

LES ACTIONS MILITAIRES EXTERIEURES FRANÇAISES

Entretien avec le Général Charles-Georges FRICAUD-CHAGNAUD¹

Le Général de Corps d'Armée Fricaud-Chagnaud a passé plusieurs années de sa carrière militaire au combat en France, au Viêt-nam, au Niger ou au Tchad et a exercé des responsabilités militaires internationales près de l'Ambassade de France à Washington. Il a notamment été membre de la délégation française à la première Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et Chef de la mission militaire française auprès du Commandant en Chef des Forces Alliées Centre Europe aux Pays-Bas, de 1978 à 1983².

Comment définissez-vous une action extérieure ?

Une action extérieure correspond à l'emploi de la force armée hors du territoire national, c'est-à-dire hors du champ d'application de la législation française la régissant en temps de paix ou hors de l'état d'urgence, de l'état de siège ou de l'état de guerre. On est alors dans le cadre de l'exécution des traités, des accords ou des missions de l'ONU. Raymond Aron et Charles Hernu ont donné une définition extrêmement claire de la crise : « *Lorsque la guerre est impossible et la paix improbable, la crise est cette forme de violence retenue, d'affrontement inachevé, destinée à peser sur la détermination de l'autre pour le contraindre à renoncer à ses intérêts légitimes, et obtenir de lui des concessions qui ne valent pas l'enjeu et le risque, de la guerre totale* »³.

Comment situez-vous l'espace européen dans ce cadre ?

Pour l'instant, l'Europe est encore l'extérieur, même si sa défense est organisée dans le cadre de l'OTAN. Mais, en fait, la défense de l'Europe se ferait dans le cadre de l'état de guerre. Le renforcement de la notion de crise aurait dû se faire avec les législations de temps de paix des États européens concernés. Si l'Euro réussit, il y aura certainement à revoir cette notion d'extérieur.

De votre expérience de terrain quelle définition de la crise retiendriez-vous ?

La notion est essentiellement diplomatique et elle a beaucoup évolué.

A l'époque pré-nucléaire, la crise se transformait rapidement en guerre ou se dénouait par un règlement diplomatique. Tel fut le cas pour les crises concernant Agadir ou les Sudètes.

Mais, avec le nucléaire, on est entré dans une logique de « *guerre impossible, paix improbable* ». Le nucléaire devenait une fonction limitative de la crise. On assistait alors à un affrontement des volontés, comme pour les crises de Berlin, de Cuba ou des Euromissiles. C'est spectaculaire, mais en réalité limité par la connaissance du risque. Il existe alors une conscience de l'impossible.

A l'époque post-nucléaire, la crise devient une notion protéiforme et elle est donc plus dangereuse car ses limites sont repoussées. Elle devient un instrument médiatique. Elle résulte alors bien souvent de conflits intra-étatiques et non plus de conflits directs entre puissances. Ces conflits opposent des légitimités souvent douteuses. Il peut alors exister un rapport au temps et à la mort qui

¹ Propos recueillis par Anne Cammilleri, maître de conférences à l'Université de Paris V - René Descartes.

² Le Général Fricaud-Chagnaud est l'auteur de « Statut juridique des actions extérieures », *Défense nationale*, décembre 1997, pp. 55 à 64.

³ Discours devant les auditeurs de l'IHEDN, Paris le 21 mai 1985 ; « Gestion des crises et démocraties », Charles Georges Fricaud-Chagnaud, *Défense Nationale*, février 1993, p. 58.

n'a pas toujours la même validité selon les peuples en crise.

Quels sont alors les dangers auxquels il faut faire face ?

Ces nouvelles formes de crises intra-étatiques peuvent engendrer trois types de menaces :

- l'une sur la sécurité de nos ressortissants et sur leurs biens ;
- l'autre sur la sécurité de nos approvisionnements ;
- ou enfin elles peuvent constituer à terme une menace plus large sur la paix mondiale.

Quelles sont alors les solutions à envisager ?

Ces types de crises nécessitent de plus en plus souvent des interventions multinationales. Les dangers sont alors d'engendrer des pertes sensibles et spectaculaires comme à Beyrouth avec la perte de 100 hommes de la garnison française lors de l'affaire du Drakkar. Mais les dangers peuvent aussi résulter de l'escalade de la violence et des moyens, ou encore, de manière plus pernicieuse d'un enlisement de la crise.

Pensez-vous que la notion de crise doit relever d'une définition législative française ?

Le *Livre blanc* de 1994 fait de la projection de forces pour la gestion de la crise, l'une des missions prioritaires des forces armées. La professionnalisation des armées multiplie le volume des forces disponibles pour de telles projections. Cela donne un pouvoir plus marqué à l'Exécutif et multiplie les risques. En pratique, c'est le Président de la République qui voit son rôle accru par l'interprétation *a contrario* de la législation sur les appelés qui lui permet de disposer de telles projections.

La France ne décide pas le déclenchement de la crise, elle décide seulement de participer à « *sa gestion* », terme aseptisé. Or la législation française, plutôt ancienne, ne répond pas à cette situation. Il faudrait créer une loi-cadre.

Quels devraient être alors les critères juridiques de la gestion d'une crise ?

En pratique, la gestion d'une crise relève souvent de traités non ratifiés par le Parlement, ou non publiés, souvent imprécis ou signés dans l'urgence, voire sous la contrainte. La question est accrue en cas d'absence d'autorité légitime. Les traités avec les États africains ne concernent généralement que la défense contre une agression ou la sécurité personnelle du Président local (ex : le Tchad). Mais dans les autres hypothèses, les expériences extérieures récentes ont montré que les principales difficultés venaient de quatre paramètres :

- l'imprécision de la mission (essentiellement dans le cadre des actions de l'ONU) ;
- l'impossibilité de réaliser la mission en raison de l'insuffisance des moyens consentis ;
- l'existence de règles de subordinations floues ou mal établies ;
- les conditions de l'ouverture du feu.

Or, hormis le *Livre blanc* qui ne constitue qu'une référence, il n'existe pas de cadre légal définissant les principes généraux auxquels les actions devraient se conformer.

Il faudrait créer une **loi-cadre** qui donnerait une définition des missions, des règles de subordination et des conditions d'ouverture du feu pour clarifier les actions extérieures des militaires français. Même le texte en préparation sur les réserves prévoit leur emploi en temps de crise, sans que cette notion soit définie. Le recours à la réserve pour gérer la crise est déjà une pratique américaine, par exemple en Bosnie.

Devrait-on établir une liste exhaustive des critères d'une crise impliquant automatiquement le recours à la force armée ?

Il faut étendre la notion de crise à celle de mission et sortir de son interprétation strictement interne. Le déclenchement de l'action, appartient, aujourd'hui exclusivement à l'Exécutif, sans aucun contrôle

automatique du Parlement, hormis celui très *a posteriori* résultant du vote du budget encore qu'il soit difficile de refuser des crédits pour des actions en cours ou même terminées !

Quelles seraient les dispositions indispensables à introduire dans cette loi-cadre ?

Il faut en même temps tenir compte des impératifs de secret, d'urgence et de liberté d'action, tout en fixant des règles en ce qui concerne tant les actions que les signatures des accords. Une loi-cadre devrait donc, pour être complète, déterminer les contraintes éventuelles à imposer au pays (réquisition, secret des opérations, etc. ...) et les indemnités des préjudices subis. Ces deux derniers points sont d'ailleurs systématiquement omis dans les discussions. L'idée qui vient à l'esprit d'un profane, serait de renverser les données et, sans dire en quoi consiste la crise, d'établir que la décision prise par l'Exécutif, à raison des motifs évoqués plus haut, ouvre en elle-même un espace juridique. Le critère d'identification serait alors l'envoi des troupes .

Quelles sont les règles américaines du « War Powers Act » qui seraient transposables en France ?

On pourrait préciser dans une loi-cadre un titre sur les modes de décision et d'information du Parlement avec quelques variantes : soit envisager une lettre d'information pour des actions mineures. Mais on peut aussi envisager une information plus grande du Parlement et requérir son approbation, dans un délai de 90 jours, pour des actions mettant en jeu plusieurs milliers d'hommes. Enfin on peut envisager un vote préalable, juridiquement contraignant, du Parlement pour toute opération du type de la guerre du Golfe ou de Suez. Quant aux « *rules of engagement* », il ne s'agit que de consignes opérationnelles sur les différentes attitudes à adopter, et les conditions tactiques d'ouverture du feu. Dans l'état actuel des choses, il me paraît difficile de les lier à nos critères légaux de légitime défense.

Si l'on s'engageait vers une modification de notre système légal actuel, quelles seraient vos autres suggestions ?

La mission d'information parlementaire sur le Rwanda a entendu le 9 juin dernier M. Pierre Joxe à ce sujet qui a déclaré : "*s'il doit se créer une tradition d'interventions internationales, il est nécessaire d'élaborer un cadre juridique beaucoup plus précis pour nos forces*"⁴.

En plus des modalités de participation du Parlement que je viens d'évoquer, trois autres titres de cette loi-cadre devraient être envisagés :

- l'un concernerait les conditions d'engagement et les règles à respecter dans la signature des accords ou des traités et dans le cadre d'acceptation des missions ;

- un autre titre devrait préciser les modalités de concours du pays, notamment en ce qui concerne la réquisition de bateaux, d'avions ou de moyens de toutes sortes. Mais ce concours doit aussi être protégé par des mesures liées au secret des opérations. Il doit aussi préciser les conditions de participation des réservistes à de telles opérations ;

- enfin, un dernier titre devrait fixer les modalités d'indemnisation des préjudices subis.

Mais, bien évidemment, il ne s'agit là que de l'opinion d'un praticien qui souhaite vivement que ce terrain potentiellement dangereux soit au plus tôt clairement balisé par l'action conjuguée des spécialistes du droit et des hommes politiques.

4 P. de Saint Exupéry : "Joxe s'interroge, Debarge a oublié", *Le Figaro* du 10 juin 1998.