



PROGRAMME
INDUSTRIE
DE DÉFENSE &
DE SÉCURITÉ

L'INDISPENSABLE RÉFORME DES RÉQUISITIONS DU CODE DE LA DÉFENSE

Pascal Dupont / Commissaire général des armées (2S),
chercheur associé à l'IRIS,
professeur associé à l'Université de Lille

Novembre 2024



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Pascal Dupont / Commissaire général des armées (2S),
professeur associé à l'Université de Lille et chercheur associé
à l'IRIS

Pascal Dupont est Commissaire général des armées (2S), docteur en droit, professeur associé à l'Université de Lille et chercheur associé à l'IRIS. Ses principaux domaines d'expertise sont les questions de défense et de sécurité, le droit et les relations internationales. Il a accompli trente-huit années de services militaires.



PROGRAMME
**INDUSTRIE
DE DÉFENSE &
DE SÉCURITÉ**

Le programme « Industrie de défense et de sécurité », dirigé par **Gaspard Schnitzler**, directeur de recherche à l'IRIS, a pour but d'éclairer les autorités publiques, les industriels et les opinions publiques sur les politiques conduites dans le domaine de l'armement et des technologies de sécurité et d'émettre des propositions sur les grandes orientations futures dans ce domaine. Il s'appuie notamment sur le réseau de chercheurs européens Armament Industry Research Group (Ares Group).

iris-france.org



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

Conçu au départ comme une « institution du temps de guerre », le régime des réquisitions n'a guère été utilisé sous la V^e République. La réforme opérée par la loi du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense¹ apporte des modifications aussi importantes que nécessaires aux réquisitions militaires et aux réquisitions pour les besoins généraux de la Nation. Au-delà d'une refonte des dispositions du Code de la défense, ces mesures participent au renforcement des prérogatives de l'exécutif - Premier ministre et président de la République - en matière d'économie de la défense.

Définition

La réquisition désigne un mécanisme dont dispose l'État pour obtenir en dernier recours - c'est-à-dire à défaut de tout autre moyen à sa disposition - la fourniture d'un bien ou l'exécution d'une prestation de service, par une personne physique ou morale et à défaut de toute solution alternative, amiable ou contractuelle. En d'autres termes, il s'agit, pour les pouvoirs publics, de pourvoir à une impuissance matérielle (le bien ou le service nécessaire fait défaut ou n'est pas disponible) en recourant à la contrainte, laquelle est momentanée et assortie de contreparties. À ce titre, le régime des réquisitions ne se limite pas aux besoins de la défense². Ce mode autonome d'acquisition forcée³, liée à l'existence de situations particulières et anormales⁴, déploie ses effets dans de nombreux domaines. Les réquisitions visées par le Code de la défense sont distinctes des réquisitions de police administrative héritées de la Révolution française, portant notamment sur le logement ou en liaison avec la sauvegarde de l'ordre public et qui sont organisées à l'échelle du département. Dans ce dispositif, l'ordre du représentant de l'État est pris sur le fondement du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui lui permet de prendre toute une série de mesures en cas d'urgence et « d'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques »⁵. Il existe aussi des régimes de réquisition civile en matière de logement ou en matière sanitaire⁶.

¹ *Journal officiel de la République française* n° 177, 2 août 2023.

² Le terme de réquisition est également employé dans le vocabulaire judiciaire où il désigne habituellement l'acte par lequel un officier de police judiciaire ou le Procureur de la République sollicite la transmission de documents ou d'informations qu'il estime en possession d'une personne et nécessaires à la manifestation de la vérité.

³ Florent Baude, Fabien Vallée, *Droit de la défense*, Ellipses (octobre 2012) : 610.

⁴ René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 2, 15^e édition (Paris : Montchrestien, 2001) : 685.

⁵ Code général des collectivités territoriales, Article L2215-1.

⁶ Il en va ainsi des réquisitions préfectorales effectuées contre la réforme des retraites au printemps 2023 ou encore des réquisitions sanitaires lors de la crise de la Covid-19 en 2020-2021.

Spécificités des réquisitions du Code de la défense jusqu'en 2023

À l'origine limitées aux besoins de temps de guerre, ces réquisitions ont par la suite évolué. Le Code de la défense (C.Déf.) prévoyait deux régimes distincts, chacun ne pouvant être mis en œuvre que par décret en conseil des ministres. En premier lieu, les réquisitions militaires, ayant pour objet principal l'approvisionnement des forces armées et formations rattachées. En second lieu, les réquisitions pour les besoins généraux de la Nation. D'une portée plus large, elles étaient destinées à obtenir les prestations nécessaires pour assurer les activités essentielles de la vie de la Nation, telles la protection de la population, l'intégrité du territoire, la permanence des institutions de la République⁷.

La réforme opérée par la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 du 1^{er} août 2023

Elle constitue une rénovation complète du régime des réquisitions au travers de l'abandon de la distinction entre les réquisitions civiles et militaires au profit d'une distinction fondée sur la nature et l'intensité de la menace et des besoins à couvrir.

LES RÉQUISITIONS LIÉES À LA DÉFENSE NATIONALE

Les réquisitions militaires

À bien des égards, la LPM 2024-2030 opère une rénovation complète du régime des réquisitions militaires issu de la loi des 3-6 juillet 1877 et de deux décrets du 2 août 1877 et du 6 décembre 1938⁸. L'économie générale était la suivante : la réquisition désignait un procédé d'acquisition forcée des biens mobiliers, entre les mains des militaires, mais dont l'emploi se limite au temps de guerre et aux enseignements des deux guerres de 1870 et 1914 où les opérations sur le territoire national sur fond de mobilisation. À l'époque, il s'agissait surtout de permettre à l'armée de terre de disposer de ressources matérielles suffisantes, de faire face à des pénuries d'équipements et des besoins urgents le plus souvent liés au ravitaillement et mouvement de troupes (le soutien et la logistique). À ce titre, l'ancien article L. 2221-1 du Code de la Défense précisait que les réquisitions militaires « ont pour but de satisfaire les besoins propres des forces armées », lesquels devaient correspondre, comme l'indiquait le Conseil d'État, à un intérêt strictement militaire⁹. De manière générale, ce Code contenait une liste non exhaustive de prestations exigibles par voie de réquisition qui

⁷ Code de la défense, Articles L 2211-1 à L 2236-7 et R 2211-1 à R 2236-3.

⁸ Ces deux textes ont été abrogés par le Décret n° 2009-254 du 4 mars 2009 relatif à certaines dispositions réglementaires de la deuxième partie du code de la défense (*Journal officiel de la République française* n°0055 du 6 mars 2009).

⁹ Conseil d'État, *Publications-Elysées*, Recueil du Conseil d'État n°348 (25 juillet 1949).

permettait de couvrir une large gamme de besoins d'ordre logistique d'un conflit se déroulant sur le territoire national (cf. Annexe).

La LPM du 1^{er} août 2023 a abrogé une grande partie des articles législatifs du Code de la défense consacrés aux réquisitions militaires. Tel est le cas, en raison de son caractère obsolète, de l'ancien article L 2223-6 du Code de la défense selon lequel « en toutes circonstances, les troupes ont droit, chez l'habitant, au chauffage et à l'éclairage ». Ont également disparu les dispositions relatives aux prestations générales lesquelles s'analysaient comme une liste de biens ou de services, les règles relatives aux réquisitions de logement et de cantonnement, de véhicules, de chemins de fer, de voies navigables et d'établissements industriels (art. L. 2223-1 à 2223-18 C. Déf). Ne subsistent que les réquisitions pour l'armée de terre et la gendarmerie, nationale, la marine et l'armée de l'air et de l'espace (art. L. 2221-2 et L. 2221-3), ainsi que le principe du droit à indemnité et les règles de forme et de compétence (art. L. 2221-4 à L. 2221-6 C. Déf) qui leur sont applicables. En revanche, l'ensemble des dispositions de la partie réglementaire du Code de la défense (articles R 2211-1 à R.2236-3) ont été conservées et visent toujours le temps de guerre.

Les réquisitions liées aux intérêts de la défense nationale

En même temps qu'elle a fait disparaître du Code de la défense des dispositions devenues obsolètes, la LPM 2024-2030 a introduit sous son article 47 (art. L. 2212-2 C. Déf.) une nouvelle catégorie de réquisition : « ...en cas d'urgence, si la sauvegarde des intérêts de la défense nationale le justifie, le Premier ministre peut ordonner, par décret, la réquisition de toute personne, physique ou morale, de tout bien ou de tout service. Il peut également habiliter l'autorité administrative ou militaire qu'il désigne à procéder aux réquisitions ». Il s'agit désormais de confier au Premier ministre, lequel est responsable de la défense nationale conformément à l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958, le soin de prendre les mesures qui s'imposent, à défaut de tout autre moyen disponible en temps utile, pour permettre à l'État de conduire les opérations nécessaires à sa défense, indépendamment même de toute menace pesant sur la vie de la Nation. Il peut s'agir, par exemple, de la nécessité de réaliser de toute urgence une opération de défense en employant des moyens dont l'État ne peut se munir dans des délais compatibles avec la conduite de l'opération¹⁰.

¹⁰ Les travaux parlementaires liés à la LPM ont cité le cas de la récupération d'un aéronef militaire abîmé en mer.

Réquisitions de biens et services spatiaux

Elles résultent d'une ordonnance du 23 février 2022¹¹ qui renvoie à la loi du 3 juin 2008 « relative aux opérations spatiales »¹², et dont les dispositions ont été ratifiées par l'article 60 de la LPM 2024-2030. Désormais, l'État peut obtenir, soit par accord amiable, soit par réquisition¹³, la fourniture de « prestations de services fondées sur l'utilisation d'un objet spatial » ainsi que le « transfert temporaire de la maîtrise d'un objet spatial ». Partie intégrante de la notion de sauvegarde des intérêts de la défense nationale, ce type de réquisitions fait désormais l'objet de plusieurs articles dans le Code de la défense (art. L. 2224-1 C. Déf.)¹⁴.

LES RÉQUISITIONS EN CAS DE MENACES SUR LA NATION

Les réquisitions pour les besoins généraux de la Nation

Distinctes des réquisitions militaires *stricto sensu*, elles sont issues de la loi du 11 juillet 1938 sur « l'organisation générale de la Nation en temps de guerre » qui a organisé un droit de réquisition civile portant sur les personnes et les ressources, et ce sans être limité au temps de guerre. Aux débuts de la 5^e République, l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 « relative aux réquisitions de biens et de services »¹⁵ avait unifié la procédure relative aux réquisitions de biens et de services, qu'il s'agisse de réquisitions militaires ou civiles. Par ailleurs, l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 « portant organisation générale de la défense »¹⁶ fixait les conditions de la mise en œuvre des réquisitions en temps de paix et en temps de guerre. Toutefois, et jusqu'en 2023, la mise en œuvre de ce régime était subordonnée à l'existence d'une menace dont la nature et l'intensité demeuraient imprécises¹⁷ en pratique,

¹¹ Ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l'exploitation des données d'origine spatiale, *Journal officiel de la République française* n°47, 25 février 2022.

¹² Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, *Journal officiel de la République française* n°129, 4 juin 2008 ; ce texte a créé un régime d'autorisation des opérations spatiales menées depuis le territoire français ou par des ressortissants français.

¹³ Décret n° 2022-235 du 24 février 2022 relatif aux réquisitions de biens et services spatiaux, *Journal officiel de la République française* n°47, 25 février 2022.

¹⁴ Décret n° 2024-625 du 28 juin 2024 modifiant les dispositions relatives aux autorisations des opérations spatiales, *Journal officiel de la République française* n°152, 29 juin 2024.

¹⁵ *Journal officiel de la République française* n°6, 8 janvier 1959. Ce texte a été abrogé par l'Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, *Journal officiel de la République française* n°296, 21 décembre 2004.

¹⁶ *Journal officiel de la République française* n°8 du 10 janvier 1959. Ce texte a été abrogé par l'Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, *Journal officiel de la République française* n°296, 21 décembre 2004.

¹⁷ Laurence Marion, Assemblée nationale - Commission de la défense nationale et des forces armées - Audition du 12 avril 2023.

les réquisitions pour les besoins de la Nation ont été peu utilisées depuis 1959 en dehors de quelques crises majeures comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Les réquisitions pour les besoins de la Nation sous la 5^e République

Référence	Objet
Décret n° 61-404 du 24 avril 1961	Ouverture du droit de réquisition lié à l'état d'urgence consécutif au « putsch des généraux »
Décret n° 91-42 du 14 janvier 1991	Ouverture du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises pour permettre d'évacuer les ressortissants français en cas de conflit dans le Golfe
Décret n° 91-60 du 17 janvier 1991	Ouverture du droit de réquisition de l'emploi des personnels des compagnies d'armement maritime françaises pour permettre d'évacuer les ressortissants français en cas de conflit dans le Golfe
Décret n° 2004-1190 du 10 novembre 2004	Ouverture du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises, afin de permettre l'évacuation des ressortissants français présents en Côte d'Ivoire après le bombardement d'un camp de la force Licorne le 6 novembre 2004
Décret n° 2022-1020 du 20 juillet 2022	Ouverture du droit de réquisition des sociétés de location d'hélicoptères en capacité de participer à la lutte contre les feux de forêt

On relèvera l'importance des réquisitions maritimes ou aériennes au cours de crises internationales, liées à la nécessité de disposer en situation d'urgence de moyens de transport. Il en va ainsi du décret n°91-42 du 14 janvier 1991 « portant ouverture du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises »¹⁸. En application de ce texte, l'arrêté du 15 janvier 1991 du ministre des Transports portant réquisition de la Compagnie nationale Air France a permis d'effectuer une réquisition des services de la compagnie et une éventuelle réquisition de personnes pendant la 1^{ère} guerre du Golfe. En pratique, fort peu de vols sont intervenus, l'essentiel de l'activité de la compagnie dans la région du golfe arabo-persique ayant donné lieu à des affrètements¹⁹. Le même scénario se reproduira quelques années plus tard en Côte d'Ivoire avec le Décret n° 2004-1190 du 10 novembre 2004 « portant ouverture

¹⁸ Ce décret a été abrogé par le décret n°93-389 du 18 mars 1993.

¹⁹ Michel Foliot, « Réquisition d'aéronefs ou flotte aérienne de complément le point de vue du transporteur », Colloque de droit aérien du 18 novembre 1993 sur le cadre juridique de l'utilisation des aéronefs militaires dans les actions extérieures, Association pour le développement et la diffusion de l'information militaire (octobre 1994) : 49-61.

du droit de réquisition des compagnies aériennes françaises »²⁰ qui a permis d'assurer le rapatriement de ressortissants français ou binationaux de ce pays en proie à des troubles internes²¹.

Mais alors que l'Ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 prévoyait la fourniture, par réquisition, des prestations de biens et de services « nécessaires pour assurer les besoins du pays », la loi du 1^{er} août 2023 apporte d'utiles précisions sur la nature de ces besoins en même temps qu'elle multiplie les possibilités de recourir à une telle procédure. Ainsi, la réquisition de toute personne, physique ou morale, et de tous les biens et les services pour y parer peut-elle être décidée par décret en Conseil des ministres en « cas de menace, actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, à la protection de la population, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'État en matière de défense (art. L. 2212-1 C. Déf). Cet élargissement des hypothèses du recours aux réquisitions aboutit également à renforcer les pouvoirs du Président de la République²² puisqu'un décret en Conseil des ministres est nécessaire, lequel précise les territoires concernés et, le cas échéant, l'autorité administrative et militaires habilitées à procéder à ces mesures ».

LES RÉQUISITIONS ET L'ÉCONOMIE DE DÉFENSE

Dispositif tombé en désuétude à l'époque de la fin de guerre froide, le régime des réquisitions retrouve tout son intérêt avec l'aggravation des tensions internationales, qu'il s'agisse de l'Europe de l'Est, du Moyen-Orient ou de la région indopacifique, voire en cas de crise sur le théâtre national. Il constitue également un levier important pour l'État désireux de se procurer des ressources, qu'il s'agisse de biens ou de personnes correspondant à des besoins critiques pour une défense perçue de manière de plus en plus globale, impliquant l'ensemble des départements ministériels.

Le régime rénové des réquisitions du Code de la défense doit permettre de s'assurer du concours d'entreprises, des personnes, des services et des biens dès lors qu'une menace circonstanciée pèse sur la vie de la Nation. En application de l'article 49 de LPM 2024-2030 et des articles L. 1339-1.1 et L. 1339-2.-1 C. Déf, le décret du 28 mars 2024 « sur la sécurité des

²⁰ *Journal officiel de la République française* n°263, 11 novembre 2004.

²¹ Éric Raoult, Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, *Rapport d'information n°3694 sur la situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire*, 13 février 2007 : entre le 10 et le 18 novembre 2004, 8 332 ressortissants français - sur un total de l'ordre de 15 000 - ont été rapatriés en France, dont 5 434 personnes grâce aux quatorze vols affrétés par l'État. Leur départ d'Abidjan a été assuré par les forces militaires françaises et par le personnel consulaire, renforcé à cet effet.

²² Jean-Christophe Videlin « La loi de programmation militaire 2024-2030 : une loi de guerre, AJDA N°40 (2023) : 2168-2178.

approvisionnements des forces armées et des formations rattachées »²³ prévoit que l'autorité administrative peut désormais ordonner un certain nombre de mesures. Ainsi, de la constitution d'un stock minimal de matières, de composants, de pièces de rechange ou de produits semi-finis stratégiques par des entreprises titulaires d'une autorisation de fabrication et de commerce de matériels de guerre, d'armes, de munitions.

En définitive, les ressources nécessaires pour faire face à une crise ou un conflit supposent la définition d'une stratégie faisant appel à la fois à la régie - lorsque l'État dispose de ses propres moyens en équipements et en personnels - la contractualisation encadrée par les règles de la commande publique mais aussi la contrainte pure et simple puisque les réquisitions s'analysent comme un mode d'exécution forcée de décisions administratives²⁴. Cette forme de sujétion n'est pas pour autant synonyme d'une atteinte grave aux libertés fondamentales. À ce titre, les textes d'application de la LPM 2024-2030 apportent des précisions sur les modalités de mise en œuvre du nouveau régime des réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et sur les garanties apportées aux personnes visées par ces mesures²⁵. Ainsi, toute réquisition doit normalement être précédée de la recherche d'un accord - ce qui souligne son caractère subsidiaire par rapport à la voie contractuelle - mais aussi strictement proportionnée et limitée dans le temps. Enfin, les dommages subis par la personne requise résultant de manière directe et certaine des mesures de réquisition sont intégralement pris en charge par l'État, à moins qu'ils ne soient directement imputables à la personne requise.

²³ Décret n° 2024-278 du 28 mars 2024 relatif à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées, *Journal officiel de la République française* n°75, 29 mars 2024

²⁴ Tribunal des conflits, Arrêt « Société immobilière de Saint-Just », 2 décembre 1902.

²⁵ Décret n° 2024-895 du 1er octobre 2024 relatif aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et à leur articulation avec les différents régimes juridiques portant sur la préparation et la gestion des crises, *Journal officiel de la République française* n°234, 2 octobre 2024 : ce texte a pour objet de définir les procédures applicables à la mise en œuvre, d'une part, des dispositifs de recensement, d'essais, d'exercices et de blocage susceptibles d'être utilisés en amont du nouveau régime de réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité et, d'autre part, des mesures de réquisitions justifiées par la menace et par l'urgence.

- ANNEXE -

**LES BIENS ET SERVICES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE RÉQUISITIONNÉS
POUR LES BESOINS DES ARMÉES JUSQU'EN 2023**

Article L 2222-1 du Code de la défense (abrogé par la Loi n°2023-703 du 1^{er} août 2023)

Est exigible, par voie de réquisition, la fourniture des prestations nécessaires aux forces armées et qui comprennent notamment :

1. Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour le personnel dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments, les terrains et les plans d'eau nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent des forces armées ;
2. L'alimentation quotidienne des militaires logés chez l'habitant ;
3. Les vivres et le chauffage des forces armées ;
4. Les aéronefs, les moyens de transport de toute nature et leurs accessoires, y compris le personnel et les matières nécessaires à leur fonctionnement ;
5. Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux ;
6. Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication, et, en général, pour l'exécution de tous les travaux militaires ;
7. Les conducteurs, ainsi que le personnel pour tous les travaux que les forces armées et formations rattachées ont à exécuter ;
8. Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant ;
9. Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, d'armement et de couchage, les médicaments et moyens de pansement ;
10. Tous les autres objets, matières et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire.

(...)

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
INDUSTRIE
DE DÉFENSE &
DE SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.