

Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union européenne

L'exemple de l'opération "Artémis" en République démocratique du Congo

Le premier septembre 2003 s'achevait le mandat de la force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, en République démocratique du Congo. L'opération "Artémis" prenait fin, comme prévu, à peine trois mois après son lancement sur le fondement de la résolution n° 1484 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 30 mai 2003. Cette opération militaire de l'Union européenne, qui présentait de nombreux enjeux sécuritaires, humanitaires et politiques¹, devait également confirmer les capacités militaires de gestion de crise de l'Union européenne et, partant, concrétiser les objectifs de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (P.E.S.D). L'opération "Artémis" n'était certes pas la première opération militaire de l'Union européenne. L'opération "Concordia", conduite entre mars et décembre 2003 en ex-République yougoslave de Macédoine, marquait les débuts de l'Union comme acteur militaire. Elle s'appuyait cependant sur les moyens de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N).

PAR LE COMMISSAIRE CAPITAINE (AIR) FRÉDÉRIC JORAM,* DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

L'opération en R.D.C a donc été la première opération militaire autonome de l'Union européenne, conduite avec ses seules capacités de commandement. Elle était placée sous le contrôle politique et la direction stratégique des organes politiques et militaires permanents créés pour la mise en œuvre de la P.E.S.D. Le Conseil de l'Union européenne, le secrétaire général - haut représentant, le comité politique et de sécurité (COPS), le comité militaire, l'état-major de l'Union européenne et le secrétariat général du Conseil étaient tous impliqués dans la préparation, le suivi et le contrôle de l'opération "Artémis". La chaîne de commandement était, elle, constituée de structures non permanentes, créées pour l'opération. Le commandant de l'opération disposait d'un état-major de niveau stratégique, appelé "Operation Headquarters" (O.H.Q) et installé à Paris, et le commandant de force d'un état-major de force à Entebbe en Ouganda, le "Force Headquarters" (F.H.Q).

Outre ce cadre politique et institutionnel nouveau et toujours évolutif, il est aujourd'hui utile de revenir sur les caractéristiques juridiques des opérations mili-

taires de l'Union européenne, qui constituent désormais un cadre d'action supplémentaire pour les forces armées françaises.

Un cadre juridique nouveau pour des opérations de paix

Comme la majorité des missions nationales ou de l'Alliance atlantique, l'opération "Artémis" s'est inscrite dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies. Fondé sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies, celui-ci autorisait l'usage de la force pour contribuer à stabiliser les conditions de sécurité à Bunia et y améliorer la situation humanitaire, pour assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exigeait, pour contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville.² La nouveauté ne réside donc pas là, mais dans le cadre juridique spécifique de toute opération militaire de l'Union européenne.

Adoptés à l'unanimité des Etats membres³, les actes juridiques du Conseil de l'Union ont un caractère politique contraignant. Pour l'opération "Artémis", l'action commune du 5 juin 2003⁴ désignait la nation-cadre et les commandants de l'opération et de la force, approuvait le plan opérationnel (OPLAN), autorisait les règles d'engagement, décidait du lancement de l'opération et en confiait le contrôle politique et la direction stratégique au C.O.P.S. En application de cette action commune, une décision du Conseil lançait l'opération le 12 juin.

L'Union européenne a élaboré plusieurs concepts opérationnels, dont l'un, adopté en novembre 2002 avec l'approbation des Etats membres, est relatif à l'usage de la force⁵. Homologue européen du document M.C.⁶ 362 de l'OTAN, il contient un catalogue de règles d'engagement très similaire, directement utile pour le choix des règles d'usage de la force propres à chaque opération. La procédure relative aux règles d'engagement (autorisation, mise en œuvre, requête) y figure également ; elle implique le conseiller juridique. Ce type de document, dont l'utilité a été prouvée lors des opérations de l'Alliance atlantique, est, notamment, un gage d'interopérabilité entre les différents contingents nationaux composant une force. Dans les opérations multinationales, les règles d'engagement, autorisées par une instance politique, constituent l'outil privilégié du contrôle exercé par les Etats membres.

En outre, un accord sur le statut des forces (S.O.F.A⁷), qui résulte du consentement d'un Etat au déploiement d'une force sur son territoire, a été conclu avec l'Ouganda, pays hôte de la base de soutien à vocation interarmées (B.S.V.I.A) et de l'état-major de force (F.H.Q). Celui-ci contenait, notamment, des dispositions relatives à la libre entrée sur le territoire, au port de l'uniforme et des armes, aux droits et taxes sur les importations et réexportations, au règlement des dommages et aux privilèges de juridiction. Adopté sur la base d'un accord franco-ougandais⁸, ce statut a fait exception à l'article 24 du Traité sur l'Union européenne. Ce dernier prévoit en effet que les accords sur le statut des forces de l'Union européenne sont conclus par le Conseil de l'Union européenne sur recommandation de la présidence.

L'Union européenne ne disposait pas, à l'époque de l'opération "Artémis", d'accord sur le statut des ressortissants des Etats membres stationnés dans un autre Etat membre. La présence en France des agents non français de l'O.H.Q, citoyens européens ou non,



CCH J.J. CHATARD/SIRPA Tehe

n'a donc pas fait l'objet d'un statut particulier. Cette carence sera bientôt comblée, lorsque les Etats membres auront ratifié le texte qu'ils ont récemment signé⁹.

Ce "S.O.F.A U.E interne" sera alors l'homologue européen de la convention de Londres du 19 juin 1951 sur le statut des forces de l'O.T.A.N, dite "S.O.F.A. O.T.A.N". Les rapports entre ces deux textes sont d'ailleurs envisagés dans l'accord sur le statut des forces de l'Union européenne. Celui-ci s'appliquera en effet aux quartiers généraux, aux forces et à leur personnel mis à la disposition de l'Union européenne pour la préparation et l'exécution des missions de Petersberg, lorsque leur statut ne sera couvert par aucun autre accord.

Enfin, d'autres actes conventionnels peuvent devoir être conclus par l'Union européenne à l'occasion d'une opération militaire : accord de renonciation entre Etats membres à se demander mutuellement des indemnités en cas de préjudice aux personnes et de dommages aux biens, accords généraux sur la participation des Etats tiers à l'opération militaire de l'Union, arrangements concernant l'échange d'informations classifiées avec des Etats tiers ou des organisations internationales et, éventuellement, accord entre l'Union européenne et l'O.T.A.N sur la sécurité des informations.

Des problématiques juridiques récurrentes

Les problématiques juridiques rencontrées lors de l'opération "Artémis" sont analogues à celles soulevées par toute opération de soutien de la paix entraînant l'usage de la force armée. Quelques exemples en attestent. Adoptées avant le début de l'opération

ou à son commencement, les règles d'engagement ne préjugent pas du cadre juridique de l'emploi de la force. Celui-ci est en effet dicté par les circonstances. Le droit des conflits armés est le seul droit conçu pour réglementer la conduite des hostilités, mais son applicabilité ne va pas toujours de soi. Aussi l'emploi de la force demeure-t-il le plus souvent soumis aux seules dispositions du droit pénal national des militaires engagés dans l'opération. Cette situation peut poser des problèmes d'interopérabilité entre contingents nationaux, que les commandants d'opération et de force doivent prendre en considération.

Comme d'autres forces internationales dans des circonstances comparables, la force multinationale intérimaire d'urgence a dû procéder à l'arrestation d'individus armés menaçant ses membres ou entravant l'accomplissement de sa mission. En l'absence d'autorité judiciaire locale à laquelle remettre ces personnes, la force peut être amenée à les détenir quelques heures. Se pose alors la question du régime juridique applicable. Le régime des prisonniers de guerre prévu par la troisième convention de Genève ne trouvant à s'appliquer que dans une situation de conflit armé international, il faut s'efforcer d'organiser des conditions de rétention conformes au droit international des droits de l'homme.

La présence et l'intense activité des contingents déployés en Ouganda et en République démocratique du Congo ont inmanquablement généré des contentieux extra-contractuels. La politique de règlement des dommages relève des autorités nationales et chaque contingent en est donc responsable sur le théâtre. Pour la France, le règlement amiable des dommages a été effectué par la direction du commissariat du théâtre, en coopération avec la direction des affaires juridiques.

Enfin, le déploiement de forces dans une aire géographique marquée par des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre soulève la question de la coopération avec les juridictions pénales internationales. La Cour pénale internationale (C.P.I.)

pourrait ouvrir prochainement sa première enquête et son procureur a indiqué publiquement son intérêt pour les événements survenus en R.D.C. Il est naturel pour le procureur de la Cour de souhaiter s'appuyer sur la présence d'une force internationale ou, après la fin de l'opération, sur les informations collectées par celle-ci. Cette question devra désormais être prise en considération pour toute opération de gestion de crise future, car elle implique l'établissement d'une procédure de coopération avec la C.P.I. et, notamment, une répartition des rôles entre les Etats participant à l'opération et l'Union européenne elle-même.

* Affecté au bureau du droit des conflits armés de la direction des affaires juridiques du ministère de la défense, le commissaire capitaine [air] Joram a exercé les fonctions de conseiller juridique du commandant de l'opération "Artémis".

- 1 Cf. notamment la presse institutionnelle du ministère de la défense (*Armées d'aujourd'hui* n°282, juillet-août 2003, pp. 17-18 ; *Air actualités* n°563 juillet 2003, pp. 4-7 ; *Terre Info Magazine*, n°147, septembre 2003, pp. 16-23 ; *Air actualités* n°564 août-septembre 2003, pp. 4-7 ; *Armées d'aujourd'hui* n°284, octobre 2003, pp. 32-52 ; *Terre Info Magazine*, n°148, octobre 2003, pp. 18-21 ; *Air actualités* n°656 octobre 2003, pp. 9-29). Sur la situation en République démocratique du Congo avant l'opération "Artémis", voir notamment l'ouvrage récent de Colette Braeckman, *Les nouveaux prédateurs. Politique des puissances en Afrique centrale*, Fayard, 2003, 310 pages.
- 2 Résolution n°1484 du Conseil de sécurité des Nations unies du 30 mai 2003, paragraphes 1 et 4.
- 3 Cf. article 23 du *Traité sur l'Union européenne*. L'article 23 paragraphe 1 permet néanmoins à certains Etats membres, selon le principe de l'abstention constructive, de ne pas prendre part au vote sans empêcher pour autant l'adoption de l'action commune.
- 4 *Journal officiel de l'Union européenne* n°L143 du 11.06.2003, p. 50.
- 5 "Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations" (ESDP/PESD COSDP 342 du 20 Novembre 2002).
- 6 *Military Committee*.
- 7 *Status of forces agreement*.
- 8 Cf. *Journal officiel* du 29.08.2003 (p. 14 736).
- 9 Le 17 novembre 2003.

Le conseiller juridique mis à la disposition du commandant ne peut traiter seul l'ensemble de ces questions. Aussi doit-il pouvoir s'appuyer sur plusieurs acteurs institutionnels, de la nation - cadre comme de l'Union européenne. A cet égard, l'existence d'un service juridique au sein du Secrétariat du Conseil doit permettre la mise en œuvre d'une chaîne juridique fonctionnelle de plusieurs niveaux - Union européenne, stratégique et opératif -, des instances européennes jusqu'au théâtre d'opération.

La relève prochaine de l'O.T.A.N par une force européenne en Bosnie-Herzégovine donnera une nouvelle occasion d'éprouver le fonctionnement des structures politico-militaires de la P.E.S.D. En outre, les futures opérations militaires de l'Union européenne devront confirmer la pertinence du cadre juridique de la gestion militaire des crises et l'importance du conseil juridique au cours de la planification et de la conduite des opérations.