

Les règles d'engagement en 10 questions

La notion de règles d'engagement (en anglais : “*rules of engagement*” : R.O.E.) reste pour beaucoup un objet d'interrogations. Que recouvre cette expression, à quoi servent les règles d'engagement ? Quelle est leur origine ? Quelle est leur valeur juridique ? Cet article n'a d'autre ambition que d'apporter quelques éléments de réponse succincts à ces questions.

PAR LE COMMISSAIRE EN CHEF DE DEUXIÈME CLASSE FRANÇOIS MARTINEAU,* DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Que sont les règles d'engagement ?

Le glossaire interarmées des termes et expressions relatifs à l'emploi opérationnel des forces les définit comme des “*Directives provenant d'une autorité militaire compétente et précisant les circonstances et les limites dans lesquelles les forces pourront ouvrir le feu ou poursuivre le combat.*” Pourtant, un autre texte souvent mis en œuvre par les armées françaises, le MC 362 de l'OTAN¹, les définit de manière légèrement différente : “*Les ROE sont des directives adressées aux forces militaires (individus inclus) qui définissent les circonstances, les conditions, le degré et la manière à respecter pour pou-*

voir ou non faire usage de la force, ou effectuer des actions qui pourraient passer pour des provocations.”

Nous voilà donc en présence de deux définitions : ouverture du feu dans un cas, usage de la force, entendue de manière plus large, dans un autre. Ces définitions sont le reflet de leur époque. L'actuelle définition française est issue de celle de l'AAP-6 (glossaire de l'OTAN), adoptée en 1973, elle-même inspirée de la définition américaine de 1967, toutes définitions datant de l'époque de la guerre froide. La définition du MC 362 ainsi que d'autres, récemment adoptées², révèle une conception plus large : l'usage de la force comprend l'usage des armes mais intègre

aussi toute mesure conduisant à restreindre les libertés individuelles ainsi que les actions ou mesures qui peuvent être perçues comme agressives ou provocantes par un adversaire potentiel. Ces définitions ont en commun d'avoir été adoptées depuis moins de 5 ans. Elles reflètent l'évolution des missions confiées aux militaires dans le cadre des opérations de soutien de la paix, militaires auxquels on demande de plus en plus souvent de se substituer aux forces de police ce qui les conduit, par exemple, à procéder à des contrôles d'identité, à détenir des individus ou arrêter des criminels de guerre. C'est la raison pour laquelle l'état-major des armées (EMA) a estimé nécessaire de faire évoluer, pour se rapprocher des définitions les plus récemment adoptées, la définition des règles d'engagement qui figurera prochainement dans la *Doctrine interarmées sur l'usage de la force en opération extérieure*, fruit d'un travail commun entre l'EMA, les états-majors d'armées et la Direction des affaires juridiques. La France disposera alors d'un catalogue de règles d'engagement comparable à ceux de l'OTAN et de l'UE et interopérable avec ces derniers.

D'où viennent-elles ?

Il s'agit d'une notion issue de l'U.S. Navy, au milieu des années cinquante³. Pourquoi cette origine navale ? Pendant la Guerre Froide, les bâtiments de l'U.S. Navy pouvaient, en haute mer, se trouver confrontés à des actions de harcèlement des navires du Pacte de Varsovie⁴. Il était donc nécessaire de donner aux commandants des directives permettant de maîtriser les risques d'escalade lors d'éventuelles confrontations avec les escadres adverses. La notion sera ensuite utilisée, au début des années soixante, par les éléments de l'U.S. Air Force stationnés en Corée du Sud, puis ensuite par l'U.S. Army.

A quoi servent-elles ?

Les règles d'engagement ont pour objet de permettre à l'autorité civile ou militaire de contrôler l'emploi de la force aux différents échelons du commandement ; et ce, en fonction des limitations qu'imposent les impératifs politiques, militaires et juridiques. Elles permettent, en déterminant les conditions de l'usage de la force, aux commandants des forces qui sont déployées, de gérer en temps de paix des



ADC F. CHESNEAU/SIRPA Terre

situations de crise, et en temps de guerre de maîtriser ou de contrôler le niveau des hostilités. La philosophie des règles d'engagement est donc de limiter l'escalade de la violence à l'égard de l'adversaire. Elles ont aussi une autre fonction "cachée" : éviter les tirs fratricides en fixant les critères d'identification de l'adversaire⁵. Ces deux aspects en font un outil essentiel du fonctionnement des coalitions multinationales.

Quels rapports ont-elles avec la légitime défense ?

En l'absence de règles d'engagement, les militaires disposent, comme tout citoyen, du droit de légitime défense. Les règles d'engagement n'ont donc pas vocation à autoriser le recours à la légitime défense mais à encadrer le recours à la force en dehors des cas de légitime défense, lorsqu'il est autorisé sur d'autres fondements, par exemple une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies prise en vertu du Chapitre VII de la Charte et autorisant "l'utilisation de tous les moyens nécessaires". La rédaction des règles d'engagement peut néanmoins être l'occasion de rappeler, en préambule des règles d'engagement elles-mêmes, les conditions qui entourent la mise en œuvre de la légitime défense.

Qui les utilise ?

La majorité des armées occidentales. L'OTAN, l'ONU et désormais l'Union européenne disposent de leur propre catalogue de règles d'engagement que les armées françaises peuvent être amenées à mettre en œuvre.

Comment les rédiger ?

Une règle d'engagement doit se présenter comme une phrase, aussi simple et claire

que possible, autorisant ou interdisant telle action dans telles circonstances, par exemple : "Il est interdit d'entrer dans les eaux territoriales de tel Etat".

Les principes de base des règles d'engagement : Les ROE sont basées sur l'idée d'une gradation de la violence, mettant en œuvre le principe de proportionnalité⁶ du droit des conflits armés. Seule la force minimale et nécessaire à l'obtention de l'objectif doit être utilisée. Second principe : la "compatibilité descendante" : les échelons subordonnés sont libres de fixer des restrictions aux règles d'engagement autorisées, jamais de les "élargir" de leur propre chef. Troisième principe, l'adaptabilité : les ROE ne doivent pas rester figées une fois pour toute, elle doivent évoluer en fonction de la situation sur le terrain ou de toute modification du mandat confié à la force, la procédure d'adoption doit donc être réactive. Enfin, les ROE sont généralement classifiées⁷.

Ce que ne sont pas les règles d'engagement : les règles d'engagement ne sont pas des instructions tactiques et ne doivent pas contenir de consignes relatives à la sécurité de mise en œuvre des armements ni réaffirmer les règles du droit des conflits armés. Le droit des conflits armés doit être connu des militaires avant qu'ils ne partent en opérations et ne peut être résumé en quelques lignes⁸. De la même façon, elles ne doivent pas être utilisées pour la gestion de l'espace aérien.

Quelques points à garder en tête :

- bannir les termes ambigus. L'utilisation d'un catalogue de règles d'engagement permet d'utiliser des termes standardisés ce qui diminue les risques d'ambiguïté. Ceci est particulièrement impor-

tant dans le cadre d'une coalition ;

- assortir les règles d'engagement de commentaires explicatifs ;
- les règles d'engagement sont destinées à être mises en œuvre sur le terrain par un militaire du rang, il faut donc éviter de verser dans le "juridisme", la prise en compte du cadre juridique doit être "transparente" pour l'utilisateur final ;
- la rédaction d'une "carte du soldat" qui synthétise en quelques règles essentielles les règles d'engagement présente un intérêt certain, mais il faut veiller au problème de gestion des différentes versions qui pourraient se contredire.

Qui les rédige ?

Bien qu'il faille tenir compte du cadre juridique de l'opération et donc associer étroitement le conseiller juridique, la rédaction des règles d'engagement doit rester une responsabilité des opérationnels (J3 et J5). Il convient donc d'éviter la dérive, parfois constatée, qui consiste à abandonner au conseiller juridique leur rédaction.

Quand les rédiger ?

L'élaboration des règles d'engagement est intimement liée au processus de planification d'une opération. Il s'agit d'une procédure en 3 temps dont les grandes lignes directrices peuvent être résumées de la façon suivante : après analyse du concept d'opération, prise en compte du cadre juridique de l'opération ainsi que des objectifs politiques poursuivis, le commandant stratégique (dans le cadre OTAN), après avoir consulté les commandants de forces (par ex. : terre, air, mer), rédige un projet de règles d'engagement dont il va demander l'approbation au niveau politique par un mes-

sage appelé ROE REQUEST. L'autorité politique, par exemple, dans le cadre de l'OTAN le Comité des plans de défense du Conseil de l'Atlantique Nord, donne son autorisation par un message ROE AUTHORIZATION⁹. Le commandant stratégique (ex. : SACEUR) va ensuite mettre en œuvre les règles d'engagement en répercutant l'autorisation aux commandants subordonnés en y ajoutant des commentaires (messages ROE IMPLEMENTATION). Cette opération se reproduit tout au long de la chaîne hiérarchique jusqu'aux unités élémentaires. D'une manière générale, le travail de rédaction doit être mené le plus en amont possible afin de permettre la familiarisation des troupes avec leurs règles d'engagement avant le départ pour le théâtre d'opération.

Quel droit prendre en compte dans la rédaction des règles d'engagement ?

Les règles d'engagement doivent respecter à la fois le droit international et le droit interne des Etats qui participent à la force. Outre le mandat de la force, généralement défini par une résolution du Conseil de sécurité, les normes internationales relèvent des deux branches du droit international que sont le droit des conflits armés¹⁰ et le droit international des droits de l'Homme. Les normes applicables peuvent varier en fonction de la nature de la crise, du degré de violence de celle-ci. Elles sont donc précisées pour chaque opération. En outre, le droit national continue à s'appliquer aux militaires composant la force. Ainsi, en vertu de l'article 113-6 du Code pénal et, en outre, pour le personnel militaire, du fait des articles 59 et 68 du Code de justice militaire, le droit pénal français s'ap-

plique à tous les citoyens français hors du territoire de la République. Les législations des Etats étrangers peuvent, en matière d'usage de la force, différer de la loi française. On veillera donc, dans l'hypothèse d'une opération multinationale, à ce que l'application des règles d'engagement ne contrevienne pas à la législation française qui prévaut. Les documents de référence des différentes organisations (OTAN, Union européenne) prévoient la possibilité, pour les Etats participants à une opération, d'émettre des commentaires ou restrictions qui permettent à chaque Etat de respecter sa propre législation.

Quelle est leur valeur juridique ?

La fonction de synthèse des règles d'engagement entre facteurs politiques, militaires et juridiques est une source de confusion quant à la valeur de ces règles. Il serait erroné de croire que le respect par les règles d'engagement des droits international et national leur en fait automatiquement acquérir la valeur. Les règles d'engagement doivent être considérées comme des ordres du commandement ou, pour parler comme le Code pénal, de "l'autorité légitime". La force en opération extérieure est, en effet, employée sur le fondement d'un ordre d'une autorité légitime, c'est-à-dire une autorité publique compétente¹¹.

De manière concrète, les règles d'engagement peuvent-elles exonérer les militaires qui les appliquent de toute responsabilité pénale ? L'article 122-4 du Code pénal prévoit comme cause d'exonération de la responsabilité pénale l'obéissance à un ordre non manifestement illégal de l'autorité légitime.¹² Dans la mesure où l'acte prescrit par les règles d'engagement n'est pas manifestement illégal, l'exécutant se verra exonéré de sa respon-

sabilité pénale. La responsabilité pèse alors sur le rédacteur des règles d'engagement. Le respect des règles d'engagement par les subordonnés contribue donc à leur sécurité juridique.

C'est précisément pour renforcer celle-ci que la direction des affaires juridiques, a proposé, dans le cadre des travaux de révision du statut général des militaires que soit insérée dans ce texte une disposition posant le principe que "des dispositions pénales particulières relatives à l'usage de la force par les militaires en dehors du territoire national sont prévues par le code de justice militaire". Ces dispositions particulières pourraient, en substance, poser que "n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération militaire se déroulant à l'extérieur du territoire français, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de sa mission".¹³

* Chef du bureau droit des conflits armés à la Direction des affaires juridiques du ministère de la défense.

1 Le 9 novembre 1999, le Comité militaire a entériné le document MC 362, "Règles

d'engagement OTAN" qui fixe la procédure d'adoption des règles d'engagement et fournit un catalogue de ces règles.

2 Tout comme la directive ONU "Règles d'engagement pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies [avril 2002] (MD/FGS/020.0001)" ou le concept "Use of Force for EU-led Military Crisis Management Operation" de l'Union européenne (ESDP/PESD COSDP 342 du 20 novembre 2002).

3 Le premier usage informel de l'expression date du 23 novembre 1954 à l'occasion de la publication des "Intercept Engagement Instructions for the U.S. Navy".

4 Ceci explique pourquoi la marine nationale, habituée aux opérations et aux exercices conjoints avec les marines de l'OTAN fut, historiquement, la première confrontée à cette notion.

5 En 1982, une étude de l'US Army montrait que sur 269 cas de tirs fratricides à l'encontre des forces terrestres, 99, soit 37 % résultaient de tirs de l'aviation chargée de les soutenir.

6 La proportionnalité est l'exigence que l'usage de la force sera limité en intensité, durée et champ, à ce qui est nécessaire pour arrêter et repousser l'attaque ou la menace. Sauf précision contraire, la force minimale inclut la force létale lorsqu'elle est nécessaire. Les règles du temps de guerre seront plus souples que les règles conçues pour les opérations de soutien de la paix.

7 Il y a cependant des exceptions. Ainsi, dans un but dissuasif, la France a déclaré pendant la guerre Iran-Irak, que "les bâtiments de guerre français ouvriront le feu contre les forces qui refuseront d'arrêter leurs attaques sur un navire marchand neutre lorsque des

navires français auront reçu des appels de détresse."

8 On a pourtant vu des règles d'engagement contenir des directives du type : "le pillage est interdit", "traitez humainement toutes les personnes capturées", "le refus de quartier est interdit". Mélanger au sein des ROE ces principes permanents avec des règles techniques relatives à l'opération peut être source de confusion pour les membres des unités, qui risquent de leur attribuer une valeur identique, et "d'oublier" les principes de droit des conflits armés qui n'auraient pas été rappelés par les règles d'engagement.

9 Pour la procédure adoptée par l'Union européenne, voir l'article du Commissaire JORAM consacré à l'opération "Artémis".

10 Le droit des conflits armés régit l'usage de la force militaire en situation de conflit armé international ou non-international. Il limite les moyens et les méthodes de combat que peuvent employer les parties belligérantes. L'usage de la force ne peut aller au-delà de ce que ce droit autorise.

11 Cf. Article 21 de la Constitution de la Cinquième République sur la nomination des autorités militaires - loi n°72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires - décret n°82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d'état-major.

12 Article 122-4 alinéa 2 du Code pénal : "N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal."

13 Rapport de la Commission de révision du statut général des militaires, présidée par M. DENOIX de SAINT MARC, du 29 octobre 2003,

