

COLLOQUE "DROIT ET DÉFENSE" 15 ET 16 DÉCEMBRE 1994

Le droit au ministère de la Défense

(extrait du dossier diffusé lors du colloque Droit et Défense des 15 et 16 décembre 1994)

A l'occasion du colloque *Droit et Défense*, organisé à la mi-décembre 1994 par le ministère, le ministre d'État, ministre de la Défense, a eu l'occasion de rappeler que *"l'activité juridique de la défense est à la mesure de la taille de ce ministère et de l'ampleur de ses missions. Ainsi, en 1993, ce ne sont pas moins de 1.175 textes dont 10 lois, 229 décrets et 728 arrêtés qui ont été élaborés ou contresignés par le ministère. En matière de contentieux, le département a été saisi, la même année, de près de 5.800 affaires nouvelles au plan central et 16.700 affaires nouvelles dans ses bureaux déconcentrés"*.

I. Le Secrétaire général pour l'administration, chargé d'assister le ministre de la Défense, en matière administrative, domaniale, financière et sociale, dispose de la Direction des services financiers, de la Direction de la fonction militaire et du personnel civil, de la Direction de l'administration générale, de la Délégation aux restructurations et de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers.

Par ailleurs, il est lui-même assisté de chargés de missions et a autorité sur trois inspecteurs respectivement chargés du personnel civil, de l'action sociale des armées et de l'administration générale et du patrimoine.

II. La Direction des services financiers est chargée de centraliser l'ensemble des affaires budgétaires, financières et comptables.

Ainsi, il lui revient la charge de préparer les projets de budget, d'en suivre l'exécution et de participer à l'élaboration et au suivi des lois de programmation. Elle tient également la comptabilité centrale du ministère et exerce les fonctions d'ordonnateur principal délégué. Par ailleurs, elle est responsable de travaux statistiques, des questions fiscales intéressant l'ensemble des activités du département et du contrôle de gestion des armées et services. Enfin, elle exerce des activités de gestionnaire, dans le cadre des affaires générales et internationales de son ressort et participe au suivi des accords intergouvernementaux.

Dans ses domaines de compétence, la Direction des services financiers est l'interlocuteur exclusif du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère du Budget et éventuellement d'autres départements ministériels.

III. La Direction de la fonction militaire et du personnel civil propose et met en oeuvre les principaux éléments de la politique des ressources humaines du ministère de la Défense, en liaison avec les organismes d'emploi et les directions gestionnaires de personnel.

Elle est compétente pour l'ensemble des questions statutaires relatives aux militaires, aux fonctionnaires contractuels et ouvriers et pour les orientations de la politique du service national. Elle gère et administre le personnel civil relevant des armées, services communs et administration centrale. La définition de la politique d'action sociale lui incombe et elle exerce la tutelle de la caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) et celle de

l'institution de gestion sociale des armées (IGESA) qui gère notamment les centres de vacances et de nombreux établissements sociaux.

La Direction de la fonction militaire et du personnel civil est également chargée de déterminer les orientations relatives à l'aide à la reconversion des militaires de carrière et à l'insertion professionnelle des appelés du contingent.

Elle rassemble et diffuse l'ensemble des informations disponibles sur les personnels de la Défense.

IV. Les activités de la Direction de l'administration générale correspondent à cinq missions principales :

- juridique et contentieuse : conseil juridique du ministère tant en interne qu'en matière internationale ;
- domaniale : élaboration et mise en oeuvre des politiques d'implantation de l'administration centrale, de déconcentration et d'aménagement du territoire, de logement du personnel, de valorisation des immeubles devenus inutiles aux Armées ;
- patrimoniale et culturelle : protection et mise en valeur du patrimoine mobilier et immobilier de la Défense ; protection de l'environnement ;
- informatique : coordination de l'informatique générale de l'administration centrale, développement des réseaux ;
- soutien de l'administration centrale : assistance logistique d'ordre immobilier et

mobilier, gestion de crédits d'équipement et de fonctionnement, médecine de prévention, gestion et entretien du parc automobile, prévention et sécurité routières.

V. La mission première de la Délégation aux restructurations est de coordonner les plans d'adaptation, de modernisation et de restructuration des états-majors, des directions, des services et de la Délégation générale pour l'armement. Elle est l'interlocuteur de tous les intervenants intérieurs et extérieurs pour toutes les questions relevant de l'accompagnement économique et social des restructurations et de l'aménagement du territoire.

Elle assure la gestion du FRED (Fonds pour les Restructurations de Défense) et participe à la mise en oeuvre du programme communautaire KONVER (aide à la reconversion des zones touchées par des restructurations de Défense).

Elle est chargée de l'analyse et du suivi des plans sociaux des entreprises placées sous la tutelle du ministre de la Défense.

VI. La Mission pour la réalisation des actifs immobiliers procède aux négociations en vue de l'aliénation des immeubles devenus inutiles aux besoins du ministère de la Défense, aux études d'aménagement et de mise en valeur des sites. L'objectif est de valoriser au mieux les cessions immobilières qui font retour au budget du ministère sous forme de fonds de concours, par dérogation aux règles budgétaires généralement applicables.

Compte-rendu du colloque

par Pierre Labbé, Bernard Cruzet et Olivier Gohin

Ce colloque, premier du genre sur ce sujet à être organisé par le ministère, a été ouvert par le ministre d'État, ministre de la Défense, qui a voulu marquer par sa présence tout l'intérêt qu'il portait à cette manifestation.

Après avoir rappelé le nombre très important de textes législatifs élaborés par le ministère (10 lois, 229 décrets, 728 arrêtés pour l'année 1993) et le nombre d'affaires nouvelles en matière de contentieux (5800 à l'échelon central et 16700 dans les bureaux déconcentrés), le ministre a insisté sur deux idées forces qui doivent dominer dans le domaine législatif et réglementaire :

- "Être en règle",
- "Faire respecter la règle".

Il a signalé qu'un effort sans précédent a été engagé en matière de formation et d'information juridique, dont ce colloque est une première concrétisation qui devrait se renouveler dans les années à venir.

En conclusion le ministre a demandé que ce colloque fasse réfléchir et apporte un éclairage particulier dans les domaines suivants :

- Les dispositifs juridiques propres aux états de guerre et de crise ainsi qu'aux opérations de maintien de la paix et aux actions à but humanitaire ;
- La protection juridique des personnels civils et militaires de la Défense, ainsi que les problèmes liés aux différents statuts particuliers des militaires ;
- Une meilleure gestion des marchés publics relatifs à la défense ;
- Enfin, une étude des règles attachées à la gestion du domaine militaire (très important) complétée par un examen approfondi des modes d'action pour assurer une garantie toujours plus grande de l'environnement .

1ère table ronde : Les droits de la guerre, de la paix et de l'humanitaire : Les dispositifs juridiques propres aux états de guerre et de crise, les systèmes de réparation propres aux militaires...

Cette première table ronde, présidée par M. **Pierre Truche**, procureur général près la Cour de cassation, avait comme intervenants :

Madame Jacqueline Dutheil de La Rochère, professeur de droit international, qui, après avoir précisé l'opposition entre le droit des personnes et le droit des États, a rappelé que le maintien de la paix est une responsabilité confiée au Conseil de Sécurité par l'ONU selon sa Charte :

Ch. VI : Intervention avec l'accord des États ;

Ch. VII : Permet le recours à la force même dans les affaires intérieures des États ;

Après avoir constaté que le Conseil de Sécurité avait été bloqué pendant 40 ans par le système du veto, les choses ont évolué à partir de l'été 1990 et on peut relever de nombreux exemples d'utilisation du chapitre VII ces dernières années.

Parallèlement on a vu se développer le droit humanitaire par la signature de conventions sur le droit de la guerre, sur l'emploi des armes chimiques, etc...

Enfin l'intervenant a fait remarquer que l'usage de l'article VII engendrait une opposition non résolue entre le "*droit d'ingérence*" et la souveraineté des États.

Le deuxième intervenant, **M. Jean-Claude Mallet**, directeur de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère, a décrit le travail important de sa délégation pour rappeler les règles de droit lors de l'engagement des forces françaises dans les différents cas pour respecter toutes les

règles internationales (ONU, Conseil de Sécurité, accords de défense).

Il a fait remarquer, qu'à l'expérience, l'application de la lettre des textes sur le terrain était sujette à diverses interprétations en particulier pour les règles d'ouverture du feu.

Le médecin général Blin, troisième intervenant, a repris les principes du droit de la paix, de la guerre et de l'humanitaire en se plaçant au point de vue des médecins ; il a rappelé que, pour eux, il n'y avait pas de distinction entre les catégories de blessés. Il a également noté une évolution des médecins vis-à-vis du secret médical dès lors qu'il s'agira de dénoncer des atteintes aux droits humanitaires. Il a enfin présenté l'ensemble des systèmes de réparation propre aux militaires.

Le dernier intervenant, **le général de division Germanos**, sous-chef "Opérations" à l'EMA, tenait à présenter comment le droit s'appliquait sur le terrain et les difficultés rencontrées par les forces armées.

Quatre domaines ont retenu son attention :

1. Les règles de droit et leurs applications sur le terrain : que ce soit pour les conventions de La Haye ou de Genève la difficulté apparaît lorsqu'il s'agit de faire preuve de discrimination - Exemple : discriminer civils et militaires en cas de bombardement massif - ou de doser le niveau de proportionnalité d'une riposte, notamment en cas d'actions adverses qui se rapprochent de la guérilla.

2. Dans l'application des résolutions du Conseil de Sécurité, où souvent les moyens décidés par cet organisme et mis à la disposition des troupes de l'ONU ne sont adaptés aux menaces réelles rencontrées sur le terrain - Exemple : Forces de l'ONU en ex-Yougoslavie équipées seulement d'armes légères en face des chars serbes - bien que ces forces ne soient pas initialement mises en place pour combattre.

Il apparaît aussi une autre source de difficulté lorsque l'impartialité des forces est mise en cause par l'une des deux parties qu'elles sont chargées de séparer.

Il ne faut pas non plus négliger les conséquences que pourrait avoir une réaction militaire brutale des forces de l'ONU, justifiée par une attaque locale contre elles, sur un autre secteur, objet par ailleurs de discussions diplomatiques.

3. Lors des enquêtes demandées par les instances juridiques internationales, il s'avère très difficile d'amener devant les tribunaux les coupables éventuels car leur identification est toujours difficile et qu'il n'y a pas de police spécialisée pour faire le travail de recherche des individus et des preuves de leur culpabilité.

4. Dans les règles d'engagement qui ont pu être progressivement élaborées par l'expérience :

- Il ne faut pas demander aux forces engagées plus que ce que leurs moyens leur permettent ;

- La légitime défense des forces est systématiquement appliquée sur le terrain, les forces étant alors mieux respectées ;

- La légitime défense est élargie aux gens qui sont placés sous notre protection ;

- Il y a impossibilité de passer au cours d'une opération d'un engagement sous les règles du chapitre VI à un engagement du type chapitre VII.

En conclusion, le général Germanos a insisté sur la nécessité de formation et de préparation des unités à engager à la fois sur le plan technique mais également dans le domaine du droit.

2ème table ronde : Défense, urbanisme et environnement : Règles juridiques attachées à la gestion et à la protection du domaine militaire, ... ,l'urbanisme, le respect de l'environnement ...

Cette deuxième table ronde était présidée par M. **Christian Vigouroux**, Conseiller d'État qui a relevé qu'il y avait cinq points communs dans les rapports entre la Défense et l'Urbanisme et dans ceux entre la Défense et l'Environnement. La défense et les deux autres disciplines s'opposent sur de nombreux points mais en particulier par

le secret habituel attaché à la défense et sur le traitement de la nécessité.

Le premier intervenant, Madame **Jacqueline Morand-Deville**, nous a fait parvenir un article qui recouvre entièrement son intervention (voir page 4).

Le deuxième intervenant, le contrôleur général des armées **Gélineau**, chef des inspections du travail et des installations classées pour la protection de l'environnement a traité des régimes particuliers de la défense qui bénéficie de certaines dérogations, par exemple pour la directive "Sevezo" ou pour certains permis de construire, mais il a fait remarquer que bien souvent les régimes particuliers de la défense sont aussi efficaces que ceux de droit commun.

Le troisième intervenant, M. **Guy Chauvin**, conseiller technique auprès du ministre de l'environnement a parlé du projet de protocole (signé depuis) entre le ministère de la défense et celui de l'environnement dans le domaine de la protection du littoral. il a particulièrement insisté sur la nécessaire transparence vis-à-vis du public.

Le quatrième intervenant, Madame **Catherine Bersani**, Directeur de l'architecture et de l'urbanisme a évoqué tous les problèmes qui peuvent se poser entre la défense et les communes sur les problèmes des POS et des permis de construire. Nous espérons pouvoir publier intégralement son intervention dans un prochain numéro de notre revue.

Le dernier intervenant, le **général de division Devaux**, Directeur central du génie a rappelé que les organismes militaires chargés des problèmes d'infrastructure s'attachaient à respecter les règles d'environnement et d'urbanisme et il a conclu que l'on allait vers un droit européen pour ces questions.

3ème table ronde : La protection juridique des personnels civils et militaires de la défense : le code de justice militaire, la responsabilité pénale des agents, la procédure devant le juge pénal ...

Cette troisième table ronde était présidée par M. **Marcel Pochard**, Directeur général de l'administration et de la fonction publique. Elle réunissait M. **Patrice Maynial**, directeur général de la gendarmerie nationale, M. **Jean-Paul Faugère**, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. **Bernard Bouloc**, professeur de droit à l'Université de Paris II et le **général d'armée Voinot**, inspecteur général des armées.

Dans le cadre du thème retenu (la protection juridique des personnels civils et militaires de la défense), le professeur Bouloc a rappelé que toute action entraîne des dommages. Mais, si pendant longtemps le problème a été celui de la responsabilité civile, les agents de l'État sont aujourd'hui confrontés à l'existence d'une responsabilité pénale qui les expose à des peines prononcées par des tribunaux.

Monsieur Faugère remarque que ceci n'est pas nouveau mais que depuis quelques années les choses ont changé : les juges ont de plus en plus tendance à mettre en cause l'administration, faisant ainsi parfois apparaître des fonctionnaires d'autorité comme des prévenus, ce qui est très mauvais, tout particulièrement au plan psychologique. L'État se doit donc d'assurer la protection de ses agents et aller encore plus loin en expliquant, si besoin est, au juge pénal, le fonctionnement de l'administration pour éviter que naisse une jurisprudence qui paralyse l'État et ses fonctionnaires.

Après un rappel par Patrice Maynial du système pénal applicable aux militaires et tendant à montrer que la situation de ces derniers se rapproche aujourd'hui de celle des autres justiciables, le général d'armée Voinot constate que certaines activités sont particulièrement exposées : les activités thérapeutiques et les activités de police (gendarmerie) tandis qu'apparaissent de nouveaux risques liés à l'évolution des

missions (étranger, actions humanitaires). Il insiste sur la protection juridique dont bénéficient les militaires et sur l'organisation très déconcentrée au plan territorial de cette protection.

Face à une conception plus exigeante du service public et de la responsabilité publique, la spécificité militaire ne met pas les militaires au-dessus de lois mais la nature de leurs missions et les conditions d'emploi des unités justifient le soin tout particulier apporté à leur protection juridique, à laquelle le Conseil supérieur de la fonction militaire a rappelé son attachement lors de sa session de décembre 1994.

B.C.

faire avancer, avec une plus grande audace, la réflexion collective en matière de défense, dans le respect toutefois de leurs obligations professionnelles et morales. Une brève discussion générale devait suivre ces quatre interventions.

Il ne pouvait que revenir à M. **François Roussely**, Secrétaire général pour l'Administration, de tirer les enseignements d'un colloque très riche qui, pendant un jour et demi, aura réuni une assistance nombreuse, attentive et assidue. Il est entendu que cette première manifestation devrait être suivie d'un nouveau colloque, fin 1995, les services du ministère s'efforçant d'établir désormais un point de rencontre annuel sur les questions juridiques de défense.

O.G.

4ème table ronde : Défense et libertés publiques ; le soldat citoyen
Les limites imposées aux agents civils et militaires : droit d'expression et devoir de réserve, droit d'association et droit syndical...

Cette dernière table ronde du colloque ministériel, consacrée au thème suivant : "Défense et libertés publiques", était placée sous la présidence du Sénateur **Xavier de Villepin**, puis du Contrôleur général des Armées **Hoffmann**.

Le Professeur **Jean Duffar**, de la Faculté de Droit de Paris XII - Saint-Maur, a d'abord présenté un tableau très complet des contraintes imposées aux militaires de carrière ou du contingent au regard du droit des libertés publiques (sa communication sera publiée dans le n° 95/2 de la Revue).

M. **Jacques Pé**, secrétaire confédéral du syndicat CGT- Force ouvrière, a ensuite traité, avec un grand sens des responsabilités, de la situation des agents civils de la défense nationale.

Dans un exposé très remarqué, le **Lieutenant-Colonel Ballarin** s'est enfin interrogé sur la confrontation entre droit d'expression et devoir de réserve des militaires de carrière.

En conclusion, le Contrôleur général **Hoffmann** a invité les militaires présents à