre IV. L'adaptation à des missions spécifiques : les gendarmeries spécialisées », in Richard LIZUREY, *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, Paris : Presses Universitaires de France, 2006, pp. 131-150.

<sup>232</sup> « Au Mexique, la gendarmerie est désormais opérationnelle », *L'Opinion*, 24 août 2014.

stages, de réflexions doctrinales et de partenariats opérationnels. Depuis les années 1990, la construction policière européenne (Schengen, Maastricht) a renforcé l'implication de la gendarmerie sur le plan international, notamment via trois axes : la coopération opérationnelle, pour sécuriser le territoire national via les attachés de sécurité intérieure (ASI) présents sur plusieurs continents ; la coopération technique, axée sur la formation et le conseil auprès d'institutions similaires à l'étranger ; le positionnement institutionnel, enfin, via une présence reconnue dans les grandes structures européennes<sup>233</sup>. Cette stratégie n'est pas dictée par une logique d'influence mais par la pertinence des savoir-faire de l'institution dans des contextes hybrides, entre guerre et paix, entre ordre civil et menace asymétrique, la gendarmerie incarnant une réponse adaptée à ces zones grises.

Pour illustrer cette facilitation des coopérations permises par la forme gendarmique, Fabrice GRANDI avance notamment l'exemple de la coopération entre la France et les gendarmeries africaines<sup>234</sup>. La coopération entre la France et l'Afrique subsaharienne dans le domaine de la gendarmerie remonte à 1854, année de la création de la première gendarmerie d'Afrique, au Sénégal. Ce modèle français de gendarmerie s'est largement répandu dans les anciennes colonies de l'Empire français, puis dans les États africains nouvellement indépendants. La gendarmerie s'est dans ce sillage révélée particulièrement efficace pour assurer la transition entre la guerre, le rétablissement de la paix et la restauration d'un État souverain. Cette spécificité, fondée sur un statut militaire garantissant la continuité de l'action sécuritaire, a permis à la gendarmerie de s'implanter solidement dans des régions marquées par des crises institutionnelles récurrentes, si tant est qu'actuellement, 15 pays d'Afrique subsaharienne possèdent des gendarmeries issues du modèle français<sup>235</sup> formant une organisation des gendarmeries africaines (OGA) créée en 2003 pour renforcer les liens entre ces forces<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup> Yves CHEVREL et Olivier MASSERET, « La gendarmerie, acteur paradoxal de la “sécurité intérieure-extérieure” », *Revue internationale et stratégique*, 2005/3, n° 59, 2005, pp. 57-70.

<sup>234</sup> Fabrice GRANDI, « Gendarmeries africaines et Gendarmerie nationale française : d'une coopération traditionnelle à un partenariat rénové », *Revue Défense Nationale*, 2016/7, n° 792, 2016, pp. 48-52.

<sup>235</sup> À savoir le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Togo, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Tchad, le Cameroun, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Gabon, le Congo-Brazzaville, Madagascar et les Comores.

<sup>236</sup> Arnaud-Dominique HOUTE et Jean-Noël LUC (dir.), *Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours*, Paris : PUPS, 2016, p. 22.

La coopération bilatérale entre la France et les gendarmeries africaines repose sur une stratégie structurée autour de trois grands axes. D'abord, le Retour en Sécurité Intérieure (RSI), qui met l'accent sur la nécessité de protéger la sécurité nationale française en collaboration avec les pays africains, notamment dans la zone sahélo-saharienne où les menaces sont croissantes. Ensuite, la coopération vise à contribuer à la stabilisation des zones en crise, comme en témoigne le déploiement de la Force de gendarmerie européenne en République centrafricaine en 2014. Enfin, un volet important de cette coopération concerne la promotion à l'étranger du modèle de gendarmerie français, en offrant des expertises dans des domaines tels que la gestion des foules, le contre-terrorisme ou la police judiciaire. Depuis 2015 et les attentats de Paris, Bruxelles, et d'autres villes africaines, les autorités françaises ont été poussées à réévaluer leur coopération avec les gendarmeries africaines; illustré notamment par le sommet de Nouakchott en 2016, réunissant des forces de gendarmerie euro-africaines pour discuter de la lutte contre le terrorisme dans le Sahel. Ce séminaire a permis de mettre en place une stratégie de coopération plus équilibrée, centrée sur le partage des responsabilités et le renforcement mutuel, avec des projets concrets comme la formation de commandants d'unités d'intervention ou la création d'un centre d'entraînement commun pour les forces africaines.

### ***Conclusion du chapitre I.***

Ainsi, à l'aune de ce premier chapitre, on peut affirmer que la subsistance d'une force de police à statut militaire n'est pas seulement la résultante d'un immobilisme politique face à l'héritage institutionnel de l'histoire de France. En effet la gendarmerie possède, grâce à sa militarité, la faculté d'assurer des missions spécifiques pour lesquelles une force civile unifiée serait moins adaptée. C'est notamment le cas pour les missions de police aux armées et de déploiement sur des théâtres d'opérations, où la gendarmerie peut faire valoir son expertise dans la police judiciaire et le maintien de l'ordre, tout en bénéficiant d'une organisation et d'une culture communes aux forces armées qu'elle accompagne. Aussi, par le principe de disponibilité qui s'applique à ses personnels, la gendarmerie est en mesure d'assurer la sécurité publique sur une très large majorité du territoire, tout en assurant un maillage fin des zones rurales et périurbaines; et ce grâce à des besoins en ressources humaines réduits par rapport à la police nationale. Il n'en demeure pas moins que la gendarmerie, en dépit d'avantages comparatifs forts dans certains domaines, est confrontée à plusieurs défis qui pourraient bien remettre en question son existence si elle ne les relève pas. On verra ainsi, dans un second chapitre, que

L'institution va être amenée à repenser sa militarité, notamment à l'égard du temps de travail des gendarmes et de son modèle de gestion immobilière.

## CHAPITRE II: La nécessité de repenser la militarité pour assurer la pérennité de la gendarmerie.

La disponibilité des personnels de la gendarmerie, qui conditionne son efficacité opérationnelle et son maillage territorial et qui est la principale manifestation de son statut militaire, s'inscrit cependant dans un cadre juridique et social en mutation. D'une part, le droit européen impose une remise en question progressive du régime de travail des gendarmes, dont le statut militaire les place en situation dérogatoire par rapport à la fonction publique (1). D'autre part, le casernement, corollaire de cette disponibilité, fait face à des défis structurels majeurs, tant en termes de viabilité financière que d'attractivité pour les personnels, posant ainsi la question de son avenir au sein de l'institution (2).

### *Section 1. Le temps de travail des militaires de la gendarmerie à l'épreuve du droit européen.*

L'engagement à servir la gendarmerie se caractérise par une soumission à un régime d'encadrement du temps de travail qui déroge très largement au droit applicable au reste des agents publics (§ 1). Si le droit européen a rendu théoriquement impossible ce régime d'emploi, son application à la gendarmerie reste encore lacunaire, quitte à faire croître la perte d'appétence des gendarmes pour leur statut (§ 2).

#### **§ 1 -Une situation exorbitante du droit de la fonction publique source d'iniquité ?**

##### a) Une organisation fondée sur la disponibilité statutaire et la réversibilité des positions de service.

Le temps de travail des gendarmes se distingue par un fonctionnement singulier, marqué par l'absence de toute mesure horaire classique et par un principe de disponibilité qui structure l'ensemble de leur engagement professionnel et qui impose au militaire qui y est soumis d'être prêt à servir en tout temps et en tout lieu, sans préavis<sup>237</sup>. En contrepartie, les gendarmes bénéficient d'un logement par nécessité absolue de service, dont l'objectif est autant fonctionnel qu'organique: garantir une capacité immédiate de mobilisation.

<sup>237</sup> Code de la défense, art. L 411-11 alinéa 2.

À ce titre, la gendarmerie n'applique pas de quota d'heures de travail définies par la réglementation, à la différence de la fonction publique classique. La seule norme encadrée par des textes est celle des temps d'absence répartis en plusieurs catégories: repos physiologique journalier dont la durée est de onze heures à l'issue du dernier service effectué, quartiers libres, repos hebdomadaires, permissions longues ou complémentaires<sup>238</sup>, et autorisations d'absence. Ces moments de déconnexion temporaire du service sont encadrés, mais toujours réversibles en cas de besoin; ainsi et pour exemple, un quartier libre peut être suspendu à tout moment si la situation opérationnelle l'exige, et même un militaire au repos physiologique peut être rappelé<sup>239</sup>. Le logement en caserne rend cette disponibilité concrète, le gendarme ne quittant jamais véritablement son environnement professionnel. La gestion quotidienne de cette disponibilité repose sur un équilibre instable entre obligation de service et reconnaissance de la fatigue opérationnelle. Dix quartiers libres sont ainsi accordés sur un cycle de 28 jours, deux d'entre eux pouvant être pris de jour. S'ajoutent les repos hebdomadaires, en principe fixés sur deux journées consécutives, mais leur positionnement demeure flexible. Les permissions de longue durée (45 jours par an) peuvent être reportées dans une certaine limite, tandis que d'autres permissions sont accordées pour événements familiaux ou dans le cadre des TAOPM (temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires), qui ouvrent droit à 15 jours complémentaires par an. À cela s'ajoutent les autorisations d'absence, discrétionnaires, dont l'octroi dépend de l'autorité hiérarchique. Toutefois, aucune de ces dispositions ne vise à compenser des périodes de travail intenses ou des sujétions particulières; il n'existe ni compte épargne-temps ni mécanisme de majoration pour les jours fériés travaillés, ce qui laisse au commandement toute la latitude, mais aussi toute la responsabilité, quant à l'équité du repos accordé.

Ce fonctionnement sans horaire s'explique aussi par la logique de réversibilité permanente entre activité et indisponibilité. Un militaire peut ainsi, au fil d'un même mois, alterner services actifs, astreintes nocturnes, quartiers libres et permanences opérationnelles, sans que cela ne traduise un rythme clairement balisé. À titre d'exemple, un gendarme affecté dans une communauté de brigades réalise, sur 28 jours sans permission, 19 jours de service

---

<sup>238</sup> Décret n° 2002-184 du 14 février 2002 relatif aux conditions d'exercice de certaines fonctions dans les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, *JO du 15 février 2002*, p. 3063.

<sup>239</sup> Auquel cas il se verra un repos physiologique compensatoire (RPC), période de repos rattrapée ultérieurement prévue depuis l'instruction provisoire n° 36132/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 8 juin 2016 du DGGN.

actif et 12 nuits d'astreinte, dont au moins 4 avec patrouille nocturne<sup>240</sup>. Cette organisation permet en revanche une grande capacité de montée en puissance face aux événements. En cas d'opération de maintien de l'ordre, de plan de secours ou de crise, les unités peuvent mobiliser plusieurs niveaux de ressources : les gendarmes en service (ressource employée), ceux en repos ou en préparation mais rappelables (ressource complémentaire), et même ceux bénéficiant d'un quartier libre ou d'une permission (ressource différée), grâce au système des contrats opérationnels individualisés. Cette architecture donne au commandement une agilité rare pour réagir à l'imprévu, au prix toutefois d'une pression constante sur les personnels.

Dans ce système, le temps n'est jamais une donnée fixe; il s'agit d'une variable perpétuellement ajusté aux impératifs du service et de l'activité auxquelles les unités sont confrontées. Le gendarme n'est pas un salarié mesurant ses heures, mais un militaire au service d'une mission, disponible en continu, et dont la gestion du temps repose sur un dosage subtil entre exigences opérationnelles, droit au repos, et capacité d'alerte. Si cette organisation offre à la gendarmerie une grande flexibilité dans le déploiement et la possibilité d'une présence territoriale accrue, elle interroge aussi sur les limites humaines et les formes de reconnaissance accordées à ceux qui s'y soumettent jour après jour.

Les unités élémentaires de la gendarmerie départementale enregistrent chaque année un volume d'activité d'environ cent millions d'heures, traduisant une présence opérationnelle soutenue sur le territoire. Selon les données de l'IGF, un brigadier accomplissait en moyenne 8 heures et 36 minutes de travail effectif par jour 2019, ce qui, rapporté au nombre de jours travaillés, portait la durée annuelle moyenne de service à 1 706 heures par militaire<sup>241</sup>. Ce chiffre excède largement le plafond réglementaire applicable aux agents civils de l'État, fixé à 1 607 heures par an; d'autant plus que cette estimation repose sur une vision partielle du temps de présence, car elle ne prend pas en compte l'ensemble des périodes d'astreinte et de permanence opérationnelle. Or ces dernières sont constitutives du modèle d'engagement des gendarmes. Elles concernent notamment les personnels affectés à des fonctions comme le planton, chargé d'assurer l'accueil du public en dehors des horaires d'ouverture classiques, ou encore les « premiers à marcher » (PAM), désignés pour intervenir prioritairement lors des urgences, y

<sup>240</sup> Cour des comptes, *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, 18 mars 2013. Rapport public thématique.

<sup>241</sup> Alexandre JEVAKHOFF et Julien CHARTIER, *Régimes dérogatoires à la durée légale de travail de 1 607 heures par an pour la fonction publique de l'État*, Paris : Inspection générale des finances, février 2019, p. 45.

compris de nuit et en dehors de leur temps de service planifié. Prise en compte, ces temps de sujétion obligatoires mais ne constituant pas du temps effectif de travail porterait la durée quotidienne moyenne de « liaison au service » à près de 19h. Pour les EGM, ce régime dérogatoire est encore plus saisissant dans la mesure où en période de déploiement, les gendarmes mobiles sont amenés à travailler effectivement près de 48 heures en une semaine; sans compensation financière ou horaire<sup>242</sup>.

#### b) Une iniquité flagrante avec les policiers.

Si en gendarmerie seul le temps entre le repos est décompté est encadré, l'on mesure en police le temps de travail comme dans le reste de la fonction publique - et du reste dans tout emploi soumis au code du travail. Selon les termes mêmes du règlement général d'emploi de la police nationale, « *les principes en vigueur dans la fonction publique de l'État relatifs à la durée du travail et aux congés annuels s'appliquent aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale* »<sup>243</sup>. Cette affirmation place clairement les policiers sous le régime commun du droit public de l'État, ce qui leur ouvre notamment la possibilité de recourir au travail à temps partiel pour convenance personnelle et à une durée annuelle maximale de travail de 1607 heures, des dispositifs qui demeurent étrangers au cadre militaire unifié de la gendarmerie.

Le temps de travail au sein des commissariats est organisé autour de cycles conçus pour garantir une continuité de service 24 heures sur 24. Différents rythmes sont en usage selon les besoins locaux : 4 jours travaillés suivis de 2 jours de repos (abrégé ici 4/2), 6/2 ou encore 3/3. Ces cycles intègrent des chevauchements d'équipes sur les créneaux horaires les plus sensibles. L'amplitude quotidienne de service varie sensiblement, allant de 7 h 25 à plus de 11 h selon les cas. La spécificité du régime policier réside dans le système de compensation horaire mis en place pour le travail nocturne, dominical ou particulièrement pénible (appelé repos de pénibilité), lequel rend toute évaluation annuelle des heures réellement travaillées particulièrement délicate<sup>244</sup>. Ce mécanisme de récupération réduit donc mécaniquement la durée effective du travail. La Cour met en exergue que le temps de travail des policiers effectif est ainsi inférieur à la durée théorique de ce dernier et qu'à l'échelle nationale, les services

<sup>242</sup> Cour des comptes, *Les forces mobiles*, 2024. Rapport public, S2024-0185

<sup>243</sup> Article 113-30 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

<sup>244</sup> Jérôme MILLET, « Le temps de travail des militaires de la Gendarmerie nationale », in *L'annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Paris : Mare & Martin, 2017, p. 285

supplémentaires effectués chaque année par les gradés et gardiens sont estimés entre 5 et 6 millions d'heures, générant entre 8 et 9 millions d'heures récupérables, soit un différentiel qui représente 2 à 3 millions d'heures non travaillées en raison de la surcompensation. Ainsi, chaque heure de service supplémentaire donne lieu, en moyenne, à 1,576 heure de récupération travaillée ouvre droit à 38 minutes supplémentaires de repos. Ce système de compensation majorée vise à amortir la pénibilité des rythmes imposés par les régimes cycliques, en particulier le 4/2 où un simple rappel au service de cinq heures sur un jour de repos légal peut générer jusqu'à 16 heures 20 minutes de récupération, soit un coefficient de 330 %<sup>245</sup>. Enfin, la plus grande différence avec la gendarmerie réside dans la possibilité d'une indemnisation financière des heures supplémentaires effectuées par les policiers, renforçant encore l'écart structurel entre les deux forces dans la gestion de leur temps de travail.

## **§ 2 -L'application partielle de la directive 2003/88 au nom libre disposition de la force armée.**

### a) Les principes cardinaux de la directive « temps de travail » et son applicabilité.

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, adoptée sur le fondement de l'article 153-2 du TFUE avait à sa mise au point l'objectif de promouvoir l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs européen. À cette fin, elle fixe des prescriptions minimales en matière d'aménagement du temps de travail, notamment en ce qui concerne les périodes minimales de repos. La directive établit ainsi tout d'abord un plafond hebdomadaire de travail, limité à 48 heures par semaine, calculées sur une période de référence pouvant aller jusqu'à quatre mois<sup>246</sup>, durée incluant les heures supplémentaires et constitue donc une limite absolue, sauf dérogation expresse et encadrée. Elle impose ensuite un repos journalier minimum de 11 heures consécutives par période de 24 heures de façon à garantir un temps de récupération physiologique suffisant entre deux périodes de travail<sup>247</sup>. En outre, un repos hebdomadaire minimum de 24 heures consécutives, auquel s'ajoute le repos journalier de 11 heures, doit être accordé tous les sept jours. Cette obligation vise à assurer une coupure régulière dans le rythme d'activité hebdomadaire. S'agissant du travail de nuit, la directive prévoit qu'il ne doit pas dépasser 8 heures en moyenne

<sup>245</sup> Cour des comptes, *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, op. cit. p 67.

<sup>246</sup> Directive 2003/88/CE, art. 6.

<sup>247</sup> *Ibid*, art. 3.

par période de 24 heures pour les postes présentant des risques particuliers ou des tensions physiques ou psychologiques plus importantes<sup>248</sup>. Enfin, la directive introduit également des règles en matière de congés annuels, avec un droit à au moins quatre semaines de congés payés par an.

Bien que cette directive s'applique au secteur public, elle prévoit un régime dérogatoire limité en particulier eu égard à l'existence d'activité relevant de la sécurité publique, des forces armées ou des services de protection civile, dans les cas où la continuité du service s'impose ou en présence de « circonstances anormales et imprévisibles, ou à des événements exceptionnels, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toute la diligence déployée »<sup>249</sup>. Dans ce cadre, la France a longtemps opté pour le statu quo en choisissant de ne pas appliquer ces dispositions aux activités militaires, quitte à adopter un raisonnement contraire à celui de la jurisprudence de la CJUE, laquelle rappelle que la directive 2003/88/CE s'applique à l'ensemble des travailleurs, y compris au personnel à statut militaire, dès lors que leurs missions s'inscrivent dans un cadre d'activités normales. Or, dans un arrêt du 20 mai 2010 la Cour condamne le Royaume d'Espagne précisément pour ne pas avoir transposé, dans les délais impartis, les exigences de la directive à l'égard du personnel non civil de la Guardia civil, malgré l'argumentation espagnole mettant en avant la spécificité militaire de cette force<sup>250</sup>.

b) Une directive jugée inopérante pour les astreintes dans le sillage de l'arrêt *French data network*.

*« De Luxembourg à Saint-Junien, dans quelle mesure l'arrêt de la Cour de justice du 15 juillet dernier doit-il ou non avoir des répercussions sur l'organisation de la brigade de proximité de M. Bouillon, sous-officier de la gendarmerie départementale, requérant devant vous ? »*

***Conclusions de Mireille Le CORRE, rapporteur public au Conseil d'État, décision n° 437125 du 17 décembre 2021<sup>251</sup>.***

<sup>248</sup> *Ibid*, art. 8.

<sup>249</sup> CJCE, 5 octobre 2004, *Pfeiffer*, C-397/01 à C-403/01 ; CJUE, 14 octobre 2010, *Fuß*, C-243/09.

<sup>250</sup> CJUE, 7 mai 2009, n° C-158/09, Commission des Communautés européennes c/ Royaume d'Espagne.

<sup>251</sup> CE, Ass., 17 déc. 2021, n° 437125, *Rec. Lebon*, 2021, note Dalloz, « L'organisation du temps de travail au sein de la gendarmerie ne méconnaît pas le droit européen ».

Dès 2015, le débat sur la transposition de la directive 2003/88/CE dans la Gendarmerie nationale prend une tournure concrète lorsque l'APNM « GENDXXI » réclame l'abrogation de l'instruction 1000 GEND/DOE/SDSPSR/SP du 9 mai 2011 qui encadrait jusqu'alors les temps d'activité et les positions de service des militaires d'active; avec l'idée qu'elle était incompatible avec les prescriptions européennes en matière de repos journalier et de santé au travail. Cette demande est entendue et l'instruction est effectivement abrogée et remplacée, à titre provisoire, par l'instruction n° 36132 GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 8 juin 2016, treize années après la directive « temps de travail ». Cette instruction rénovée introduit notamment l'obligation d'un repos physiologique journalier de onze heures consécutives, conformément à l'exigence européenne et entre en vigueur le 1er septembre 2016, dans l'attente d'un décret définitif.

Il apparaît que sur certains aspects, avant même la mise en place de ce repos physiologique, les prescriptions en matière de temps de repos en gendarmerie étaient plus poussées que les minima de la directive. Chaque gendarme avait déjà ainsi droit à 45 jours de permissions de longue durée par année civile entière de service, et à quatre jours supplémentaires par mois pour les fractions d'année; dépassant l'exigence européenne de quatre semaines par an. Concernant le repos hebdomadaire, la gendarmerie se conforme pleinement aux exigences européennes, là où la directive impose un minimum de 24 heures de repos consécutives, complétées par 11 heures de repos journalier. En pratique, chaque militaire bénéficie de deux jours de repos par semaine, dont la période couvre 48 heures consécutives. De plus, les commandants d'unité veillent à accorder un quartier libre la veille de cette période de repos, ce qui permet parfois un total de repos hebdomadaire de 61 heures; même si cette pratique relève du bon vouloir des chefs et non de la norme écrite<sup>252</sup>.

En contrepartie de ces éléments, les militaires de la gendarmerie demeurent soumis à un régime très largement dérogatoire des exigences européennes notamment à l'égard des temps d'astreinte qui, s'ils sont comptés comme du temps de travail, font dépasser très largement sa durée hebdomadaire du maximum de 48 heures. Or, la jurisprudence européenne à eu l'occasion d'estimer que ces périodes de mise à disposition devaient être mesurées comme étant travaillées. Saisie d'un litige opposant un sous-officier slovène à son ministère de rattachement,

---

<sup>252</sup> Jérôme MILLET, « Le temps de travail des militaires de la Gendarmerie nationale », op. cit. p. 285.

la Cour a rappelé que les exigences de repos et de limitation du temps de travail s'appliquent aux activités militaires ordinaires, notamment lorsqu'elles se déroulent en temps de paix, en dehors de tout cadre opérationnel ou situation imprévisible. En l'espèce, le sous-officier concerné avait assuré un service de garde ininterrompu durant sept jours, en étant tenu de rester présent sur son site militaire sans nécessairement accomplir de travail effectif, mais sans possibilité de s'éloigner ni de se libérer de son engagement<sup>253</sup>.

Fidèles à leur combat pour la pleine application du droit européen, les gendarmes ont été les premiers à se saisir de cet arrêt devant la juridiction administrative. Dans une décision en date du 17 décembre 2021, le Conseil d'État a ainsi estimé que la directive ne pouvait pas s'appliquer aux militaires de la gendarmerie, en cela qu'elle rentrait en contradiction avec le principe à valeur constitutionnel de libre disposition de la force armée, résultant des articles 5, 15, 20 et 21 de la Constitution<sup>254</sup>. Le juge de l'excès de pouvoir a ainsi rejeté la requête d'un sous-officier de gendarmerie, les astreintes à domicile, dès lors qu'elles ne donnent lieu à mobilisation que dans un second temps en cas de nécessité, ne sauraient être qualifiées intégralement de temps de travail au sens de la directive 2003/88/CE. Le juge du palais royal se plaçait ainsi dans le sillage de l'arrêt *French Data Network* du 21 avril 2021<sup>2</sup>, où estimant que la Constitution française demeurant la norme suprême du droit national, il lui revenait de vérifier que l'application du droit européen ne compromettrait pas, en pratique, des exigences constitutionnelles qui ne sont pas garanties de façon équivalente par le droit européen.

c) La possibilité d'un aménagement du principe de disponibilité contre le décrochage de la condition des gendarmes.

Restreindre l'application de la directive « temps de travail », bien que cela expose la France à des poursuites devant la CJUE, relève d'abord du pragmatisme. Questionner la disponibilité de ses militaires, c'est aussi remettre en cause l'efficacité de la gendarmerie; et comme on l'a vu précédemment l'existence même de ses petites unités qui couvrent densément près de 95% du territoire. Toutefois, on peut s'interroger sur la durabilité d'une telle solution qui revient à laisser courir une iniquité flagrante entre deux catégories d'agents publics chargés de la sécurité publique au motif de leur différence statutaire; ce qui à risquer d'aggraver une

<sup>253</sup> CJUE, 15 juillet 2021, affaire C-742/19, B. K. c./ Republika Slovenija.

<sup>254</sup> CE, Ass., 21 avr. 2021, n° 393099, *French Data Network*.

crise des vocations qui interroge déjà la durabilité du modèle. Entre 2020 et 2024, ce sont ainsi près de 15 078 gendarmes qui ont démissionné de faire valoir leur droit à la retraite, souvent pour grossir les rangs des polices municipales montant en puissance où les 35 heures sont la norme<sup>255</sup>. Perpétuer un tel écart dans l'encadrement du temps de travail entre les policiers et des gendarmes expose ces derniers à une perte croissante d'appétence pour leur statut, désaffection qui avait déjà motivé les mouvements revendicatifs de 1989 et 2001 étudiés au début de notre étude.

Pour autant, la militarité ne fait pas obstacle à une meilleure prise en compte des dérives que peut entraîner l'encadrement lacunaire du temps de travail; dans un rapport de 2004, des sénateurs montraient déjà qu'en dépit du statut militaire, le temps de travail hebdomadaire des carabinieri italien était fixé à 36 heures, 37,5 pour les gardes civils espagnols<sup>256</sup>. Dans les deux cas, les heures supplémentaires étaient comptabilisées et rémunérées pour les militaires en effectuant. Aménager le principe de disponibilité et réserver sa complète application aux circonstances exceptionnelles comme le prévoit le juge de Luxembourg permettrait sans doute de redonner de l'attractivité à une profession qui en perd cruellement face aux nouvelles façons, publiques comme privées, de s'engager pour la sécurité. Aussi, par la compensation en ressources humaines qu'elle impliquerait, une telle mesure permettrait de donner à la gendarmerie une réelle capacité de montée en puissance en cas de besoin opérationnel.

## ***Section 2. Le casernement: la fin programmée d'un corollaire de la militarité ?***

« Ce qui nous a interpellé, c'est la brutalité de cette annonce. Les élus ont été informés par courrier que le non-paiement des loyers avait une application immédiate »<sup>257</sup>. En octobre 2024, plusieurs maires des Pyrénées-Orientales révélaient que la gendarmerie n'honorait plus le paiement des loyers des casernes dont leurs communes étaient propriétaires. Cette cessation de paiement interpelle sur

<sup>255</sup> Sénat, Question écrite n° 00363 de Mme Sabine Drexler (Haut-Rhin – Les Républicains-A) à M. le ministre de l'Intérieur, publiée le 3 octobre 2024, 17<sup>e</sup> législature.

<sup>256</sup> Sénat, *Rapport d'information n° 266 (2003-2004)* de M. Philippe François, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 14 avril 2004.

<sup>257</sup> Propos du sénateur *Les Républicains* Jean SOL pour *Public Sénat*. Voir l'article en ligne « Loyers impayés des casernes : un rapport du Sénat alertait en juillet » sur la situation dégradée de l'immobilier de la gendarmerie » en date 8 octobre 2024 consulté le 14 mai 2025. <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/loyers-impayes-des-casernes-un-rapport-du-senat-alertait-en-juillet-sur-la-situation-degradee-de-limmobilier-de-la-gendarmerie>

la durabilité financière modèle immobilier de la gendarmerie dont le casernement représente pourtant un corollaire de la militarité (§ 1); et ce d'autant plus que ces logements concédés pour nécessité absolue de service, vétustes et brouillant la limite entre vies privée et professionnelle, sont en proie à une désaffectation des gendarmes (§ 2).

### **§ 1 -La remise en question de la durabilité financière du modèle immobilier de la gendarmerie.**

#### a) Le régime juridique du logement concédé par nécessité absolue de service.

Le logement en caserne, tel qu'il existe aujourd'hui au sein de la gendarmerie, s'enracine dans une tradition ancienne forgée dès l'Ancien Régime, lorsque les prévôts et les archers étaient logés chez l'habitant. Cette solution, initialement tolérée, devient progressivement problématique à mesure que le nombre de « gens d'armes » augmente, suscitant une saturation de l'hospitalité contrainte et une dégradation des conditions de vie des populations civiles. Ce contexte conduit l'autorité à institutionnaliser un hébergement spécifique pour les troupes en construisant les premières casernes, dès les années 1690, notamment dans l'est de la France. En 1720, on recense déjà plus de 560 bâtiments de ce type à travers le territoire<sup>258</sup>. Cette dynamique ne cesse de s'amplifier au fil des décennies et s'inscrit dans le l'ordonnance royale du 28 avril 1778 disposant que « *que dans les lieux où les brigades seront casernées, le Chef de chaque brigade & les Cavaliers dont elle sera composée, logent tous dans la caserne ou maison qui sera louée pour en tenir lieu ; qu'ils n'en puissent découcher, excepté dans le cas où le service l'exigera* »<sup>259</sup>. En 1921 une loi vient étendre l'obligation de casernement au corps des officiers au nom de la nécessité impérieuse de maintenir un lien permanent entre les cadres et leurs hommes, de jour comme de nuit, afin de garantir à la fois la réactivité opérationnelle et la cohésion de l'unité<sup>260</sup>. On retrouve dans cet historique les principes fondamentaux qui demeurent aujourd'hui à la raison des casernes de gendarmerie: disponibilité permanente, réponse immédiate aux sollicitations et esprit de corps.

<sup>258</sup> Sylvie CLÉMENT, « Une institution dans la société : l'exemple du logement en caserne des gendarmes », *Les Champs de Mars*, n° 16, 2004/2, p. 185-203.

<sup>259</sup> Ordonnance du Roi concernant la maréchaussée du 28 avril 1778, titre II, art. 17, pp. 209 et 210.

<sup>260</sup> Loi du 22 juillet 1921 portant augmentation des effectifs de la gendarmerie et créant un état-major particulier de la gendarmerie, *JO* du 24 juillet 1921.

La mise en caserne des gendarmes s'est appuyée juridiquement sur le principe de « concession d'un logement pour nécessité absolue de service » (CLNAS) qui apparaît par la voie réglementaire à la sortie de la seconde guerre mondiale<sup>261</sup> et sera repris dans l'actuel code de la propriété des personnes publiques (C3P)<sup>262</sup>. La CLNAS s'applique selon ce dernier à l'ensemble des personnels actifs de la gendarmerie ainsi qu'à leurs familles. L'instruction n° 3000 DEF/GEND/LOG/A.I du 1er février 1985, toujours en vigueur, détaille quant à elle les catégories de personnels bénéficiaires et exclus du dispositif de concession: y ont droit tous les personnels en activité appartenant aux corps des officiers, sous-officiers, aspirants, majors, et les GAV. En sont exclus, en revanche, les élèves gendarmes placés sous le régime de l'internat en cela qu'ils ne peuvent prétendre à un logement pour leurs familles, les musiciens de la Garde républicaine, ainsi que certains personnels spécialisés, comme les scientifiques du contingent, les aumôniers ou encore les assistantes sociales; dont la bonne des activités n'est pas conditionnée par un logement à proximité immédiate du lieu de travail. La CLNAS constitue un acte administratif unilatéral par lequel l'État répond à un besoin fonctionnel en vue de l'exécution du service. Elle engage donc le personnel à exercer les missions pour lesquelles ce logement est concédé, tout en acceptant les sujétions particulières qui y sont liées. Ce régime d'occupation présente un caractère juridique singulier dans la mesure où le gendarme perd sa liberté de choisir son domicile, cette liberté étant subordonnée aux nécessités du service.

Compte tenu de cette sujétion imposée par le service, le logement en gendarmerie fait l'objet d'un régime fiscal dérogatoire, particulièrement favorable au personnel. Ce régime trouve son origine dans la loi de finances rectificative pour 1975 qui, en son article 3, exclut expressément les CLNAS du calcul de l'impôt sur le revenu. Cette disposition est désormais intégrée dans le code général des impôts, lequel précise que, bien que tous les avantages en nature soient normalement imposables, ceux liés à la CLNAS font exception à ce principe<sup>263</sup>. De la même manière, le C3P dispose que seules les concessions accordées au titre de la nécessité absolue de service ouvrent droit à la gratuité du logement nu, la gratuité pouvant également s'étendre, sur décision expresse, à la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité et du

<sup>261</sup> Décret n° 51-888 du 9 juillet 1951.

<sup>262</sup> C3P, art. R2124-65 disposant qu' « une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. ».

<sup>263</sup> Code général des impôts, art. 82.

chauffage<sup>264</sup>. En gendarmerie, la pratique retient que la gratuité accordée couvre systématiquement le logement ainsi que la fourniture d'eau courante<sup>265</sup>.

À partir de ce régime juridique, il est également possible d'effectuer une typologie des casernes de gendarmerie en fonction de la personne morale qui en est les propriétaires. En effet, à partir de 1953, le pouvoir réglementaire ouvre la possibilité pour l'État de loger ses gendarmes dans des biens non domaniaux: « *lorsque les ressources immobilières du département de la guerre sont insuffisantes pour assurer dans des conditions normales le casernement de la troupe et le fonctionnement des services militaires, il peut y être suppléé par location [...]. Les immeubles loués [...] sont considérés comme immeubles militaires* »<sup>266</sup>. Il ressort dès lors que le parc non domanial de logements concédés comprend plusieurs catégories: les casernes prises en location par l'État (le plus souvent à une commune ou un bailleur social), les immeubles réquisitionnés à son profit, les logements pris à bail hors caserne et constituant des annexes de casernement, ainsi que les immeubles ou logements mis gratuitement à la disposition de l'État. Elle envisage même l'hypothèse exceptionnelle dans laquelle le logement pris à bail serait la propriété du militaire lui-même, sous réserve d'une « *insuffisance notoire des autres possibilités locatives locales* ». Cependant, une limite stricte est posée par cette même instruction: il est exclu qu'un militaire se voit concéder, au titre de la nécessité absolue de service, un logement qu'il loue personnellement à l'État<sup>267</sup>.

#### b) Un parc locatif de plus en plus coûteux qui interroge la durabilité du modèle.

Le réseau des 3 728 casernes de la gendarmerie constitue un maillage territorial unique en son genre, assurant une couverture de sécurité et d'ordre public sur des zones étendues avec un volume d'effectifs pourtant contraint. La gestion de ce patrimoine immobilier considérable mobilise des moyens humains, techniques et financiers à la hauteur de ses enjeux dans la mesure où chaque année 923 millions d'euros de crédits budgétaires sont consacrés au parc immobilier de la gendarmerie. Ce dernier représente à lui seul 10,9 millions de mètres carrés de surface utile brute (SUB), soit 73 % de l'ensemble du parc immobilier du ministère de l'Intérieur et de

<sup>264</sup> C3P, art. D. 2124-75-1.

<sup>265</sup> TA de Nîmes, 4e chambre, 13 décembre 2022, n° 2002807.

<sup>266</sup> Décret n° 53-154 du 25 février 1953 portant règlement sur l'administration du domaine du département de la guerre.

<sup>267</sup> Philippe BÉDIEZ, *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe ?*, thèse de doctorat en droit, Université Lille 2, soutenue le 15 novembre 2010.

la surface totale détenue par l'État. Cette proportion illustre la spécificité de la gendarmerie au sein du ministère, en tant que structure à part entière, disposant d'une organisation immobilière autonome et dense<sup>268</sup>.

Le parc locatif représente près de 3000 casernes et une surface de 5,9 millions de m<sup>2</sup>, qui vient compléter un parc domanial de 30 500 logements demeurant insuffisant pour couvrir les besoins d'hébergement et d'activité des 95 000 militaires de l'arme. Le parc locatif se divise entre casernes à double usage, accueillant à la fois logements et locaux de service, et prises à bail individuelles hors caserne, qui logent les militaires à proximité de leur affectation; 12 589 des 48 108 logements du parc locatif sont ainsi loués en dehors des casernes. Ce modèle confère à l'État une souplesse d'implantation mais implique un fort engagement financier, puisque 53 % de la surface immobilière totale de la gendarmerie est détenue par des tiers. À ce titre, la gendarmerie loue non seulement des bâtiments pour l'habitat mais aussi pour ses infrastructures opérationnelles permettant l'accueil du public, les postes de commandement et les lieux de sûreté. Pour financer ce modèle locatif, l'État s'appuie principalement sur les collectivités territoriales, désormais autorisées à construire des casernes à destination de la gendarmerie<sup>269</sup>. Dans ce cadre, il est prévu la signature d'un bail initial de neuf ans à loyer fixe, basé sur un taux de 6 % appliqué au coût de construction, dans la limite d'un plafond actualisé par l'indice du coût de la construction; dispositif conçu pour permettre aux collectivités d'amortir les coûts sans subir d'aléa budgétaire. Des subventions d'investissement sont également mobilisées pour soutenir ces opérations : en 2023, 7 millions d'euros ont été versés à des collectivités ayant mis à disposition 280 logements. Depuis 2016, un schéma complémentaire repose sur les bailleurs, qui construisent des bâtiments financés par emprunt, parfois garanti par les collectivités elles-mêmes<sup>270</sup>. Ce montage, bien qu'introduit plus récemment, a permis de mettre à disposition plus de 500 logements entre 2021 et 2023 comme

---

<sup>268</sup> Bruno BELIN, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'immobilier de la gendarmerie nationale, Sénat, n° 728 (2023-2024), enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2024.

<sup>269</sup> CGCT, art. L. 1311-19.

<sup>270</sup> Décret n° 2016-1884 du 26 décembre 2016, *relatif aux conditions de réalisation et de financement d'opérations immobilières par les offices publics de l'habitat et les sociétés d'habitations à loyer modéré financées par des prêts garantis par les collectivités territoriales et leurs groupements, destinées aux unités de gendarmerie nationale, aux forces de police nationale, aux services départementaux d'incendie et de secours et aux services pénitentiaires*, JO du 28 décembre 2016,

c'est le cas pour exemple de l'EGM 12/9 de Villeneuve d'Ascq, dont les militaires sont logés depuis sa création en 2023 dans le parc HLM du bailleur social lillois Norevie<sup>271</sup>.

Pour l'exercice 2023, sur les 923 millions d'euros ont été alloués aux affaires immobilières de la gendarmerie, la charge locative représentait 590 millions d'euros soit 64 % du budget immobilier de la gendarmerie nationale. L'extension continue du parc locatif de la gendarmerie nationale ces dix dernières années a profondément affecté la structure budgétaire du programme 152 « Gendarmerie nationale » de loi de finance annuelle, en accroissant continuellement la part des crédits consacrés aux loyers. Depuis 2014, la dynamique d'extension du parc immobilier de la gendarmerie repose très largement sur le locatif. En neuf ans, 2 873 logements ont été ajoutés par la voie locative, c'est-à-dire par des mises à disposition de collectivités ou d'organismes d'habitations à loyer modéré. Une telle inertie budgétaire a pour effet de restreindre les marges d'arbitrage du directeur général de la gendarmerie nationale, pourtant responsable du pilotage stratégique du programme 152. Dans un contexte de tension sur les finances publiques, l'augmentation continue des loyers grève les capacités d'investissement du programme et empêche d'envisager un redéploiement vers l'acquisition ou la construction de bâtiments domaniaux, qui offriraient pourtant à long terme une meilleure maîtrise patrimoniale.

En octobre 2024, plusieurs élus locaux des Pyrénées-Orientales alertaient la presse nationale sur l'existence d'importants loyers impayés de la part de la gendarmerie, à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'euros<sup>272</sup>. Dans un contexte de dépenses imprévues liées aux mobilisations en Nouvelle-Calédonie et aux Jeux olympiques de Paris, l'institution se trouvait dans l'impossibilité de rembourser son dû aux municipalités propriétaires des casernes logeant ses personnels. Si l'on imagine bien l'impossibilité pour ces communes de recourir à des procédures d'expulsion, on peut tout de même s'interroger sur l'érosion du lien de confiance avec l'État que de tels incidents peuvent entraîner, laissant craindre que les collectivités locales se détournent des investissements dans la construction de casernes de gendarmerie au profit,

---

<sup>271</sup> « Villeneuve-d'Ascq: des gendarmes et leurs familles à la Maillerie à compter de cet été », *La Voix du Nord*, 6 avril 2023.

<sup>272</sup> France Bleu, « Faute de trésorerie, la gendarmerie ne paye plus ses loyers partout en France », *France Bleu*, 6 avril 2023. [En ligne] Disponible sur : <https://www.francebleu.fr/infos/politique/faute-de-tresorerie-la-gendarmerie-ne-paye-plus-ses-loyers-partout-en-france-8586464>

par exemple, de la création de polices municipales. Il apparaît dès lors que la gendarmerie aurait tout intérêt à réorienter son modèle de casernement en privilégiant les investissements dans son parc domaniale dont la dégradation progressive constitue une « dette grise »<sup>273</sup>, ce qui permettrait d'éviter le renforcement de sa dépendance à des tiers, publics comme privés, pour loger ses personnels.

## § 2 - La désaffectation des personnels pour le casernement comme question existentielle pour l'arme (conclusion de la seconde partie).

Élément le plus caractéristique de l'état militaire, le casernement constitue une limitation de liberté qui peut interpeller. Dans *Surveiller et punir*, Michel FOUCAULT décrivait en 1975 le mode de vie singulier qu'impliquait l'absence de frontière entre le lieu de vie et le lieu de travail, et de la dérive « totalitaire » que pouvait impliquer une telle forme d'habitat. La caserne implique ainsi un brouillage entre le personnel et le professionnel qui est à l'origine d'une désaffectation croissante des gendarmes qu'elle abrite. Sylvie CLEMENT<sup>274</sup> met en exergue que la vie en caserne dépasse largement le cadre logistique d'un simple hébergement, pour constituer un véritable mode de vie structuré et normé reposant sur un ensemble de règles explicites et implicites, issues tant de textes officiels que des pratiques ancrées dans le quotidien des unités. L'institution gendarmerie y régule non seulement les rapports professionnels mais aussi, plus discrètement, les relations sociales et familiales. La caserne est en cela un lieu de socialisation intense, où la communauté des gendarmes se structure autour de rituels collectifs tels que les clubs, les repas de cohésion ou les événements festifs, souvent organisés dans des espaces prévus à cet effet, parfois même aménagés par les gendarmes eux-mêmes. Cette dynamique communautaire est encadrée par des instances formelles, comme le conseil des résidents, et par la figure incontournable du commandant de caserne, qui agit comme un régulateur transversal entre la sphère privée et la sphère professionnelle. Ce modèle d'organisation n'est pas sans conséquences sur l'intimité des personnes concernées. Les dispositifs matériels comme les postes de sécurité à l'entrée des casernes de gendarmerie mobile

---

<sup>273</sup> Sénat, commission des lois, 8 février 2023, n° 321 (2022-2023), Rapport sur la proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

<sup>274</sup> Sylvie CLÉMENT, « Une institution dans la société : l'exemple du logement en caserne des gendarmes », op. cit. p. 185-203.

ou la présence systématique d'un téléphone de service dans les logements incarnent l'imbrication constante entre l'espace personnel et les impératifs du service.

Dans un contexte de montée de l'individualisme et de dégradation structurelles du parc immobilier; le casernement ne constitue plus un élément d'attractivité pour la profession, d'autant plus qu'il implique de plus en plus de vivre dans un logement ne correspondant pas au niveau socio-économique des sous-officier; au dessous de ce qu'à rémunération égale des civils peuvent louer ou acheter dans des pavillons ruraux ou péri-urbains. Cette désaffection se traduit par une propension croissante des gendarmes à ne plus résider dans leur logement de fonction que durant les périodes d'astreinte; le plus souvent sans leurs familles logées dans le civil<sup>275</sup>. Le commandement à par ailleurs pleinement connaissance du problème dans la mesure où en 2020, le DGGN avait dû rappeler par voie de note l'obligation pour les militaires d'effectuer le confinement dans leur logement de fonction. On estime que cette non-utilisation pourrait concerner entre un cinquième et un quart du parc total, bien qu'aucun chiffre officiel ne vienne confirmer avec précision cette proportion<sup>276</sup>.

Comme on l'a vu précédemment l'aspect financier vient s'ajouter aux argument à charge contre la subsistance du casernement des gendarmes. Les évolutions récentes relatives à la limitation des astreintes et à la réduction des contraintes de disponibilité immédiate remettent en cause, dans certains cas, la justification stricte de la concession de logement par nécessité absolue de service. Si cette logique semble aujourd'hui pleinement pertinente uniquement pour les militaires affectés dans les unités opérationnelles, pour qui la réactivité constitue une exigence permanente; François DIEU<sup>277</sup> fait apparaître que sa pertinence est plus discutable pour les personnels affectés dans les structures de commandement, de soutien, dans les écoles, les centres d'instruction ou les formations spécialisées, où la contrainte de service immédiat s'estompe.

---

<sup>275</sup> « De l'attractivité du métier de gendarme », *Union Nationale des Personnels et Retraités de la Gendarmerie*, 2 novembre 2023. [En ligne] Disponible sur : <https://unprg.fr/2023/11/02/de-lattractivite-du-metier-de-gendarme/> (consulté le 11 mai 2025).

<sup>276</sup> Didier LE GAC, Question orale n° 109 : Situation dégradée du parc immobilier de la gendarmerie, 17<sup>e</sup> législature, publiée au *JO* le 28 janvier 2025.

<sup>277</sup> François DIEU, « Gendarmerie et militarité », in *Où va la gendarmerie ?*, Paris : L'Harmattan, coll. Sécurité et Société, 2020, p. 115

La question de la légitimité de ce dispositif se pose aussi pour les militaires de la GM, en raison de la fréquence très élevée de leurs déplacements, atteignant ces dernières années entre 200 et 220 jours par an en moyenne<sup>278</sup>, ce qui rend *de facto* marginale leur présence au sein du logement de fonction. Ce constat est d'autant plus inquiétant que, dans le même temps, la gendarmerie est contrainte de procéder à des prises à bail hors caserne pour près de 12 000 logements, ce qui génère un coût significatif pour le budget de l'institution.

Toutefois, il apparaît que remettre en cause l'exigence du logement en caserne ne relèverait pas d'un simple ajustement logistique, mais reviendrait à entamer un processus de déconstruction de ce qui fait l'essence même du modèle militaire de la gendarmerie. Ce serait fragiliser son ancrage territorial, amoindrir la proximité quotidienne avec la population, et rompre le lien direct entre implantation locale et capacité de réaction immédiate. En réalité, renoncer au casernement reviendrait à adopter, de fait, un mode de fonctionnement proche de celui de la police nationale, où l'astreinte sur place devient matériellement inenvisageable. Or, c'est précisément ce principe d'astreinte permanente, rendu possible par la présence physique des personnels sur leur lieu de vie, qui traduit concrètement l'exigence de disponibilité militaire. Supprimer cette manifestation la plus tangible de la militarité risquerait d'appauvrir la spécificité statutaire de la gendarmerie, en la réduisant aux simples apparences, au décorum des cérémonies et à la culture de la discipline transmise durant la formation. Ce n'est donc pas seulement une question de logement, mais bien une remise en cause de la cohérence d'ensemble d'un modèle institutionnel.

Il ressort de cette seconde partie que la gendarmerie est placée à un point d'équilibre incertain quant à ses orientations futures. D'un côté, les derniers marqueurs concrets de sa militarité, au-delà de la simple sujétion de ses personnels au code de la défense, sont progressivement mis sous tension, à la fois par l'évolution des normes juridiques et par les attentes sociales contemporaines. De l'autre, une atténuation trop marquée de la spécificité militaire exposerait l'institution à une forme de banalisation, la rapprochant du modèle de la police nationale, jusqu'à devenir un doublon administratif difficilement défendable devant l'exigence de rationalité budgétaire. Dans cette perspective, il semble que la gendarmerie doive, dans les années à venir, procéder à des ajustements mesurés de la manière dont elle incarne sa militarité, sans en dévoyer le sens ni en nier les exigences. Ce subtil équilibre sera nécessaire

---

<sup>278</sup> Cour des comptes, *Les forces mobiles*, 2024. Rapport public, S2024-0185

pour maintenir la cohérence de l'engagement de ses personnels et éviter que leur condition d'exercice ne s'éloigne trop des standards du reste des agents publics, au risque de dégrader durablement l'attractivité et la légitimité de l'institution. Malgré ce constat, le modèle français de gendarmerie comporte des avantages comparatifs, reposant sur son adaptation claire aux missions de police militaire et de sa capacité à couvrir densément le territoire dans ses zones rurales et péri-urbaines. Pour que ces derniers persistent, la militarité ne semble pas pouvoir être une variable d'ajustement, mais un principe cardinal qu'il convient de cultiver et de réaffirmer.

## CONCLUSION

### « L'HISTOIRE PEUT S'ARRÊTER LÀ »

« *L'histoire peut s'arrêter là. Elle peut aussi connaître une suite logique, voire une accélération plus ou moins brutale produisant une disparition pure et simple de la gendarmerie* »<sup>279</sup>. François DIEU, professeur des universités en science politique et auteur sans doute le plus prolifique sur la gendarmerie contemporaine, est le premier à rappeler que le dualisme policier français n'a rien de figé. Nous concluons néanmoins ce travail de recherche par le constat que six siècles après l'établissement du tribunal de la connétablie, l'héritière de la maréchaussée est toujours solidement ancrée dans l'architecture de la sécurité intérieure. Par delà son existence, c'est la subsistance de sa militarité et son intérêt que nous avons pu démontrer.

**Une militarité aménagée.** Force militaire accomplissant des missions en contact constant avec le monde civil, la gendarmerie s'est forgée une identité propre qui peut détonner avec celle cultivée par le reste des forces armées desquelles elle s'est quelque peu isolée depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Les gendarmes sont à ce jour les seuls militaires qui ont mené des actions revendicatives de grandes ampleurs; transgressant à plusieurs occasions leur devoir statutaire de neutralité bien loin des habitudes de la *grande muette*. La militarité de la gendarmerie a ainsi semblé aménager l'interdiction syndicale en développant de manière inédite la chaîne de concertation interne à l'institution; en plus de se placer à l'avant-garde de la conquête du droit d'association professionnelle des militaires avec l'arrêt *MATELLY* de la CourEDH. Cette volonté d'atténuer le cantonnement juridique des personnels soumis au statut militaire, et la perte d'appétence pour ce dernier, a pu constituer un terreau favorable à la remise en question du dualisme policier français. Et ce d'autant plus que police et gendarmerie ont été enjoins à se rapprocher dans une optique de rationalisation de l'action publique et de traque des doublons dans la dépense pour la sécurité intérieure; dont la quintessence se retrouve dans le placement de la force militaire sous la tutelle du ministère de l'intérieur en 2009. Néanmoins, malgré des soupçons de dilution dans la culture civile, la militarité de la gendarmerie a survécu à cette révolution institutionnelle, et semble ces dernières années vouloir affirmer sa spécificité statutaire, qui conditionne son existence.

<sup>279</sup> François DIEU. « Où va le système policier français? Vers une fusion police-gendarmerie? », *Revue Lexsociété*, 2025

**Une militarité indispensable.** Si l'état militaire de la gendarmerie est d'abord le fruit de son histoire, il s'avère qu'il est aujourd'hui en parfaite cohérence avec les missions qui sont confiées à ma gendarmerie. Ainsi, sans statut militaire, il semblerait impossible que l'institution couvre aussi densément 95% du territoire et permette la subsistance d'un service public policier de proximité dans les zones rurales. De surcroît, alors que la France fait le choix de se réarmer face au retour de la guerre son continent, la gendarmerie semble à même d'occuper un rôle pivot dans le continuum de sécurité et de défense, en effectuant naturellement la liaison entre la lutttes contre les menaces intérieures et extérieures. Aussi, le système français de gendarmerie, qui est bien souvent le modèle d'inspiration des forces armées chargées de missions de police ailleurs dans le monde, est propice à la collaboration entre États qui en sont dotés; un atout pour la construction d'une Europe de la défense.

**Une militarité à rénover.** Le souvenir des lettres anonymes de 1989 et des gendarmes en colère de 2001 est loin et la gendarmerie n'a plus été sujet depuis à de larges mouvements contestataires pour dénoncer le décrochage de la condition militaire. Pour autant, le regard extérieur peut continuer à s'interroger sur l'iniquité qui subsiste entre les gendarmes et le reste des agents publics, notamment à l'égard du temps de travail. La disponibilité est un corollaire de l'état militaire, elle est d'ailleurs constitutive du principe à valeur constitutionnelle de libre disposition de la force armée, et permet à la gendarmerie de fonctionner avec un nombre restreint de personnels dans des zones à faible activité. Toutefois, son manque d'encadrement réglementaire peut amener à des dérives qui s'exposent graduellement dans l'espace public malgré la mise en place récente d'un repos physiologique obligatoire respectueux du cadre européen; la rédaction de *France Télévision* consacrait ainsi un reportage en avril 2025 sur la hausse des démissions des gendarmes avant de faire valoir leur droit à la retraite, notamment eu égard à leur charge de travail qui dépasse largement le cadre commun des 35 heures<sup>280</sup>. Si elle est indispensable pour permettre la montée en puissance de la réponse de la gendarmerie en cas de crise, la disponibilité gagnerait à être mieux régulée en temps normal; comme c'est le cas en Espagne où le temps de travail des militaires de la *Guardia civil* est soumis, en dehors des circonstances exceptionnelles, à une limite hebdomadaire de 37 heures et où les heures

---

<sup>280</sup> « "Il m'est arrivé de faire 105 heures en une semaine" : de plus en plus de gendarmes raccrochent le képi », *Franceinfo*, 2024. Disponible sur [https://www.franceinfo.fr/societe/armee-securite-defense/il-m-est-arrive-de-faire-105-heures-en-une-semaine-d-e-plus-en-plus-de-gendarmes-raccrochent-le-kepi\\_7195524.html](https://www.franceinfo.fr/societe/armee-securite-defense/il-m-est-arrive-de-faire-105-heures-en-une-semaine-d-e-plus-en-plus-de-gendarmes-raccrochent-le-kepi_7195524.html) (consulté le 15 mai 2025).

supplémentaires sont comptabilisées et rémunérées. Une telle mesure pourrait être salvatrice pour l'attractivité de la profession de gendarme, alors que l'institution est en proie à une fuite de ses effectifs vers les polices municipales notamment.

Il semble finalement que deux choix s'offrent désormais à la gendarmerie nationale. Le premier serait celui du *statu quo*: estimer que la position qu'elle occupe est arrivée à maturité en dépit des éléments susmentionnés. Le risque étant d'invisibiliser les malaises qui subsistent dans l'arme et d'éroder à nouveau l'attachement des gendarmes à leur statut. L'autre choix serait celui de continuer dans la voie de l'affirmation de la singularité militaire, pour exemple en systématisant les entraînements communs avec les autres composantes de la défense nationale pour assurer une réelle interopérabilité; et ce tout en adaptant le statut à l'évolution du rapport de la société au travail. Le point d'équilibre serait, certes, dur à trouver entre la consolidation de la militarité et le rapprochement vers le droit applicable au reste des agents publics. Néanmoins cette ligne de crête permettrait à la gendarmerie d'être à nouveau à l'avant-garde de la modernisation de la condition militaire, tout en étant en paix, durablement, avec son statut.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages :

- BALCAEN, Jocelyn et DUPUIS, Benoît, *La Gendarmerie belge : souvenirs d'un corps d'élite : 1796-2000*, s.l. : s.n., 2001.
- BERLIÈRE, Jean-Marc, *Polices des temps noirs. France 1939-1945*, Paris : s.n., s.d.
- BERLIÈRE, Jean-Marc, DENYS, Catherine, KALIFA, Dominique et MILLIOT, Vincent (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008.
- CALBIAC, Romain et FARDE, Guillaume, *Le continuum de sécurité nationale : Quelles externalisations pour demain ?*, 2020.
- DIEU, François, *Études sur la gendarmerie : Regard sociologique sur une institution à l'épreuve du changement social*, Paris : L'Harmattan, 2021.
- DIEU, François, *La Gendarmerie. Secrets d'un corps*, Bruxelles : Complexe, coll. « Théorie politique », 2002, 334 p.
- DIEU, François, *L'identité du gendarme*, Paris : L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2018, 211p.
- DIEU, François, *Où va la gendarmerie*, Paris : L'Harmattan, 2022.
- DIEU, François, *Sociologie de la sécurité*, Paris : L'Harmattan, coll. « République et sécurité », 2021, 258 p.
- DIEU, François, CABON, Sarah-Marie et LATOUR, Xavier, *La gendarmerie outre-mer. Diversité territoriale et singularité institutionnelle. Le cas de la Polynésie française*, Paris : L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2019, 145 p.
- HOUTE, Arnaud-Dominique et LUC, Jean-Noël (dir.), *Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours*, Paris : Presses universitaires de Paris-Sorbonne, 2016.
- LATOUR, Xavier (dir.), *La gendarmerie dans l'État*, Paris : L'Harmattan, coll. « Sécurité et société », 2021, p. 159-174.
- LIZUREY, Richard, *Gendarmerie nationale. Les soldats de la loi*, Paris : Presses Universitaires de France, 2006.
- LUC, Jean-Noël, *Histoire des gendarmes : de la maréchaussée à nos jours*, 2018.
- PHILIPPOT, Georges (dir.), *La Gendarmerie, les gendarmes et la guerre*, Paris : L'Harmattan, 2021.

### Travaux de recherche :

- ALFANO Nicolas, *De l'autorité au soutien : rôles et usages des rôles dans le commandement en gendarmerie départementale*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Aix-Marseille Université, 2018.

BACCHETTA Clara, *La liberté d'expression professionnelle des militaires*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 13, 2000.

BÉDIEZ Philippe, *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe ?*, thèse de doctorat, Université Lille 2 – Droit et Santé, 2010.

D'HAUTEFEUILLE Joseph, *De « La Voix » à « L'Essor », la Gendarmerie nationale au prisme de sa presse corporative 1946-1958*, mémoire de maîtrise en histoire contemporaine, Paris, Service historique de la défense, 2004.

FAUCON Sung-Dae, *La gendarmerie, au sein des forces de sécurité, face à la montée en puissance des intercommunalités dans les territoires*, thèse de doctorat en droit public, Aix-Marseille Université, 2022.

MEUNIER Dimitri, *La Gendarmerie et la LOLF*, thèse de doctorat en droit, Université Paris 5, 2009, sous la direction de Xavier Cabannes.

QUAGLIERINI Bertrand, *Le militaire : entre citoyen, agent public et soldat*, thèse de doctorat en droit public, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2017.

## Articles universitaires :

### REVUE DÉFENSE NATIONALE:

BARDY Pierre-Yves, « Les gendarmeries peuvent-elles contribuer à sauver l'Europe ? », *Revue Défense nationale*, 2017/8, n° 803, pp. 67-72.

DIEU François, « La Gendarmerie : une quatrième armée ? », *Revue Défense nationale*, n° 570, décembre 1995, pp. 174-176.

GRANDI Fabrice, « Gendarmeries africaines et Gendarmerie nationale française : d'une coopération traditionnelle à un partenariat rénové », *Revue Défense nationale*, 2016/7, n° 792, pp. 48-52.

KLEN Michel, « Ouvéa, l'histoire vraie », *Revue Défense nationale*, n° 758, mars 2013, pp. 130-132.

MOREAU DE BELLAING Amaury, « Les APNM, ça me concerne ! », *Revue Défense nationale*, 2016/5, n° 790, pp. 65-69.

PESQUEUR Michel et TENENBAUM Élie, « Les défis de la "haute intensité" : enjeu stratégique ou capacitaire ? », *Revue Défense nationale*, n° 830, mai 2020.

SINTIVE Jean-Christophe, « Gendarmerie nationale, le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation », in *2020 : chocs stratégiques – Regards du CHEM – 69e session*, *Revue Défense nationale*, 2020, p. 93.

VALTAUD Alain, « La condition militaire en France de 1945 à nos jours », *Revue Défense nationale*, 2018/3, n° 808, pp. 20-28.

VINOT Jude, « La disponibilité : une singularité militaire en question », in *Un monde en turbulence – Regards du CHEM 2019 – 68e session, Revue Défense nationale*, 2019, pp. 237-251.

#### AUTRES PUBLICATIONS:

ARCUDI Giovanni et SMITH Michael E., « The European Gendarmerie Force: a solution in search of problems ? », *European Security*, vol. 22, n° 1, 2013, pp. 1-20.

ARGOUD Jean-Marie, « Armée et droit syndical. Les conséquences de l'arrêt MATELLY de la Cour européenne des droits de l'homme », *Droits*, 2015/1, n° 61, pp. 171-184.

BACCHETTA Claire, « La liberté d'association professionnelle dans les armées », *Les Champs de Mars*, n° 9, 2001, pp. 73-96.

BARDY Pierre-Yves, « Les gendarmeries peuvent-elles contribuer à sauver l'Europe ? », *Revue Défense nationale*, 2017/8, n° 803, p. 67-72.

BELLESCIZE Ramu de, « La réforme du statut général des militaires », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 2, 2006, pp. 349-373.

BLOT Frédérique et COURCELLE Thibault, « “Bien observer sans se faire remarquer”, est-ce toujours possible avec la RGPP ? Le rôle social et l'implantation territoriale de la gendarmerie en question », *Sciences de la société*, n° 86, 2012, pp. 14-33.

BODY-GENDROT Sophie et al., « Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France : Les villes en France et la sécurité », *Déviance et Société*, vol. 25, n° 4, 2001, pp. 377-402.

CHEVREL Yves et MASSERET Olivier, « La gendarmerie, acteur paradoxal de la “sécurité intérieure-extérieure” », *Revue internationale et stratégique*, 2005/3, n° 59, pp. 57-70.

CLÉMENT Sylvie, « Une institution dans la société : l'exemple du logement en caserne des gendarmes », *Les Champs de Mars*, n° 16, 2004/2, p. 185-203.

COURANT Dimitri, « Délibération et tirage au sort au sein d'une institution permanente. Le Conseil supérieur de la fonction militaire (1968-2016) », *Participations*, n° 23, vol. 2019/1, 2019, pp. 61-91.

CURSOUX-BRUYÈRE Sandrine, « L'armée française et le secret : contribution à l'étude d'un régime juridique dérogatoire », *Les Cahiers de droit*, vol. 56, n° 3-4, septembre-décembre 2015, pp. 355-388.

DAUGÉRIAS Frédéric, « Le régiment de cavalerie de la Garde républicaine », *In Situ*, n° 27, 2015.

DIEU François, « L'hybridation des acteurs policiers français : Vers un nouveau dualisme policier ? », *Sciences & Actions Sociales*, n° 16, 2021/3, pp. 24-52.

DURAND Franck, « La Force de gendarmerie européenne : contribution à l'Europe de la sécurité », in GOHIN Olivier et DURAND Franck (dir.), *Annuaire 2017 du droit de la défense et de la sécurité*, 2017.

GALERA Yann, « Les prévôtés vues par les Poilus », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, vol. 210, n° 2, 2003, p. 111.

LANIEL Sylvain, « L'évolution du "pilier défense" de la Gendarmerie au cours du dernier quinquennat », *Revue Défense nationale*, 2017/5, n° 800, pp. 39-43.

LAVIALLE Christian, « L'affaire "des paillotes" et la domanialité publique », *Revue française de droit administratif*, 2005, p. 105.

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, « Le syndicalisme policier français », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice, n° 32, novembre 2015, pp. 118-131.

MATELLY Jean-Hugues, MOUHANNA Christian, MUCCHIELLI Laurent, « Feu la Gendarmerie nationale », *Pouvoirs Locaux*, 2009, n° 80, pp. 12-14.

MILLET Jérôme, « Le temps de travail des militaires de la Gendarmerie nationale », in *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Paris : Mare & Martin, 2017, p. 285.

MILLET Jérôme, « Le dualisme policier a-t-il un fondement constitutionnel ? », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, 2015.

NOÛS Camille, « Mobilisations policières », *Sociétés contemporaines*, vol. 116, n° 4, 2019, pp. 47-65.

OCQUETEAU François et CARRER Fabien, « Commissaires de police italiens et français. De la comparaison de deux fonctions d'encadrement en mutation », *Droit et société*, n° 66, vol. 2, 2007, pp. 475-477.

PRIMOSCH Edmund G., « The Roles of United Nations Civilian Police (Uncivpol) within United Nations Peace-Keeping Operations », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 43, 1994, pp. 425-431.

RODRIGUEZ Christian, « S'adapter au contexte : le retour de la défense opérationnelle du territoire (DOT) », *Administration*, 2024/3, n° 283, pp. 67-69.

USÉO Stéphane, « Pourquoi une prévôté ? », *Inflexions*, 2010/3, n° 15, pp. 83-90.

## **Documents officiels :**

### **CONSTITUTION:**

DDHC, art 15.

Constitution du 4 octobre 1958, art. 5, 15, 20 et 21.

### **TRAITÉS EUROPÉENS.**

CEDH, art. 11.

TUE, art. 42 à 46.

TFUE, art 153.

### **DIRECTIVES**

Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

### **LOIS ET ORDONNANCES**

Loi du 16 février 1791 relative à l'organisation de la gendarmerie nationale.

Loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée, JO du 17 août 1872.

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JO du 6 avril 1884.

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, JO du 2 juillet 1901.

Loi du 22 juillet 1921 portant augmentation des effectifs de la gendarmerie et créant un état-major particulier de la gendarmerie, JO du 24 juillet 1921.

Ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, JO du 11 août 1944.

Loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969 relative à la décentralisation et à l'organisation des forces armées, JO du 23 novembre 1969.

Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, JO du 2 août 2001.

Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 relative à la modernisation de la gestion publique, JO du 19 juin 2004.

Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005, JO du 26 mars 2005.

Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, JO du 5 août 2009.

Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 relative à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme, JO du 30 juillet 2015.

Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, JO du 1er mars 2017.

### **ACTES RÉGLEMENTAIRES :**

Décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie.

Décret n° 53-154 du 25 février 1953 portant règlement sur l'administration du domaine du département de la guerre.

Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, JO du 22 mars 1986.

Décret n° 2002-184 du 14 février 2002 relatif aux conditions d'exercice de certaines fonctions dans les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, JO du 15 février 2002.

Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, JO du 16 mai 2002.

Décret du 8 novembre 2004 portant nomination du directeur général de la gendarmerie nationale et élévation aux rang et appellation de général d'armée dans la 1re section d'un officier général, JO du 9 novembre 2004.

Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, JO du 1er juin 2007.

Décret n° 2008-953 du 12 septembre 2008 portant statut particulier des corps de sous-officiers et officiers mariniers de carrière des armées et du soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale.

Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

Décret n° 2016-1884 du 26 décembre 2016 relatif aux conditions de réalisation et de financement d'opérations immobilières par les offices publics de l'habitat et les sociétés d'HLM financées par des prêts garantis par les collectivités territoriales, destinées aux unités de gendarmerie nationale, forces de police, services d'incendie et de secours et services pénitentiaires, JO du 28 décembre 2016.

Arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

Arrêté du 25 mars 2021 relatif au recrutement des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, JO du 31 mars 2021.

Arrêté du 17 septembre 2024 relatif à la chaîne de concertation au sein de la gendarmerie nationale, JO du 17 septembre 2024.

Circulaire du 31 juillet 1946 créant des brigades de recherches de gendarmerie.

Circulaire n° 39000/ARM/GEND/DPMGN/SDC/BFORM relative à la préparation physique opérationnelle et à la pratique du sport par les militaires de la gendarmerie nationale, signée le 4 janvier 2018, Bulletin officiel des armées n° 4 du 1er février 2018.

Circulaire du 10 juin 2011 relative à la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires.

Instruction n° 200000/GEND/DOE/SDEF/BSOP du 26 juillet 2022 relative à la gestion de l'ordre public par les unités de la gendarmerie nationale.

Instruction provisoire n° 36132/GEND/DOE/SDSPSR/BSP du 8 juin 2016 relative au temps de repos physiologique dans les unités de la gendarmerie nationale.

**DÉCISIONS CONSTITUTIONNELLES :**

CC, décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014

CC, décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015

CC, décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier 2019

**JURISPRUDENCE EUROPÉENNE :**

Cour EDH, requête n° 4464/70, 27 octobre 1975, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*

Cour EDH, requête n° 10609/10, 2 octobre 2014, *Matelly c. France*

CJCE, aff. jointes C-397/01 à C-403/01, 5 octobre 2004, *Pfeiffer e.a.*

CJUE, aff. C-243/09, 14 octobre 2010, *Fuß*

CJUE, aff. C-742/19, 15 juillet 2021, *B. K. c. Republika Slovenija*

**JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE :**

CE, 12 janvier 2011, *M. MATELLY*, n° 338461.

CE, 11 décembre 1908, *Association professionnelle des employés civils de l'administration centrale du ministère des Colonies c/ Dépasse*,

CE, Ass., 17 déc. 2021, n° 437125, *Rec. Lebon*, 2021, note Dalloz, « L'organisation du temps de travail au sein de la gendarmerie ne méconnaît pas le droit européen ».

CE, Ass., 21 avr. 2021, n° 393099, *French Data Network*.

TA de Nîmes, 4e chambre, 13 décembre 2022, n° 2002807.

**RAPPORTS OFFICIELS :**

Sénat, *Les droits politiques et syndicaux des personnels militaires*, Études de législation comparée, n° 105, 2002

Sénat, *Garde civile et Arme des carabiniers : Quels enseignements pour la Gendarmerie nationale ?*, rapport d'information n° 266 (2003-2004), Philippe François, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 14 avril 2004

Sénat, *Quel avenir pour la gendarmerie ?*, rapport d'information n° 271 (2007-2008), déposé le 10 avril 2008

Sénat, *Rapport sur la proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique*, commission des lois, n° 321 (2022-2023), 8 février 2023

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'immobilier de la gendarmerie nationale*, n° 728 (2023-2024), enregistré à la présidence du Sénat le 10 juillet 2024

Cour des comptes, *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, rapport public, 2013

Cour des comptes, *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales*, rapports publics thématiques, rééditions février 2011, juin 2021 et janvier 2025

Cour des comptes, *L'équipement des forces de l'ordre – Un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018

Cour des comptes, *Le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur*, rapport demandé par la commission des finances du Sénat, 30 juin 2021

Cour des comptes, *Le dialogue social dans la police nationale. Exercices 2018-2023*, Observations définitives, Quatrième chambre, première section, délibéré le 13 janvier 2025

Cour des comptes, *Les forces mobiles*, rapport public, S2024-0185, 2024

Cour des comptes, *La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales*, réf. n° 71735, 2015

Roland Carraz et Jean-Jacques Hyst, *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*, Assemblée nationale et Sénat, 1998

Anne-Marie Escoffier et Alain Moyne-Bressand, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale*, Assemblée nationale et Sénat, 2011

Georges Lemoine, *Rapport d'information sur les conditions de vie et de travail dans la Gendarmerie*, Commission de la Défense nationale et des Forces armées, Assemblée nationale, octobre 1989

Jean Bachelet et Jean Champey, *Le rôle et la place du personnel civil au sein du ministère de la Défense*, rapport au ministre de la Défense, Assemblée nationale, 2003

Inspection générale de l'administration, *Évaluation du fonctionnement du SGAMI dans la zone de défense et de sécurité Ouest*, mai 2019

Alexandre Jevakhoff et Julien Chartier, *Régimes dérogatoires à la durée légale de travail de 1 607 heures par an pour la fonction publique de l'État*, Inspection générale des finances, février 2019.

### **Articles de presse :**

Françoise CHAPTAL, « Les militaires allemands bien soutenus », *Libération*, 14 juillet 2004

Jacky DURAND, « Le gendarme et les épaulettes », *Libération*, 3 décembre 2004

Antoine ALBERTINI, « Réforme de la police judiciaire : mobilisation inédite à Paris pour protester contre le projet », *Le Monde*, 12 octobre 2022

« Alors que de nouvelles "lettres anonymes" sont publiées, la direction de la gendarmerie en appelle au "respect de l'institution" », *Le Monde*, 12 août 1989

« Police : La FASP répond "bravo et banco" au Premier ministre », *Le Monde*, 14 octobre 1989

« Gendarme blessé près de Pau : la piste de l'ETA privilégiée », *Le Monde*, 20 novembre 2001

« Corse : la caserne de gendarmerie de Péri a été mitraillée », *Le Monde*, 4 décembre 2001

« Pour la première fois, les gendarmes en colère manifestent en tenue », *Le Monde*, 5 décembre 2001

Matthieu SUC, « Un premier syndicat bien policé pour les gendarmes », *Le Monde*, 30 décembre 2014

Franck JOHANNÈS, « Le gendarme poète suspendu s'inquiétait que Sarkozy "sur lui fasse son pipi" », *Le Monde*, 6 avril 2010

« Mobilisation pour une indemnité de déplacement : des CRS se font porter pâle », *L'Express*, 21 septembre 2017

« Les femmes de gendarmes lancent une association », *Le Nouvel Observateur*, 18 mai 2000

Clément GIULIANO, « Substitution de personnels actifs : pour l'IGA, l'objectif fixé par Gérard Collomb sera difficile à atteindre », *AEF Info*, 2 février 2018

Marc WATIN-AUGOUARD, « Sauvegardons la militarité de la gendarmerie », *Le Journal du Dimanche*, 8 juin 2019.

Jean-Pierre BOSSER, « La singularité du métier de soldat », *Le Figaro*, 28 février 2018.

Jean-Dominique MERCHET, « Gilets jaunes : la Gendarmerie a fait preuve d'une capacité exceptionnelle de mobilisation », *L'Opinion*, 11 décembre 2018.

« Villeneuve-d'Ascq: des gendarmes et leurs familles à la Maillerie à compter de cet été », *La Voix du Nord*, 6 avril 2023.

### **Discours et lettres officiels :**

Nicolas SARKOZY, *Déclaration sur les efforts en faveur de la sécurité intérieure, notamment le rapprochement de la police et de la gendarmerie*, prononcée à Paris le 29 novembre 2007, disponible sur [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Déclarations sur la mise en place de la concertation sur la gendarmerie et les mesures décidées après la réunion des commissions*, prononcée à Paris le 23 août 1989, disponible sur [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

## Ressources en ligne :

Encyclopædia Universalis, « *France. Grogne dans la gendarmerie. 16-28 août 1989* », *Encyclopædia Universalis*, [en ligne],

<https://www.universalis.fr/evenement/16-28-aout-1989-grogne-dans-la-gendarmerie/>, consulté le 17 avril 2025.

France Bleu, « *Faute de trésorerie, la gendarmerie ne paye plus ses loyers partout en France* », *France Bleu*, 6 avril 2023, [en ligne],

<https://www.francebleu.fr/infos/politique/faute-de-tresorerie-la-gendarmerie-ne-paye-plus-ses-loyers-partout-en-france-8586464>, consulté le 11 mai 2025.

Gendarmerie nationale, « *La concertation, un outil précieux pour le commandement* », *GendInfo*, [en ligne],

<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/dossiers/agir-ensemble-depuis-30-ans/la-concertation-un-outil-precieux-pour-le-commandement>, consulté le 13 mai 2025.

Gendarmerie nationale, « *La prévôté, racine et ancrage militaire de la gendarmerie* », *GendInfo*, [en ligne],

<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/dossiers/la-gendarmerie-a-l-international/la-prevote-racine-et-ancrage-militaire-de-la-gendarmerie>, consulté le 13 mai 2025.

Gendarmerie nationale, « *Prévôts : des gendarmes aux côtés de nos armées en opérations extérieures* », *GendInfo*, 2022, [en ligne],

<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/actualites/2022/prevots-des-gendarmes-aux-cotes-de-nos-armees-en-operations-exterieures>, consulté le 13 mai 2025.

Gendarmerie nationale, « *Rencontre du Président de la République avec les gendarmes déployés au poste frontière de Rafah* », *GendInfo*, 2025, [en ligne],

<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/actualites/2025/rencontre-du-president-de-la-republique-avec-les-gendarmes-deployes-au-poste-frontiere-de-rafah>, consulté le 13 mai 2025.

INA, « *Jean-Pierre Chevènement et les gendarmes* », *INA Éclaire Actu*, vidéo, 1989, [en ligne],

<https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/cab89034522/jean-pierre-chevenement-et-les-gendarmes>, consulté le 17 avril 2025.

La sécurité intérieure en chiffres, « *Policiers et gendarmes, où êtes-vous ?* », *data-securite-interieure.com*, 29 juillet 2018, [en ligne], <https://www.data-securite-interieure.com>, consulté le 11 mai 2025.

MORÉAS, Georges, « *Police + gendarmerie = x* », *Le Monde*, blog *POLICEtetera*, 26 octobre 2007, [en ligne], <https://www.lemonde.fr/blog/moreas/2007/10/26/police-gendarmerie-x/>, consulté le 11 mai 2025.

Union Nationale des Personnels et Retraités de la Gendarmerie (UNPRG), « *De l'attractivité du métier de gendarme* », *UNPRG.fr*, 2 novembre 2023, [en ligne],

<https://unprg.fr/2023/11/02/de-lattractivite-du-metier-de-gendarme/>, consulté le 11 mai 2025.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	7
<b>Première partie: La construction progressive de la militarité « aménagée » de la gendarmerie..</b>	<b>17</b>
<b>CHAPITRE I: L'émergence d'aménagements à l'interdiction syndicale et associative:</b>	
<b>première spécificité de la gendarmerie au sein des forces armées.....</b>	<b>18</b>
<i>Section 1. La militarité en crise: les manifestations de la perte d'appétence des gendarmes pour leur statut au tournant du XXIème siècle.....</i>	<i>18</i>
§ 1 - L'interdiction syndicale comme symbole du cantonnement juridique des militaires.....	18
§ 2- Une interdiction appliquée aux gendarmes qui tranche avec la « cogestion » syndicale de la police nationale.....	22
§ 3- L'apparition de mouvements sociaux dans la gendarmerie, vecteur de son isolement au sein des forces armées.....	24
a) Les lettres anonymes de l'été 1989 comme première expression de la contestation des gendarmes.....	24
b) La fronde des « gendarmes en colère » en 2001.....	27
c) Réminiscences du mouvement de 2001 et prise de distance du reste forces armées.....	28
<i>Section 2. La gendarmerie, laboratoire d'un dialogue institutionnalisé inédit dans les forces armées.....</i>	<i>30</i>
§1 - Les gendarmes à l'avant-garde de la conquête récente de la liberté d'association des militaires.....	30
a) Une parole déléguée: le poids historique des associations de retraités et de familles dans le dialogue social de la gendarmerie.....	30
b) La jurisprudence MATELLY contre France: un tournant dans la reconnaissance de la liberté d'association des militaires porté par un officier de gendarmerie.....	32
c) L'APNM, palliatif à l'interdiction des syndicats pour répondre à l'arrêt MATTELY...	35
§2 - L'instauration du modèle le plus poussé de chaîne de concertation au sein des forces armées.....	36
a) La concertation, un schéma de dialogue social propre aux militaires.....	36
b) Au sein de la gendarmerie, l'instauration inédite d'une chaîne de concertation territoriale.....	38
<b>CHAPITRE II: Le rapprochement avec la police nationale comme matrice de l'atténuation de la singularité militaire de la gendarmerie.....</b>	<b>41</b>
<i>Section 1. La militarité au défi de la rationalisation de l'action publique dans les années 2000.....</i>	<i>41</i>
§1 - La genèse intellectuelle et juridique de la fin de l'isolement organisationnel de la gendarmerie.....	42
a) Le rapprochement financier des deux forces de sécurité à la faveur de la LOLF.....	42
b) Un rattachement juridique graduel à l'intérieur via l'autorité préfectorale et la départementalisation de la sécurité publique.....	44
§2 - Un rapprochement lacunaire des deux forces en dépit de la loi du 3 août 2009.....	45
a) Une loi qui parachève le rattachement organique à Beauvau.....	45

b) La très relative mutualisation de la police scientifique et des fonctions de soutien.....	47
<b>Section 2. L'émergence d'une culture commune avec la police nationale qui n'atteint pour l'instant pas le statu-quo.....</b>	<b>49</b>
§1 - Le phénomène discontinu de « civilianisation » de la gendarmerie.....	49
a) Une hausse de la part des personnels civils à relativiser.....	49
b) Le CSTAGN: à mi-chemin entre militaire et civil ?.....	51
c) Un rapprochement avec les carrières policières par la mise en œuvre du PAGRE.....	53
§2 - Les limites de l'hybridation: une force qui demeure attachée à sa singularité militaire.....	54
a) De l'usage des armes à la déontologie, une mise en commun des régimes juridiques des deux forces.....	54
b)...qui n'érode pas l'attachement des gendarmes à leur militarité (conclusion de la première partie).....	56
<b>Seconde partie: La nécessaire adaptation du cadre juridique de la militarité pour assurer sa pérennité.....</b>	<b>58</b>
<b>CHAPITRE I: Les fondements de l'efficacité du modèle militaire de la gendarmerie.....</b>	<b>59</b>
<b>Section 1. L'avantage comparatif du fonctionnement militaire des unités en zones rurales et périurbaines.....</b>	<b>60</b>
a) « Un policier pour 0,77 gendarme »: la disponibilité, corollaire du fonctionnement frugal de la gendarmerie en ressources humaines.....	60
b) Une architecture basée sur la proximité et la polyvalence qui permet de couvrir près de 95% du territoire.....	62
§ 2 - Une répartition des zones de compétence mise à mal par la périurbanisation.....	65
a) Une répartition des compétences héritière du régime de Vichy marquée par la rigidité.....	65
b) Au fil de la péri-urbanisation, l'émergence de discontinuités au sein des zones de compétences malgré le palliatif de la « CORAT ».....	66
c) Étude d'un modèle alternatif de coordination: l'exemple italien du questeur face aux limites du zonage français.....	68
<b>Section 2. La place clef de la gendarmerie dans la construction d'un continuum de sécurité nationale.....</b>	<b>69</b>
§ 1 -Un corps à l'intersection des sécurités intérieures et extérieures.....	69
a) La gendarmerie au service de la défense sur le territoire national.....	69
b) La prévôté, force essentielle pour la bonne conduite des OPEX et des opérations sous mandats internationaux.....	74
§ 2 - L'internationale des gendarmes: un cadre propice à la coopération entre États dotés de police à statut militaire.....	76
a) Les FGE comme instance clef de la construction d'une Europe de la défense.....	76
b) La gendarmerie comme outil propice à la coopération contre l'internationalisation du crime.....	78
<b>CHAPITRE II: La nécessité de repenser la militarité pour assurer la pérennité de la gendarmerie.....</b>	<b>82</b>

<b><i>Section 1. Le temps de travail des militaires de la gendarmerie à l'épreuve du droit européen.....</i></b>	<b>82</b>
§ 1 -Une situation exorbitante du droit de la fonction publique source d'iniquité ?.....	82
a) Une organisation fondée sur la disponibilité statutaire et la réversibilité des positions de service.....	83
b) Une iniquité flagrante avec les policiers.....	85
§ 2 -L'application partielle de la directive 2003/88 au nom libre disposition de la force armée....	86
a) Les principes cardinaux de la directive « temps de travail » et son applicabilité.....	86
b) Une directive jugée inopérante pour les astreintes dans le sillage de l'arrêt French data network.....	87
c) La possibilité d'un aménagement du principe de disponibilité contre le décrochage de la condition des gendarmes.....	89
<b><i>Section 2. Le casernement: la fin programmée d'un corollaire de la militarité ?.....</i></b>	<b>90</b>
§ 1 -La remise en question de la durabilité financière du modèle immobilier de la gendarmerie.	91
a) Le régime juridique du logement concédé par nécessité absolue de service.....	91
b) Un parc locatif de plus en plus coûteux qui interroge la durabilité du modèle.....	93
§ 2 - La désaffectation des personnels pour le casernement comme question existentielle pour l'arme (conclusion de la seconde partie).....	96
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>100</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>103</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>112</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>115</b>

## ANNEXE 1: Corps et grades de la gendarmerie nationale

<b>Corps</b>	<b>Grade</b>
<b>Officiers généraux</b>	Général d'armée
	Général de corps d'armée
	Général de division
	Général de brigade
<b>Officiers supérieurs</b>	Colonel
	Lieutenant-colonel
	Commandant
<b>Officiers subalternes</b>	Capitaine
	Lieutenant
	Sous-lieutenant
	Élève officier
<b>Grade unique</b>	Major
<b>Sous-officiers supérieurs</b>	Adjudant-chef
	Adjudant
<b>Sous-officiers subalternes</b>	Maréchal des logis-chef
	Gendarme (de carrière)
	Gendarme (sous contrat)
	Élève-gendarme
<b>Gendarmes Adjoints Volontaires</b>	Maréchal des logis
	Brigadier-chef
	Brigadier
	Gendarme adjoint 1re classe
	Gendarme adjoint 2e classe

## ANNEXE 2: Les personnels civils de la gendarmerie nationale

### Répartition des personnels civils de la gendarmerie nationale

Catégorie de personnel	Nombre	%
Officiers et sous-officiers de gendarmerie	80 038	81,8 %
Officiers et sous-officiers du corps militaire de soutien technique et administratif	5 187	5,3 %
Gendarmes adjoints volontaires	12 602	12,9 %
<b>Total personnels militaires</b>	<b>97 827</b>	<b>95,6 %</b>
<b>Personnels civils</b>	<b>4 484</b>	<b>4,4 %</b>
<b>Total personnels gendarmerie</b>	<b>102 311</b>	<b>100 %</b>

### Répartition des fonctionnaires par catégorie :

Catégorie	Nombre	%
Catégorie A	271	6 %
Catégorie B	703	15,7 %
Catégorie C	2 791	62,3 %

### Répartition par statut

Statut	Nombre	%
Fonctionnaires	3 765	84 %
Ouvriers de l'État	384	8,5 %
Contractuels	335	7,5 %

### Répartition par filière

Filière	Nombre	%
Filière administrative	2 389	63,5 %
Filière technique	1 376	36,5 %

**Source:** François DIEU, *Études sur la gendarmerie : Regard sociologique sur une institution à l'épreuve du changement social*, Paris : L'Harmattan, 2021.

### ANNEXE 3: Organisation de la gendarmerie nationale

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**  
(ET MINISTÈRE DES ARMÉES POUR LES  
GENDARMERIES SPÉCIALISÉES)

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA  
GENDARMERIE NATIONALE**

