

La protection juridique

des militaires espagnols en opération

Tout au long de leur histoire, les armées espagnoles ont servi sur les théâtres d'opérations sous la protection de leur drapeau. Cependant, à partir de 1992, les forces militaires ont participé à de nombreuses missions internationales et, d'un point de vue juridique, elles ont entrepris une nouvelle démarche, étrangère à la tradition, mais riche en débats.

En Espagne, depuis l'intégration dans l'OTAN - 1982 -, le "*Status of Forces Agreement*" (SOFA) représente le cadre de référence qui fixe les règles pour la situation des forces hors du territoire national. Néanmoins, l'éventail opérationnel est plus large et dans certaines occasions, il est nécessaire de prévoir d'autres cadres (ONU, UE...) pour les opérations militaires extérieures.

Les débats sur la protection juridique des militaires en opération concernent essentiellement les missions menées par les forces espagnoles dans le cadre des Nations unies ou de l'OTAN. Avant d'approfondir la spécificité propre de ces domaines, il faut souligner quelques aspects de l'organisation de la justice espagnole.

PAR LE LIEUTENANT-COLONEL JOSÉ IZQUIERDO-NAVARRETE, OFFICIER DE LIAISON ESPAGNOL AUPRÈS DU CDEF

Justice militaire en Espagne

Le régime juridique militaire est adapté aux dispositions et garanties constitutionnelles et il s'applique dans le cadre d'une "juridiction spécialisée" en raison du milieu d'exécution et du droit spécifique appliqué. Une réforme entamée en 1988 a été à l'origine de l'intégration de la justice militaire dans le pouvoir judiciaire de l'État afin de sauvegarder le principe de l'unité juridictionnelle consacré par la Constitution de 1978.

La justice militaire espagnole garde une claire séparation entre le commandement et la juridiction. La fonction juridictionnelle est attribuée aux organes judiciaires militaires, en excluant les organes de commandement qui l'avaient exercée auparavant. Elle est administrée par des juges et des magistrats du pouvoir judiciaire et, en tant que tels, "indépendants, inamovibles, responsables et soumis uniquement à l'empire de la loi", selon la Constitution.

La juridiction militaire espagnole n'a pas de caractère "corporatif". Ses attributions sont liées à la nature du délit, pas à la condition du délinquant présumé, ni au lieu où les faits se sont produits. Les conduites délictueuses de nature commune ne sont pas classées dans la législation militaire, mais dans la législation ordinaire, bien qu'un militaire en soit l'acteur.

La loi sur l'organisation territoriale de la juridiction militaire du 15 décembre 1998 réduit à 18 le nombre de tribunaux militaires territoriaux et ajuste leurs compétences aux limites des régions autonomes. Ils sont regroupés autour de cinq cours territoriales. Deux tribunaux militaires siégeant à Madrid, avec des compétences sur tout le territoire national, et un tribunal militaire spécial pour les officiers supérieurs complètent cette organisation. En plus, une chambre militaire est prévue dans la Cour suprême.

La loi organique sur le régime disciplinaire des forces armées du 3 février 1999, a adapté l'ancien code aux exigences de la

professionnalisation et de la féminisation actuelles. Elle fait la distinction entre les fautes légères (34) et les fautes graves (37) qui peuvent être sanctionnées par des peines pouvant aller jusqu'à trente jours de détention pour les premières et jusqu'à deux mois, pour les secondes. La tutelle juridictionnelle de la puissance disciplinaire est conférée aux tribunaux militaires.

Statut des forces dans les missions internationales

La protection juridique des militaires espagnols en opération dépend de l'exercice de la compétence juridictionnelle et du régime des droits et des devoirs appliqué à la force.

En Espagne, en temps de paix, la juridiction militaire se circonscrit au cadre exclusivement militaire, en connaissant les conduites classées dans le Code pénal militaire et en élargissant sa compétence à tous les cas fixés dans les accords internatio-

naux signés pour l'Espagne, au cas des forces hors du territoire national (Loi organique 4/1987 sur la compétence et l'organisation de la juridiction militaire : Art. 12 .3). En temps de guerre, la loi organique 4/1987 du 15 juillet prévoit un élargissement de ce cadre ; mais cette décision appartient aux "Cortes Generales"¹ ou au gouvernement s'il y a une autorisation préalable.

per à sa juridiction pénale. Néanmoins, la présence de forces étrangères sur le territoire d'un État pose un conflit de compétences entre le principe de souveraineté territoriale déjà évoqué et le "principe du drapeau", selon lequel les forces d'un État souverain détiennent un privilège d'extraterritorialité qui les maintient soumises, n'importe où, à la juridiction de son État d'origine. L'opposition entre ces deux prin-

cision juridique remet en question la légitimation de l'action militaire. Le statut des forces apparaît comme le seul instrument valable pour garantir le régime juridique des militaires sur les théâtres d'opérations extérieurs. Le SOFA est un accord international qui s'élabore pour faire face à une situation précise. Aujourd'hui, avant la projection de la force, il est nécessaire de négocier un accord, d'une part, entre l'État ou



A l'égard de la juridiction internationale, l'évolution du contexte géopolitique a posé de nouveaux problèmes. Malgré la mondialisation, jusqu'à présent, l'État constitue le signe primaire d'identité et le gardien de certaines compétences liées à sa conception de la souveraineté. L'exercice de cette souveraineté est circonscrit à un territoire. En conséquence, l'État-nation induit le principe de souveraineté territoriale, selon lequel un délit commis à l'intérieur de ses frontières ne peut pas échapper

s' est accentuée à partir de la deuxième partie du XX^e siècle, en parallèle avec l'augmentation de la présence des militaires à l'extérieur de leurs frontières.

L'éclatement actuel du concept d'État-nation et la fragilisation des structures politiques résultantes de la prolifération des guerres civiles altèrent la pratique du droit international. En plus, la généralisation de la violence dans les crises déborde des cadres nationaux de référence et l'impré-

l'organisation internationale qui intègre les forces et, d'autre part, l'État concerné, pour que le statut des forces soit clairement établi. Cet accord a une grande importance, car il apparaît comme une garantie pour les forces projetées et un instrument de conciliation de deux souverainetés en conflit : celle de l'État d'origine et celle de l'État qui accueille les forces. Les domaines pénal et disciplinaire, les domaines administratifs et les privilèges de la force et de ses membres sont à la base du SOFA.

Dans le domaine opérationnel, les “règles d’engagement” (ROE) se trouvent étroitement liées au mandat de l’opération et constituent un recours technique pour attendre les buts fixés et une référence juridique pour légitimer l’action. Les ROE sont un outil du commandement qui, sous la forme de permissions et d’interdictions, tente de guider l’emploi de la force. A ce titre, elles deviennent directives particulières au contingent et l’autorité nationale est responsable de leur application, tandis que les infractions sont soumises à la juridiction militaire espagnole.

* Opérations dans le cadre de l’ONU

Le statut d’une force qui agit sous mandat des Nations unies dérive des articles 104 et 105 de la Charte qui prévoient la reconnaissance des capacités juridiques, les privilèges et les immunités de l’Organisation et de ses membres. Ces prévisions ont été développées dans la Convention sur les privilèges et immunités de l’ONU (1946) et dans la Convention sur la sécurité du personnel de l’ONU (1994).

Ce dernier accord est appliqué dans les opérations onusiennes décidées par l’organe compétent et réalisées sous le contrôle et l’autorité de l’ONU. La convention se base sur le principe du droit international de “juge ou extradite” qui permet à une autorité judiciaire nationale de juger la conduite délictueuse de ses citoyens ou d’extrader le délinquant présumé.

La convention ne s’applique pas au cas des opérations de coercition autorisées pour le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Ce type d’opérations est réglé par le droit international des conflits armés. Cependant, rien n’empêche l’application des droits de l’homme à caractère universel tel que l’article 20 l’envisage.

La signature d’un SOFA est nécessaire entre l’État d’accueil de l’opération et l’ONU. Le premier de ce type de document est le “règlement des forces d’urgence de l’ONU” de 1957. Aujourd’hui, le SOFA suit le modèle résultant de la résolution 4/89 de l’Assemblée générale. Il est constitué de X articles structurés en 60 sections qui fixent le régime juridique de l’opération.

L’accord distingue les juridictions criminelle et civile. En ce qui concerne les militaires, l’immunité par rapport à la juridiction pénale du pays hôte est garantie, bien que le délinquant doive répondre de ses actes devant la juridiction nationale respective. Par contre, tous les membres de l’opération sont soumis à la juridiction civile du pays hôte, sauf dans le cas d’une demande fondée sur des faits liés au service qui suit la procédure prévue par le SOFA.

Cependant, dans de nombreux cas, ces dispositions ne sont pas respectées par les autorités locales qui, en situation de conflit ou de crise, agissent d’une façon excessivement autonome et à l’écart du droit international.

Le régime disciplinaire reste une responsabilité nationale. L’éventail de ses possibilités est très grand, mais généralement le commandement du contingent espagnol détient le pouvoir de sanctionner dans la zone des opérations. Les fautes légères sont sanctionnées sur le théâtre, tandis que les auteurs d’infractions graves sont rapatriés et placés sous la responsabilité de l’autorité nationale compétente.

Enfin, la responsabilité des dommages liés à l’exercice des fonctions des membres de la force est assumée par l’ONU.

* Opérations dans le cadre de l’OTAN

Si on élude le débat sur les bases juridiques des dernières interventions de l’OTAN, la protection juridique des militaires espagnols varie selon la situation rencontrée: normale, conflit armé ou crise.

Dans une situation normale, le régime juridique du personnel de l’OTAN est fixé par les accords de Londres de 1951 (“*Status of Forces Agreement*” ou SOFA OTAN) et le protocole et les accords complémentaires sur le statut des quartiers généraux permanents (Paris, 1952). Il existe d’autres dispositions secondaires telles que les accords entre l’organisation atlantique ou un de ses grands commandements et les États qui accueillent les forces ou les quartiers généraux otaniens ou les accords entre les États parties de l’OTAN et les États du partenariat pour la paix relatifs au statut des forces (SOFA PFP, Bruxelles 1995).

Dans une situation de conflit armé, il faut distinguer entre le statut des forces de l’OTAN par rapport aux belligérants ou aux pays neutres et le statut d’un pays membre de l’Alliance sur le territoire d’autre pays membres. Dans le premier cas, le statut des forces de l’OTAN est défini par le droit des conflits armés internationaux. Etant donné que les pays de l’OTAN ne sont pas parties au Protocole additionnel I, ce traité ne concernera pas toutes les troupes ; mais elles seront soumises au droit international. Dans le deuxième cas, le SOFA restera valable. Néanmoins, l’article 15 prévoit que les paragraphes 2 et 5 de l’article 8 ne seront appliqués aux dommages de guerre. En plus, les parties pourront suspendre ou modifier les dispositions de cet accord.

Dans une situation de crise, les opérations dépassent le cadre envisagé dans l’article 5. Ce type d’opérations qui, dans la terminologie otanienne, ont d’abord été désignées sous le nom de “*Peace Support Operations*”, sont devenues, à l’occasion du conflit du Kosovo, des “*Crisis Response Operations*” afin d’élargir le spectre opérationnel. La protection juridique des militaires dépend de la définition précise du type de l’opération. Si la qualification de “conflit armé” s’applique, le régime juridique des forces est celui décrit dans le paragraphe précédent. Par contre, si les opérations ne méritent pas cette dénomination, le régime sera fixé par le statut des forces accordé entre l’Alliance et l’État qui accueille la mission. Il faut souligner que l’urgence et la dispersion des pouvoirs politiques dans le pays hôte altèrent le cadre de référence. En aucun cas, les forces engagées ne doivent rester sans protection juridique. Les actions de combat qui ont lieu éventuellement dans ce type d’opération doivent respecter les principes internationaux du droit des conflits armés et du droit international humanitaire.

La participation des forces espagnoles aux conflits des Balkans montre les différentes sortes d’accords qui encadrent le régime juridique des militaires sur le théâtre. Dans “l’annexe militaire” des accords de Dayton, se trouvent les principaux éléments qui garantissent la protection juridique des forces : l’application “*mutatis mutandi*” des privilèges de l’ONU et la compétence exclusive de la juridiction

pénale et disciplinaire des États membres de l'OTAN à l'égard de leurs troupes respectives. En résumé, il s'agit d'assurer l'immunité du personnel militaire face aux autorités locales et la saisine de la juridiction militaire dans les hypothèses d'inhibition.

* Autres opérations

En plus des cas précédents, l'intervention dans le cadre de l'UEO, maintenant de l'UE, est le seul que l'Espagne a envisagé. La déclaration de Petersberg a permis de réaliser quelques missions dont le statut des forces a varié selon les opérations.

Il n'y a pas de grandes différences entre le régime juridique des forces espagnoles dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Etant donné que l'UE n'a pas de personnalité juridique, car le SOFA prévu n'a pas été approuvé ; le statut des forces en opération a été négocié entre les États membres et le pays hôte. Ces accords ont été complétés avec d'autres arrangements techniques entre les commandants des forces et les autorités administratives locales.

ADC F. CHESNEAU/SIRPA Terre



1 En Espagne, les "Cortes Generales" exercent le pouvoir législatif et sont composées du "Congrès des députés" et du Sénat.

Conclusion

Le nouveau contexte géopolitique, la progressive légitimation du principe d'intervention - soit pour la voie des chapitres VI ou VII de la Charte des Nations unies -, et l'évolution des concepts stratégiques des organisations de défense occidentales ont induit une augmentation significative de la présence de forces espagnoles dans les opérations extérieures.

La perception de la protection juridique devient un facteur fondamental du moral des troupes, notamment pour les conséquences qu'elles pourraient avoir pour leurs familles. Le régime juridique des militaires espagnols en opération dépend à la fois des instances internationale et nationale.

Par rapport à la première, la présence de troupes espagnoles dans un pays étranger induit un conflit entre les souverainetés dont la résolution repose sur le SOFA de l'opération. Cet instrument du droit international comporte différents volets ; mais les domaines pénal et disciplinaire sont perçus comme la clef de voûte de l'environnement juridique. Les SOFA en vigueur reconnaissent la validité des principes de souveraineté territoriale et du "drapeau".

Dans les problèmes de juridictions en conflit, la juridiction nationale est appliquée de préférence pour les délits qui touchent aux personnes ou aux propriétés des forces espagnoles ou d'autres forces engagées dans l'opération, en plus des délits commis pendant l'exécution du service. En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, elle est toujours conférée aux autorités espagnoles. Dans les opérations de gestion de crise menées dans des zones de conflit dont les structures étatiques n'offrent pas de crédibilité politique, l'immunité de juridiction est généralement invoquée dans le statut des forces.

Au niveau national, la justice militaire constitue une garantie pour la protection juridique des forces espagnoles. La juridiction militaire s'applique généralement en effet aux délits ou fautes commis par les militaires espagnols hors du territoire national.