

La nécessaire liberté d'action du chef

Avec l'augmentation du nombre d'opérations extérieures, les militaires français sont confrontés à un problème nouveau, l'absence fréquente d'un cadre juridique clairement défini, avec parfois, en corollaire, les ennuis judiciaires de certains d'entre eux, heureusement peu nombreux, mais qui ont fait de la protection juridique des militaires en opération extérieure un sujet particulièrement sensible depuis plusieurs années. La judiciarisation croissante de notre société occidentale, de plus en plus perceptible en France, n'a fait qu'accentuer la méfiance, sinon la crainte des institutions judiciaires nationales ou internationales parmi les membres des forces armées, notamment des forces terrestres, qui refusent à juste titre d'être inquiétés pour un usage de la force ordonné par les autorités de leur pays.

L'existence de ce risque provoque un "sentiment d'insécurité juridique"¹ dont les effets psychologiques, même s'il faut les relativiser, peuvent conduire certains exécutants ou même certains chefs, quelque peu pusillanimes, à l'inaction, voire au refus des responsabilités.

Or, cette peur du risque, des conséquences possibles des décisions prises à l'occasion d'événements fortement médiatisés en particulier, peut inhiber l'action de certains chefs aux différents niveaux de commandement et limiter ainsi leur nécessaire liberté d'action, indispensable à la bonne exécution des missions que la Nation leur a confiées, dans le cadre ou non d'une organisation internationale ou régionale.

PAR LE GÉNÉRAL (2S) JEAN-MARIE VEYRAT, DIRECTEUR DE PUBLICATION DE LA REVUE DOCTRINE

CCH J.J. CHATARD/SIRPA Terre



Il importe donc que le cadre juridique de leur action soit clairement défini par les autorités responsables, en particulier les autorités politiques ayant fixé l'objectif à atteindre dans l'opération, l'effet final recherché et les règles d'engagement, ceci en allant bien au-delà du seul avis technique des spécialistes du droit qui

ne sont pas toujours au fait des réalités du terrain. Avec la liberté d'action et donc la confiance qui leur auront été accordées, les chefs militaires pourront ensuite, aux différents niveaux de la hiérarchie, dans le cadre interarmées et généralement multinational de l'opération, décliner les directives reçues, donner leurs

ordres et consignes, conformément à la doctrine d'emploi des forces françaises, qui reste pour nos unités et états-majors le meilleur garde-fou, puisqu'elle fait la synthèse des règles internationales et nationales qui doivent s'appliquer dans l'action des forces armées d'un pays démocratique.

LES FORCES ARMÉES EN OPÉRATION EXTÉRIEURE SONT CONFRONTÉES À LA QUESTION DU DROIT APPLICABLE À LEURS ACTIONS, Y COMPRIS AVEC SES CONSÉQUENCES PÉNALES.

Le déclenchement souvent rapide des opérations ne permet généralement pas de fixer pour chacune d'elles un cadre juridique précis, adapté au théâtre concerné et aux types

d'actions à mener. Au contraire, une superposition des droits international, national, local se produit toujours, qui ne facilite pas la tâche de ceux qui sont chargés de les faire respecter. Ceux-ci (magistrats, policiers, prévôts) choisissent souvent d'appliquer le droit qu'ils connaissent le mieux, en général le droit national, qui, de toute façon, reste applicable aux ressortissants français. Ce droit national "de tous les jours" est souvent mal adapté au cadre d'action de nos unités, qui n'est pas celui de la paix ou de la guerre, mais celui d'un conflit généralement non déclaré officiellement ou d'une crise, situations non ou mal codifiées.

De plus, le mélange des différents rôles que les gendarmes engagés à la suite de nos



forces peuvent être amenés à assumer (Officier de police judiciaire des forces armées servant dans les prévôtés, “gendarme mobile en maintien de l’ordre”² ou policier international) ne leur facilite pas toujours la compréhension du contexte de l’action des forces terrestres, qui reste bien sûr avant tout militaire avec ce que cela suppose de recours à la force et à l’usage des armes ; il peut en particulier provoquer chez certains subordonnés du prévôt une mauvaise appréciation de leur mission, qui peut les conduire à trop se raccrocher à des procédures inadaptées à la situation des unités sur le terrain.

Une mauvaise cohérence d’ensemble des actions des forces armées, due à une compréhension différente de l’esprit de la mission ou simplement parfois à des problèmes de relations humaines, peut alors conduire à des incidents débouchant sur des procédures pénales, surtout si les événements concernés reçoivent

un large écho dans les médias ou si l’un des belligérants en présence sur le théâtre souhaite les exploiter à des fins politiques. Il n’est bien sûr pas question ici de contester les procédures pénales applicables dans les cas avérés de crimes, exactions ou violations manifestes du droit des conflits armés, toujours possibles hélas, même dans les armées des vieilles démocraties, mais de s’interroger sur celles qu’on pourrait lancer pour des faits survenus lors de combats ou incidents graves.³

Il est donc impératif de disposer pour chaque opération d’un cadre juridique clair, mais surtout de mettre en cohérence parfaite le droit appliqué, les directives politiques, les règles d’engagement (ROE), approuvées, il faut le rappeler, par les autorités politiques nationales, et les ordres et consignes donnés aux différents niveaux de commandement.

Au-delà des débats parfois complexes des spécialistes sur le statut des ROE dans le champ du droit international ou national et sur la possibilité de l’élaboration ou non d’un cadre juridique adapté à chaque opération et approuvé par le Parlement⁴, les juristes doivent donc proposer aux autorités civiles et militaires des solutions simples aux problèmes que rencontrent les militaires de leur pays sur le terrain.

Une première réponse aux interrogations ou aux inquiétudes des militaires existe pourtant d’ores et déjà.

LA PREMIÈRE RÉPONSE RESTE L’APPLICATION DE LA DOCTRINE D’EMPLOI DES FORCES QUI FIXE DES RÈGLES D’ACTION CLAIRES À NOS UNITÉS ET PRÉSERVE LA LIBERTÉ D’ACTION NÉCESSAIRE DES CHEFS.

Les conditions d’application du droit sur les théâtres d’opérations extérieurs peuvent parfois inquiéter certains chefs et exécutants. Pourtant, le

nombre de mises en cause judiciaires de militaires français pour les actions qu’ils ont ordonnées ou exécutées reste faible.

Les craintes ressenties par certains d’entre eux viennent souvent de leur méconnaissance des textes devant guider leur action, à savoir la doctrine d’emploi des forces⁵, déclinée ensuite dans les doctrines des différentes armées, le TTA 901 - Forces terrestres en opération - pour les forces terrestres, les documents d’emploi qui en découlent, du niveau des grandes unités à ceux des cellules de base des formations, et bien sûr les procédures opérationnelles.

Les documents de doctrine, qui ne sont pas des textes à caractère réglementaire⁶, décrivent d’une façon très complète le “Comment ?” de l’action, avec des modes d’action, des organisations du commandement et des formations possibles, mais ils ne sauraient bien sûr remplacer les directives, les ordres, les consignes que doit

faire rédiger et donner chaque chef à son niveau. Ces documents rappellent également le processus d'élaboration des décisions, d'abord au niveau stratégique, puis opératif et tactique, et les procédures OTAN et nationales à utiliser.

Pour tous les chefs, du général commandant en chef au sous-officier chef de groupe, la bonne connaissance des textes d'emploi⁷, plus que celle des règles juridiques souvent abscondes, reste le meilleur garant d'une action judicieuse dans le cadre des ordres reçus et donc en conformité avec les principes appliqués par nos Nations démocratiques.

Connaissant parfaitement le cadre dans lequel il agit, le long processus décisionnel qui a conduit à son action, parfois modeste, le chef ou l'exécutant doit faire confiance à sa hiérarchie et agir, avec la liberté d'action qui lui est donnée.

La liberté d'action est, dans l'armée française, l'un des grands principes de la guerre⁸ énoncés par le Maréchal Foch et sans doute le plus important des trois. Cette liberté d'action consiste en fait à conserver la liberté de choix pour pouvoir remplir la mission reçue en tenant compte des contraintes amies (dont les contraintes juridiques...), du milieu et de l'adversaire.

L'exercice de cette liberté d'action, de choix, présente un aspect intellectuel, psychologique, important ; il n'est donc possible qu'avec la liberté d'esprit que donnent la bonne connaissance de son métier de soldat, la confiance en soi et la confiance dans les autres, y compris dans les magistrats de son pays.

1 Cité par un groupe de juristes civils dans l'étude "L'environnement juridique des forces terrestres dans les opérations extérieures" réalisée sous la responsabilité du Centre de recherche et de documentation du CDES - page 16 (Cahier N° 1 des *Etudes du CRD* paru en novembre 2003).

2 En opération extérieure, les unités des forces terrestres, même si elles sont renforcées par des éléments de la gendarmerie, ne font pas de "maintien de l'ordre", mais appliquent des modes d'action particuliers, avec leur armement de dotation, éventuellement complété par des moyens non létaux. **C'est la raison pour laquelle l'armée de terre préfère utiliser le terme de "contrôle des foules".**

3 **A la lumière des informations détenues à la mi-mai 2004 (La taille restreinte de l'équipe de rédaction et d'impression de DOCTRINE ne permet pas de coller à l'information),** les récents événements d'Irak, avec les exactions commises par certains policiers militaires américains, chargés de garder les prisonniers "de guerre" (dont certains sont bien des terroristes et leurs complices), mais aussi de faire respecter la loi et le règlement dans les forces, et aussi, peut-être, si l'enquête le confirme, par certains soldats britanniques, ne doivent pas amener nos

opinions publiques à faire retomber l'opprobre sur l'ensemble des forces armées présentes là-bas pour remplir une mission fixée par leur pays, et, in fine, provoquer dans de futures opérations extérieures françaises une limitation trop forte de la liberté d'action des chefs militaires.

4 Voir l'étude citée plus haut.

5 Instruction 1000- Doctrine interarmées d'emploi des forces en opération- mise à jour chaque année.

6 Ce ne sont plus des "règlements", mais des manuels, mémentos, notices. Contrairement aux règlements sur la sécurité, par exemple, ces textes n'ont pas le même caractère juridique contraignant.

7 Qui rappellent et précisent aussi le cadre juridique et surtout éthique dans lequel nous agissons (dont l'existence des règles d'engagement, de comportement, d'emploi des armes).

8 On devrait dire "de l'emploi des forces".

En conclusion,

pour disposer de sa nécessaire liberté d'action, le chef militaire doit donc d'abord et surtout bien connaître les règles d'emploi de son unité, le long processus d'élaboration des décisions qui l'ont amené sur le terrain, les ordres et les règles d'engagement et de comportement qui bornent son champ d'action, mais dont il pourra demander l'aménagement. Il doit aussi savoir donner une liberté semblable à ses subordonnés, membres comme lui d'une vieille armée dans laquelle l'initiative, la participation, le respect des valeurs et la maîtrise permanente de la force ne sont pas de simples concepts intellectuels. Mais il saura aussi, s'il le faut, sanctionner tout manquement et provoquer l'action de la justice.