

ETUDE PARTICULIERE A OPTION C 10

Le rôle et la place de la gendarmerie dans les opérations extérieures.



Directeur de recherche: Colonel BERTRAND DGGN/SOE

FICHE DE PRESENTATION

1 - Rôle et place de la gendarmerie dans les opérations extérieures.

2 - CE (G) Dekerle Stéphane (France)

3 - 18 avril 2000

4 - Division C

5 - EPO C10

6 - Au terme de cette étude, il ressort que les forces armées interviennent en opérations extérieures suivant des impératifs qui ont changé radicalement, ouvrant ainsi une place prépondérante aux actions liées à la population, et notamment aux missions de police.

En effet, les raisons des interventions françaises ou des puissances occidentales visaient autrefois à contrôler des territoires, à l'époque colonialiste, puis à séparer des forces militaires opposées, soutenues par les acteurs de la « guerre froide ».

Les interventions sont désormais déclenchées par les souffrances endurées par les populations et il s'agit pour les missions de maintien de la paix et ses dérivés de "contrôler" une population.

Une conséquence supplémentaire de ce changement d'objectif des missions réside dans le respect désormais obligatoire de la forme de l'action qui, s'adressant à une population victime, est soumise aux mêmes règles de légalité et d'humanité que les interventions qui ont lieu dans les puissances contributrices à ces missions.

La place et le rôle des forces de police en général sont donc à déduire de leurs places et rôles dans leur pays d'origine, certes en tenant compte de leurs capacités à supporter les conditions parfois difficiles de leur action à l'extérieur, mais en conservant la priorité à ce principe de parallélisme démocratique.

Le rôle des forces armées en leur ensemble est également à déduire de ce principe.

7 – opérations extérieures - police – gendarmerie - maintien de l'ordre – Union européenne – Kosovo

FORMULATION DE L'ETUDE PAR LE DIRECTEUR DE RECHERCHE

Le rôle et la place de la gendarmerie dans les opérations extérieures.

Les conflits récents (Somalie, Kosovo, Haïti, Albanie) ont montré les difficultés rencontrées par les forces engagées dans des missions de maintien de la paix et confrontées à une population civile souvent hostile dans un Etat déstructuré incapable d'assurer l'ordre public.

Dans ce contexte, quels pourraient être, au-delà de sa mission prévôtale, le rôle et la place de la gendarmerie ?

Il conviendrait notamment de s'interroger sur les conditions, les modalités et les limites de son engagement éventuel sur un théâtre d'opérations extérieures.

OFFICIERS AYANT PARTICIPE A L'ETUDE

Coordonnateur :	CE Stéphane DEKERLE	Gendarmerie nationale	France
	LCL Fathi BEN MUSTAPHA	Garde nationale	Tunisie
	LCL Hervé DAGES	Gendarmerie nationale	France
	LCL Dokone KHAMIS	Gendarmerie nationale	Tchad
	CDT Francis ESPINOSA NAVAS	Garde civile	Espagne

SOMMAIRE :

I/ TYPOLOGIE DES OPERATIONS EN OPEX :	5
I 1/ OPÉRATION DE MAINTIEN DE LA PAIX.....	5
I 2/ OPÉRATION DE RESTAURATION DE LA PAIX	6
I 3/ OPÉRATION « D’IMPOSITION DE LA PAIX »	6
I 4/ AUTRES :	6
II/ DEFINITIONS RELATIVES AUX ACTIONS CIVILO-MILITAIRES :	6
II 1/ LES ACM DE FAÇON GÉNÉRALE :	7
II 2/ ACTIONS AU PROFIT DES FORCES	7
II 3/ ACTIONS AU PROFIT DE L’ENVIRONNEMENT CIVIL.....	7
II 4/ ACTIONS HUMANITAIRES.	8
III/ DE L’EMPLOI DES FORCES DE POLICE EN OPEX ET DE LA DEFINITION DES ENJEUX.....	8
III 1/ UN NOUVEAU CONTEXTE MONDIAL.....	8
<i>III 1 1/ De nouveaux conflits.....</i>	<i>8</i>
<i>III 1 2/ De nouveaux donneurs d’ordre.....</i>	<i>9</i>
III 2/ ASPECTS POLITIQUES DE L’INTERVENTION MILITAIRE.....	9
III 3/ ASPECTS MILITAIRES.....	10
III 4/ DE L’EMPLOI DES FORCES ARMÉES À DES MISSIONS CONTRIBUANT À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE GÉNÉRALE	11
<i>III 4 1/ Rôle général.....</i>	<i>11</i>
<i>III 4 2/ Limites de l’intervention militaire.....</i>	<i>12</i>
<i>III 4 3/ Le cas de la France.....</i>	<i>12</i>
III 4 3 1/ Une armée de terre polyvalente.....	13
III 4 3 2/ Les actions civilo-militaires (ACM)	13
III 4 3 3/ La gendarmerie nationale.....	13
III 5/ DE L’EMPLOI DE LA GENDARMERIE EN OPÉRATIONS	14
<i>III 5 1/ La gendarmerie arme du continuum.....</i>	<i>14</i>
<i>III 5 2/ Limites de l’action de la gendarmerie.....</i>	<i>14</i>
III 6/ LES VÉRITABLES ENJEUX POUR LA GENDARMERIE.....	15
<i>III 6 1/ Les enjeux internationaux.....</i>	<i>15</i>
<i>III 6 2/ Les enjeux nationaux.....</i>	<i>15</i>
<i>III 6 3/ Les enjeux internes à l’arme.....</i>	<i>16</i>
IV/. DES MISSIONS ACTUELLES DE POLICE	16
IV 1/ LES SERVICES RENDUS AU COURS DES MISSIONS RÉCENTES	16
IV 2/ DE LA SENSIBILITÉ DES MISSIONS DE POLICE.....	18
V/ VERS UNE NOUVELLE DEFINITION DES SERVICES.....	18
V 1/ LES « NOUVELLES OPÉRATIONS ».	19
V 2/ LE CADRE «POLITIQUE»	20
V 3/ LA POLICE ADMINISTRATIVE (PA):.....	21
V 4/ LA POLICE JUDICIAIRE (PJ) :	22
V 5/ LE DOMAINE MILITAIRE :	23
V 6/ LE DOMAINE DE L’INSTRUCTION :	24
ANNEXE : DEFINITIONS DE TERMES ANGLO-SAXONS VOISINS.....	25

Le rôle et la place de la gendarmerie dans les opérations extérieures ont fait l'objet d'une analyse qui a été guidée par les grandes orientations suivantes :

- Une certaine abstraction des débats en cours dont certains peuvent être polémiques (participation de l'armée de terre française au maintien de l'ordre),
- La prise en compte de l'ensemble du spectre des interventions au profit des populations.
- Une approche internationale du problème.
- L'identification de principes stratégiques.
- La volonté d'étendre l'étude à l'ensemble des missions de police au sens général du terme.

Après une étude du contexte général des OPEX, la méthodologie choisie a conduit à traiter de l'emploi des forces de police au regard des enjeux, puis à partir de la détermination des tendances en termes de missions de police, elle a permis de mieux cerner leurs conséquences prévisibles.

Le but des opérations extérieures n'est plus comme à l'époque coloniale de conquérir un espace ou de contrôler un territoire. Les interventions, qu'elles incluent un volet militaire ou non, sont aujourd'hui toutes menées au profit des populations et au nom de la communauté internationale. Il n'en demeure pas moins que les décisions nationales d'engagement relèvent exclusivement du pouvoir politique et sont opérées au nom et au profit des citoyens nationaux.

C'est la raison pour laquelle, l'engagement de forces de police en opération ne peut être débattu qu'à l'aune des grands principes "philosophiques et politiques" universels, qui ont déclenché et justifié ces opérations, le rôle et la place des différents organismes qui y prennent part n'étant que des conséquences de ce débat.

I/ TYPOLOGIE DES OPERATIONS EN OPEX :

Le concept d'opération extérieure est par essence dual. Il comporte deux volets : un volet civil et un volet militaire. Les opérations extérieures sont généralement placées sous commandement direct de l'ONU, d'une alliance ou d'une organisation au titre des chapitres VI ou VII de la Charte des Nations Unies.

On peut donc regrouper les OPEX sous trois types d'opération :

I 1/ Opération de maintien de la paix

Une opération dite de maintien de la paix, a pour but de faciliter le processus de règlement d'un conflit après la cessation des hostilités par les protagonistes. Cette opération impartiale est conduite avec l'accord des Etats concernés ou des parties en présence. L'emploi de la force est borné à la légitime défense. Elle entre dans le cadre du chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

Les Forces de polices interviennent pour :

- la formation,
- le contrôle et le conseil de la police locale, (il s'agit du soutien de la CIVPOL - exemple SFOR/BOSNIE),
- le contrôle d'embargo...

I 2/ Opération de restauration de la paix

L'opération de restauration de la paix a pour but de rétablir la sécurité dans un pays où l'Etat n'exerce pas ses responsabilités, suite à un conflit intérieur, ou entre deux Etats. Le conflit se poursuit et la sécurité de la population est encore gravement menacée, alors qu'aucun agresseur n'est cependant identifié. Elle est fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ;

Les forces de police peuvent intervenir également pour assurer la sécurité publique.

I 3/ Opération « d'imposition de la paix »

L'opération d'imposition de la paix a pour but de rétablir ou imposer la paix, par la force face à un adversaire clairement identifié. Elle est fondée sur le chapitre VII de la Charte de Nations Unies.

Dans ce cadre, les forces de police interviennent pour les mêmes missions que celles des opérations de restauration de la paix.

I 4/ Autres :

Les autres opérations que l'on peut décrire comme les « opérations de soutien de la paix » sont des opérations ayant pour but de maintenir la paix ou de faciliter le recours à la paix dans un pays en état de crise interne ou entre deux pays, alors qu'il existe un risque majeur pour la sécurité ou la survie de la population.

L'intervention peut être menée pour prévenir un conflit dans le cadre de la diplomatie préventive (preventive diplomatie) en déployant des observateurs ou des forces.

Les opérations de consolidation de la paix sont des opérations ayant pour but d'appuyer, dès la fin du conflit, les mesures et structures favorisant la paix et la confiance entre les belligérants pour éviter une reprise. (Exemple KFOR qui est le volet militaire et KVM/OSCE volet civil)

II/ DEFINITIONS RELATIVES AUX ACTIONS CIVILO-MILITAIRES :

Les militaires ne se contentent plus de faire la guerre. Aujourd'hui, les armées occidentales prennent en compte de plus en plus l'environnement civil dans lequel elles interviennent. Elles définissent leur emploi relatif à l'interaction entre les mondes civils et militaires dans les concepts des « Civil affairs » (pour les Etats unis), de « Civil Military co-operation » - CIMIC (pour la Grande-Bretagne) ou des « actions civilo-militaires » (pour la France). Bien que ces concepts ne recouvrent pas des champs d'actions rigoureusement identiques, ils s'inspirent tous de l'approche américaine.

II 1/ Les ACM de façon générale :

On entend par « actions civilo-militaires » toutes les actions entreprises par les forces engagées sur un théâtre permettant de prendre en compte l'interaction entre ces forces et leur environnement civil et de faciliter ainsi la réalisation des objectifs civils et militaires poursuivis. Elles ont pour objet d'offrir une alternative ou des solutions complémentaires, dans tous les cas où les modes d'action purement militaires sont inadaptés ou insuffisants. Menées prioritairement au profit des forces, elles s'inscrivent dans leur environnement et englobent les actions humanitaires, que ces actions soient liées ou non à des situations de crises ou de conflit.

Elles prennent place dans la phase préparatoire et le déroulement des opérations proprement dites, ainsi que, dans la perspective d'une sortie de crise, au cours de la phase de reconstruction et de rétablissement d'une vie normale dans la zone des conflits.

On distingue ainsi trois catégories d'actions civilo-militaires :

- les actions au profit des forces,
- les actions au profit de l'environnement civil,
- les actions humanitaires.

II 2/ Actions au profit des forces.

On entend par « actions au profit des forces » les actions de nature civilo-militaire visant à faciliter l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement. Elles répondent aux besoins suivants :

- faciliter et légitimer l'engagement des unités sur un théâtre extérieur,
- participer à la création ou au maintien d'un climat de sécurité optimale pour les membres de cette force,
- contribuer à l'analyse globale des facteurs à prendre en compte dans l'élaboration des modes d'action,
- accroître l'efficacité générale de l'action militaire par la mise en œuvre de moyens non conventionnels,
- offrir, chaque fois que possible, des solutions alternatives à l'emploi de la force.

II 3/ Actions au profit de l'environnement civil.

Cette notion recouvre toutes les actions menées par les forces dans le but de contribuer au rétablissement de tout ou partie des fonctions vitales d'un pays sinistré. Il s'agit notamment de :

- participer à la restauration des structures gouvernementales et des administrations indispensables au rétablissement de l'état de Droit,
- concourir à la remise en état des ouvrages et des services conditionnant un retour rapide à des conditions de vie décentes pour la population,
- faciliter le redémarrage de la vie économique selon un ordre de priorités défini.

La priorité de leur mise en œuvre est déterminée en fonction de l'urgence des besoins à satisfaire, de leur utilité opérationnelle, ou en application d'un programme de reconstruction planifié.

Ces actions s'inscrivent dans le cadre des objectifs définis au niveau gouvernemental. Elles sont conduites, chaque fois que possible, en liaison avec les autorités et les administrations locales.

II 4/ Actions humanitaires.

Il convient de distinguer l'aide humanitaire proprement dite des missions particulières pouvant être confiées aux forces armées dans ce domaine.

On entend par « aide humanitaire » les actions entreprises au profit de populations civiles victimes de conflits ou de catastrophes, naturelles ou technologiques. Ces actions visent principalement à leur apporter une aide alimentaire et une assistance dans les domaines de la santé et des infrastructures vitales. Elles sont normalement conduites par des organismes spécialisés relevant de l'ONU, de la Croix-Rouge ou d'organisations non gouvernementales (ONG).

L'intervention, généralement de courte durée, s'effectue en liaison avec les autorités locales ou, le cas échéant, en se substituant à elles. Les personnels militaires n'interviennent qu'en complément des organismes spécialisés auxquels ils ne se substituent que très exceptionnellement.

Dans certaines circonstances, notamment lorsque la sécurité des populations et des organisations humanitaires n'est pas assurée dans des conditions satisfaisantes, il peut être décidé de conduire des « actions militaires à vocation humanitaire ». Les forces armées sont alors chargées d'une mission de protection. Ce type d'intervention s'effectue généralement sous l'égide de l'ONU, et si possible avec l'accord des parties concernées.

III/ DE L'EMPLOI DES FORCES DE POLICE EN OPEX ET DE LA DEFINITION DES ENJEUX

III 1/ Un nouveau contexte mondial

III 1 1/ De nouveaux conflits

En un peu moins d'un siècle, trois faits majeurs ont contribué à l'avènement de la paix parmi les plus grands.

En premier lieu, les deux conflits mondiaux et leurs millions de morts ont fait prendre conscience que la guerre avait causé trop de dégâts pour être désormais considérée comme un moyen pratique de régler les désordres internationaux, sentiment qui s'est vu renforcé par le développement multilatéral de la puissance militaire nucléaire.

En second lieu, la décomposition des empires coloniaux et la fin de la guerre froide ont fait disparaître des menaces et donc certaines raisons existentielles pour une partie des forces.

En dernier lieu, l'influence croissante des décisions des structures supra étatiques (SDN, puis ONU) permet aujourd'hui tant bien que mal de régir l'ordre mondial.

Naturellement, l'extinction des conflits entre grandes puissances ne signifie pas que la paix soit devenue universelle. Une trentaine de conflits majeurs sont régulièrement en cours de par le monde. Il s'agit pour la plupart de conflits internes, de guerres civiles ou de conflits d'Etat en formation qui interviennent surtout dans des pays en développement. Ils laissent derrière eux des blessures sociales, politiques et psychologiques profondes qui peuvent, non seulement, annihiler des décennies de progrès économique et entraver le

développement futur, mais aussi nuire aux valeurs essentielles et aux intérêts fondamentaux de nos sociétés.

Fort de ce constat, la communauté internationale s'est engagée à instaurer une paix durable en trouvant des moyens plus efficaces pour contribuer à prévenir les crises à la source avant que s'accumulent les pertes humaines et matérielles, ou en développant des actions internationales avec ou sans le concours de forces armées.

Il s'agit là d'une véritable révolution en terme de concept d'emploi des forces puisque, de fait, en l'absence d'ennemis identifiés menaçant l'intégrité territoriale nationale, celles-ci n'interviennent plus que dans des conflits qui impliquent des pays tiers, et exclusivement dans un cadre approuvé par la communauté internationale. Employées en tant que forces d'interposition ou de maintien de la paix, les armées occidentales sont dès lors contraintes à renoncer à leur enjeu traditionnel qui est celui du contrôle de territoires pour se consacrer au contrôle de populations.

III 1 2/ De nouveaux donneurs d'ordre

Jusqu'à la fin de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix avaient presque exclusivement un caractère d'interposition et n'étaient mises en œuvre que dans des conflits inter étatiques. A partir de la fin des années 80, les opérations de maintien de la paix n'ont plus comme seul objectif de stabiliser une situation en attendant que se dégage une solution politique. S'éloignant de la simple interposition, elles prennent une part plus active à la recherche d'un règlement de la crise. L'ONU est alors appelée à organiser des opérations qui contribuent à mettre en œuvre un règlement politique global accepté par les parties. Cette mission inclut des tâches telles que : surveiller le respect du cessez-le-feu, assurer la démobilisation volontaire, détruire le matériel militaire, aider au déminage, reconstruire les institutions politiques, favoriser la réconciliation nationale, organiser les élections, aider à la reconstruction d'une police, d'un système judiciaire, d'une administration locale... Bref, d'une manière générale, il lui est demandé d'organiser le retour à la paix, à la stabilité politique et éventuellement à la démocratie. Les opérations en Namibie, au Salvador et au Cambodge relèvent de ce type d'engagement.

A partir du début des années 90, cette tendance n'a fait que s'accroître. Partout où l'ONU est intervenue, elle a fait de la reconstruction des institutions et de la société une de ses priorités et elle entend mettre un terme aux causes profondes de la guerre. Le maintien de la paix a ainsi trouvé son prolongement naturel dans les initiatives de reconstruction et de développement.

C'est ainsi que les Nations unies lors de la conférence sur le développement et l'environnement prononcée lors du sommet de Rio en 1992 ont annoncé que « la paix, le développement et la protection de l'environnement constituaient un principe interdépendant et indivisible » ou, en d'autres termes, que la paix est une partie intégrante du concept du développement durable.

Dès lors toute action, et à fortiori toute intervention militaire, doit s'inscrire dans une logique politique à long terme avec pour objectifs la réconciliation nationale, la reconstruction et le développement.

III 2/ Aspects politiques de l'intervention militaire

L'engagement militaire des occidentaux, et de la France en particulier, ne s'inscrit donc aujourd'hui qu'exclusivement dans un cadre général de règlement civil des conflits. Les militaires employés par la communauté internationale dans le cadre de la diplomatie préventive, du secours humanitaire ou de mesures coercitives n'agissent qu'en complément d'autres actions civiles (diplomatiques, économiques, sociales, juridiques, environnementales...) qui, sur le long terme, sont en tout point prioritaires.

En fait, il faut bien comprendre que même si parfois la paix ne peut se passer d'un engagement militaire, il n'appartient pas aux armées de rétablir la paix : il s'agit là du rôle des diplomates et des politiques. Elles sont mandatées uniquement pour désamorcer l'état de violence et aider à y mettre fin pour permettre au processus de rétablissement de la paix de se dérouler dans un environnement favorable. Les opérations militaires de maintien et de rétablissement de la paix ne sont que des mesures transitoires et ne sont donc jugées que sur des critères civils.

III 3/ Aspects militaires

Si l'on exclut les missions confiées sous mandat du Conseil de sécurité pour mener à bien des opérations de guerre contre des armées étatiques bien identifiées (guerre du Golfe), l'expérience montre que les forces sont de plus en plus confrontées au cours d'une opération de soutien de la paix, non seulement à des questions militaires, mais aussi à toute une gamme de problèmes d'ordre civil, tels que :

- la supervision de cessez-le-feu,
- l'évacuation de zone,
- la mise en place de corridors humanitaires,
- la protection de populations,
- l'aide humanitaire directe (acheminement de l'aide) ou indirecte (soutien logistique, sécurité),
- la dépollution de réseaux d'acheminement de l'aide...

En outre, dès l'issue du conflit interne, et en l'absence de structures gouvernementales efficaces, les forces armées sont appelées à apporter leur concours à la phase de reconstruction de la paix durable. Les tâches qui peuvent leur être confiées couvrent alors un large spectre de missions qui peuvent être regroupées de la manière suivante :

- l'aide directe logistique aux organismes gouvernementaux locaux,
- l'aide à la coordination des activités d'organismes divers agissant sur le terrain,
- la démobilisation des belligérants et le désarmement des parties,
- la reconstruction d'infrastructures détruites par les conflits,
- le rétablissement de l'ordre et de la loi, et notamment le retour au respect des droits de l'homme,
- la formation de démineurs locaux.

A la lecture de ces missions qui sont aujourd'hui, à de rares exceptions près, le lot commun des armées en opérations, deux remarques s'imposent :

En premier lieu, si l'exécution de certaines de ces missions fait appel exclusivement à des savoir-faire militaires traditionnels bien maîtrisés par les troupes (démontage, soutien logistique, reconstruction d'infrastructures...), en revanche, il n'en est pas de même pour les autres. C'est ainsi que l'aide aux organismes gouvernementaux locaux, la démobilisation, le rétablissement de l'ordre et de la loi, la protection de population... exigent au contraire des actions directes au profit de la population civile. Celles-ci nécessitent la mise en œuvre de tâches spécifiques auxquelles les militaires sont mal préparés. En effet, il est extrêmement difficile de concilier l'entraînement au combat offensif avec la préparation à l'exécution de missions de paix ; ces deux missions, bien que non contradictoires, nécessitent des états d'esprit et donc des comportements rigoureusement opposés. Cette polyvalence est d'autant plus malaisée à obtenir que bien souvent en ce qui concerne la France ce sont ses régiments les plus aguerris qui interviennent lors des opérations extérieures. L'emploi de ces unités est parfaitement justifié dans les premiers temps de l'engagement, sous réserve qu'elles aient assimilé le fait que l'emploi des forces, qui doit avant tout répondre au critère d'impartialité, leur interdit de se battre pour des objectifs précis, et contribuer ainsi au renforcement du climat de violence, mais leur impose au

contraire de rechercher des solutions pacifiques sur le terrain quel que soit l'endroit où la violence se manifeste. Il n'en demeure pas moins que cet emploi n'est pas judicieux dès que le processus de paix est engagé. La spécialisation d'unités pour un engagement de type "guerre" et d'autres pour un emploi dans un contexte de restauration de la paix pourrait constituer une éventuelle avancée dans ce domaine.

En second lieu, il convient de bien appréhender le fait que la bonne exécution de toutes ces missions qui peuvent être confiées aux forces dans le cadre des opérations extérieures, dès la fin des actions de guerre, est conditionnée par le retour de la sécurité publique générale sur le territoire concerné. Indubitablement la sécurité publique générale est, en termes militaires, une condition essentielle de succès. Cette mission revient de droit aux forces de sécurité locales. Il n'en demeure pas moins que dans certains cas les forces armées d'intervention sont contraintes de s'impliquer directement dans cette mission en se substituant aux forces de sécurité ou parfois en les renforçant.

III 4/ De l'emploi des forces armées à des missions contribuant à la sécurité publique générale

Jusqu'à encore récemment, le volet « sécurité publique » des opérations extérieures ne constituait pas une priorité, au contraire des aspects politiques, militaires et humanitaires de l'engagement. Mais, l'expérience a montré que la paix durable dans un pays ravagé par la crise ne pouvait être atteinte que si et seulement si l'ordre et la justice étaient simultanément rétablis.

Ces fonctions étant d'essence régaliennne, elles relèvent, en théorie, exclusivement des forces de sécurité souveraines. Dans la pratique, il en est bien souvent autrement, et les forces armées d'intervention doivent parfois évoluer dans des environnements non sécurisés qui peuvent résulter d'un parti pris des forces de sécurité au profit d'une des parties au conflit, du manque de forces suffisantes pour maîtriser les difficultés rencontrées par l'ensemble de la population ou/et de l'absence de forces de sécurité et de structures judiciaires comme au Kosovo. Dans ces cas les forces armées sont appelées à combler le vide sécuritaire en l'attente d'envoi d'une force de sécurité internationale (UNCIVPOL) ou de la remise sur pied d'une force de sécurité locale efficace, intègre et impartiale.

III 4 1/ Rôle général

Les opérations contribuant directement à la sécurité publique générale sur le territoire d'intervention (qu'il ne faut pas confondre avec les « opérations de police » au sens de la guerre de Corée) qui peuvent être confiées aux forces armées peuvent, en général, être regroupées en trois domaines d'activité :

- La surveillance et le contrôle des forces de police locales.
- La formation des forces de police locale.
- L'exécution de missions de sécurité publique.

Si les deux premiers domaines ne posent guère de difficultés puisque ces activités, depuis la création de l'UNCIVPOL en 1964, sont confiées à des contingents de policiers à statut civil ou militaire, en revanche, il n'en est pas de même de l'exécution directe de missions de sécurité publique.

Ces missions peuvent, selon la situation locale, prendre les formes suivantes :

- La protection des personnes et des biens.
- L'arrestation de criminels de guerre ou de droit commun.
- La garde de prisonniers et la gestion de prisons.
- Le maintien de l'ordre public.
- La conduite d'investigations criminelles.
- La recherche de renseignements d'ordre public.
- Etc...

Les militaires sont donc parfois amenés à exécuter des tâches de policiers.

III 4 2/ Limites de l'intervention militaire

Aujourd'hui, le soldat doit faire abstraction de son dédain traditionnel des missions de police (qu'il réduit bien souvent aux missions de la prévôté en campagne) qu'il considère comme moins prestigieuses que les missions de combat, pour prendre en compte ces nouvelles missions. Toutefois, les métiers de soldat et de policier sont différents. C'est pourquoi l'action des armées dans ce domaine ne peut être que limitée.

En premier lieu, les missions de police nécessitent, certes un matériel adéquat, mais surtout des approches spécifiques et un état d'esprit particulier. Alors que le policier a été entraîné tout au long de sa carrière à faire preuve de souplesse, à réagir seul face à l'évènement et à adapter son comportement à la situation dans les rues (en maîtrisant l'usage de la violence et de l'arme qu'il porte), le soldat par sa formation tend à être moins souple et a besoin d'évoluer dans un environnement encadré. Or, le succès des opérations de sécurité publique générale repose essentiellement sur l'action individuelle des hommes chargés de les mener à bien. Il est évident qu'une action inopportune d'un simple soldat en patrouille reprise par les médias internationaux qui ne manquent pas de couvrir l'intervention peut instantanément changer le caractère de toute une opération.

En second lieu, ces opérations s'effectuent toujours dans un contexte de légalité qui est parfois extrêmement difficile à appréhender (application du droit local, des lois coutumières d'occupation pacifique, du droit international et/ou du droit national). Le bagage juridique général des soldats et les règles d'engagement (ROE) établis à leur intention ne peuvent pas toujours leur suffire pour faire face à la complexité des situations telles que celles rencontrées au Kosovo compte tenu de la disparition de tout système judiciaire et pénal local. L'intervention dans cette région a d'ailleurs fait émerger, outre un volet « maintien de la paix publique », un volet « police judiciaire » pour réactiver la réponse pénale et ainsi contribuer au désamorçage des contentieux, volet qui avait été jusqu'à présent en grande partie occulté.

En troisième lieu, les militaires en opérations sont handicapés (vie en camp, déplacements sécurisés) pour évoluer dans une dynamique de proximité et nouer avec la population des contacts fructueux. Malgré tous leurs efforts, ils rencontrent de grandes difficultés à récupérer et à apprécier le renseignement de sécurité publique (ordre public, crimes et délits majeurs, etc...) et à gagner le cœur de la population locale. Or, il s'agit là de deux facteurs essentiels de réussite en termes de sécurité publique générale.

En quatrième lieu, les militaires employés à des tâches de police s'exposent à un risque de fongibilité des forces militaires conventionnelles et de celles chargées des missions de sécurité publique. Le dispositif d'intervention est de fait globalisé par les différents acteurs, phénomène qui se traduit par une perte d'efficacité en termes de dissuasion et de gradation des réponses.

III 4 3/ Le cas de la France

Pour mener à bien ces missions de sécurité publique générale, la France dispose au sein du ministère de la défense de trois outils : une armée de terre polyvalente, un concept « actions civilo-militaires » et une police à statut militaire, à savoir la gendarmerie nationale.

III 4 3 1/ Une armée de terre polyvalente

L'armée de terre française se caractérise par son adaptabilité aux situations dans lesquelles elle évolue. C'est incontestablement à Beyrouth que les soldats français ont fait, et bien avant les autres armées occidentales, la preuve de leur capacité à agir en soldat de la paix. C'est peut être leur long passé de pacificateur et d'administrateur en terres africaine ou indochinoise qui a donné à l'armée française ce respect des autres peuples.

Il n'en demeure pas moins que nos soldats, malgré leur bonne volonté ne disposent pas de véritable expérience à l'instar des armées britannique ou danoise en termes de sécurité publique ou de gestion de foule.

III 4 3 2/ Les actions civilo-militaires (ACM)

Si on ne peut que se féliciter des intentions louables des armées en termes d'intervention au profit des populations au travers de l'outil des ACM, en revanche, il faut bien comprendre que sur le terrain ce concept représente des réalités complètement différentes selon les interlocuteurs. C'est ainsi par exemple que l'ordre public, c'est à dire le maintien de l'ordre au sens conceptuel du terme, ne fait que très rarement partie du champ d'intérêt des ACM lorsqu'elles sont gérées par un militaire de l'armée de terre, son intérêt se portant plus vers les problèmes humanitaires ou de reconstruction. Pourtant ce domaine s'inscrit parfaitement à la fois dans les actions au profit des forces et dans celles au profit de la population.

Les ACM souffrent en fait d'un problème de définition de finalité. Au-delà du but avouable qui pourrait être défini comme celui de la contribution des forces armées françaises au redressement des pays en crise dans lesquels nous intervenons, le véritable enjeu est économique. Il faut rappeler que le concept français des affaires civilo-militaires n'a été développé qu'en réponse au constat d'échec suivant : alors que la France fut le troisième contributeur en effectifs pendant la guerre du Golfe, elle a été incapable, au contraire des Américains et des Britanniques, de se tailler une part du marché de la reconstruction du Koweït en proportion avec le poids de sa participation. Cet exemple a montré que le seul fait de participer aux opérations militaires ne suffisait pas pour bénéficier des répercussions économiques de l'engagement. Les analystes militaires et civils ont attribué cette victoire des Anglo-saxons au crédit de leur concept des Civil affairs ou des CIMIC. Le fait qu'en France, le pilote des affaires civilo-militaires soit le ministère du budget et non pas le ministère de la défense, voire le secrétariat général de la défense nationale, est significatif.

III 4 3 3/ La gendarmerie nationale

La France a pour atout de disposer au sein du ministère de la défense d'une force de sécurité à caractère national et à statut militaire, à savoir la gendarmerie nationale. A ce titre, la gendarmerie fait partie intégrante des forces armées, et donc elle peut, et devrait même, être engagée immédiatement en deuxième échelon des forces pour prendre en compte les problèmes de sécurité publique avant qu'ils ne s'imposent au commandant de la force. La restauration de la sécurité publique dans les opérations extérieures est la vocation naturelle des polices à statut militaire.

La gendarmerie dispose au titre de ses expertises traditionnelles de la formation, de l'équipement et surtout des cultures individuelles et collectives indispensables à la confrontation avec les populations civiles et à la réactivation de la réponse pénale. A ce titre, elle est à même d'appréhender :

- la nature politico-militaire des crises,
- les actions de proximité indispensables à la collecte et à l'appréciation des renseignements relevant de la police administrative ou judiciaire,
- la multiplicité et l'interdépendance des acteurs,
- l'importance du cadre juridique d'action,
- le développement du volet judiciaire,

- la problématique de l'usage gradué de la force.

III 5/ De l'emploi de la gendarmerie en opérations

III 5 1/ La gendarmerie arme du continuum

En règle générale, on convient de subdiviser les conflits en quatre grandes phases, à savoir : les situations de tensions sous-jacentes, les situations de tensions croissantes, les stades d'éclatement du conflit et les stades de transition post-confliktuelle. Toutefois, contrairement à ce que la logique voudrait nous faire croire, ces phases ne suivent pas nécessairement un chemin séquentiel prévisible. En effet, il est souvent très difficile de définir le moment où l'on passe de la paix, ou de la normalité, au conflit et inversement. Il est rare d'assister à une progression claire d'une situation de paix à des tensions socio-politiques aiguës qui culminent en un conflit violent latent, et de nombreux pays se caractérisent par une situation de paix et de conflit à la fois.

La gendarmerie nationale dont les sous-officiers sont quotidiennement confrontés à des situations de violence (en militaires isolés face à des malfaiteurs armés ou en unités constituées face à un attroupement armé) est préparée pour agir dans ce contexte versatile.

III 5 2/ Limites de l'action de la gendarmerie

Il n'en demeure pas moins que la gendarmerie ne constitue certainement pas la réponse exclusive au problème de l'exécution des missions de sécurité publique en opérations extérieures.

En premier lieu, la gendarmerie, au même titre que toutes les forces de police au monde, est intégralement engagée au quotidien sur son territoire national pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Son engagement ne peut donc se faire qu'au détriment de la sécurité de la population française. Par conséquent, il relève d'une décision gouvernementale, et son volume reste conditionné par la situation intérieure du pays.

En second lieu, la gendarmerie, non seulement dispose de peu d'effectifs disponibles, mais elle est aussi sollicitée dans tous les aspects de son caractère de force de police à statut militaire, puisqu'elle doit répondre à la fois aux besoins en termes de police militaire (prévôté), de police civile (UNCIVPOL) et de force de sécurité publique (renseignement, enquêtes judiciaires et maintien de l'ordre).

En troisième lieu, la participation de militaires de la gendarmerie à la formation de forces de sécurité locales dans des phases post-intervention militaire, comme au Cambodge, n'est pas sans risque politique, si après son départ ces mêmes forces se livrent à des actes qui ne correspondent pas à l'éthique française en matière de respect des droits de l'homme notamment.

En quatrième lieu, l'emploi de la gendarmerie en opérations à l'étranger, hors du cadre de la prévôté traditionnelle des bataillons, est freiné par la barrière des langues compte tenu de la faiblesse de la ressource. La nécessité de maîtriser l'anglais pour tous ses personnels est d'abord un handicap (inconnu des unités constituées des armées) que la gendarmerie nationale essaie de surmonter en mettant en place une politique dynamique d'enseignement (formation en école de sous-officiers, création du centre de formation linguistique de la gendarmerie - CFLG). Toutefois, l'évolution de l'emploi de la gendarmerie qui plonge son personnel au sein de la population locale aux fins de recherche de renseignements, de médiation, d'enquêtes judiciaires, de désamorçage de différents... nécessite d'avoir quelques personnels qui disposent des rudiments de la langue locale. A ce titre, il faut regretter le manque de réactivité de la gendarmerie nationale en termes de choix des langues enseignées. Dès la décision d'engager des gendarmes sur un nouveau théâtre d'opérations, le CFLG devrait être en mesure de mettre en place des modules de formation rapide (ou de perfectionnement pour ceux qui possèdent des acquis) à la langue locale au

profit d'une petite partie du personnel susceptible d'être envoyé sur le territoire en question au sein des unités judiciaires ou de renseignement.

Enfin, la participation d'unités constituées de gendarmerie en opérations remet en question les problèmes de la mise à disposition de matériel et du soutien qui incombait jusqu'à présent à l'armée de terre.

III 6/ Les véritables enjeux pour la gendarmerie

La présence de la gendarmerie sur les théâtres d'opérations extérieurs aux côtés des armées est une nécessité non seulement opérationnelle, mais existentielle. Les enjeux de la participation de la gendarmerie sont à la fois internationaux, nationaux et internes à l'arme.

III 6 1/ Les enjeux internationaux

Une reconnaissance internationale

La polyvalence, le professionnalisme et le sérieux des gendarmes sont généralement reconnus par ceux qui les côtoient sur le terrain. Cette réalité fait son chemin dans les instances internationales, et la France, grâce à son outil qu'est la gendarmerie, est de plus citée en exemple à New York, bien qu'elle ait aussi bien des détracteurs. Détracteurs qui s'appuient le plus souvent sur leur méconnaissance de l'efficacité d'un système dual des forces de sécurité.

Une stratégie d'influence

L'action de la gendarmerie nationale sur le territoire d'intervention en tant que force de police (contribution à la paix publique, contacts avec les instances gouvernementales, monitoring et formation des polices locales etc...) ne peut que développer le sentiment de reconnaissance du pays concerné envers la France. Ce sentiment peut se traduire concrètement par des accords de coopération dans le domaine de la sécurité publique et donc par le développement, outre de l'influence française, du concept de gendarmerie dans le monde.

Une reconnaissance européenne de la spécificité gendarmique

La participation de gendarmes en qualité d'UNCIVPOL, au côté d'officiers de police civils en provenance notamment de pays européens, permet :

- de faire connaître la gendarmerie nationale en qualité de force de police et non pas en tant que police militaire,
- de rappeler que la France dispose d'un système dual de forces de sécurité,
- de lutter contre les détracteurs (les Européens du Nord en particulier) du concept de police à statut militaire,
- et de nouer des liens professionnels avec des responsables policiers européens.

Cette action est essentielle à l'heure où l'on construit l'espace Schengen et au moment où le ministère de l'intérieur est bien souvent le représentant unique face aux partenaires européens de la sécurité.

III 6 2/ Les enjeux nationaux

L'attachement au ministère de la défense

L'engagement de la gendarmerie dans les opérations militaires est un signe fort de la volonté de la gendarmerie nationale de rester dans le giron du ministère de la défense. Un changement de statut de son personnel pourrait créer de nouvelles difficultés pour trouver le personnel nécessaire pour remplir les missions de sécurité périphériques à l'engagement des forces.

La mise en œuvre de domaines d'excellence

La gendarmerie nationale dispose d'un certain nombre de pôles d'excellence, dont celui du maintien de l'ordre public. Cette mission, qui ne peut se résumer à la gestion de foule, ne

peut être conduite de façon efficace au sein du ministère de la défense que par la gendarmerie nationale, si tant est que le gouvernement français exige qu'elle soit menée sur un théâtre d'opérations.

Un champ d'expérience irremplaçable

Les techniques utilisées au maintien de l'ordre s'adaptent face à l'apparition de nouveaux modes opératoires de la part des manifestants. Elles sont donc en constante évolution. La possibilité d'engager des unités constituées de gendarmerie en opérations, et notamment dans des situations de maintien de l'ordre, représente une opportunité extraordinaire pour concevoir, développer et expérimenter de nouveaux modes d'action qui après transposition seront peut-être demain à mettre en œuvre sur le territoire national.

Le renforcement de la sécurité intérieure

Le déploiement d'enquêteurs de la gendarmerie nationale sur un théâtre d'opérations permet (comme au Kosovo) :

- de mieux appréhender certains phénomènes criminels transnationaux tels que le crime organisé ou les filières d'immigration clandestine et donc de s'engager dans la lutte bien en amont de l'apparition des problèmes en France,
- et, de perfectionner le savoir-faire des spécialistes de la police judiciaire en se voyant confier des enquêtes difficiles et très sensibles telles que celles ayant trait aux crimes contre l'humanité.

L'affectation de ressources adaptées

La mise sur l'avant scène de la gendarmerie nationale est naturellement l'occasion de rappeler, si nécessaire, au gouvernement et aux élus le dynamisme de la gendarmerie nationale. Dynamisme qui ne peut être maintenu que si le budget qui lui est alloué est en harmonie avec ses besoins.

III 6 3/ Les enjeux internes à l'arme

La participation des gendarmes aux opérations extérieures s'avère extrêmement bénéfique en interne pour la gendarmerie nationale, en effet, elle permet :

- de développer l'expérience professionnelle des participants et de renforcer leur aguerrissement,
- de distiller, au retour des intéressés dans leur unité, le sentiment d'enracinement de la gendarmerie dans le ministère de la défense,
- de mieux faire appréhender l'état d'esprit de leurs camarades des corps de troupe que les gendarmes côtoient régulièrement à l'occasion de leurs enquêtes,
- de valoriser l'image de la gendarmerie nationale en interne en développant un sentiment identitaire et de fierté contribuant au bon moral du personnel,
- et de bénéficier de retombées positives en termes de recrutement.

IV/. DES MISSIONS ACTUELLES DE POLICE

IV 1/ Les services rendus au cours des missions récentes

Il y a aujourd'hui plus de 3000 policiers engagés en opération de paix.

Les leçons tirées de ces opérations, entre autres, en Bulgarie, en Roumanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Guatemala, en Angola, au Nicaragua, au Salvador, en Mozambique, en Albanie, au Kosovo peuvent nous aider à identifier les différentes missions de police.

En fait, les missions qui dépassent le cadre national auxquelles la gendarmerie peut apporter son concours peuvent être regroupées en trois catégories principales :

- La création d'un espace de liberté et de sécurité commune à l'UE. Dans le traité d'Amsterdam la Justice et les affaires intérieures constituent ce qu'on appelle communément le « Troisième Pilier ».
- Les opérations de soutien de la paix et toutes ses dérivées.
- Les missions de coopération technique ou opérationnelle.

Le premier volet de cette classification inclut aussi naturellement toutes les missions dans lesquelles les membres de la gendarmerie accomplissent leur service en temps de paix pour faire face aux missions de service public.

Le deuxième volet concerne les diverses opérations liées au maintien de paix dans les pays où un conflit interne a éclaté, opérations qui s'étalent souvent dans le temps. Bien évidemment, les missions de la gendarmerie évoluent en fonction de la nature de l'engagement militaire. En simplifiant, on pourrait dire que l'emploi des unités de gendarmerie devrait être inversement proportionnel à celui des unités de combat. En effet, hormis les tâches prévôtales qui ne font pas l'objet de l'étude, l'emploi de la gendarmerie s'inscrit naturellement dans une phase de rétablissement de la paix publique et de réconciliation des populations, c'est à dire, le plus souvent, dans la phase de transition vers la reprise du contrôle des institutions par les civils et notamment par le gouvernement local. Par ailleurs, dans le cas d'engagements militaires offensifs (guerre du Golfe, Kosovo...), la grande force des nations qui disposent, comme la France, de forces de police à statut militaire réside dans leur capacité à les faire intervenir, grâce justement à ce statut, dans la minute qui suit l'engagement militaire, en complément des forces combattantes. Cette possibilité constitue un "plus" très important tous les efforts visant à renforcer les moyens de consolidation de la paix et de prévention des conflits sont dans une certaine mesure conditionnés par l'environnement juridique et sécuritaire dans lequel ils sont entrepris.

Bien qu'il ne soit pas aisé dans la réalité de définir clairement les différentes phases d'un engagement militaire, les tâches de la gendarmerie peuvent être les suivantes.

Lorsque les armées reçoivent pour objectif de mettre fin à un conflit et de s'interposer entre les parties, les forces de gendarmerie peuvent :

- Assurer la police militaire et la prévôté dans le cadre du code de justice militaire.
- Contribuer à la recherche du renseignement d'ordre militaire et public.
- Participer à la protection des convois d'aide humanitaire.
- Assurer un rôle de conseiller (ordre public, juridique...) dans les états majors des unités militaires.
- Mener à bien certaines opérations (exemple : embargo sur le Danube).

Dans la phase qui suit les accords de paix entre parties, et avant la reprise du contrôle des institutions par les autorités civiles, les forces de Gendarmerie peuvent en outre accomplir les missions suivantes :

- Contribuer à la recherche et à l'exploitation du renseignement d'ordre public.
- Participer à la reconstruction des relations intracommunautaires en assurant la police judiciaire au profit de la population, en l'absence de forces de sécurité locales.
- Mener des enquêtes judiciaires au profit du Tribunal Pénal International et appréhender les criminels mis en examen par ce tribunal.

- Superviser les forces de police des parties et contrôler le respect des droits de l'homme.
- Participer à l'observation des accords de paix.
- Assurer la protection de personnalités civiles présentes sur le territoire.
- Combler, si nécessaire, le vide en termes d'environnement juridique (fonctions de direction de prisons, de procureur de la république...) ou d'ordre public (participation à des opérations de maintien de l'ordre notamment).
- Renforcer la sécurité des ambassades.
- Participer aux opérations éventuelles de libération de ressortissants des pays d'intervention pris en otage.

Naturellement dès le retour au fonctionnement de toutes les institutions, les systèmes judiciaires et de sécurité redeviennent de la responsabilité de l'Etat souverain. L'action à entreprendre dans ces deux domaines ne doit pas porter atteinte au monopole de l'Etat en matière d'exercice de la force et de l'autorité, mais au contraire le renforcer dans le cadre fixé par la loi. Les forces de gendarmerie pourront alors accomplir, si les autorités locales le souhaitent les missions suivantes :

- Participer à la formation de la police notamment en termes de respect des droits de l'homme et des règles de déontologie.
- Participer à la réforme des forces de sécurité pour les rendre plus comptables de leurs actes et les convaincre d'adopter des conduites proches des "standarts" professionnels et enfin renforcer le contrôle exercé par le pouvoir civil.

IV 2/ De la sensibilité des missions de police.

La participation de force de sécurité à des missions de police constitue un sujet extrêmement sensible car les fonctions judiciaires et de sécurité sont des fonctions régaliennes et relèvent donc à ce titre exclusivement de la responsabilité de l'Etat souverain.

Les opérations de formation visant à l'évolution des missions de police ne peuvent être conduites que si le gouvernement bénéficiaire est convaincu de l'avantage des règles de droit et de justice.

Quant à l'intervention des forces de police sous contrôle de la force militaire d'intervention, en substitution totale ou en complément des forces de sécurité souveraines, elle constitue un domaine encore plus sensible. Car l'intervention de forces de sécurité ne peut être menée que dans le respect le plus strict d'un cadre légal, et sous contrôle d'autorités civiles.

En fait, c'est la définition de la sensibilité politique des missions de police qui peut permettre de dessiner la place de la gendarmerie sur les théâtres d'opérations extérieures.

V/ VERS UNE NOUVELLE DEFINITION DES SERVICES

Le but est notamment de prendre en compte l'évolution des situations rencontrées en opérations extérieures. Cette évolution est-elle réelle ou est-ce la perception de ces situations qui évolue ?

Cette question est complexe pourtant il apparaît que, de plus en plus, le fossé entre opérations extérieures et opérations intérieures se comble. En termes clairs, le concept qui consiste à évoquer une situation extérieure très différente de la situation de la métropole pour mettre en œuvre des moyens coercitifs inconcevables dans des pays démocratiques est révolu. L'action de type « colonialiste » est d'un autre temps, il faut désormais tendre à un respect des grands principes politiques et même philosophiques qui prévaut dans les sociétés occidentales pour intervenir dans des pays où la perception du droit est certes différente.

C'est cette évolution, du « colonialisme » au respect des grands principes, qui explique en grande partie l'évolution des opérations et non seulement le fait que les pays où les interventions se déroulent ne connaissent plus d'Etat structuré. De ce phénomène découle le rôle plus important que doivent jouer les acteurs civils de la paix au sein desquels les forces de police occupent une place particulière.

Les opérations ont en effet considérablement évolué depuis les premières interventions de l'ONU à Chypre ou au Liban.

Cette évolution est difficile à analyser étant données les caractéristiques différentes des situations qui motivent les interventions. Cependant, on peut s'apercevoir que, dans les deux cas précités, l'Etat était déjà défaillant ou absent et que des problèmes de droit à appliquer ou de souveraineté existaient et constituaient les raisons essentielles des difficultés rencontrées par les troupes sur le terrain.

D'autre part, le changement de perception des opérations est réel. Il s'agissait dans les années 1960 de « s'interposer » pour éviter la dégénérescence d'un conflit local, sous-tendu parfois par des rivalités liées à la guerre froide. Les raisons « philosophiques » de l'intervention restaient obscures, non exprimées et laissaient donc place à une action typiquement opérationnelle, militaire, sans but clair et seulement basée sur le maintien d'un « Statu quo ».

V 1/ Les « nouvelles opérations ».

Des règles d'ordre « philosophiques » issues du siècle des lumières (égalité, respect de la vie humaine, démocratie ...) ont en partie remplacé le Droit international traditionnel (Traités, accords, conventions) dans la motivation du déclenchement d'une opération de maintien de la paix ou d'un de ses dérivés. Cette évolution a commencé par la civilisation progressive des opérations. Le rôle des forces de police dans cette évolution est non négligeable. En effet, si dans les premières missions les contingents étaient uniquement militaires et destinés à contenir des forces militaires, la réalité du terrain a amené les responsables, politiques et militaires, à prendre en compte les difficultés des populations civiles. Cette évolution peut être comparée à l'implantation des officiers de sections administratives spéciales (SAS) lors des opérations menées dans les départements français avant l'indépendance de l'Algérie. Les missions ont donc donné une part de plus importante aux composantes « civiles » afin de concentrer une partie des efforts sur la population qui, pour des raisons philosophiques et humaines, devient l'enjeu de l'intervention.

L'action de la gendarmerie évolue de la même façon, passant des commandos de chasse de 1960 aux missions des CIVPOL, PGSI et autres qui mettent désormais l'accent sur le service à la population. D'une mission unique de soutien aux forces militaires engagées, les forces de police présentes dans les missions passent à une dualité d'objectifs :

- Soutien des forces militaires
- Service à la population

Cette évolution se caractérise aussi par un changement profond dans les sources de Droit motivant l'action des forces de police. Aux accords internationaux et aux règlements auxquels les forces obéissent dans leurs propres pays d'origine viennent s'ajouter de nouvelles règles qui émanent de sources différentes et parfois supérieures :

- Philosophie des Droits de l'homme
- Grands principes démocratiques

La place des services de police prend donc une autre dimension. La mission des forces militaires peut apparaître désormais comme secondaire par rapport aux actions de Droit menées au profit des populations, des minorités ethniques, à l'encontre des individus coupables de crimes de guerre...

Cet aspect des choses est parfois évoqué par une référence aux « caméras de CNN » qui désormais scrutent le paysage des opérations extérieures et délivrent leur réalité en temps réel à l'ensemble du monde. Cette présence engendrerait un changement de comportement.

Cette analyse dangereuse ne prend en compte que l'effet du changement de nature des opérations et non les raisons supérieures de ce changement. Or, c'est bien la raison première de l'intervention qui est analysée au travers des témoignages notamment celui des caméras au regard des résultats sur le terrain. Le danger de l'analyse précédente consiste dans l'oubli des grands principes et donc dans leur inapplication potentielle dès lors que les « caméras de CNN » ne sont pas présentes.

Le cadre d'action de la gendarmerie peut-être divisé, de façon certes un peu artificielle en quatre grands thèmes qui sont : la police administrative, la police judiciaire, les actions militaires et enfin l'instruction ou la formation. Les actions proposées ne constituent pas un catalogue de solutions à mettre en œuvre mais plutôt un inventaire des principes qui doivent guider l'action des responsables de la gendarmerie et des autres forces de police dans leur orientation face aux demandes des politiques et des militaires.

V 2/ Le cadre «politique »

La population est l'enjeu de l'intervention et représente donc l'aspect le plus important à traiter.

Les principes d'action de la gendarmerie dans le domaine du soutien à la population sont d'essence politique comme cela a déjà été évoqué auparavant :

- Philosophie des Droits de l'homme
- Grands principes démocratiques

Ces principes sont essentiels à la définition de la place de la gendarmerie dans un dispositif d'opération extérieure. Les forces armées, traditionnellement moins impliquées dans la vie de la cité ont des principes d'action très différents, moins sensibles au fait politique. Des faits graves, bien qu'isolés, se sont produits dans plusieurs missions telles que le Rwanda, la Bosnie (Srebrenica), la Somalie. Ils concrétisent la difficulté à intervenir sur un théâtre extérieur sans soutien juridique clair, avec des directives politiques parfois floues et sans expériences de la gestion de relations avec la population. La province serbe du Kosovo ne constitue pas une exception à ces difficultés, au contraire.

Le principe d'action des forces à l'extérieur doit être calqué sur l'action menée dans leur pays d'origine par des forces de police engagées dans des opérations similaires. Les grands principes démocratiques à appliquer sont liés notamment à l'exécution de missions résultant de lois ou règlements valides et suivant des procédures respectant notamment la séparation des pouvoirs. Les missions ne respectent guère actuellement ce principe et les erreurs évoquées dans le paragraphe précédant en sont une illustration. Les chefs militaires, les unités de police, les magistrats quant ils y sont impliqués ainsi que les dirigeants politiques responsables des missions (représentants spéciaux du secrétaire général de l'ONU par exemple) agissent souvent de concert sans qu'il n'y ait de contrôle réellement démocratique de leur action. L'action de ces acteurs de la paix civile doit donc se rapprocher progressivement des principes de séparation des pouvoirs en vigueur dans les démocraties.

Avant de passer à l'étude plus précise des aspects de ces missions, rappelons ici que dans les principes qui gouvernent la mission de police en France et dans plusieurs autres pays de l'Union européenne, la notion de dualité revêt une importance particulière. Cet argument qui

est souvent invoqué par les défenseurs des corps "minoritaires" ou "menacés" peut être renversé si l'on n'y prend garde. En effet, défendre l'idée que seules les forces à statut militaire peuvent intervenir sur des théâtres extérieurs va d'une part à l'encontre des principes démocratiques évoqués ci-dessus. Les ressortissants des pays où interviennent ces forces ont-ils droit au même niveau de traitement que les populations des pays qui envoient les forces ? Si oui alors toutes les composantes des forces « domestiques » ont leur place au sein de ces missions. D'autre part, de nombreux personnels de forces de police habitués des théâtres les plus dangereux ont un statut civil, c'est le cas notamment des policiers Nordiques.

Pour terminer, la défense d'un système dual en France s'accommode mal des arguments se proposant d'instaurer un système unique, fut-il sous d'autres cieux.

V 3/ La police administrative (PA):

Les forces de police doivent s'efforcer de remplir leurs missions de PA au plus près de ce qu'elles font dans leur pays d'origine.

C'est ce principe qui permet de présenter les arguments suivants :

- Les missions sensibles doivent être décidées et contrôlées par une autorité tierce à l'instar de ce que fait l'autorité administrative en France au maintien de l'ordre (MO).
- Les unités chargées de ces missions doivent être des unités traditionnellement habituées de ces missions. En France les forces divisées en trois catégories accomplissent les missions de maintien de l'ordre suivant les circonstances : situation normale ou période troublée. Dans ce cadre, il faut noter que les forces de 3^o catégorie n'interviennent non pas en fonction de la dureté de la situation mais en dernier recours, quand toutes les forces de 1^o et 2^o sont engagées.
- La responsabilité de la tranquillité publique qui implique une connaissance des lieux et surtout de la population constitue une base nécessaire de travail afin de permettre l'exécution des missions traditionnelles de PA : renseignement, contrôle des diverses mesures administratives. Ces missions impliquent des savoir-faire habituels et connus qu'il convient de compléter cependant par une connaissance du milieu plus difficile à obtenir en raison d'une langue et de coutumes différentes. Cette « gestion » de la population est bien connue des policiers de terrain : conflits de personnes ou de voisinage, rivalités, infractions à la loi pénale créant un trouble à la tranquillité publique, alcoolisme ...
- La séparation des unités militaires chargées de la défense militaire et des unités chargées de tâches de police doit être aussi claire que dans les pays démocratiques. En effet, les pays non-démocratiques se caractérisent notamment par une imbrication des forces militaires et des organes civils. Ainsi c'est la MUP, police à statut militaire, du gouvernement de Milosevic qui fait la guerre et pratique les épurations au Kosovo, l'armée étant considérée comme moins sûre et moins professionnelle dans ce dernier domaine. Par ailleurs, les unités militaires reçoivent parfois des missions de MO et les accomplissent avec un succès mitigé (manifestations étudiantes à Alger ou en Chine). L'exemple des unités anglaises qui accomplissent « un remarquable travail » en Irlande du Nord est à relativiser à l'aune des difficultés que connaissent les populations irlandaises à oublier les dettes de sang. Parmi celles-ci, il faut citer l'affaire de Londonderry (Bloody Sunday) à mettre au passif du « Parachute Regiment ». Cette séparation des unités chargées de missions de police et des unités ayant des missions militaires est nécessaire à la restructuration des esprits de la population de régions qui connaissent des situations similaires.

- Il convient de ne pas confondre le MO comme concept, dont certains principes viennent d'être rappelés, avec des modes d'actions de combat qui peuvent s'apparenter à des techniques de MO. L'instruction permanente des forces armées (IPFA) précise bien dans son article premier l'étendue de la mission de MO qui ne peut se limiter à quelques gestes simples. Elle embrasse en effet des missions aussi vastes que la recherche et l'exploitation du renseignement, les mesures passives et actives... Se protéger d'une foule qui lance des pavés est un mode d'action individuel et parfois collectif qui doit être connu des unités militaires. Si certains responsables politiques estiment que les unités militaires peuvent aller plus loin que le mode d'action et utiliser de façon habituelle le concept, il convient alors de se reporter aux raisons « philosophiques » et démocratiques évoquées plus haut pour en fixer les conditions.

V 4/ La police judiciaire (PJ) :

Les forces de police impliquées dans des missions de PJ ne peuvent agir différemment de leur mode d'action dans leur pays d'origine.

- Contrôle de leur action par un magistrat.
- Action basée exclusivement sur des textes.
- Respect des grands principes démocratiques
- Respect de la séparation des pouvoirs et notamment des pouvoirs de l'exécutif et du judiciaire.
- Habilitation de personnels qualifiés et expérimentés, ayant un bagage et une expérience qui leur permettent de réagir correctement même quand les textes cités plus haut ne leur sont pas connus (ce qui est le cas général).

Les missions de PJ qui peuvent être accomplies à l'extérieur du territoire national doivent être également de même nature que celles qui sont développées au sein du territoire national. Il serait dangereux de changer la donne en profitant de circonstances différentes et plus favorables. La lutte contre la mafia ou le crime organisé qui est menée en interministériel en France, avec plus ou moins de collaboration interministérielle, doit être envisagée de la même façon à l'extérieur. Des « Task Forces » doivent être encouragées pour :

- Améliorer l'efficacité de la lutte
- Servir d'exemple pour une application intérieure de ce concept interministériel qui rencontre certaines réticences, en France comme dans d'autres pays.

Cette fonction de laboratoire d'expérience doit être utilisée en profitant de la position favorable des forces de police habituées aux missions extérieures afin de faciliter la transposition de cette expérience au sein des pays contributeurs. Pour être plus clair encore, on peut considérer que les offices centraux, non interministériels, bloquent *de facto* la réalisation en France d'une coopération interministérielle plus poussée. Le succès de cellules de coordination inter services et interministérielles en mission extérieure permettrait de surmonter ce blocage en proposant, succès à l'appui, la mise sur pied de cellules spécialisées incluant des policiers, sous différents statuts et de nationalités diverses, des magistrats, des spécialistes de la délinquance financière, des responsables d'ONG mais aussi de politiques. Ces structures horizontales représentent le seul moyen efficace de fédérer les efforts épars des acteurs de la sécurité et de la reconstruction dans les régions concernées.

L'exercice de la PJ à l'extérieur du territoire comporte cependant des risques qui limitent la place des forces de police au sein de ces missions :

- Risques de manipulation liés à la méconnaissance du pays.
- Risques de bavure lors d'affaires rendues sensibles en raison de leur caractère international.

- Risques d'exécution de missions de PJ certes légales mais ne pouvant respecter l'indépendance et l'équité de la justice pour des raisons politiques, attendant de ce fait aux principes démocratiques évoqués plus haut.

V 5/ Le domaine militaire :

La séparation des pouvoirs évoquée dans la partie politique encourage à séparer les fonctions de police des fonctions militaires. Les forces de police et les forces militaires sont souvent confondues dans l'esprit des dirigeants et des populations des territoires où interviennent les opérations de paix.

Or, les forces de police ont un rôle original à jouer vis à vis des forces chargées de missions militaires.

Notons d'emblée que dans certaines conditions, des forces militaires peuvent être chargées de missions de police civile comme cela est prévu dans la majorité des pays occidentaux (avec certaines exceptions constitutionnelles comme la Belgique par exemple). Ces missions peuvent aller de l'interpellation d'individus dangereux au service d'ordre voire au maintien de l'ordre public.

Si ces missions ne sont pas choquantes dans des situations particulières, il convient toutefois de se rapporter une fois de plus aux grands principes évoqués plus haut. Dans ce cas précis, il convient simplement de veiller à ce que les forces militaires, qui seraient chargées de ce type de missions, adoptent les mêmes « standarts » de qualité que les forces de police qui les accomplissent dans leurs pays respectifs.

Dans l'absolu il existe cependant deux façons de traiter ce type de mission :

- Les forces de police à la disposition du commandement militaire pour des missions typiquement de prévôté.
- Les forces de police à la disposition du commandant militaire pour l'accomplissement de missions de police civile.

En vertu des mêmes principes évoqués en préambule, il apparaît que ce second cas « viole » un certain nombre de critères démocratiques ancrés dans nos sociétés occidentales, et ne peut se justifier que durant une période d'exception, avec toutes les incertitudes qui pèsent sur le jugement que l'Histoire porte ensuite sur l'utilisation des procédures d'exception. Cet aspect des choses aurait pu être analysé dans la partie « police administrative » ci-dessus, cependant il peut avoir une portée plus large que la simple PA.

Dans la mesure où ces missions de police, quelles qu'elles soient, s'appliquent à une population civile, il apparaît que le décisionnaire final ne peut être l'autorité militaire. De ce constat on peut déduire qu'à brève échéance des critiques seront lancées contre la gestion militaire de la crise en Serbie (Kosovo) et qu'un changement de philosophie dans ce type de situation est nécessaire.

On voit aujourd'hui l'organisation suivante :

- Troupes militaires avec des missions militaires et civiles
- Organismes civils avec des tâches civiles

On verra demain :

- Missions militaires accomplies par des unités militaires
- Missions civiles à la charge d'unités militaires (spécialisées) et d'organismes civils

Dans ce cadre, les unités de police, même si elles servent sous un statut de militaire, seraient détachées du commandement militaire et ne répondraient qu'au commandement civil de la mission.

On voit dans cette probable évolution, un meilleur respect des principes évoqués plus haut qu'il convient de rappeler :

- Respect des procédures en vigueur dans les pays contributeurs
- Principes démocratiques

Enfin, il convient d'ajouter ici une notion fondamentale à la délimitation des aires de responsabilités des forces militaires et des unités de police :

- Les forces militaires contrôlent un territoire, un terrain.
- Les forces de police contrôlent une population.

Cette notion qui est évidemment contestée par certains, trouve pourtant des exemples flagrants sur le terrain. Le cas de Srebrenica évoqué plus haut illustre bien l'abandon d'une poche de terrain, certes difficile à inclure dans un plan de paix, sans prise en compte du risque énorme que la population de cette poche allait courir. L'histoire a malheureusement montré que ce risque s'est concrétisé.

V 6/ Le domaine de l'instruction :

Ce dernier domaine est en fait dual puisqu'il concerne à la fois l'instruction à dispenser aux personnels qui partent en opérations et la formation que les personnels des forces de police peuvent délivrer.

Cet aspect de la mission des personnels des forces de police appelle peu de remarques ou d'originalité. Cependant, il est à noter qu'une école des OPEX n'existe pas. Il a été créé certes ici ou là des centres de formation aux langues, parfois aux procédures de l'ONU (notamment dans les pays nordiques) mais aucune initiative concrète n'est venue proposer de mettre en commun les expériences des différentes forces qui ont servi dans des missions désormais nombreuses, variées et pleines d'enseignements. Chaque contingent de policiers partant en opérations doit réapprendre les enseignements élémentaires que ses prédécesseurs ne lui ont pas enseignés et perdre ainsi un temps précieux avant d'être efficace sur le terrain. Dans les initiatives de constitution de forces de police au sein de l'Union européenne, l'initiative la plus urgente est bien la création d'un centre d'enseignement commun chargé de l'instruction et aussi de l'exploitation des expériences humaines et techniques de chaque mission.

Il est à noter que ce centre pourrait communiquer son expertise non seulement aux policiers militaires ou civils des pays de l'UE mais aussi à des militaires désignés, en unité ou en individuel, pour effectuer des missions de police comme mentionné précédemment.

Cette procédure permettrait de faire passer les grands principes évoqués tout au long de ces lignes et la manière de les appliquer à ces personnels militaires sans expérience du travail de police. Les savoir-faire des forces de police seraient ainsi en quelque sorte labellisés et « brevetés ». Il est à noter que le centre de perfectionnement de la police judiciaire (CPPJ), le centre national de perfectionnement de la gendarmerie mobile (CNPGM), voire le centre de formation aux langues de la gendarmerie (CFLG), sont des organismes qui possèdent chacun une partie de ces savoir faire.

Enfin, dans le domaine de l'instruction interne, les personnels de police ayant à travailler essentiellement avec les populations, une formation appliquée, à la langue, à la géographie, à l'histoire et aux usages locaux paraît nécessaire. La situation militaire, administrative et judiciaire doit également être abordée, aussi profondément que possible.

Ce type de formation n'est guère proposé actuellement.

C'est à l'avenir ce genre de « gap » qui peut, s'il est bien compris, justifier la création d'une école policière européenne d'opérations extérieures (EOPEX).

ANNEXE : DEFINITIONS DE TERMES ANGLO-SAXONS VOISINS

« Civil affairs » (CA)

Dans l'ONU, les « civils affairs » s'attachent à la réalisation des objectifs politiques, sociaux et économiques prévus par le plan de paix (ou conformes à une résolution du Conseil de Sécurité). Cette fonction est assurée par des agents civils de l'ONU subordonnés directement au représentant de cette organisation sur le théâtre.

Dans les états-majors anglo-saxons, les « civil affairs » ont pour mission de soutenir les relations du commandement avec les populations civiles, de promouvoir la légitimité de son action et d'accroître l'efficacité opérationnelle des unités engagées.

« Civil affairs operations » (CA operations)

Les « civil affairs operations » recouvrent l'ensemble des relations entre les forces de théâtre, les autorités civiles et la population dans un pays allié ou occupé. Les « civil affairs operations » soutiennent la politique américaine et œuvrent dans son intérêt en coordonnant, par des actions d'influence, le développement et la prise de contrôle des infrastructures de la zone concernée par les opérations.

« Civil military operations » (CMO)

Les CMO participent intégralement de la conduite des guerres modernes. Les commandants de théâtre doivent intégrer les CMO dans toutes les opérations de combat.

Il leur appartient de recourir aux CMO pour influencer, contrôler ou développer, à leur profit, les activités civiles et leur organisation.

Les CMO ont pour mission de fournir un appui logistique aux troupes, en liaison et en coordination avec les administrations locales (volet « Host Nation Support » ou HNS), et un support au profit des officiels locaux et de la population civile.

Le degré d'autorité et de contrôle exercé par les « civils affairs » est conforme aux lois et accords que les USA se sont engagés à respecter.

« Civil military co-operation » (CIMIC)

Le CIMIC englobe toutes les mesures d'interface relatives à l'OTAN et les commandements nationaux vis à vis des états-majors et des autorités civiles des nations hôtes (notion incluant les pays en crise) en temps de paix, de crise ou de guerre.

En pleine évolution depuis l'intervention de l'IFOR en ex Yougoslavie, le CIMIC s'applique également aux relations des forces alliées avec les autorités gouvernementales et locales, les populations, ainsi qu'avec les organisations gouvernementales et les ONG (le cas échéant privées) présentes sur le théâtre.