

Le problème de la sécurité publique

dans les missions actuelles de maintien de la paix et ses implications pour les interfaces police-militaires

Alors que de récents conflits comme ceux d'Afghanistan et d'Irak indiquent que des opérations de guerre de forte intensité demeurent un rôle potentiel pour les armées modernes dans un futur prévisible, les missions de maintien de la paix ou d'imposition de la paix restent les modes de déploiement les plus répandus. Cependant, même en Irak, il est devenu clair que gagner la phase de combat de haute intensité d'une opération n'est pas suffisant. La réelle difficulté consiste à réussir la phase de stabilisation et à "gagner" ensuite la paix. Il y a une prise de conscience grandissante dans la communauté internationale de ce que le type de missions auxquelles nous contribuons - maintien de la paix, imposition de la paix ou stabilisation après-conflit - nécessite une approche multifonctionnelle dans laquelle le militaire, le policier ou tout autre participant n'est qu'un acteur parmi d'autres. Cet axiome implique la nécessité de réaliser la convergence de diverses capacités fonctionnelles - politique, développement économique, humanitaire, militaire et légal et ordre public dans la marche vers un état de droit désiré.

PAR LE LIEUTENANT-COLONEL **ROLLINS**, OFFICIER DE LIAISON BRITANNIQUE AUPRÈS DU CDEF

Il n'y a là rien d'original. Le problème est au centre du rapport Brahimi pour les Nations unies, est reconnu implicitement dans les concepts stratégiques de l'OTAN et a été confirmé dans les cinq principaux enseignements qui ressortent de l'expérience de l'OTAN dans les Balkans, et qui sont exprimés de la façon suivante :

- distribuer les responsabilités clairement et au plus tôt,
- assurer des liens proches entre la mission, le mandat et les capacités
- harmoniser les planifications civiles et militaires et coordonner les actions civiles et militaires
- refermer "l'écart de détention de l'autorité publique" entre la police civile et les forces armées,

- se concentrer sur "l'état final" plutôt que sur "la date finale".

Cependant, même en faisant ces observations, il pourrait rester quelques hypothèses déplacées sur la capacité de la communauté internationale à définir des mandats et réunir les capacités qui seront adaptées aux besoins sur le terrain, si l'on considère une coopération, une planification et une coordination adéquates. En particulier, la communauté internationale peut-elle couvrir tous les besoins suffisamment tôt dès le début de la crise ? Cette énigme s'applique particulièrement aux questions de sécurité publique comme à l'interface entre les forces militaires et de police.

LES EXIGENCES

Le tissu social profond de toute société est étayé par un système légal et d'ordre public efficace. Cela exige tout d'abord de considérer la totalité du corpus légal et d'ordre public en même temps. Pour qu'un système de sécurité fonctionne, il faut :

- un niveau plus général de sécurité au sein duquel un système de sécurité publique peut être mis en œuvre,

- un système légal applicable à la société en question,

- la capacité de mener des investigations, d'arrêter, poursuivre en justice et sanctionner les criminels.

Cela doit être basé sur une procédure légalement reconnue et des forces de police indépendantes des fonctions judiciaires qui travaillent dans le cadre de normes acceptées et qui sont perçues comme s'y conformant.

Plus encore, les moyens décrits précédemment doivent être mis en place au plus tôt dès le début d'une crise avant qu'un vide ingérable ne se fasse jour en matière de sécurité publique, un vide dans lequel les mauvais éléments se renforceraient et rendraient plus difficile les progrès ultérieurs vers une société stable. Mais de telles capacités existent-elles, et dans la négative, comment prendre en compte la situation jusqu'à ce qu'elles soient en place ?

Il y a une évidence empirique majeure qu'il continuera d'exister un manque de capacités de police dans les premières phases d'une réponse de la communauté internationale à une situation complexe d'urgence politique. En dépit des initiatives de l'OSCE, de l'Union européenne et des Nations unies de prendre en compte ces questions comme origine de la préparation de capacités, cela renforce les procédures de mobilisation et le cadre légal. Ce vide doit être compris comme le fait que ce qui

se produit dans cette zone dans les premiers jours est l'un des points clés principaux pour la stabilité à long terme de cette zone. De même, il est évident que l'utilisation de la force militaire peut contribuer potentiellement à une solution plus large. Dans les Balkans comme au Timor Oriental, par exemple, les forces armées ont particulièrement aidé les forces de police dans leurs fonctions et contribué à maintenir la sécurité publique.

IMPLICATIONS POUR LES FORCES ARMÉES

La question va cependant au-delà des réponses toutes faites sur une telle utilisation des forces armées. Le fait est que les forces armées continuent d'être employées directement dans un rôle de sécurité publique, souvent sans le mandat adapté ni les règles d'engagement appropriées. Cela se produit parce que les exigences n'ont pas été correctement identifiées au préalable par la communauté internationale et qu'il n'y a pas d'autre moyen de combler immédiatement le vide. Les forces armées sont alors en face de questions telles que : où s'arrêtent les responsabilités au niveau de sécurité le plus

étendu, et où commencent celles concernant la sécurité et l'ordre public ? Que se passe-t-il si le système de sécurité n'est pas en place ni capable de l'être avant un certain délai ? Jusqu'où vont les forces armées en matière de protection de la société civile contre le crime ? Quel est son mandat pour le faire ? Si elles en ont un, quel est son fondement légal ? Les soldats concernés sont-ils entraînés et équipés pour un tel rôle ? Il y a eu de nombreux exemples - les premiers jours au Kosovo en sont un - dans lesquels les forces armées se sont trouvées dans cette position, agissant effectivement comme une police de proximité sans en avoir le mandat express.

Il est important à ce stade, de préciser la différence, que l'on pense souvent subtile, entre être le responsable ultime du maintien de l'ordre légal et public et jouer un rôle de soutien. Les forces armées devraient idéalement ne jamais être le responsable ultime du maintien du régime légal et de l'ordre public.

Cependant, il existe un nombre important d'activités qu'elles peuvent mener en soutien d'une autorité légale et de forces de police aux effectifs sous-dimensionnés.



De telles activités incluent :

- la mise en commun des informations, pour autant que les considérations de sécurité le permettent,
- sécuriser et surveiller les frontières pour dissuader les trafics d'armes et de personnes,
- soutenir directement les actions de police - par exemple apporter des effectifs de sécurité supplémentaires dans le cadre d'une arrestation, de programmes de patrouilles ciblées, d'opérations de recherche ou de contrôle d'émeutes.
- l'apport de ressources spécifiques pour soutenir plus directement les autorités légales et publiques, dans ce sens le meilleur exemple au niveau de l'OTAN seraient les MSU (Multinational Specialized Units : unités multinationales spécialisées), une capacité déployée dans un cadre militaire mais incluant des ressources basées sur des effectifs des troisièmes forces (Gendarmerie, Carabiniers, Garde civile) qui existent chez plusieurs des nations contributrices.

Potentiellement on doit pouvoir en faire beaucoup plus dans l'apport d'une telle aide à la police ou aux autorités équivalentes, sans pour autant prendre directe-

ment les fonctions légales et de police elles-mêmes. Cependant, la mesure dans laquelle cela sera réalisable dépendra des facteurs suivants :

- le mandat,
- les règles d'engagement et les considérations légales associées,
- le niveau d'entraînement,
- l'équipement et la structure de la force.

Il existe un autre registre de raisons qui peuvent limiter l'usage des forces armées pour une telle mission, à savoir la sensibilité politique locale dans les pays contributeurs qui peuvent avoir inclus dans leurs constitutions une limite nationale à l'engagement de leurs forces. Cela pourrait conduire à sélectionner les forces appropriées pour une telle mission.

Si des forces armées doivent être engagées en soutien d'une autorité légale ou de police - une force qui serait physiquement très limitée dans un premier déploiement - un certain nombre de prérequis doivent être remplis, ce qui inclut :

- l'identification de la carence à combler,
- la parfaite compréhension des limites dans l'utilisation des forces armées pour les missions d'ordre public,
- une planification coordonnée préalable

au déploiement et qui anticipe des modifications de priorités dans le temps et qui inclut les plans pour le transfert des responsabilités,

- l'origine des forces et leur composition,
- l'entraînement couvrant un large spectre d'activités,
- la définition de mandats réalistes,
- des structures de coopération sur le terrain comme des centres de commandement conjoints.

Aucun de ces prérequis n'est facile à réaliser et encore moins facile à faire vivre dans l'action. Même dans les Balkans aujourd'hui, là où les positions des services de sécurité sont les plus confortées et là où les deux forces de police internationale et locale travaillent bien ensemble, un régime d'ordre public stable n'est pas encore réalisé. En particulier, le crime organisé à grande échelle continue de poser un problème majeur pour la création d'un ordre public et légal effectif. Le combattre requiert un niveau de capacité pour les organisations mandatées comme pour les forces locales qu'elle soutiennent ainsi qu'un niveau de coopération intergouvernementale et entre les organisations qui est, d'expérience, difficile à réaliser.

Il continue d'exister une difficulté potentielle dans la capacité de la communauté internationale à rétablir un régime efficace de sécurité publique dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Cela provient de l'absence de capacités déployables immédiatement qui puissent être adaptées à une situation donnée. Le problème est encore renforcé par la nécessité d'embrasser le spectre de l'ensemble des considérations de sécurité publique d'une manière globale. Cela peut seulement être réalisé sous la direction d'une autorité civile adaptée et mandatée.

Souvent, en l'absence d'une telle solution, les forces armées se retrouvent impliquées dans les missions de sécurité publique sans disposer du mandat adéquat non plus que de la préparation requise. Ces deux problèmes peuvent être traités simultanément en reconnaissant que les forces armées peuvent contribuer plus avant à une sécurité publique effective et durable sans rester derrière à jouer un rôle de soutien.

De plus, dans le cadre d'une telle approche, la mission recouvre un nombre considérable de composantes qui doivent être traitées en priorité. Ces problématiques incluent l'examen :

- des exigences potentielles du champ d'intervention décrit ci-avant et des capacités de la communauté internationale à les satisfaire grâce aux ressources civiles et de police,
- l'extension des capacités militaires potentielles,
- le suivi des implications pour les forces armées de la prise en compte d'une telle mission,
- les arrangements potentiels au niveau du commandement pour intégrer les capacités militaires avec les autorités civiles et d'ordre public,
- les implications légales et politiques de ce qui précède.