

INTERNATIONAL > La DCI et la gestion civile des crises extérieures

DROIT > La responsabilité pénale des militaires faisant usage de la force à l'étranger

HISTOIRE > Syrie et Liban, quand les gendarmes volent au secours de l'État



REVUE

de la gendarmerie nationale

REVUE TRIMESTRIELLE / SEPTEMBRE 2015 / N° 253 / PRIX 6 EUROS



Opérations sous mandat international et forces de police à statut militaire

RÔLE ET PLACE DE LA GENDARMERIE DANS LES OPÉRATIONS DE STABILISATIONS

DE L'INTÉRÊT DE LA PLANIFICATION DES OPÉRATIONS CIVILES INTERNATIONALES

LE SUIVI PSYCHOLOGIQUE DES PERSONNELS DÉPLOYÉS EN OPEX



AVEC LA COLLABORATION DU CENTRE DE RECHERCHE DE L'ÉCOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

retour sur images

NUMÉRO 252



La gendarmerie nationale joua un rôle complexe lors du conflit de 1914. Combattants volontaires, prévôts ou dans les brigades de l'intérieur, les gendarmes ont contribué au maintien de la cohésion de la nation. La multiplicité des missions assignées à la gendarmerie témoigne de cet engagement méconnu au profit d'autorités tant civiles que militaires. Elle sortira du conflit affermie dans ses fonctions et prête à une mutation vers un format moderne.

**RETROUVEZ LA
PARTICULARITÉ
DES OPÉRATIONS
SOUS MANDAT
DE L'ONU EN
PAGE 66 DE CE
NUMERO**

>>



« La paix est l'un des biens les plus précieux de l'humanité.

C'est aussi la vocation première de l'Organisation des Nations Unies. »

M. Ban Ki-Moon, Secrétaire Général des Nations unies
New York, le 21 septembre 2007

Un monde multipolaire, les crises économiques, l'essor des nationalismes concourent à la prolifération des conflits revêtant des formes juridiquement incertaines. Les grandes organisations internationales ou alliances tentent de prévenir ces conflits, de les limiter ou de les arrêter. Elles cautionnent juridiquement les acteurs qu'elles dépêchent pour des interventions armées, une interposition entre des parties ou des missions de la paix ou humanitaires. Une doctrine d'emploi s'est créée au fur et à mesure de la prise en compte de l'hybridation des théâtres d'opération mêlant des postures militaires, civiles et humanitaires. Rapidement, des compétences de police ont dû être mobilisées pour accompagner les forces armées et soutenir des structures étatiques déficientes.

Si L'ONU est sensible aux modèles de police anglo-saxons tout en confiant de missions à des forces de police à statut militaire, l'OTAN et l'Union européenne ont intégré la force de gendarmerie européenne dans leurs options capacitaires. En tout état de cause, il semble évident qu'un modèle qui peut passer d'une phase conflictuelle à une phase de stabilisation, travailler au profit d'autorités diverses, qui dispose d'une grande cohérence doctrinale dans son emploi et qui est capable d'une planification de ses opérations dans un contexte multipartenarial mérite l'attention des décideurs.

**INTERNATIONAL****Les forces de police à statut militaire au sein des missions civiles de gestion de crises de l'Union européenne 6**

par Kenneth Deanes

La stratégie européenne de sécurité intérieure : un défi pour la gendarmerie 14

par Emmanuel Cocher et Camille Angué

La DCI et la gestion civile des crises extérieures 20

par Philippe Guimbert

Le rôle de la gendarmerie jordanienne dans la gestion des crises 28

par Moutassem Abu Shattal

**FGE****La FGE, un atout européen reconnu 46**

par Michel Savary

Évaluer la pertinence des forces de Police à statut militaire dans les opérations de gestions de crise 54

par Francisco Esteban Pérez

**MANDAT****Approche générale des opérations de maintien de la paix (composante police) menées sous mandat ONU 66**

par Bettina Boughani

La Police ONU tire-t-elle bénéfice d'experts à statut militaire 74

par Pascal Champion

**DOSSIER****Opérations sous mandat international et forces de police à statut militaire 82****DROIT****Les nouvelles règles relatives à la responsabilité pénale des militaires faisant usage de la force à l'étranger 144**

par Yves Claisse

La gendarmerie prévôtale dans le recueil de la preuve sur le champ de bataille 150

par Olivier Kim

**HISTOIRE****Syrie et Liban : quand les gendarmes volent au secours de l'État 160**

par Hélène de Champchesnel



DOSSIER

Opérations sous mandat international

et forces de police à statut militaire

Rôle et place de la gendarmerie dans les opérations de stabilisation 83

par Laurent Phillipona

Les forces de gendarmerie en Afghanistan ou une singularité capacitaire modélisable 91

par Jean-Pierre Chesnel

De l'intérêt de la planification des opérations civiles internationales 97

par Xavier Denis

Une méconnaissance du modèle gendarmerie dans les opérations internationales de maintien de la paix 107

par Jean-François Voillot

EUCAP SAHEL : le conseil et la formation au centre d'une stratégie de restauration de l'autorité publique 115

par John Veneau

EUCAP Sahel Niger, une mission dans un environnement non chaotique mais menacé 119

par Jean-Frédéric Sellier

Polices militaires en Opérations extérieures : une capacité à développer 123

par Sébastien Dhourdain

Militaires en OPEX et fonctions de police : enjeux professionnels entre doctrine et évolution des concepts 131

par Sébastien Jakubowski

Le suivi psychologique des personnels déployés en OPEX 137

Entretien avec Pascal Barre

INTERNATIONAL

European Union

EXTERNAL ACTION

UNE INTEROPERABILITE UTILE EN OPERATIONS EXTERIEURES

Sous la responsabilité d'autorités civiles, l'emploi des forces de police à statut militaire fait partie du dispositif de gestion de crises de l'UE. Bien que l'essence du recrutement du SAE repose sur la sélection de compétences individuelles, des unités comme la Force de Gendarmerie Européenne (FGE) apportent une plus-value indiscutable. Capables d'embrasser un large spectre de crises, interopérables et susceptibles d'un déploiement rapide, elles apportent également un savoir-faire intrinsèque en matière de planification des opérations.

Susceptibles de nouer des liens personnels et professionnels avec les forces de police locales et de participer ou de conduire des opérations avec des unités à statut civil, elles présentent l'avantage de pouvoir basculer en souplesse d'un commandement militaire à une direction civile du fait de leur culture originelle bicéphale.

Les forces de police à statut militaire au sein des missions civiles de gestion de crises de l'Union Européenne

par **KENNETH DEANES**



L'emploi des forces de police à statut militaire fait partie intégrante des missions civiles de gestion de crises de l'UE. Néanmoins, il faut admettre que leur plus-value est essentiellement démultipliée par un emploi en unités constituées qui permet de révéler les qualités intrinsèques des modèles militaires de ces forces. Bien que consciente du potentiel envisageable au profit des missions civiles, l'UE réserve pour l'heure, principalement et logiquement, cet emploi collectif aux missions de type militaire.



KENNETH DEANES
Civilian operations
commander
Director of the EU Civilian
Planning and Conduct
Capability (CPCC)

Du point de vue de l'emploi, les forces de police à statut militaire sont totalement intégrées au sein des dix missions civiles de gestion de crises de

(1) EUAM Ukraine – EUMM Georgia – EUPOL Afghanistan- EULEX Kosovo – EUPOL COPPS Palestinian Territories – EUBAM Lybia – EUBAM Rafah – EUCAP Sahel Niger – EUCAP Sahel Mali – EUCAP Nestor Somali.

(2) Capacité civile de conduite et de planification, créée en 2007.

l'Union Européenne actuellement⁽¹⁾ et dont le directeur de la CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*)⁽²⁾ assure la planification et le commandement

opérationnel depuis Bruxelles.

D'ailleurs, il n'existe pas de normes ou de textes européens stipulant que les forces de police doivent être de nature obligatoirement civile. Le Code Européen d'Ethique de la Police adopté en 2001 par le Conseil de l'Europe établit simplement que les forces de police "devraient être sous la responsabilité d'autorités civiles" (art.13) mais ne précise pas le statut possible de ces forces, civil ou militaire.

Alors que les opérations de maintien de la paix jusque dans les années 1990 se cantonnaient essentiellement au



Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)

Formateurs de la guardia civil et de la maréchaussée royale néerlandaise auprès de policiers maliens.

déploiement de forces d'interposition, les théâtres apparus depuis dans les territoires d'États défaillants ont véritablement changé de morphologie devenant plus complexes et ajoutant presque toujours une forte dimension civile (police, justice, aide humanitaire, état de droit, maintien de l'ordre) à une éventuelle action militaire initiale. C'est donc tout naturellement que les forces de police de manière générale, et celles de type gendarmerie en particulier, ont trouvé là un vecteur de promotion de leurs savoir-faire tout en se révélant par ailleurs

un outil efficace au service de la diplomatie des États membres de l'UE.

La progressive montée en puissance des forces de police à statut militaire au sein des missions civiles de l'UE

De 1992 à 1996 en ex-Yougoslavie, puis de 1997 à 2001 en Albanie, il faut remonter aux missions initiées et menées par l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pour trouver les premiers engagements de forces de police de type gendarmerie dans un contexte international imposant

une indispensable coopération militaro-policrière. Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 2000 et faisant suite aux décisions du Conseil européen de Nice de la même année, la capacité de gestion civile des crises de l'UE s'organise avec la naissance du comité politique de sécurité (COPS) et du comité chargé des aspects civils de la gestion

(3) CIVCOM : Committee for Civilian Aspects of Crisis Management sur lequel s'appuie le Comité Politique de Sécurité (COPS) qui assure le contrôle politique et la direction stratégique des missions

des crises (CIVCOM⁽³⁾) au sein du Conseil européen. Dans le même temps, les États

membres annoncent leur volonté de mettre en place des réservoirs capacitaires de forces de police interopérables et à déploiement rapide, permettant de faire face aux opérations de gestions de crises dans le cadre des missions dites de Petersberg élargies. La Force de gendarmerie européenne (FGE), les Unités de police intégrées (Integrated Police Unit) ou encore les Forces de police constituées (Formed Police Units) sont dès lors passées de l'ordre du concept à celui de réalités tangibles visant à répondre aux besoins identifiés pour les deux principaux types de missions à remplir : des fonctions de substitution (ex. EULEX Kosovo) ou, plus fréquemment, de renforcement (ex. EUCAP Mali) des forces locales de police.

A Bruxelles, des structures consolidées de planification des missions civiles de gestion de crises sont mises en place en

2001 sous la responsabilité du Secrétariat Général du Conseil ; la division Police du Directeur général 9 est ainsi placée sous le commandement d'un colonel carabinier alors que la moitié des effectifs provient de forces de police à statut militaire. Un colonel français de gendarmerie assure dès 2002 la planification de la première mission civile en tant que telle visant à réformer la police bosniaque (EUPM⁽⁴⁾ BiH) en relais de l'IPTF⁽⁵⁾ de l'ONU.

(4) European Union Police Mission

(5) International Police Task Force

Plus tard, dès 2008, la plus grande mission civile jamais lancée par l'UE entame ses activités opérationnelles. Près du quart de la mission EULEX⁽⁶⁾ Kosovo, est alors constituée par quatre FPU fournies par les polices européennes à statut militaire et dont l'objectif premier est de restaurer une capacité locale d'intervention en maintien de l'ordre.

(6) European Union Rule of Law Mission

(7) Politique de Sécurité et de Défense Commune

Enfin, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009 et le renforcement de la capacité de gestion de crises de l'UE au travers de la PSDC⁽⁷⁾, les forces de polices à statut militaire ont su s'insérer à tous les niveaux dans le large spectre des nouvelles structures mises en place, à commencer par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dont dépend directement la *Civilian Planning and conduct Capability* (CPCC).

Les qualités recherchées par l'UE au sein des forces de type Gendarmerie

Bien entendu, le choix des forces proposées à l'UE pour participer aux missions civiles appartient pleinement aux États membres qui peuvent orienter le statut civil ou militaire des candidatures de policiers ou encore veiller au respect d'un strict équilibre national. Leur rôle est donc primordial. Le commandant de la CPCC valide quant à lui la décision finale de recrutement à l'issue des étapes de sélection individuelle permettant ainsi de possibles pondérations le cas échéant. Quoiqu'il en soit, il faut se rappeler que chaque mission étant unique, il s'agit pour chacune d'entre elles d'un traitement au cas par cas permettant in fine d'atteindre les objectifs opérationnels fixés.

Des qualités techniques

Au même titre que les policiers civils, les personnels recrutés dans les missions civiles de l'UE et provenant de police à statut militaire disposent de solides compétences techniques qui sont particulièrement recherchées : maintien de l'ordre, connaissances judiciaires et des actes d'enquêtes, criminalistique, lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ou encore la gestion des ressources humaines... Ces forces représentent un véritable réservoir de compétences, chaque pays apportant ses spécificités : ainsi, la Guardia di Finanza italienne (police douanière et financière à

statut militaire) apporte des capacités singulières que des forces de police de type Gendarmerie d'autres pays ne pourraient pas fournir. Il revient à l'UE de puiser dans cette richesse pour mener à bien les ambitions diplomatiques européennes.

Des qualités militaires

De toute évidence, les qualités militaires des forces de police de type Gendarmerie les rendent uniques, notamment par leur capacité à agir dans un spectre des crises particulièrement large. Ainsi, ces forces disposent souvent d'équipements et d'armement plus complet que les forces de police purement civiles leur permettant d'évoluer dans des environnements sécuritaires dégradés. Que l'on parle de rusticité, de disponibilité ou encore de synergie facilitée avec les forces militaires présentes sur le théâtre (provenant de pays bilatéraux, de l'EU, de l'OTAN ou de l'ONU), les forces de police de type Gendarmerie apportent dans ces domaines d'indiscutables plus-values. Ainsi, à titre d'exemple, la forte présence de militaires de la Gendarmerie et de la Guardia civil au sein de la mission civile EUCAP Sahel Mali facilite le développement de complémentarités avec la mission militaire préexistante EUTM⁽⁸⁾ Mali.

(8) European Union Training Mission

Dans le domaine de la planification, il faut aussi reconnaître les compétences particulières des personnels issus de ces

forces qui alimentent d'ailleurs depuis l'origine la CPCC au sein de sa section dédiée à cette tâche technique et transverse, historiquement mâtinée de concepts militaires qui ont été graduellement adaptés aux spécificités du monde civil et des processus décisionnels européens.

Enfin, la spécificité des forces de police militaire leur permet, le cas échéant, de basculer en souplesse d'un commandement militaire à un commandement civil, autre possibilité offerte par leur culture bicéphale.

Une culture propre

Résultant de l'influence de la Gendarmerie française, pionnière en la matière, le XIX^e siècle a vu nombre de polices à statut militaire essaimer en Europe mais aussi au-delà. Ainsi, outre des pays d'Amérique latine ou encore la Turquie, bon nombre de pays africains, et notamment d'anciennes colonies françaises, ont adopté assez logiquement le système policier selon le modèle

(9) Sur cette question, voir *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone* (Paris, Organisation Internationale de la Francophonie, 2010)

français⁽⁹⁾. On retrouve donc aujourd'hui assez naturellement des

Gendarmeries dans certains pays d'Afrique (Niger, Mali) où sont déployées des missions civiles de l'UE. Il va de soi que ces pays sont sensibles au fait que l'UE puisse proposer des formateurs ou conseillers provenant de forces européennes de police à statut militaire

pour renforcer ou, le cas échéant, se substituer à leurs propres Gendarmeries. Il revient à la CPCC de veiller à respecter et à exploiter avec pertinence cette connivence tirée d'une culture partagée.

De l'individuel au collectif : le véritable révélateur de la plus-value apportée par les forces de police de type Gendarmerie aux missions de gestion de crises de l'UE

L'ensemble des qualités particulières évoquées jusqu'ici s'expriment différemment selon que l'on s'attache à un individu ou à une unité constituée.

La volonté des États membres, les modes de recrutements et le profil des missions civiles de gestion de crises de l'UE favorisent à ce stade les détachements individuels. Il faut noter que des candidatures groupées et organisées sous la bannière de la FGE apportent certes une volonté de souder ces individualités autour d'une précieuse culture commune et revendiquée mais il n'en reste pas moins que les candidats sont, au final, sélectionnés individuellement pour leur adéquation au poste à pourvoir.

Hormis l'emploi déjà évoqué de quatre FPU au sein de la mission civile EULEX Kosovo, ce sont les missions militaires qui, par nature et pour des questions de volume de forces engagées, s'accordent le mieux avec des besoins d'ordre collectif. Ainsi, on retrouve dès 2004 en

Bosnie-Herzégovine, et pour la première fois, des forces de police de type "Gendarmerie" majoritairement impliquées dans une IPU intégrée à l'opération

(10) European Union Force

(11) Stabilization Force

militaire EUFOR⁽¹⁰⁾

Althea succédant à

la SFOR⁽¹¹⁾ de

l'OTAN. Plus récemment, et au titre de la FGE, l'emploi d'une centaine de gendarmes européens a été applaudi au sein de la mission militaire EUFOR en République de Centre-Afrique.

C'est donc bien essentiellement au travers des qualités individuelles que les missions civiles et le SEAE font appel aux qualités des policiers de statut militaire de tout rang. A titre d'exemples les postes suivants sont ou ont été tenus par des militaires provenant de telles forces : chef de la mission civile en Bosnie-Herzégovine, adjoint au chef de mission civile au Niger, chef des opérations pour la mission malienne, planificateur ou encore adjoint au chef de la CPCC à Bruxelles. La liste pourrait s'allonger significativement si l'on cherchait à l'étendre aux différentes structures de

(12) Crisis Management and Planning Directorate

(13) Intelligence Center

planification

(CMPD⁽¹²⁾ et CPCC),

ou de renseignement

(INTCEN⁽¹³⁾) prouvant définitivement tout l'engagement et l'apport de ces forces à des postes jugés stratégiques par les pays contributeurs, permettant à la fois d'assurer le rayonnement de leurs forces

et leur influence mais permettant aussi aux missions civiles comme aux institutions diplomatiques bruxelloises de fonctionner.

Ainsi, si les structures civiles de gestion de crise de l'UE sont encore jeunes, elles ont néanmoins tout de suite intégré la richesse que pouvaient apporter les forces de police de type Gendarmerie aux missions dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs. Ces derniers tournent majoritairement, et sans surprise, autour de questions sécuritaires et d'État de droit confirmant, si cela était encore nécessaire, le besoin pour l'UE de l'implication de telles forces dans ses missions de gestion de crises. Avec l'accord des Etats membres, l'enjeu de demain pourrait-être de chercher à développer l'emploi d'unités constituées, même modestes, afin de tirer le meilleur parti des compétences détenues par ces forces incontournables au cœur de l'Europe.

L'AUTEUR

In 2004, Mr Deane undertook a six-month secondment with the UK's Foreign & Commonwealth Office in Basra, Southern Iraq where he performed the role of Senior Police Adviser to the British Consulate General and Mentor to the province's Iraqi Chief of Police.

In early 2005 he again assisted the FCO in developing anti-terrorist and public order policing in Macedonia.

From June 2006 to June 2007 he performed the role of Chief Police Adviser to the British Ambassador in Kabul, which included a 6 month spell in Helmand Province, working alongside the Commanding General, Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A) in assisting US policy development in respect of Afghan National Police Reform. From June 2007 to November 2008, Mr Deane performed the roles of Deputy and Acting Head of Mission in the European Union Police Reform Programme in Afghanistan (EUPOL Afghanistan), before commencing the role of Head of Operations in the Civilian Planning & Conduct Capability (CPCC) directorate within the Council, and latterly within the European External Action Service (EEAS).

Mr Deane further performed the role of Acting Chief of Staff/Deputy Civilian Operations Commander between May 2010 and September 2011. He was appointed Head of Mission of the Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS) on 1 July 2012, a position he held until his current appointment.

On 1 July 2014, Mr Deane was appointed as EU Civilian Operations Commander for all civilian Common Security Defence Policy (CSDP) Missions and Director of the EU Civilian Planning and Conduct Capability.

Mr Deane holds an Honours Degree in Public Policy and Management from the University of Ulster and a Post Graduate Certificate in Education from Canterbury Christ Church



UNE FORCE INSCRIPTIBLE DANS UNE APPROCHE DE CRISES COMPLEXES

L'engagement de la force de gendarmerie européenne dans des opérations de sécurité européenne correspond au besoin d'une force inscriptible dans une approche globale de crises complexes et nécessitant la coordination de composantes militaires et civiles.

La création d'une personnalité juridique, utile au règlement des contraintes logistiques dans le cadre d'une projection avec l'ONU, et la levée de l'obstacle, au niveau européen, du financement de sa mise à disposition de la PSDC civile donneraient à la FGE la capacité de mettre en œuvre toutes ses compétences. Elle serait un outil incontournable d'une gouvernance internationale d'une crise à large spectre.

La stratégie européenne de sécurité intérieure : un défi pour la gendarmerie

par EMMANUEL COCHER et CAMILLE ANGUÉ

F

Forme d'organisation policière partagée par un nombre restreint d'États, la gendarmerie fait aujourd'hui l'objet d'une mobilisation croissante au profit de la sécurité collective. Face à la récurrence de crises complexes, une coordination efficace des acteurs civils et militaires, au sein de dispositifs robustes et multidimensionnels, est nécessaire. La gendarmerie, force de police à statut militaire, a toute sa place dans cette « approche globale ». Les récents engagements de la Force de



EMMANUEL COCHER

Directeur adjoint des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, ministère des affaires étrangères et du développement



CAMILLE ANGUÉ

Sous-direction des affaires stratégiques

gendarmerie européenne (FGE), au profit d'opérations de sécurité européennes (EUFOR RCA, EUCAP Sahel Mali), en attestent. Pour autant, des défis subsistent tant du point de vue de la compréhension du modèle gendarmerie par nos partenaires que de la mise en œuvre concrète de ces engagements. Comment valoriser les atouts de la gendarmerie dans les opérations extérieures et vis-à-vis des organisations internationales avec lesquelles nous souhaitons la voir coopérer ?

Outil pertinent d'une « approche globale » de la gestion des crises extérieures

Nous le reconnaissons à titre national : « *il n'est plus guère possible de concevoir une opération militaire qui ne serait pas accompagnée d'une action civile* »⁽¹⁾. Au carrefour de sa culture militaire et de son métier policier,

(1) Extrait du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale

la gendarmerie dispose précisément de cette capacité à faire le lien entre le temps de l'opération militaire de stabilisation, et le temps du rétablissement de l'État de droit et de la reconstruction des capacités locales.

Mobilisable en soutien d'une opération militaire, dans des environnements fortement dégradés, pour fournir une expertise policière au plus près des populations, la gendarmerie peut également être mobilisée dans le cadre d'une mission civile, afin d'accompagner le processus de normalisation et de consolidation de la paix.

Près de 400 gendarmes⁽²⁾ déployés en opérations extérieures en 2015

(2) Dont 280 gendarmes actuellement employés au profit du ministère des affaires étrangères et du développement international pour sécuriser les emprises diplomatiques.

La gendarmerie dispose d'ores et déjà d'une longue expérience des missions de

stabilisation et de gestion des crises extérieures, qu'il s'agisse de la mobilisation d'experts individuels, d'équipes spécialisées ou encore d'unités constituées, dans un cadre bilatéral ou au sein d'opérations militaires ou de missions civiles internationales.

A l'échelon européen, la Force de

(3) La France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas, la Roumanie, la Pologne sont membres de la FGE. La Lituanie a le statut de partenaire et la Turquie celui d'observateur.

gendarmerie européenne (FGE)⁽³⁾ s'est progressivement imposée, depuis sa

création à l'initiative de la France en 2004, comme le cadre d'engagement prioritaire des gendarmeries européennes au profit de la politique européenne de sécurité et de défense (PSDC). Adopté en 2014, un arrangement administratif de portée générale fixe désormais un cadre précis aux relations entre la FGE et l'Union européenne (UE), ouvrant la voie à une coopération plus approfondie, par le biais d'accords techniques passés directement entre l'état-major de la FGE et le service européen pour l'action extérieure de l'UE (SEAE).

Une mécanique institutionnelle parfois complexe

La mobilisation de gendarmes au profit de l'action extérieure est toujours un effort important consenti sur les effectifs normalement dévolus à la sécurité de nos concitoyens sur le territoire national. L'opportunité de tels engagements fait l'objet d'une appréciation politique attentive - parfois complexe - coordonnée par le ministère de l'intérieur (direction de la coopération internationale et direction générale de la gendarmerie nationale, par l'intermédiaire de la mission des relations extérieures militaires) en lien direct avec le ministère des affaires étrangères (direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement) et, le cas échéant, le ministère de la défense. Chef des armées, le président de la République apprécie in fine l'opportunité d'engager les forces armées.

Au niveau européen, la création de la FGE a donné un nouveau souffle à la mobilisation des gendarmeries nationales au profit de l'UE. Plusieurs obstacles subsistent néanmoins. Ils sont surtout liés au statut particulier de la FGE, qui n'est pas une institution européenne et possède à ce titre sa propre chaîne décisionnelle. Tout engagement de la FGE au profit de l'UE n'en demeure pas moins subordonné à l'approbation politique des États membres, par l'intermédiaire du comité politique et de sécurité (COPS), structure permanente du Conseil où siègent les représentants des 28 et maillon essentiel de la chaîne de décision européenne en matière de PSDC. Une fois cette validation acquise, l'offre d'expertise et de capacités de la FGE s'inscrit ensuite dans le cadre arrêté par l'UE, qu'il s'agisse de la sélection des personnels, de la chaîne de commandement ou encore du financement. Ces derniers paramètres sont fixés au terme d'échanges au niveau technique entre le quartier général de la FGE et les structures du SEAE chargées de la gestion civile et militaire des crises : CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability, pour les missions civiles) et CMPD (Crisis Management and Planning Directorate).

Au niveau des organisations internationales (ONU, OTAN), la définition d'un cadre précis, visant à la fois à mettre en valeur les compétences de la

gendarmerie et à tenir compte de ses besoins en opérations extérieures, notamment logistiques et de projection stratégique, est un préalable nécessaire à une coopération plus approfondie. Faute de tels arrangements, la FGE n'a, à ce

LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS DE LA FGE

Les principaux engagements de la FGE
 Au sein de l'opération européenne EUFOR Althéa, en Bosnie-Herzégovine, entre 2007 et 2010, la FGE a mis en place, en appui de la force militaire, une capacité de sécurité publique et de maintien de l'ordre de 120 personnels.

Au sein de la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS/ISAF) en Afghanistan, sous mandat de l'OTAN, à partir de 2009, 400 gendarmes européens ont conduit, dans un environnement sécuritaire très difficile, des actions de formation, d'encadrement et de conseil, sur le terrain et au contact des populations, au profit des policiers afghans.
 Au sein de la mission des Nations unies en Haïti (MINUSTAH), au lendemain du séisme de janvier 2010, la FGE a contribué pendant près d'un an, avec 300 gendarmes, à la sécurité des secours, de l'action humanitaire et, plus largement, des populations.

Au sein de la l'opération militaire européenne EUFOR RCA, dans un contexte sécuritaire très dégradé, la FGE a déployé une unité de police intégrée (UPI/IPU) de 101 personnels, qui a participé à la stabilisation de Bangui et contribué au renforcement de l'expertise policière de l'opération.

Au sein de la mission civile européenne EUCAP Sahel Mali, la FGE a déployé, dès 2014, une vingtaine d'experts au profit de la formation des forces de sécurité intérieure maliennes.

jour, jamais contribué, sous la forme d'une unité de police intégrée, à une opération de maintien de la paix onusienne (OMP). Un temps envisagé, un projet de transfert de la composante FGE de l'opération militaire européenne EUFOR RCA vers la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) début 2015, a ainsi dû être abandonné, en raison de difficultés d'ordre essentiellement logistique (chaîne d'approvisionnement et de soutien), et de projection stratégique (prise en charge matérielle ou financière du transport stratégique). Cette expérience plaide pour la formalisation, au plus vite, d'un cadre précis entre les deux structures.

Quelles perspectives ?

Conçue comme les autres services de police pour répondre aux besoins de sécurité sur le territoire national, la gendarmerie ne dispose ni des moyens de projection à grande distance, ni des capacités de soutien logistique requis dans le cadre d'opérations extérieures. Ses engagements dépendent donc largement de l'appui fourni par les organisations au profit desquelles elle s'engage (voire, ponctuellement, de la chaîne militaire nationale). C'est là la principale faiblesse de l'organisation actuelle, qui nécessite la manifestation d'une très forte volonté politique des États disposant d'une force de

gendarmerie pour engager cet outil.

Au niveau européen, si l'accord conclu entre la FGE et l'UE est venu à bout de certains obstacles techniques, plusieurs questions restent toutefois posées, s'agissant notamment du financement. Sur ce point, il pourrait sans doute être envisagé, le moment venu et conformément à l'article 41-2 du Traité sur l'Union européenne, que les besoins extraordinaires engendrés par la mise à disposition de moyens nationaux au profit de la PSDC civile soient pris en compte.

Au niveau des Nations unies, une discussion technique est d'ores et déjà engagée entre la FGE et le département des opérations de maintien de la paix (DOMP) du Secrétariat, en vue de l'adoption d'un accord comparable à l'arrangement technique conclu avec l'UE en 2014. Une difficulté supplémentaire devra toutefois être levée, la FGE n'étant pas une organisation internationale avec une personnalité juridique autonome lui permettant de signer un accord en son nom...

Ministère de l'Intérieur et Quai d'Orsay sont solidaires pour faire avancer ces dossiers. La coprésidence MAEDI/DGDN de l'organe décisionnel interministériel (CIMIN) de la Force de gendarmerie européenne fournit une base institutionnelle qui trouve son prolongement dans les échanges de personnels au sein de nos

représentations permanentes multilatérales auprès de l'UE et de l'ONU, par essence interministérielle, voire des administrations centrales.

Toute modeste qu'elle soit, la contribution des forces de gendarmerie aux opérations multilatérales n'en reste pas moins parfaitement ajustée au principe même de ces missions qui est d'assurer un authentique continuum entre action militaire, sécurité, paix, gestion de crise et développement structurel. L'incapacité des Nations unies à garantir l'efficacité de ce continuum et l'unité d'action de l'ensemble des organismes mobilisés (défi toujours devant nous du « One UN ») pose de manière de plus en plus aiguë la question de la soutenabilité (en termes de ressources financières et de gouvernance) d'un système international devenu tentaculaire et inflationniste. Les donneurs d'ordre sont en même temps les

principaux bénéficiaires en termes de développement pour le grand nombre des États membres qui dominent l'Assemblée générale ou de statut pour les membres permanents qui ont un rôle clé au Conseil de sécurité. La fusion des cultures civiles et militaires et l'importance primordiale à accorder partout à la reconstruction des institutions représentatives et de l'État de droit sont sans doute les pierres angulaires de la réforme, chaque jour plus urgent, de ce système. Au-delà des difficultés administratives et politiques, le modèle de l'action propre, étendue et intégrée, des gendarmeries ne peut manquer de constituer une inspiration lumineuse pour cette grande réforme...

L'AUTEUR

Emmanuel Cocher est diplomate de carrière et occupe les fonctions de directeur adjoint des Affaires stratégiques, de Sécurité et du Désarmement du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Il a notamment co-présidé en 2013 et 2014 le comité interministériel de haut niveau (CIMIN) de la Force de gendarmerie européenne, aux côtés du directeur général de la gendarmerie nationale. Normalien, il est également diplômé de Sciences-Po et de l'ENA (Promotion Leopold Sedar Senghor).

L'AUTEURE

Camille Angué est diplomate de carrière et conseiller politique au sein de la direction des Affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, et en charge du suivi des missions et opérations de PSDC et de l'OTAN au Proche-Orient et dans les Balkans. Elle a co-présidé le groupe de travail de la Force de gendarmerie en 2014, lors de la présidence française. Elle est diplômée d'HEC.

INTERNATIONAL



Direction de la coopération internationale



UN POSITIONNEMENT INTERNATIONAL RENFORCE

Les opérations de maintien ou de stabilisation de la paix conduites par l'ONU et les missions civiles de la politique de sécurité et de défense communes (PSDC) de l'UE se sont multipliées. L'hybridation des menaces sécuritaires a naturellement imposé la direction de la coopération internationale comme l'instrument principal d'action du ministère de l'Intérieur en matière européenne et internationale.

Sa stratégie repose sur un positionnement et un rayonnement au sein des institutions internationales chargées du maintien de la paix et de la gestion de crises extérieures. Elle dégage une plus-value significative par une mise en cohérence de l'ensemble du champ de la coopération de sécurité. C'est la raison pour laquelle elle milite pour créer un lien entre les missions de PSDC civiles ou militaires et les agences comme Europol ou Frontex afin de renforcer le retour en sécurité intérieure au profit de l'Union.

La création de la force de gendarmerie européenne, en 2004, a consolidé ce positionnement dans le haut du spectre des interventions extérieures. L'Union dispose ainsi de la capacité d'une réelle stratégie d'intervention graduée en situation sécuritaire dégradée.

La DCI et la gestion civile

des crises extérieures

par PHILIPPE GUIMBERT

D

Dans un environnement mondial marqué par l'incertitude, la gestion civile des crises extérieures est un instrument important de la sécurité internationale, notamment sous le prisme de l'ONU et de l'UE. Au sein du ministère de l'Intérieur, son suivi est assuré par la DCI, direction commune à la police et à la gendarmerie nationales, héritière du SCTIP et de la SDCI. À la confluence de la coopération bilatérale et multilatérale, cette direction mixte dispose de tous les atouts pour participer activement à

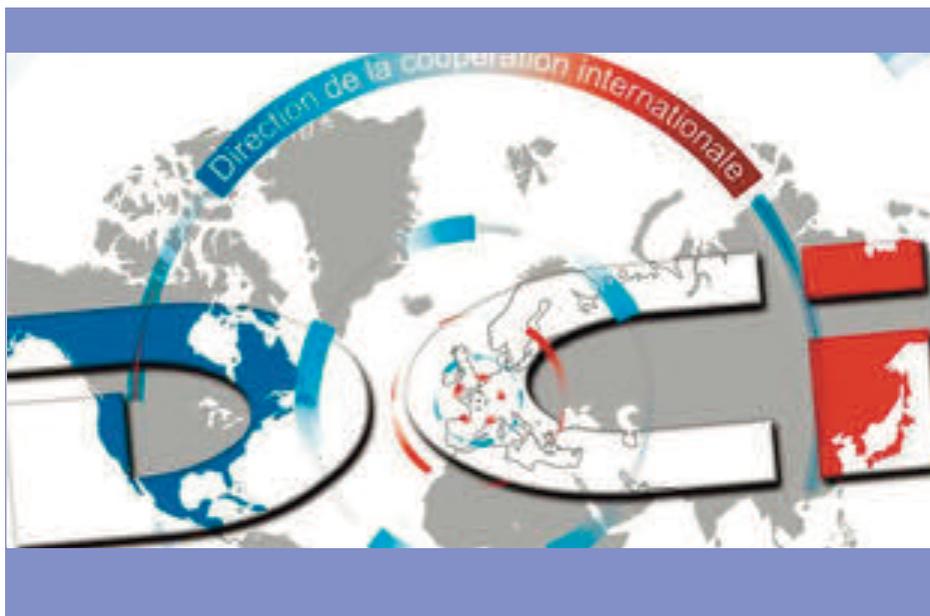
la stratégie de positionnement et de rayonnement français en matière de gestion civile des crises extérieures.



PHILIPPE GUIMBERT
général de gendarmerie,
sous-directeur de la
coopération multilatérale
et partenariale, direction
de la coopération
internationale.
Ministère de l'Intérieur.

Dans un contexte géopolitique mondialisé et mouvant, où les menaces sécuritaires sont de plus en plus hybrides et interconnectées, l'intérêt d'une coopération internationale efficiente prend tout son sens. Cette coopération nécessite une mobilisation de différents acteurs et instruments pour faire face à un environnement sécuritaire rendu instable par une menace terroriste forte, une pression migratoire illégale croissante et des zones de trafics cristallisées. Ces menaces s'inscrivent bien souvent dans des espaces régionaux déstabilisés, comme c'est le cas au Sahel ou encore en Europe orientale.

Créée en 2010, la Direction de la coopération internationale (DCI) s'est imposée comme l'instrument principal d'action du ministère de l'Intérieur en matière européenne et internationale. Prenant en compte l'ensemble du spectre de la coopération, elle a su se positionner en termes de coopération technique,



opérationnelle et institutionnelle bilatérale comme multilatérale. C'est dans ce cadre que la DCI, et plus particulièrement la sous-direction de la coopération multilatérale et partenariale, suit les actions de prévention et de gestion civile des crises extérieures, la DGGN la tenant informée de ses engagements opérationnels au titre de ses missions militaires et de la projection d'unités constituées.

Historiquement, la gendarmerie a toujours été engagée dans les opérations extérieures, soit dans le cadre strictement

militaire d'accompagnement des armées soit dans le cadre d'opérations civiles sous mandat des Nations Unies. La création de la force de gendarmerie européenne, en 2004, a consolidé ce positionnement dans le haut du spectre des interventions extérieures. La police nationale qui a pris part plus tardivement à ce type d'engagement occupe désormais toute sa place sur les théâtres africain, proche-oriental ou encore haïtien.

La stratégie multiforme du ministère de l'Intérieur

La gestion des crises extérieures a

considérablement évolué depuis une vingtaine d'années. Le développement de zones de tension dans différentes régions, notamment au voisinage de l'Union européenne, a conduit la communauté internationale à mettre en place de nouvelles formes d'intervention, de plus en plus multidimensionnelles, en vue d'assurer la nécessaire réforme des systèmes de sécurité (RSS) locaux, préalable à tout processus de stabilisation, de réconciliation et de développement. Ainsi les opérations de maintien ou de stabilisation de la paix conduites par l'ONU et les missions civiles de la Politique de sécurité et de défense communes (PSDC) de l'UE se sont-elles multipliées, avec des succès divers, mais avec toujours la ferme volonté de pallier des carences d'États faillis ou fragilisés pouvant affecter directement ou indirectement la sécurité nationale ou la sécurité globale d'une région.

Tenant compte de l'interdépendance des enjeux européens et internationaux avec ses missions, le ministère de l'Intérieur s'est doté d'une politique à l'international s'inscrivant pleinement dans les priorités stratégiques fixées par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 : protection élargie du territoire national, sécurité de l'Europe et stabilisation de son voisinage. Cette stratégie générale intègre la gestion de crises dans le champ de priorités thématiques, au premier rang

desquelles figure le Retour en sécurité intérieure (RSI). Dès lors, la gestion civile des crises participe à la continuité stratégique entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure.

Pour ce faire, trois axes sont développés par la DCI en liaison étroite avec la DGGN et la DGPN. Tout d'abord, arrêter une stratégie commune de positionnement et de rayonnement au sein des institutions internationales chargées du maintien de la paix et de gestion de crises extérieures. À cet effet, la DCI suit attentivement l'ouverture des postes d'intérêt au Service européen d'action extérieure (SEAE) et au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP). Ce ciblage fin est essentiel pour le rayonnement de nos capacités d'action et de notre modèle « concurrentiel » comme l'international. Cette stratégie s'avère payante puisque nous avons obtenu plusieurs postes

d'intérêt au sein de la CMPD⁽¹⁾ et au sein de la CPCC⁽²⁾. Par ailleurs, la DCI mène une forte action d'influence, grâce à notre représentante à la représentation

(1) *Crisis management and planning directorate* : entité chargée de réaliser la planification au niveau politique et stratégique des opérations de PSDC civiles et militaires.

(2) *Civilian planning and conduct capability* : entité chargée de la planification, du déploiement et de la conduites des missions civiles de PSDC.

permanente à l'ONU (mission militaire), en suscitant des candidatures de haut niveau au sein de la Division Police du DOMP dès que l'occasion lui en est donnée.

Un positionnement valorisé dans les opérations de l'ONU et de l'UE

Ce rayonnement dans les organisations internationales est essentiel pour mener à bien le 2^e axe de notre stratégie, à savoir le positionnement dans les missions onusiennes et européennes. Là encore, la DCI étudie et suit les postes proposés à l'ouverture des missions. D'une logique quantitative de pourvoyeur d'effectifs importants comme ce fut le cas dans les années 90 dans les Balkans ou encore en Haïti, nous sommes engagés dans une réelle politique qualitative avec retour sur investissement. À l'évidence, si les contingents français apparaissent moins nombreux dans les différents déploiements de l'ONU ou de l'UE, force est de reconnaître que la qualité de notre positionnement a été considérablement améliorée. À ce jour, environ 85 policiers et gendarmes sont déployés individuellement au sein des missions de l'UE et de l'ONU. La tenue de certains postes stratégiques par le ministère a permis de positionner un officier général et des colonels de gendarmerie, des officiers et commissaires de police sur des postes à haute valeur ajoutée et visibilité : chef de mission (mission UE en Palestine), adjoint au chef de mission (missions UE au Kosovo et au Niger), chef des opérations (mission UE au Mali), chef de la composante police (mission ONU au Congo) ou adjoint de cette composante (mission ONU au Mali) et conseiller spécial

d'un ministre de l'Intérieur (Mission UE en Ukraine).

Enfin, cette stratégie d'engagement va de pair avec une politique renouvelée de ressources humaines à l'international. Il importe en effet d'être en capacité de mobiliser des militaires de la gendarmerie et des fonctionnaires de police aptes à servir dans les missions et dans les organisations au regard de véritables parcours de carrière dans ce domaine. À cet effet, la DCI participe aux réflexions sur la constitution de viviers à l'international par la police et la gendarmerie. Parallèlement, elle participe à la préparation et à l'accompagnement des candidats à des postes de responsabilité dans les missions extérieures. À cet égard, elle vient de finaliser un guide pratique de préparation pour les personnels de l'Intérieur souhaitant servir au sein de missions de l'ONU ou de l'UE.

La DCI au cœur de l'approche opérationnelle et doctrinale

La DCI est l'organe de mise en cohérence de l'ensemble du champ de la coopération de sécurité. À ce titre, la division « gestion des crises extérieures » de la DCI assure le suivi des missions déployées et participe à l'analyse des opérations onusiennes et européennes en cours d'étude, notamment en liaison avec le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et

nos représentations permanentes à Bruxelles et à l'ONU. À cet égard, cette division analyse le positionnement de nos personnels au sein des missions lors des appels à contribution et émet des avis en opportunité à l'attention des cabinets du DGPN et du DGGN. Cet avis tient compte de la nature du théâtre d'opérations et de la plus-value qu'offre le poste pour le ministère. Par ailleurs, dans un souci d'optimisation de l'aide internationale, la DCI veille à la cohérence entre les actions conduites dans le cadre multilatéral avec celles conduites dans le cadre bilatéral. C'est particulièrement le cas au Sahel, zone où s'appliquent une coopération bilatérale intense, de nombreux projets de coopération sous financement UE et des missions de PSDC ou de l'ONU. Enfin, la DCI est tenue informée de l'évolution de la situation sécuritaire sur les différents théâtres. Elle établit des analyses de situations particulières et une lettre d'information mensuelle, « DCI Info crises extérieures », est diffusée tous les mois.

Instance de coordination dans l'élaboration des positions françaises en matière « justice – affaires intérieures » (JAI) pour la police et la gendarmerie y compris au niveau stratégique (notamment au comité permanent de sécurité intérieure – COSI), correspondant quotidien de nos officiers insérés au SEAE (CMPD, CPCC) ou à la RP COPS (représentation permanente au comité politique et de sécurité), la DCI est

idéalement positionnée pour valoriser l'approche française en matière de gestion des crises extérieures. Ainsi, dans le cadre des travaux préparatoires à la future stratégie de sécurité intérieure de l'Union (« Agenda européen pour la Sécurité »), la DCI a rappelé tout l'intérêt d'une articulation renforcée entre les volets PSDC et « Justice, liberté et sécurité » (JLS) et notamment entre les missions de PSDC civiles ou militaires et les agences comme Europol ou Frontex afin de renforcer le retour en sécurité intérieure au profit de l'Union. À cet égard, la France a proposé la création de postes de « conseiller Sécurité » dans les DUE situées en zones de crise. Cette idée a été validée et neuf postes vont être ouverts dans les pays du voisinage méridional et oriental de l'Union. Par ailleurs, la DCI s'attache à valoriser les capacités d'engagement des forces de sécurité intérieure de l'UE en gestion de crises extérieures dans le cadre de « l'approche globale » de l'UE dans les missions de PSDC. Ainsi est-il régulièrement rappelé tout l'intérêt pour l'Union de disposer d'une réelle stratégie d'intervention graduée, de l'emploi de la Force de gendarmerie européenne (FGE) en situation sécuritaire dégradée (et en accompagnement d'une opération militaire de l'Union comme récemment en RCA) aux opérations de long terme de stabilisation et de réforme des systèmes de sécurité (comme au Mali ou au Niger).

Cette approche est portée à Bruxelles mais aussi auprès des Nations Unies avec le soutien de notre réseau d'officiers de liaison et d'experts au sein du SEAE, de la RP COPS de l'UE et de notre représentante à la RP de l'ONU (mission militaire). À cet égard, la mise en place en décembre 2012 d'un officier supérieur de gendarmerie à la RP à New York a renforcé la visibilité française dans le champ de l'expertise policière dans le maintien de la paix (participation aux travaux sur la résolution 2185 du 20 novembre 2014, préparation d'un accord entre la FGE et le DOMP, valorisation de l'approche française au

(3) Le *Senior Police Advising Group* regroupe les conseillers Police des représentations près l'ONU

sein du SPAG⁽³⁾ dont elle assure la présidence...).

La préparation opérationnelle aux missions civiles de gestion de crise

Par ailleurs, la préparation des futurs engagements de gestion de crise est au cœur des préoccupations et des réflexions de la DCI. Ainsi, a-t-elle assuré le pilotage du cycle d'entraînement des forces de sécurité à statut militaire et civil

(4) *European Union Police Services Training*

EUSPST⁽⁴⁾ avec la DGGN et le CNEFG, notamment pour

l'exercice réalisé en France en 2013. Un nouveau cycle, conduit par la Maréchaussée royale néerlandaise, devrait débuter dans les prochains mois associant DGGN et DCI. De tels exercices multinationaux (reproduisant le

déploiement d'une mission internationale de police civile dans une zone de crise) constituent de réelles opportunités pour promouvoir des expertises et des retours d'expérience et, dès lors, pour accroître notre capacité opérationnelle dans des opérations de plus en plus complexes. Par ailleurs, la DCI et la DGGN ont obtenu, après un travail en commun, la certification européenne pour la mise en

(5) *Hostile Environment Awareness Training*

œuvre de stages HEAT⁽⁵⁾, stages indispensables pour

les personnels déployés dans les missions police civile de l'UE.

Enfin, la DCI, en tant que point de contact national du collège européen de police/CEPOL, apporte son appui à toute proposition de stage, émanant de la DGGN ou de la DGPN, portant sur la gestion des crises. Elle vient de proposer au CEPOL l'organisation d'un stage sur la thématique du lien PSDC/JLS.

Depuis bientôt cinq ans, la DCI participe à la mise en œuvre des opérations européennes et onusiennes et aux réflexions qui sont conduites sur cette thématique. Par son positionnement original, elle est devenue un acteur reconnu dans la gestion civile des crises extérieures qui agit sur l'ensemble du spectre de la coopération internationale.

Alors même que nous sommes confrontés à des crises d'une rare complexité et aux enjeux incertains, la participation du ministère de l'Intérieur à des opérations internationales de gestion civile des crises atteste de notre volonté d'appréhender la coopération de sécurité sous toutes ses facettes bien que les instruments bilatéraux, si essentiels soient-ils, ne puissent tout embrasser dans le contexte mondialisé que nous connaissons.

Apprenons donc à travailler sur tout le continuum de la coopération en restant conscients de l'incertitude qui régit les relations internationales. Gardons à l'esprit, comme Edgar Morin, que si l'ignorance de l'incertitude conduit à l'erreur, la certitude de l'incertitude conduit à la stratégie.



UNE RICHE EXPERIENCE FORGEE SOUS LES MANDATS

La gendarmerie jordanienne, grâce à des modifications juridiques de ses règles nationales d'emploi, a pu se projeter sur des théâtres d'opération variés sous mandat international.

Son essence militaire, la formation de ses personnels et son inscription dans le continuum du Moyen-Orient lui ont permis de réaliser des opérations de formation des forces de sécurité locales au Soudan du sud et en Afghanistan. Dans le cadre d'opérations civiles sous mandat de l'ONU, la Jordanie a participé à la gestion de la crise humanitaire en Haïti tout en assurant un rôle de police pour combler la défaillance des dispositifs locaux. Elle a actuellement la lourde charge des camps de réfugiés fuyant les conflits en Irak et en Syrie.

La gendarmerie jordanienne a donc accumulé une expérience d'intégration d'une force de police à statut militaire tant dans les opérations militaires que civiles de l'ONU. C'est à ce titre qu'il nous a paru opportun de faire profiter le lecteur de cette approche spécifique.

Le rôle de la gendarmerie

jordanienne dans la gestion des crises

par **MOUTASSEM ABU SHATTAL**

L

La Direction générale de la gendarmerie jordanienne est considérée comme l'un des services de sécurité du royaume hachémite de Jordanie, avec un statut de forces armées, exerçant des missions de police sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur.

La loi n° 34, relative au statut de la gendarmerie, publiée le 07.10.2008, l'autorise juridiquement à exercer des missions globales de sécurité, visant à assurer la stabilité et la protection des droits de l'Homme en Jordanie comme dans le reste du monde, en respect de la législation nationale, des normes et conventions internationales.



MOUTASSEM ABU SHATTAL

Général, inspecteur général de la Gendarmerie jordanienne

Une doctrine homogène en accord avec l'environnement international

La sécurité est considérée comme un besoin humain fondamental. Le sujet des crises étrangères est un thème global de sécurité qui pourrait être défini comme suit : « *la collaboration des nations et le partage de fonctionnalités, sur la base d'unités travaillant ensemble pour constituer un seul et même front face à la menace globale, visant à mettre fin aux menaces de conflit en germe avant qu'elles ne s'étendent au sein des nations, voire au-delà, et ne mènent à des crises et/ou à des catastrophes locales, régionales et internationales* ».

Une situation de crise recèle de grandes difficultés et des dangers qui surgissent en raison d'une situation d'urgence (accident peu commun) ou en raison d'une situation critique (l'événement étant constitué d'une succession de points névralgiques) qui mènent à un déficit de



La formation, l'entraînement et l'organisation de la gendarmerie jordanienne lui permettent d'intégrer des missions de l'ONU.

sécurité qui nécessite l'intervention de troupes ou de forces de sécurité.

Que ce soit sur un plan local, régional ou international les forces de gendarmerie jordanienne ont adopté une doctrine de sécurité active et flexible, à vocation préventive et curative, en adéquation avec la nature du défi et de la menace, afin d'exercer leurs fonctions dans la gestion des crises internes et externes. Cette doctrine tire ses fondements de la constitution, des lois et des règlements jordaniens. Elle vient compléter l'engagement de la Jordanie à l'égard des lois, chartes, conventions et résolutions internationales. Cette doctrine de sécurité est appliquée par la gendarmerie dans les domaines du maintien de la sécurité, l'ordre public et la gestion démocratique des foules. Cette doctrine pose la paix complète ou globale, comme un choix stratégique et une solution juste aux

conflits. En conséquence, la gendarmerie jordanienne, tant sur le plan régional qu'international, participe aux activités de coopération internationales sur la sécurité commune, dans le cadre des missions de maintien de la paix, sous la coupe de l'ONU ou de toute autre mission internationale de maintien de la sécurité et de la stabilité.

La gendarmerie jordanienne utilise ses ressources humaines, matérielles et intellectuelles, en accord avec les stratégies tactiques et logistiques des procédures opérationnelles standard (SOPs) et des mesures administratives et de sécurité sur les scènes de crise.

La gestion des crises est organisée par des forces de la gendarmerie. Elle a créé des équipes par niveau de traitement et de crise. L'organisation de l'intervention commence graduellement à partir du niveau du groupe, en passant par le peloton, la compagnie, et le bataillon jusqu'à une unité d'une envergure supérieure, fonctionnant sous la direction de l'équipe de gestion des crises qui travaille sans interruption (7j/24 heures). Celle-ci se coordonne sur un plan tactique avec l'équipe de management de gestion des crises qui gère la crise sur le terrain et organise les actions principales et secondaires dans les confrontations de crise, en créant des accès ou des voies, et en apportant leur soutien à l'équipe de confrontation ou en diligentant toutes tâches annexes visant à annihiler les

effets d'une telle crise. Le concept tactique de la gendarmerie repose sur une organisation d'unités de sécurité bénéficiant du statut des forces armées effectuant des tâches de maintien de l'ordre et de sécurité publique, en plus d'actions militaires communes limitées. Ces unités sont soumises à un entraînement spécial et le personnel qui les compose possède une expertise professionnelle et des compétences en adéquation avec les exigences du terrain pour assurer un environnement sécurisé à la communauté.

Le but des opérations de maintien de l'ordre est d'assurer la sécurité et le maintien d'un État de droit. Dans le domaine de la protection et de l'assistance en situations de catastrophe et de crise, les missions sont en coopération avec l'armée, la police et la défense civile, Elles peuvent avoir lieu sur le territoire national comme en dehors de ce dernier.

La contribution de la gendarmerie jordanienne dans la gestion des crises étrangères

La Gendarmerie et les missions internationales de maintien de la paix

La gendarmerie jordanienne était rattachée à la Direction de la Sécurité Publique (PSD) jusqu'à ce qu'elle en fût séparée au 1^{er} janvier 2009. À cette époque, elle était appelée "forces de sécurité spéciales". Elle avait rejoint les

forces de l'ONU depuis 1992. Début 2009, la Jordanie a continué d'apporter son soutien par le biais de ses forces de police et de gendarmerie. Le pourcentage de participation des unités de police formées (FPU) est composé d'un 1/3 de forces de police et de 2/3 de gendarmerie, les équipes d'intervention restant celles de la gendarmerie. Il doit être néanmoins précisé que les officiers et sous-officiers, hommes et femmes, participent aux missions de maintien de la paix de la Direction Générale de la gendarmerie selon les principes suivant :

1. La gendarmerie travaille en tant que force militaire internationale, dans le cadre des opérations de soutien de la paix et répond aux ordres du commandant des forces armées internationales. Elles ont habituellement été déployées sous la forme d'unités pour assurer un environnement sécurisé, à la lumière de crises de sécurité étrangères. Lors de telles missions, des officiers seniors ont notamment participé à une force multinationale en Haïti, du 19 septembre 1994 au 31 mars 1995, sur l'opération « Uphold Democracy ». À cette époque, leur contribution constituait à porter assistance dans la gestion de la crise intérieure, par un déploiement à travers la République d'Haïti, en tant que "soldats de la paix" pour rétablir l'ordre public et apporter une aide humanitaire. Ils ont ensuite été rattachés à l'ONU pour établir une police haïtienne et remplacer l'armée

révolutionnaire dans les tâches de maintien de l'ordre.

2. La gendarmerie travaille sous le statut d'officiers de police internationaux (IPOs) dans les opérations de soutien de la paix, sous les ordres du commissaire de la police internationale. Elle est habituellement déployée sous la forme de mise à disposition de personnels en « individuels », afin d'établir une auto-capacité continue de la police locale dans le secteur de mission.

3. La gendarmerie travaille sous la forme d'unités de police internationales de stabilité : unités de police formées, spécialisées et rapidement déployées et flexibles en termes d'indépendance logistique, en comblant le manque de sécurité provoqué par l'incompétence ou l'effondrement de la police locale. Elle gère les questions d'ordre public et de criminalité sur le secteur de mission.

4. La gendarmerie travaille sous forme d'équipes spéciales, dans le cadre de missions internationales. De par son niveau d'expertise, ses compétences en termes d'entraînement et ses capacités opérationnelles, la gendarmerie jordanienne peut être déployée pour participer à la formation et à l'implantation de forces de police et de gendarmerie dans d'autres pays ou est également appelée sur des missions d'intervention tactiques (SWAT).

La gestion des crises lors d'un mandat international pour une mission de maintien de la paix

La charte des Nations Unies, qui a été publiée en 1945, est considérée comme le cadre législatif du travail de forces de gendarmerie sur la base du chapitre 6, article 33. Il autorise le Conseil de Sécurité à prendre un ensemble de mesures pour prévenir et enrayer toutes les menaces de paix et de sécurité et pour arrêter toute action menant à une agression et à la violation de la sécurité et de la paix. Cela comprend l'utilisation de tous les moyens pacifiques : négociation, enquête, médiation et consultation, en conformité avec les principes de la justice et du droit international. L'article 37 autorise également le Conseil de Sécurité à inviter les parties au conflit afin d'y mettre fin par ces voies. Le chapitre 7 de la charte liste toutes les actions à mettre en œuvre pour maintenir la paix et la sécurité internationale et prévenir toute menace, violation ou comportement agressif.

Souvent, le mandat des Nations Unies autorise l'officier de gendarmerie, en tant qu'officier de police international, à prendre les mesures nécessaires, dans son secteur, pour contribuer à la gestion des crises externes, dans le but de protéger les droits de l'Homme et assurer la justice et le respect des lois.

Les gendarmes jordaniens ont participé aux missions des Nations Unies en tant

que policiers internationaux dans de

(1) a Croatie, la Slovaquie, l'Angola, le Cambodge, le Mozambique, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, le Sahara occidental, le Sierra Leone, Haïti, la Côte d'Ivoire, le Darfour, le Congo, le Libéria, le Timor oriental, le Tchad, le Sud du Soudan et le Mali.

nombreux pays⁽¹⁾.

Selon le mandat de l'ONU, les forces de gendarmerie ont contribué à la gestion des crises

externes dans ces pays par les actions suivantes :

1. En surveillant le comportement et la performance de la police locale et des autorités judiciaires dans les domaines de l'investigation, de la détention et de l'interrogation des personnes accusées aussi bien que dans la surveillance, la prise en charge des prisonniers et l'inspection des cellules.
2. En menant les enquêtes requises, lorsque la police locale, par manque d'intégrité et de respect des procédures, agressait sur la base de discriminations des personnes interrogées au cours d'une enquête. Celles-ci étaient surveillées au travers de leur traitement au sein de l'appareil judiciaire.
3. En portant assistance pour mettre un terme aux tensions domestiques et sociales et réguler les flux de réfugiés et d'immigrants. Cela comporte le soutien des organisations humanitaires et les efforts des agences de sécurité.
4. En surveillant le processus électoral, en vue d'assurer l'égalité de droit des personnes, la transparence des scrutins et le respect des lois dans les bureaux d'inscription et de vote et l'accès de tous

à ces derniers.

5. Dans la mission du Darfour, la participation des forces de gendarmerie a été caractérisée par la présence d'officières qui ont produit un effort considérable dans la mise en place de programmes de maintien de l'ordre. Elles ont joué un rôle clé dans l'entraînement des officiers féminins de la police soudanaise, notamment en développant leurs compétences sur la gestion des problèmes de violences familiales, sexuelles et sur les méthodes d'investigation concernant des victimes de sexe féminin. La pratique de la langue arabe a beaucoup aidé ces officières. Leur connaissance des coutumes et traditions des femmes arabes et musulmanes dans les communautés tribales a été précieuse pour établir des contacts et de communiquer facilement.

La gestion des périodes de transition gouvernementale dans la mission de maintien de la paix.

La gendarmerie jordanienne, sous la forme d'unités de police et sous les ordres des Nations Unies, a souvent effectué des tâches de maintien de la sécurité et de la stabilité en zone de mission. Dans le cas de changements de gouvernements, hors zone de conflit direct, la gendarmerie contribue à la transition des manières suivantes :

1. En assistant le gouvernement transitoire dans ses efforts pour réguler, contrôler et instaurer des élections



La gendarmerie jordanienne a contribué à la sécurisation de manifestations dans le cadre de situations sensibles.

municipales, parlementaires et présidentielles libres et justes. Cela a été le cas en Haïti, où un gouvernement transitoire a été établi et a fait valoir son autorité et organisé de nouvelles élections sous la supervision de la Mission de stabilité des Nations unies en Haïti. Ces élections, de mai 2006, ont vu l'élection démocratique du Président René Brevil.

2. En fournissant l'appui nécessaire au gouvernement transitoire pour qu'il assure la sécurité dans un cadre constitutionnel et qu'il le processus politique de retour à des formes normales de gouvernance. Lors de la mission en Côte d'Ivoire en 2012, les trois unités de police de la gendarmerie jordanienne, en coopération avec les forces spéciales de l'armée française, dans le secteur de mission, ont pu maintenir la sécurité de la cérémonie

inaugurale tenue par le Secrétaire Général des Nations Unies, M. Ban Ki-moon, en l'honneur du nouveau président élu, Alassane OUATTARA .

3. En aidant le gouvernement transitoire, et plus particulièrement les forces de police à contrôler la sécurité publique et à restaurer l'ordre et la loi.

4. En protégeant la population contre les violences physiques, au moyen des ressources disponibles, sans interférer avec les responsabilités du gouvernement transitoire ou l'autorité de la police locale.

5. En aidant le gouvernement transitoire à étendre son autorité au pays tout entier.

Dans le cas où les forces de sécurité intérieures auraient échoué dans leur tâche ou failli à leur devoir, l'action consiste à arrêter et prévenir le désordre public, à contrôler les mouvements de foule et prévenir le crime. Par exemple, lors des missions en Haïti et en Côte d'Ivoire, les équipes du SWAT de la gendarmerie ont aidé la police locale à combattre les gangs de drogues et à arrêter des individus dangereux.

6. En assurant la sécurité des installations essentielles au gouvernement et particulièrement les aéroports, ports, infrastructures et équipements critiques. Les missions concernaient également la protection des civils contre n'importe quelle menace ou violence physique. Par exemple, une FPU, lors de la mission du

Libéria à Monrovia, a été chargée de garder la prison centrale, dans laquelle plusieurs cas d'évasions de masse avaient eu lieu sous la garde de la police locale. Ainsi, des unités de police formées par la police et la gendarmerie contribuent à gérer correctement les établissements pénitentiaires.

La gendarmerie jordanienne face aux crises externes résultant de catastrophes naturelles

Les catastrophes naturelles, tremblements de terre, volcans, inondations... sont considérées comme des formes de menaces qui peuvent conduire à la destruction structurelle d'un état. Accident inattendu et incoercible, cause de pertes humaines et matérielles, elles sont génératrices de chaos au sein du système public. S'y confronter et réduire leurs effets requiert des efforts concertés de tous les organismes officiels et internationaux. Lorsque Haïti a été frappé par un tremblement de Terre, de 7.3 sur l'échelle de Richter, la gendarmerie jordanienne a participé à la mission des Nations Unies sur place. Ce séisme a fait des milliers de victimes et blessés, causé la destruction massive des infrastructures, perturbé la stabilité et la sécurité du pays et ainsi interrompu le cours normal de la vie.

Deux FPU jordaniennes ont été fournies rapidement et ont contribué à soutenir la mission opérationnelle et humanitaire. Le

gouvernement du royaume hachémite a répondu favorablement à la demande des Nations Unies pour envoyer une troisième unité. La troisième FPU, préposée à l'aide humanitaire, est restée six mois en Haïti, travaillant au transfert des approvisionnements, aides, eau et carburant pour les habitants sur le secteur de la mission.

Les rôles joués par la gendarmerie jordanienne pour faire face à cette crise ont été déclinés selon les modalités suivantes :

A – Des équipes d'évacuation ont été formées puis envoyées au siège social des Nations Unies en Haïti et à la résidence de son personnel pour en évacuer les 170 employés et les ramener en lieu sûr afin de les protéger du pillage et du banditisme grandissants. Elles ont dans le même temps aidé à la recherche des corps qu'elles ont ensuite fait transporter vers l'hôpital.

B – Elle a protégé l'hôpital de campagne argentin des pilliers locaux de médicaments et de matériel médical, avec l'appui de chars d'assaut.

C – Elle a fourni aide et conseils aux équipes internationales de sauvetage qui arrivaient à la capitale et leur a fourni des patrouilles de protection armées, tandis qu'elles menaient à bien leur mission pour soulager la population.

D - Elle a fourni une aide humanitaire en nourriture et des refuges pour les orphelins dans la capitale et assuré la sécurité de ces centres.

E - Elle a établi un camp et monté 30 tentes pouvant accueillir 130 personnes déplacées et fournir des soins médicaux et de santé aux résidents du camp.

F - Elle a pris en charge l'évacuation de citoyens américains, européens et asiatiques restés dans des régions reculées pour diriger certains d'entre eux en sécurité sur l'aéroport avant leur départ.

Procédures de la gendarmerie dans la gestion des crises internationales pour les IDPs (Internally displaced people), les réfugiés et les personnes déplacées :

En raison des menaces, guerres, catastrophes et autres événements d'origine naturelle ou provoqués par la main de l'Homme, les populations se déplacent. Elles migrent sous la contrainte ou demandent l'asile. Elles se déplacent à l'intérieur du pays ou vers le territoire d'un autre état. Les individus, souvent des familles comprenant des femmes, des enfants, des personnes âgées ou handicapées, des malades. Ces personnes qui ont perdu leur famille, leur maison, leurs centres d'intérêt vitaux et leur village, se rassemblent et se dirigent vers les frontières ou vers des lieux sûrs. La gendarmerie jordanienne, comme



La gendarmerie jordanienne s'est fortement impliquée dans le soutien aux autorités sanitaires des camps de réfugiés.

toutes les autres agences du gouvernement, fait alors face à une crise humanitaire qui mènera à une crise de sécurité qui viendra menacer la paix.

Le concept de sécurité des réfugiés s'inscrit dans le cadre de la sécurité humaine, cette dernière se focalisant, en situation de guerre ou de conflit, sur la protection des individus des effets des conflits armés. La crise humanitaire la plus importante que la gendarmerie jordanienne ait connue est celle des réfugiés Syriens. Ces derniers venant d'au-delà des frontières du Royaume Hachémite de Jordanie, cette crise peut être décrite comme externe. On parle de situation de crise, car le nombre croissant de réfugiés en Jordanie exerce une pression croissante sur le niveau général de la sécurité, menaçant ainsi la base

d'un développement raisonnable et durable du pays et présageant des conditions de vie difficiles pour les réfugiés.

Le nombre de réfugiés syriens en Jordanie dépasse le million et demi. Presque un million d'entre eux sont les hôtes de familles jordaniennes (Communauté d'hôtes) et le reste est réparti dans six camps de réfugiés, dont le plus important et le plus grand est le camp de Za'atary, établi le 28.07.2012. Il est décrit comme étant le deuxième plus grand camp de réfugiés dans le monde et comme la quatrième ville de Jordanie, dans laquelle plus de 120.000 réfugiés, sont rassemblés sur des périodes n'excédant pas trois mois, sur un terrain

(2) L'acre anglo-saxonne ne dépassant pas les 10 000 acres⁽²⁾, et ne bénéficiant pas des infrastructures et de l'organisation nécessaires. Les défis de sécurité lancés par la crise des réfugiés en Jordanie sont importants et nécessitent un traitement spécifique.

Les agences civiles et de sécurité du royaume de Jordanie assument une grande responsabilité quant à la sécurité et aux services sociaux délivrés aux réfugiés. Tandis que les agences civiles traitent des questions relatives à la nourriture, au logement, à la santé et à la sécurité de produits pharmaceutiques, les forces de police et de gendarmerie protègent les opérations humanitaires et prennent les mesures nécessaires au



Gendarmerie Jordanienne

La gestion et la surveillance des camps revêtent une expertise particulière et la connaissance des populations qui y transitent.

maintien de la sécurité publique. Des procédures judiciaires régulent la criminalité et se conjuguent avec la surveillance des comportements dans le cadre du respect de la loi et des droits de l'homme.

Il est constaté une évolution du champ criminel au sein des camps de réfugiés et des communautés d'hôtes. Les premiers cas de crimes apparaissent dans les centres d'accueil et d'enregistrement comme dans les camps de réfugiés. On note également que les formes de criminalité individuelle évoluent vers des actes collectifs, sous la forme de bagarres, d'émeutes et d'actes de violence de masse.

La gendarmerie a contribué à faire face à

la crise syrienne des réfugiés, en formant trois bataillons de gendarmerie et en mettant à disposition des véhicules tactiques et administratifs pour protéger les trois les plus importants camps de réfugiés permanents : Za'atary, Mafraq et Mrigb Alhood Al-Mukhayzin dans la zone occidentale d'Al Azraq.

Une organisation spécifique afin de garder une pertinence dans l'action

Les services humanitaires et de sécurité fournis par la gendarmerie sont soumis aux lois jordaniennes et conventions internationales et peuvent être résumés comme suit :

A - Phase de rassemblement des réfugiés dans les camps : la direction générale de la gendarmerie assure la protection externe par la mise en place de patrouilles de sécurité autour des camps empêchant l'évasion des réfugiés et l'accès non autorisé aux camps. La gendarmerie a prévenu la sortie illicite de près de 5.000 réfugiés du camp de Za'atary, vers lequel ils ont été renvoyés.

B – Protéger et garder les hôpitaux de terrain français et marocain, les locaux du haut-commissariat des réfugiés des Nations Unies ainsi que l'hôpital des Émirats Arabes Unis pour le service de santé aux réfugiés en dehors du camp.

C – Fournir une force rapide d'intervention, en mettant en place pour chaque camp une compagnie capable de

gérer les événements de sécurité d'urgence au sein du camp, incluant des manifestations de masse que les forces de police, à l'intérieur du camp, n'étaient pas en mesure de maîtriser. La gendarmerie a ainsi restauré une stabilité dans les camps et contrôlé toute forme de violence et d'anarchie.

D – Assister les donateurs et l'administration civile des camps de réfugiés pour réguler et contrôler les réfugiés lors de la distribution des approvisionnements, afin d'éviter les attroupements, le chaos et d'éventuelles attaques à l'encontre des distributeurs et des convois d'aide.

E - Appliquer le programme de sécurité communautaire dans la gestion des crises. La Gendarmerie jordannienne, en partenariat avec la police jordannienne, protège les droits de l'Homme dans les camps de réfugiés. Elle suit une méthodologie de soutien humanitaire, social et psychologique des réfugiés et des victimes et prend en compte l'importance des groupes vulnérables (tels que les femmes et les enfants). Les statistiques du camp de Za'atary indiquent que 56% des résidents sont des enfants, de sexe masculin comme féminin, de moins de dix-sept ans. 25% des résidents sont des femmes de dix-huit ans et plus et 15 enfants naissent chaque jour dans le camp.

La politique de sécurité communautaire a permis, d'une part un vrai partenariat entre la police et la gendarmerie et l'association britannique (SIREN) et, d'autre part a mis en place un programme de maintien de l'ordre communautaire, soutenu par la Grande-Bretagne et le Canada. Ce programme, dont la devise est « les réfugiés d'abord et avant tout », a fait appel à des personnalités issues des réfugiés (anciens, pères, chefs) pour en faire des leaders. Il a contribué, en collaboration avec ces derniers, à minimiser les effets de la violence physique et des privations mais également de la douleur morale et psychologique. Le programme instauré par SIRENE a instauré une confiance entre les différentes parties en présence et aidé à une résolution partenariale des problèmes. Les réfugiés ont compris qu'ils avaient des droits, mais également de nombreuses responsabilités au sein du camp envers eux-mêmes, mais également à l'égard de la direction de la communauté.

F – Fournir une assistance humanitaire et un soutien social aux réfugiés. Les camps de réfugiés en Jordanie sont situés dans les secteurs désertiques, caractérisés par un froid cruel en hiver. Ces camps ont déjà été victimes d'inondations. Ainsi, la gendarmerie a soutenu les autres agences officielles pour aider à la distribution de couvertures, de moyens de chauffage et d'approvisionnements aux

réfugiés, pour acheter des manteaux aux enfants, et transférer ou faire évacuer les cas médicaux vers les hôpitaux.

La Gendarmerie et la mise en place d'agences de maintien de la paix en situations de crises externes

Lors de conflits internes dans les pays, on assiste habituellement à l'effondrement des organismes chargés de faire appliquer la loi, qu'ils soient civils ou de police. Lors de sa participation aux missions internationales de gestion de crises externes, la gendarmerie jordanienne a travaillé à la mise en place de services de police et d'agences de maintien de l'ordre, par sa participation à la réforme, la restructuration, l'entraînement et la réintégration, dans les zones de conflit, des forces de police locales dans la société civile. Parmi les principales initiatives de la gendarmerie de promotion d'une capacité de forces de sécurité locales, on compte le Soudan du Sud et l'Afghanistan.

Lors de la mission de l'ONU au Soudan du sud, a été établi à Khartoum un processus de restauration d'une police locale par le biais d'une réforme et d'une restructuration complète de cette dernière, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la direction de la police des Nations Unies. Les dirigeants jordaniens ont réussi, sous la coupe de l'ONU, dans la région de Kordofan, à mettre en place une coopération entre les responsables

de la police du Soudan et du Soudan du sud pour les entraîner ensemble. Le but était d'établir une capacité de police du Soudan du sud afin qu'elle soit capable d'exercer les devoirs qui lui seraient assignés à l'issue du processus de référendum et de sécession. Les policiers jordaniens qui parlent l'arabe aussi bien que l'anglais et détiennent une expertise en matière de droit coutumier tribal qui règle la vie des tribus au Soudan, ont apporté leur aide en tant que consultants pour les Nations Unies.

Le deuxième exemple d'accompagnement de la restauration d'une capacité de police en situation de crises externes est celui de la République d'Afghanistan.

La sécurité publique et la gendarmerie jordaniennes ont participé à l'établissement d'une force de police afghane qui était jusque-là minée par une corruption étendue, des abus de drogues et dont les éléments extrémistes exécutaient les étrangers et non musulmans. Des formateurs de la police et de la gendarmerie jordanienne, incluant dix femmes officiers, ont été engagés sur une période de trois années pour former la police afghane sur de nombreux sujets relatifs aux droits de l'Homme et au comportement idéal d'un policier, basé sur le code de conduite éthique de la police. Dans leur combat contre l'extrémisme et le terrorisme, les officiers de police et de gendarmerie en mission

ont réussi à convaincre la police afghane de renoncer aux violations de la loi et aux crimes qu'elle commettait et à faire preuve de probité dans l'exercice de ses fonctions, notamment en matière de corruption. La consommation et le trafic de drogues sont cependant encore pratiqués au sein de la police afghane. Le fait que les officiers jordaniens soient capables d'interpréter la vraie signification de l'Islam, religion basée sur la tolérance, la justice et l'égalité, a aidé les officiers de police afghans à être réceptifs à leur égard. Les officiers jordaniens ont apporté des copies du « Message d'Amman », envoyées par Sa Majesté, le commandant suprême des forces armées de Jordanie, le roi Abdullah II bin Al-Hussein, puisse Allah le protéger, écrites et imprimées en Pashtoun, langue fortement pratiquée en Afghanistan.

La direction générale de la gendarmerie jordanienne est un service de sécurité ouvert à de nombreuses agences de sécurité de pays amis du monde arabe et de l'Union européenne. La stratégie de coopération internationale adoptée par la gendarmerie, a permis la construction d'une véritable politique du royaume de Jordanie pour répondre aux crises internationales et externes.

La gendarmerie jordanienne est également un membre permanent de la FIEP, association fondée par la gendarmerie nationale française, l'arme

des carabinieri italiens, la garde civile espagnole et la garde nationale portugaise. Les forces de la gendarmerie jordanienne échangent sur leurs expériences avec les agences de l'association FIEP quant à la gestion des crises externes dans le cadre de la coopération internationale. Dans le terme de celle-ci la Gendarmerie Jordanienne est formée à la gestion des crises internationales par des experts de la gendarmerie française et de la garde civile espagnole et, plus particulièrement dans le cadre de missions de maintien de la paix. Un focus est particulièrement fixé sur l'entraînement et la reconstruction logistique et opérationnelle des forces de sécurité locales. Cette formation a été conduite dans le cadre d'un projet de jumelage entre la gendarmerie jordanienne et la gendarmerie nationale française, financée par l'Union européenne pendant les années 2013-2014.

Cet article a traité de partenariats stratégiques internationaux, par le biais de forces multinationales ou des forces des Nations Unies, dans le cadre de missions issues d'une résolution du conseil de sécurité des Nations Unies. Il est à noter que la gendarmerie jordanienne y a joué une fonction clé dans le traitement de ces crises externes. Elle a réduit leurs effets sur les peuples, dans les zones de conflit, en établissant des agences chargées de faire appliquer la loi.

Un souci d'efficacité a prévalu pour fournir des services de sécurité à ses citoyens, assurer l'application des lois dans les pays hôtes et tenter d'éradiquer toute forme de corruption administrative et fonctionnelle. La gendarmerie a, dans le même temps, fourni tous les appuis humanitaires et sociaux nécessaires aux populations affectées par les crises externes, en appliquant une méthodologie de sécurité communautaire et en protégeant les personnes vulnérables telles que les enfants, les femmes, les malades et les infirmes...

Pour conclure, je voudrais mentionner que la relation entre la gendarmerie jordanienne et la gendarmerie nationale française est un partenariat profondément ancré qui a vu le jour, il y a quinze ans, lorsque la gendarmerie jordanienne a adopté le modèle français de gestion des crises, de contrôle des manifestations, de gestion démocratique des foules d'intervention professionnelle. Au bout du compte, on peut avancer que par leur pratique et leur déontologie les officiers de gendarmerie et les sous-officiers sont des soldats de la loi.



AU CARREFOUR DES DOMAINES MILITAIRE ET CIVIL

La Force de gendarmerie européenne a pour vocation de contribuer à la gestion extérieure des crises par l'UE. Dans ce cadre, elle est une interface essentielle entre les domaines militaire et civil notamment lors de mandats exécutifs visant à restaurer la stabilité et la sécurité de zones.

Les approches communes, au service de l'UE, des « gendarmeries » des Etats membres donnent à la FGE une visibilité et une légitimité. Manifestement, elle procure aux décideurs un large éventail de modes d'action, notamment dans les domaines de maintien et de rétablissement de l'ordre sans oublier une capacité incontournable en matière de planification.

Contribution de la FGE à la gestion des crises extérieures par l'Union européenne

INTERVIEW CONDUIT PAR LÉO MITTERAND,

STAGIAIRE À LA REPRÉSENTATION MILITAIRE FRANÇAISE AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE.

L

La Force de gendarmerie européenne (FGE) a été engagée récemment au sein de l'opération de l'Union européenne EUFOR RCA, en République centrafricaine, afin de contribuer à restaurer la sécurité et l'ordre public au sein de la capitale Bangui.

Il est également possible que des « gendarmes » provenant des forces de police à statut militaire d'États membres de l'UE soient aussi intégrés, éventuellement sous la bannière de la FGE, au sein de l'opération EUNAVFOR



CHARLES-ÉDOUARD DE CORIOLIS

Vice-amiral d'escadre, représentant militaire de la France auprès de l'UE et de l'OTAN

MED qui doit être lancée prochainement en Méditerranée centrale.

Dans ce contexte, merci, Amiral, de bien vouloir nous faire part de votre sentiment sur le rôle que

peuvent jouer les forces de police à statut militaire dans la gestion militaire des crises de l'UE.

De quelle manière, tout d'abord, voyez-vous les forces de police à statut militaire ?

À mon sens, les forces de gendarmerie ont la capacité de s'inscrire à la fois dans la dimension militaire et civile des crises. Cette réflexion découle notamment de mon expérience à l'Île Longue, cette enceinte militaire particulière où l'action des gendarmes n'est pas arrêtée par la clôture. C'est un avantage déterminant car, force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois, la gendarmerie fait office de prolongement des forces armées auprès du monde civil et constitue, à ce titre, un élément essentiel de la continuité de l'action de l'État.

Beaucoup de nos partenaires européens comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne ne disposent pas d'une telle



Un modèle spécifique pour des capacités extraordinaires.

capacité spécifique de gendarmerie et donc ne détiennent pas cette culture de police à statut militaire, diffusée dans certains pays européens à l'époque napoléonienne. C'est pourtant une institution qui peut apporter beaucoup au fonctionnement d'un État et en particulier à l'action de ses forces militaires.

Les atouts dont ces gendarmeries européennes disposent peuvent aussi être déclinés au niveau européen. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles elles se sont associées au sein d'une Force de gendarmerie européenne, ayant vocation à contribuer à la gestion extérieure des crises par l'UE. C'est dans ce cadre qu'elles peuvent être engagées et faire preuve de leur capacité à constituer une interface essentielle entre les domaines militaire et civil.

Puisque vous évoquez la FGE, quel rôle est-elle susceptible de jouer en tant que force multilatérale ?

Dans mon esprit, on peut faire le parallèle avec des structures telles qu'EUROMARFOR qui repose sur des moyens mis à disposition par les marines des États participant à cette force. Il est assez manifeste aujourd'hui qu'un certain nombre d'États ont la volonté de mettre en commun leurs moyens et leurs structures. La FGE participe, à mon sens, de cette logique en ayant décidé de se constituer en force multilatérale. Cette approche commune et conjointe au service de l'UE, entre les diverses « gendarmeries » des États membres, lui donne sans aucun doute une plus grande visibilité et une légitimité accrue. La FGE, grâce à ses différents engagements sur le terrain au cours des dernières années, a fait la preuve de son utilité opérationnelle, démontrant ainsi la crédibilité et la robustesse de son concept d'emploi.

La FGE s'est structurée, me semble-t-il, comme un outil pragmatique et opérationnel qui est reconnu en tant que tel.

Quel est l'intérêt concret de la FGE dans un engagement militaire de l'UE ?

Je vous répondrai en ayant à l'esprit l'intervention finale devant le Comité politique et de sécurité de l'UE du général de division Philippe Ponties, qui a commandé l'opération EUFOR RCA, au sein de laquelle une composante de la FGE a été intégrée. Je peux témoigner que ce dernier a été extrêmement positif sur le rôle et la plus-value apportés par la

présence de la FGE dans son dispositif. Cette participation lui a donné des moyens supplémentaires dans l'éventail des possibles modes d'action, et notamment dans les domaines de maintien et de rétablissement de l'ordre. Cette spécificité, ainsi que son engagement dans des situations sécuritaires difficiles, lui a été complémentaire et d'un précieux secours. Sa capacité à capter du renseignement de terrain, grâce à sa grande proximité et son sens du contact avec la population, doit également être mise en exergue. L'intérêt de cet engagement réside donc bien dans la complémentarité de l'action avec les forces militaires. Il va bien au-delà de la participation plus traditionnelle des gendarmes, en qualité de prévôts, aux déploiements des forces armées.

Naturellement, cette plus-value de la FGE prend tout son sens dans le cadre d'une opération disposant d'un mandat exécutif, ayant vocation à restaurer la stabilité et la sécurité dans une zone de crise. Sa contribution à une mission de formation ou de conseil, de type EUTM (EU training mission) ou EUMAM (EU military advisory mission), est également possible mais pour une moindre plus-value puisque la FGE, dans ce contexte, participe aux missions civiles de l'UE engagées en soutien des forces de sécurité intérieures d'un pays hôte.

Comme vous l'avez souligné en propos introductif, la FGE pourrait également s'avérer très utile dans le cadre du lancement prévu de l'opération

EUNAVFOR MED en Méditerranée centrale, ayant pour but de lutter contre le trafic de migrants empruntant cette route maritime. Ses experts, embarqués à bord des bâtiments des marines nationales, pourraient y apporter une compétence police et une expertise judiciaire dont ne disposent pas forcément les forces navales.

Merci, Amiral, d'avoir bien voulu partager avec nous vos réflexions sur la FGE et le concept de forces de police à statut militaire.

L'AUTEUR

Le vice-amiral d'escadre Charles-Édouard de Coriolis est issu de l'école navale (1979). Il servira dans les forces sous-marines de 1983 à 2001.

Admis à la 5^e session du CID (1997-1998), il retrouvera ensuite l'escadrille de Toulon pour y diriger l'entraînement des sous-marins nucléaires d'attaque.

De 2001 à 2003, il sert au cabinet du chef d'état-major des armées. Il y est chargé du suivi des relations militaires bilatérales avec les pays africains et les anciens pays de l'Europe de l'Est.

Après avoir commandé l'équipage bleu du SNLE « Le Téméraire » (2003 – 2005), il est auditeur au NATO Defense College. De 2006 à 2009, il est adjoint au chef de l'état-major particulier du président de la République puis attaché de défense près l'ambassade de France à Londres (2009 – 2012). Il commande les forces sous-marines et la force océanique stratégique du 4 avril 2012 au 1^{er} septembre 2014.

Depuis le 24 septembre 2014, il occupe les fonctions de représentant militaire de la France auprès de l'UE et de l'OTAN.



UNE INTEGRATION FONCTIONNELLE DECISIVE

Le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité de Lisbonne ont avalisé la constitution de forces multinationales disponibles à la sécurité commune et à la politique de défense. Dans ces termes, le Conseil européen de sécurité et de défense a été autorisé à déployer rapidement des capacités et les personnels militaires et civils adaptés. Ces dispositions caractérisent une volonté de projeter sur un théâtre extérieur des unités (IPUs et des FPU,) ou des équipes de police pré-constituées en fournissant une composante police aux groupements tactiques de l'UE.

La participation de la FGE, examinée au cas par cas, respecte les processus décisionnels et les procédures en vigueur et aucun mécanisme dérogatoire n'est institué quant à sa mobilisation, caractérisant ainsi son caractère d'outil de gestion de crise au sein d'une palette de modalités permettant de couvrir un large spectre de crise.

Photo Gendarmerie : Intervention du Secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure, Maciej Popowski, autorité signataire de l'accord, au CIMIN du 5 décembre 2014, à Paris

La FGE, un atout européen reconnu

par MICHEL SAVARY

P

Plus de 10 années après sa création, la force de gendarmerie européenne (EUROGENDFOR/FGE) s'intègre progressivement dans le paysage européen de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Le processus a renforcé les liens avec les structures de gestion des crises du Service européen pour l'action Extérieure (SEAE) et a conduit à sa reconnaissance politique par les 28 États membres, en vue de "plus et mieux" participer aux missions civiles et militaires.



MICHEL SAVARY

FoEuropean External
Action service
Capabilities, concepts,
training and exercises
Police expert

L'article 42.1 du traité sur l'Union européenne (TUE) définit la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) comme partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité

commune. « Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres ».

Le traité de Lisbonne ne mentionne pas spécifiquement EUROGENDFOR (FGE), mais en son article 42.3, le T.U.E stipule que « Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les rendre disponibles à la sécurité commune et de la politique de défense ». Dès lors, le potentiel de coopération entre la politique de défense et de sécurité commune et la FGE peut notamment s'articuler autour de trois domaines :

- une dimension civilo-militaire : mandat des chefs d'État et de gouvernement est donné, en décembre 2013, au Conseil européen de sécurité et de défense pour renforcer la capacité de l'UE à déployer rapidement et effectivement les capacités et les personnels militaires et civils adaptés. « *Les États membres doivent être prêts à fournir des capacités orientées vers l'avenir* » ;

- le renforcement des liens entre la PSDC et les acteurs de l'espace européen de Liberté, Sécurité et de Justice (ESLJ). La feuille de route n'incluait pas initialement la FGE, qui ne déploie pas de force multinationale de police dans l'espace européen. Sur proposition de certains États membres, cela a été inscrit comme l'une des lignes d'activité identifiées par le Conseil européen de décembre 2013, en considérant son rôle d'interface, son bon exemple de coordination et de coopération entre des acteurs de la sécurité intérieure.

- enfin, le domaine capacitaire : le plan pluriannuel de développement des capacités civiles énonce un certain nombre de domaines d'action pour 2012-2013, qui tiennent compte de la complexité croissante des missions civiles dans des environnements sécuritaires dégradés et de la nécessité de déployer rapidement des personnels spécialisés, en mode collectif ou individuel.

La force de gendarmerie européenne et l'Union Européenne

La force de gendarmerie européenne est née en 2004 de la volonté de mettre à disposition de l'UE, de l'ONU, de l'OSCE, de l'OTAN et d'autres organisations internationales ou d'une coalition *ad hoc* (article 5 du Traité de la FGE⁽¹⁾) des services de police de pays de l'Union européenne qui partagent une identité commune de police à statut militaire, assez spécifique, dans un contexte interne européen de disparition des gendarmeries belge et autrichienne. Ils s'identifient d'avantage par un certain mode d'organisation et une culture policière partagée que par un concept spécifique de police ou le portage de valeurs différentes des autres organisations policières européennes. L'EUROGENDFOR réunit les gendarmeries de sept États membres de l'Union européenne : Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal, Pologne et Roumanie, auxquels il convient d'ajouter la Lituanie comme partenaire européen et la Turquie comme observateur.

S'appuyant sur cette coopération structurée, l'idée qui a alors présidé à ce regroupement consistait à marier les diverses compétences policières de ces services européens, bâtir sur leur cohésion et capitaliser sur l'expérience de leurs engagements passés afin de mieux participer aux missions en réponse aux crises extérieures.

(1) <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JOFRFTEXT000026348380&categorieLien=id>

FGE⁽¹⁾) des services de police de pays de l'Union européenne

La première décennie de la PSDC

Dès 2006, un cadre conceptuel, s'agissant des missions civiles de la PSDC, a permis de définir un éventuel engagement de la FGE. Ce document, sans numéro, le « *Non Paper- The EGF in an ESDP civilian crisis management operation* » visait, *inter alia*, à énoncer les principes d'intervention dans un cadre

(2) a) Police component of an ESDP bridging operation paving the way for the deployment of a larger police mission.

b) Core asset of an EU rapid deployment capacity in a substitution type scenario.

c) Component of an EU police mission in a substitution or strengthening type scenario

européen basés sur trois scénarios⁽²⁾. Il évoquait les modes d'activation, la génération de forces, les aspects logistiques et

financiers, le processus de planification, le Commandement et le Contrôle et rappelait que la FGE serait d'abord et avant tout à la disposition de l'UE ainsi qu'énoncé dans la déclaration d'intention. Ce texte, fruit d'un travail entre la Direction de gestion civile des crises au Secrétariat général du Conseil (DGE IX) et la FGE, posait avec justesse les bases d'une coopération structurée. Toutefois, sa portée était limitée car non présentée ni validée par les États membres.

Dans la première décennie de la PSDC, la FGE n'a pas participé aux missions civiles commencées après le premier déploiement de policiers de la Mission de police de l'Union (MPUE) en Bosnie-Herzégovine (2003). Ceci peut s'expliquer par le fait que l'expérience de la mise en œuvre d'une mission disposant pour partie d'un mandat exécutif de

substitution a été limitée à EULEX Kosovo (2008).

Par contre, au sein de la PSDC militaire, un contingent estampillé FGE a contribué avantagement à l'opération EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine (BiH), de 2007 jusqu'au retrait de la force en 2010. Il avait pour mission de gérer l'État-major de « *l'Integrated Police Unit* » (IPU), de soutenir les opérations lutte contre la criminalité, la formation de la police locale dans le contrôle des foules et de contribuer à quelques autres activités annexes.

Cette participation, basée sur un arrangement *ad hoc* avec le commandant de la Force, n'a pas fait l'objet d'un retour d'expérience particulier, ni par la Direction des affaires politico-militaires au Secrétariat général du Conseil (DG E VIII) ni par l'état-major militaire de l'UE (EUMS). Seul a été fait le constat des difficultés liées à la mise en œuvre du principe d'unicité de commandement pour la composante FGE et à l'implication d'un interlocuteur supplémentaire aux États membres contributeurs dans le processus de génération de forces. Cette expérience sous commandement de l'UE ne représente pas une plus-value marquée dans le domaine capacitaire mais, en tant que banc d'essai/laboratoire, elle s'est inscrite dans l'affirmation de la FGE dans les activités de la PSDC et la montée en puissance du rôle de son état-major permanent (PHQ) situé à Vicenza en Italie.

En parallèle, sur le plan civil, le lien entre les secrétariats du "Comité Interministériel de haut niveau" de la FGE et les structures de gestion de crises du Secrétariat général du Conseil, la DGE IX, puis également en 2007 avec la direction de Capacité civile de conduite et de planification (CPCC) et la Direction de Gestion des Crises et Planification

(3) Qui se substituera à la DGE VIII et à la DGE IX en 2010.

(CMPD)⁽³⁾ a été entretenu. Il empruntait la forme

de réunions annuelles, d'invitations à des "workshops" et était rythmé par des points d'information générale des présidences de la FGE au CIVCOM (Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises) sans susciter, il est vrai, un grand intérêt chez les représentants des pays membres.

Dans un environnement post-Lisbonne : d'une attention grandissante vers la préparation d'un accord cadre

(4) Lessons and best practices for CSDP from the European Union Police Force Training (EUPFT) 2008-2010 doc. 18536/11.

Un rapport du CMPD⁽⁴⁾, présenté aux États membres fin 2011 sur les

enseignements que la PSDC peut tirer du projet financé par la Commission « *Entraînement des forces de police de l'Union européenne (EUPFT) 2008-2010* », a influencé la préparation du programme de formation « *European Union Police Services Training (EUPST) 2011 – 2013* » mais aussi souligné le potentiel de la FGE pour participer aux missions.

Sur impulsion du CMPD, l'idée de mettre en valeur le potentiel capacitaire de la FGE et de chercher à renforcer les liens avec celle-ci a été mentionnée dans les rapports annuels de la PSDC de juillet

(5) Report by the High Representative on CSDP 13 July 2012 (doc. 12616/12)

(6) Report by the High Representative on CSDP on December 2013.

(7) Questionnaire on Integrated Police Units, Formed Police Units, national and multinational police expert teams and other civilian "niche" capabilities doc 9973/3/13

2012⁽⁵⁾ et décembre 2013⁽⁶⁾ de la Haute Représentante de l'Union au Conseil Affaires étrangères.

Dans cet esprit, le questionnaire de capacités, présenté au CIVCOM en

septembre 2013⁽⁷⁾, destiné à recueillir les données des États membres sur l'ensemble de leurs capacités civiles projetables au sein de la PSDC, a également référencé le catalogue capacitaire de la FGE. Une des mesures proposées pour faciliter l'accès et le déploiement d'éléments de police "robustes" mentionnait l'examen d'un accord de coopération avec la Force de gendarmerie européenne. Seulement 17 États membres ont répondu à ce questionnaire, obérant l'ambition initiale de dresser un aperçu exhaustif de capacités. L'analyse des données

(8) Report on Member State replies to a questionnaire on Integrated Police Units, Formed Police Units, national and multinational police expert teams and other civilian "niche" capabilities doc 13216/14

reçues⁽⁸⁾ a pourtant démontré sans ambiguïté que si le déploiement

« d'individuels » est une pratique bien encadrée en réponse aux appels à contribution pour toute mission civile, seuls les États membres contribuant à armer la FGE avaient la

possibilité et la volonté de projeter sur un théâtre extérieur des unités (IPUs et des FPU) ou des équipes de police préconstituées. Ces constatations corroboraient nos réflexions initiales et communes entre les organes de la FGE et le CMPD de s'engager sur un accord conceptuel et de renforcer les contacts entre les structures de gestion de crise du SEAE et les présidences néerlandaise en 2013, puis française en 2014 de la FGE, ainsi qu'avec l'état-major permanent de Vicenza.

Une reconnaissance politique

Le processus de reconnaissance politique a été engagé par une lettre du général de corps d'armée Hans Leijten, commandant la *Royal Netherlands Marechaussee*, en sa qualité de président du CIMIN. Adressée à la Haute Représentante le 13 novembre 2013, cette déclaration d'intention politique des sept États membres à s'engager "plus et mieux" dans la PSDC était complétée par

(9) "Framework Paper for EUROGENDFOR's participation in CSDP Crisis Management Operations"

un document⁽⁹⁾.

Préparé en commun avec les structures

de gestion des crises concernées du SEAE (le CMPD, le CPCC et l'EUMS), il définissait le cadre et les domaines d'intervention d'un engagement dans la PSDC civile et militaire.

Lors des travaux préalables, des voix plaident pour un accord juridiquement contraignant entre l'UE et la FGE, personne morale de droit public international. Cependant, si l'article 37 du

traité de l'Union européenne (TUE) prévoit que si « *L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines couverts par la PESC* », elle ne conclut pas d'accords internationaux avec ses États membres. Il a été considéré qu'un accord avec une entité comme la FGE, dont les structures et le personnel sont mis à sa disposition par les États membres de l'UE, ne rentrerait donc pas dans ce champ d'application.

Lors de la présentation du dossier aux groupes de travail CIVCOM et GPM (Le groupe politico-militaire), plusieurs États membres ont manifesté leur plein appui mais des inquiétudes ont été exprimées sur la promotion du modèle de la police à statut militaire au travers des missions PSDC et sur les rôle et place des observateurs non européens au sein de la FGE. Des questions ont été également soulevées sur les procédures d'engagement et les domaines juridiques et financiers.

Ces points ont aussi été soulevés lors des discussions échangées lors du Comité politique et de sécurité (COPS) du 18 mars 2014, auquel participaient le général d'armée Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, co-président du CIMIN, accompagné de madame Camille Angué de la direction des affaires stratégiques au quai d'Orsay et du colonel Francisco Esteban Pérez, commandant de la FGE. Des réunions supplémentaires se sont avérées nécessaires pour répondre de façon



Comité politique et de sécurité (COPS) du 18 mars 2014. Le directeur général de la gendarmerie siège aux côtés de Maciej Popowski, secrétaire général de l'External Action Service (EAS).

précise aux attentes des États membres en matière d'information et de clarification des aspects controversés. Il leur a été confirmé qu'une participation de la FGE serait examinée au cas par cas, respecterait les processus décisionnels et les procédures en vigueur et qu'aucun mécanisme dérogatoire ne serait institué.

Le 24 juillet 2014, les ambassadeurs du Comité politique et de sécurité ont été invités à "prendre note" des informations présentées aux groupes de travail et à accepter qu'un échange de lettres entre le SEAE et la FGE établisse le cadre de la coopération au titre de la PSDC. En conséquence, le 6 octobre 2014, un échange de lettres enrichi de deux

(10) "Cooperation between the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) and the Common Security and Defence Policy" (doc. EEAS 00578/14, en date du 13 Mars 2014)" et "Cooperation with the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) under the Common Security and Defence Policy - Explanatory brief (doc. 11081/1/14 REV 1, en date du 16 juillet 2014).

annexes⁽¹⁰⁾ officialisait l'accord à caractère administratif entre le SEAE et la FGE⁽¹¹⁾ révélant le potentiel d'intervention et les spécificités de la force, et offrant une légitimité nouvelle

devant les 28 États membres.

(11) "General Administrative Arrangement between the European Gendarmerie Force (Eurogendfor) and the External Action Service (EEAS) on the cooperation under the Common Security and Defence Policy".

(12) "...actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits..."

Le point d'orgue de cette reconnaissance formelle fut l'intervention du Secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure, Maciej Popowski, autorité signataire de l'accord, au CIMIN du 5 décembre 2014, à Paris. A

l'occasion des travaux préparatoires au Conseil des Affaires étrangères de mai 2015 et du Conseil européen de juin 2015, une déclaration de 22 pays européens notait de façon positive la signature de l'accord cadre précité.

La mise en œuvre des capacités de la FGE au profit de l'UE

Le domaine d'intervention de la FGE couvre le champ étendu des missions de la PSDC, en conformité avec l'article 43 du T.U.E⁽¹²⁾, avec une flexibilité de mise en œuvre des scénarios dans le domaine

(13) Bridging Operation

civil, pour les "missions relais"⁽¹³⁾ et

dans le cadre d'un renfort d'une mission existante mais aussi dans les conditions militaires de déploiement rapide, en fournissant une composante police aux groupements tactiques de l'UE.

En écho aux travaux conceptuels, la montée en puissance de la FGE s'est concrétisée par l'implication du PHQ en

phase d'évaluation et de planification de la mission civile d'EUCAP SAHEL MALI en 2013 et de l'opération militaire EUFOR RCA en République Centrafricaine en 2014, suivie d'une participation effective à ces missions.

La facilitation des mécanismes de mise en œuvre de la FGE commence par la nécessité pour le PHQ d'être dans la boucle d'information en temps réel. En conséquence, un premier accord administratif de sécurité (provisoire et signé en décembre 2014 avec l'Italie) a permis d'échanger entre le SEAE et l'état-major permanent de Vicenza des informations classifiées.

La plus-value de la FGE qui, faut-il le rappeler ne constitue pas une force en attente, réside en sa capacité à préparer et à mobiliser en temps voulu un cadre de déploiement. Celui-ci, idéalement, doit tendre à favoriser l'inclusion d'éléments de forces externes de police. Cependant, les défis quant à une présence durable de la FGE dans les missions PSDC ne

manquent pas à commencer par la nécessité d'aligner dans l'espace-temps un processus décisionnel interne avec celui de la gestion des crises de l'UE. Plus fondamental encore est la manifestation de l'intérêt et de la volonté politique des États membres de la FGE à s'engager sous sa bannière.

En conclusion, la visibilité de la FGE dans le paysage européen de la PSDC est devenue une réalité. Cela a généré des attentes sur le potentiel de celle-ci qui ne doivent pas être déçues. Quant aux futures opportunités d'un ancrage durable dans le paysage européen, les Conclusions du Conseil européen sur la PSDC du 18 novembre 2014 soulignent que « *l'environnement de sécurité de l'Europe évolue considérablement, rapidement et de façon spectaculaire. Les conflits et l'instabilité dans notre voisinage immédiat et plus large, comme en Irak, la Libye, le Sahel, la Syrie et l'Ukraine, restent une cause particulière de grande préoccupation* ». L'étendue du spectre des menaces mentionnées laissent à penser que les potentialités de la FGE répondront aux exigences d'une gestion de crises incluant des situations fortement dégradées, une demande d'une grande flexibilité dans l'intervention et une approche globale et partenariale des problématiques.

L'AUTEUR

Ancien chef du bureau de la formation de la Direction Centrale des Compagnies Républicaines de Sécurité, Michel Savary est affecté à la Direction de Gestion des crises et Planification (CMPD) du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) en qualité de planificateur principal en développement capacitaire/expert police.



UNE INSCRIPTION AU CATALOGUE CAPACITAIRE DE L'UNION EUROPEENNE

La FGE par sa nature, facilite l'intégration d'une fonction « Police » au sein de missions globales nécessitant une interopérabilité des composantes civiles et militaires. Formant des unités de police intégrées (IPUs/FPU), rustiques, flexibles, rapidement projetables et capables d'assurer des missions de substitution, la FGE peut combler un « vide sécuritaire » dans une situation post-conflictuelle, notamment dans le cadre de mandats intrusifs. Son état-major multinational est capable de mener la planification opérationnelle de déploiements comme la conduite d'opérations.

Les unités d'EUROGENDFOR, conformes au catalogue des capacités d'Helsinki ou définies à la conférence des capacités tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001, sont des éléments des forces de police à statut militaire qui contribuent à la politique de défense et de sécurité commune de l'Union européenne, même déployées sous d'autres tutelles que celles de l'UE.

Évaluer la pertinence des forces de Police à statut militaire dans les opérations de gestions de crise

par FRANCISCO ESTEBAN PÉREZ

L

Les acteurs internationaux tendent de façon croissante à tenir sous observation les conflits émergents potentiels. Ils cherchent des outils d'interventions rapides pour aider à améliorer la vie de ceux qui sont menacés par les crises et prévenir ou diminuer leurs effets négatifs. Pour les Organisations Internationales (OIs), les approches intégrées (civilo-militaires)⁽¹⁾ ou globales⁽²⁾ des opérations de maintien de la paix (OMP) sont réputées être des réponses plus cohérentes et efficaces. La recherche du succès, que pourrait apporter une action combinée,



FRANCISCO ESTEBAN PÉREZ
EUROGENDFOR
Commander.

est étendue non seulement aux zones de conflit mais à la mise en œuvre d'une complémentarité des moyens des différentes organisations. Des

(1) Voir UN 2008b. Décision Numéro 2008/24 – Intégration, Décisions du Secrétaire-Général, Comité politique: Nations Unies, (New York, 25.06.2008)

(2) Voir "Concept global de l'UE pour les missions de substitution des forces de police", (Bruxelles, 27.08.2002 – rev.) 11.10.2010) et Voir NATO's Strategic Concept - Comprehensive approach (Lisbon, 2010)

solutions de grande envergure sont à l'étude, combinant différentes ressources capables d'intervenir sous l'égide d'OI(s) depuis la

prévention des conflits jusqu'aux actions de sortie de crise. On peut citer les « missions intégrées » de l'ONU, les « équipes de reconstructions provinciales » de l'OTAN, la « coordination civilo-militaire » ou les « missions dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune » (PSDC) de l'Union européenne.



L'évolution des opérations de gestion de crise

A la faveur du 15^e anniversaire du « rapport Brahimi »⁽³⁾, la réforme des

(3) Le Rapport Brahimi a structuré le processus de réforme du maintien de la paix en cours depuis l'année 2000 et a constitué une référence majeure pour les rapports qui ont suivi. Le maintien de la paix s'est professionnalisé et des règles ont été fixées à la conduite du maintien de la paix.

(4) Voir Haut Représentante de l'Union Européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil. Approche globale de l'UE sur les crises et conflits externes, (Bruxelles, 11.12.2013)

opérations de maintien de la paix est en cours. Son regard sur les OMP reste d'autant plus d'actualité que l'on peut constater une évolution des interventions passant des missions de longue durée, visant à prévenir les conflits par le déploiement

de forces internationales d'interposition, à des mandats plus intrusifs.

Progressivement, les solutions envisagées se dessinent, englobant un large panel d'intervenants. Il est possible pour un acteur d'assumer seul la responsabilité de toutes les actions à mener pour garantir des réponses rapides et cohérentes⁽⁴⁾ sur la zone d'un fort engagement conjoint,

Aujourd'hui, plus que jamais, les acteurs internationaux comprennent l'importance d'utiliser des unités de police rustiques pour stabiliser une zone d'opération. En corollaire des exigences mentionnées ci-dessus, un déploiement

rapide⁽⁵⁾ et une interopérabilité sont considérés comme les facteurs clés d'une intervention réussie⁽⁶⁾.

Concepts : Police Versus Gendarmerie

Voici ce que disait Cornelius Friesendorf⁽⁷⁾ (2010) en se référant aux Polices à statut civil :

(5) Voir Conseil de l'UE, "Guidelines for Rapid Deployment of Integrated Police Units - IPU's - au stade initiale d'une mission de substitution menée par l'UE et interopérabilité entre IPU's et le QG de la Police" (Bruxelles, 09.12.04 – rev. 09.08.12)

(6) Voir les conclusions du Conseil de l'UE : Concept de déploiement rapide d'éléments de police au sein d'une mission de substitution conduite par l'UE (Bruxelles, 31.03. 2005 – rev. 19.07.2012)

(7) Conférencier à l'université Goethe de Frankfurt / Main et chercheur à l'Institut de recherche sur la paix de Frankfurt.

« Les forces de police internationales sont généralement incapables de prévenir ou réprimer les actes criminels graves comme les violences interethniques ou le crime organisé. Les forces de sécurité intérieures du pays en crise sont soit

absentes soit elles-mêmes source d'insécurité. Le fardeau de combler les lacunes de la sécurité publique et de lutter contre les violences graves retombe donc sur les forces militaires internationales. Cependant, les militaires sont réticents à prendre la responsabilité de la lutte contre la criminalité et ne sont pas particulièrement bons dans ce domaine. »

Généralement, les forces militaires conventionnelles (forces armées) sont déployées dans des régions instables pour aider à rétablir un environnement stabilisé. Néanmoins, le facteur clé réside sans aucun doute dans la composante police en qualité d'autorité régulière dans les régions stabilisées. Le spectre des opérations de « *Stability policing* » nécessite une approche policière spécifique et un ensemble de compétences qui dépasse largement celles nécessaires à l'appui ou la formation des forces locales. La capacité d'effectuer un éventail d'interventions résultant de scénarios complexes, en conformité avec les possibles mandats, nécessitera une police spécifique : non seulement avec une véritable expertise à l'égard des citoyens, mais aussi une authentique rusticité propre aux OMP... logiquement, une force de police à statut militaire : une force de gendarmerie.

(8) Voir "Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century"

Comme l'a déclaré Willy Bruggeman⁽⁸⁾, utiliser des forces de

gendarmerie en OMP apporte d'évidents avantages, considérant leur cadre d'emploi, leurs qualifications et leurs caractéristiques singulières telles que :

- allier police traditionnelle et infanterie légère ;
- interopérabilité avec l'armée et la police ;
- disponibilité permanente et rapidité de déploiement ;
- capacité de fonctionner dans un large éventail de besoins en matière de sécurité (ordre public et état de droit) ;
- placement facilité sous une chaîne de commandement militaire ;
- formation multitâches (situations violentes et non violentes) ;
- flexibilité aux différences culturelles (hiérarchie, discipline, cohésion, commandement) ;
- pas de droit de grève ;
- expertise en police internationale.

À cet égard, il convient de souligner le retour d'expérience tiré de l'opération militaire de l'UE en République centrafricaine (EUFOR RCA) ; le succès de la mission doit beaucoup à l'équilibre apporté dès le début par la composante EUROGENDFOR dans le dispositif global.

En outre, d'un point de vue opérationnel, la composante FGE s'est avérée extrêmement adaptable pour affronter les activités violentes et déstabilisatrices grâce à sa dualité : aux côtés des forces armées pour baisser le niveau de violence et auprès de la Justice pour la lutte contre la criminalité. De plus, la capacité des gendarmes à maintenir l'ordre s'est révélée primordiale dans la gestion des émeutes générées à des fins politiques.

**L'EUROGENDFOR :
un outil déterminant
dans la gestion de crise**

L'initiative revient aux cinq États fondateurs, tous membres de l'UE et possédant une force de police à statut militaire : France, Italie, Pays-Bas, Portugal et Espagne. La Force de Gendarmerie Européenne (FGE) a été conçue à Noordwijk (Pays-Bas), le 17 septembre 2004, lors de la signature de la déclaration d'intention par les différents ministres de tutelle. Son QG permanent a été déclaré opérationnel le 20 juillet 2006 par le Comité interministériel de haut niveau (CIMIN). Le traité de Velsen (Pays-Bas), signé le 18 octobre 2007, est venu couronner le cadre juridique régissant l'EUROGENDFOR. Le 17 décembre 2008, le CIMIN décidait d'accueillir la gendarmerie roumaine comme sixième membre de la FGE. Aujourd'hui, la

ratification du traité par la Pologne porte à 7 le nombre de ses membres. La FGE

(9) Pays candidats à l'UE ayant une police à statut militaire.

(10) États Membres de l'UE et pays candidats qui possèdent une force à statut militaire accomplissant des missions policières spécialisées.

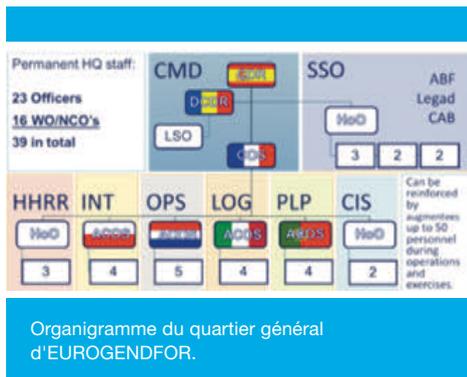
comprend également un "observateur"⁽⁹⁾, la Turquie, (Jandarma) et un « partenaire⁽¹⁰⁾», la Lituanie (viešojų Saugumo Tarnyba).

Dans les documents de référence, précédemment mentionnés, l'EUROGENDFOR est présentée comme un outil « opérationnel, pré-organisé, robuste et rapidement déployable, comprenant exclusivement les éléments des forces de police à statut militaire (...), afin d'effectuer toutes les missions de police dans le cadre des opérations de gestion de crise » et de contribuer ainsi à la politique de défense et de sécurité commune de l'Union européenne, même lorsqu'elle est déployée sous d'autres tutelles que celles de l'UE.

Depuis sa naissance, la FGE n'a eu de cesse, lors des missions effectuées, que de renforcer ses capacités opérationnelles et d'améliorer son efficacité pour préparer l'avenir.

**L'organisation de
l'EUROGENDFOR**

L'EUROGENDFOR est dirigé par le CIMIN qui se réunit deux fois par an. À ce niveau politico-stratégique, chaque pays est représenté par de hauts représentants du ministre des Affaires étrangères, du



ministre de la Défense ou du ministre de l'Intérieur et le commandant général ou le directeur général de chacune des forces de gendarmerie qui la composent.

Basé à Vicenza (Italie), le quartier général (PHQ) est la seule structure permanente de l'EUROGENDFOR. Cet état-major multinational est capable de mener la planification opérationnelle de déploiements comme la conduite d'opérations. Le commandant, soutenu par son état-major, met en œuvre les directives reçues de la présidence du CIMIN. Parmi les missions quotidiennes, la principale reste la veille des théâtres d'opération potentiels. Le PHQ suit également les opérations en cours en apportant une coordination et un soutien aux unités déployées. Enfin, l'état-major permanent développe la doctrine et multiplie les échanges avec ses



EUROGENDFOR : ENGAGEMENTS OPÉRATIONNELS

Fin 2007, EUROGENDFOR participe pour la première fois à une opération de gestion de crise : « EUFOR ALTHEA » en Bosnie-Herzégovine. Cette mission s'est achevée en octobre 2010 et fut un excellent test pour une organisation aussi jeune. En 2009, EUROGENDFOR s'est engagée dans la mission International Security Assistance Force (ISAF) conduite par l'OTAN en Afghanistan, laquelle a pris officiellement fin en décembre 2014. Au cours de cette opération, la contribution de la FGE n'a cessé de varier tant sur le volume de personnels engagés que sur les missions attribuées, avec un plafond de 413 gendarmes en 2011.

De février à décembre 2010, EUROGENDFOR a apporté un soutien à la mission des Nations-Unies en Haïti (MINUSTAH), après le tremblement de terre qui avait dévasté l'île. En avril 2014, le CIMIN décide d'engager la FGE au sein de la mission EUCAP Sahel Mali, avec pour mission le conseil au niveau stratégique et la formation des Forces de Sécurité Intérieures (FSI). Actuellement, des experts FGE conseillent et forment les personnels de la Gendarmerie Malienne et de la Garde Nationale.

La mission EUFOR RCA est déclenchée le 1er avril 2014 en Centrafrique, comprenant en son sein un Integrated Police Unit (IPU) de la FGE. La mission de cette unité, dans une opération de stabilisation en zone de sécurité dégradée, consistait à faire appliquer les lois, maintenir l'ordre public et mettre un terme à l'impunité qui régnait sur Bangui. La mission EUFOR RCA a pris fin en mars 2015 et les efforts pour maintenir les effectifs mis à la disposition de la mission MINUSCA se sont heurtés à des contraintes juridiques et logistiques.

homologues d'organisations similaires.

Au niveau tactique, la FGE peut être placée soit sous la direction d'une autorité civile, soit sous un commandement militaire, afin d'effectuer toutes les missions de police.

La FGE n'est pas une force permanente. Cependant, chaque année, sur la base d'un catalogue des capacités opérationnelles et logistiques déclarées, une force peut être générée et déployée. Elle peut mobiliser un maximum de 800 gendarmes dans les 30 jours après la décision d'engagement, en incluant un état-major déployé sur le terrain selon la nécessité.

Les unités de police d'EUROGENDFOR sont identiques à celles déclarées dans le cadre du catalogue des capacités d'Helsinki et à la conférence des capacités tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001. L'effectif total de l'EUROGENDFOR pourrait atteindre environ 2000 personnes, réparties comme suit :

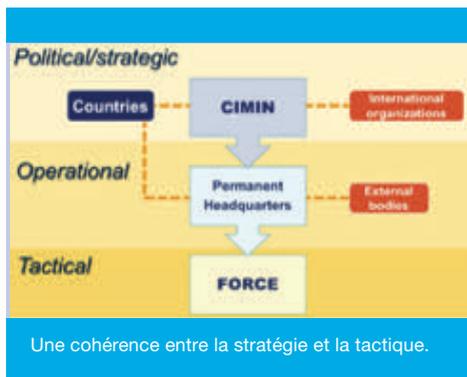
- un volet opérationnel, consacré aux missions de sécurité publique générale et au maintien de l'ordre public,
- une composante lutte contre la criminalité, comprenant des spécialistes en enquête criminelle, en

recherche, analyse et traitement du renseignement, dans la protection et l'assistance aux personnes, dans la lutte contre le terrorisme... Ce volet de spécialistes se compose soit de cellules, soit d'individus détachés le temps de leur mission,

– un élément de soutien logistique, en mesure d'assurer toutes les activités liées à l'approvisionnement, au stockage, à l'entretien, la récupération et l'évacuation de l'équipement, le transport, le soutien sanitaire. Le cas échéant, certaines de ces fonctions peuvent être remplies par d'autres acteurs.

Des progrès conceptuels et une forte valeur ajoutée

Le concept de *stability policing* se réfère au rétablissement et au maintien d'un environnement sécurisé sur un territoire donné. Il peut se définir comme étant l'ensemble des activités de police visant à assurer la sécurité de la population locale par le renforcement et / ou la substitution des forces de police autochtones dans la lutte contre les menaces potentielles. Nous pouvons aisément conclure que l'EUROGENDFOR est la principale structure policière capable d'intervenir dans le cadre des opérations de gestion de crise. Elle cumule des particularités qui



lui donnent une forte valeur ajoutée lors des engagements.

La flexibilité des forces de gendarmerie leur permet d'agir sous le commandement militaire comme sous autorité civile. Elles facilitent la transition entre les Forces armées et le pouvoir civil dans une gestion de crise par une synergie des efforts et une cohérence de l'action. On ne peut leur dénier une capacité d'opérer dans des environnements austères grâce à la formation militaire et un équipement robuste qui permettent d'effectuer des tâches de police dès le début d'une crise.

Un des atouts de cette formation est une capacité de planification : 40 personnels d'état-major expérimentés peuvent planifier une mission et y participer sur le terrain dès la mission exploratoire. Plus généralement, ils contribuent au

développement doctrinal pour faciliter l'interopérabilité et la coordination des 7 services de police que compte la FGE. L'autonomie de gestion et l'autoprotection sont deux concepts qui peuvent vraiment faire la différence, en cas de déploiement rapide, lorsque la composante Police de la mission doit mettre en œuvre un mandat à court terme dans un vide sécuritaire. Enfin, la fourniture d'une solution de proximité est un aspect crucial pour chaque mission de police et aujourd'hui, un point clé du déploiement en Centrafrique. La proximité offerte par l'IPU (Unités de Police Intégrées - *Integrated Police Unit*) est la capacité d'œuvrer au contact de la population, de recueillir des informations et par voie de conséquence, la capacité de transmettre en retour un sentiment de sécurité.

Des pistes de progrès résultant d'une expérience de terrain

Les importantes étapes franchies jusqu'à présent, au travers des engagements pris avec l'Union Européenne, l'OTAN et les Nations Unies, ont permis à la FGE de développer des capacités de planification d'une part et de conduire des opérations d'autre part, lui conférant une vraie reconnaissance au sein de la communauté internationale. En dépit de sa jeunesse, la FGE a d'ores et déjà



LE COLONEL PHILIPPE RIO EST LE NOUVEAU COMMANDANT DE L'EUROGENDFOR

Ancien élève de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr, après sa formation initiale à l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale de

Melun en 1983, il assumera le commandement d'unités de gendarmerie mobile et départementale.

Chef de la section de lutte anti-drogue à la direction générale de la gendarmerie nationale, il est chargé de développer une stratégie de prévention de la toxicomanie et de lutte contre les trafics, ainsi que de conduire un projet visant le déploiement de techniques et d'outils d'analyse criminelle au niveau national.

Après une poste de professeur de planification des opérations au Collège Interarmées de Défense (ou École de Guerre), il sert au sein de l'État-major militaire de l'OTAN pour l'Europe (SHAPE), en tant que conseiller juridique. Il travaille au transfert d'outils policiers d'analyse de renseignement dans les systèmes de renseignement militaire et à un programme de formation correspondant au profit de la SFOR et de la KFOR. Il est affecté à la représentation permanente de la France auprès de l'UE en tant que conseiller Justice et affaires intérieures puis en 2012, il rejoint la délégation de l'Union européenne en Libye, en tant que conseiller de la police, où il soutient l'ambassadeur de l'UE dans la préparation de la mission EUBAM Libye. A son retour, au ministère de l'intérieur, il dirige le pôle "Prévention et gestion des crises" au sein de la « Délégation aux Affaires Internationales et Européennes », structure rattachée au cabinet du Ministre. Enfin, avant son affectation en qualité de commandant de l'EUROGENDFOR, il était chef de la mission des relations extérieures militaires de la gendarmerie nationale française.

Il est titulaire d'un diplôme universitaire d'études littéraires, d'un master en sciences politiques, et est breveté du Collège interarmées de Défense. Il a été auditeur de la session régionale de l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale en 2003, ainsi que du cours de haut niveau du Collège européen de sécurité et de défense.

démontré qu'elle est un outil polyvalent et approprié aux opérations de gestion de crise en contribuant au maintien de la paix et à la sécurité internationale. Quoi qu'il en soit, un concept qui ne se développe pas tend à disparaître lorsqu'il stagne et il existe toujours une marge d'amélioration.

Les relations avec les principales Organisations Internationales (OI) pourraient progresser avant tout par l'échange d'officiers de liaison/planificateurs avec leurs homologues de l'UE, de l'OTAN ou des

(11) Voir Haut Représentant de l'UE pour les Affaires Étrangères et la politique de Sécurité – Communication conjointe au Parlement Européen et au Conseil : L'approche globale de l'UE face aux crises et conflits extérieurs, (Bruxelles, 11.12.2013).

Nations Unies. Cela accroîtrait le partage d'informations, développerait la capacité commune d'analyse⁽¹¹⁾ et

permettrait une pré-planification conjointe. Le renforcement d'un partage précoce d'information, proactif, transparent et régulier, la coordination et le travail d'équipe, développeraient la qualité et l'accélération du processus décisionnel. En outre, dans ce même but, l'usage de nouvelles technologies devrait croître pour créer des liens efficaces et sécurisés entre les partenaires concernés.

Quelques conclusions

L'engagement des forces de police de type gendarmerie dans les OMP a nettement évolué en volume comme en termes de doctrine. Cet engagement, devenu un atout important dans l'action internationale, est sans doute le plus polyvalent.

L'intégration sans cesse croissante de composantes Police au sein de missions globales et multidimensionnelles a révélé certaines difficultés dans la coordination et l'interopérabilité des composantes civiles et militaires en charge des mandats opérationnels. C'est dans ce contexte que les unités de type gendarmerie combleront un espace qui correspond parfaitement à leur double nature. Grâce à sa robustesse, sa flexibilité et sa capacité de réponse rapide, la FGE renforce son statut de force de police jouant un rôle majeur dans les OMP. Formant des unités de police intégrées (IPUs/FPUs) rustiques, rapidement projetables, capables d'assurer des missions de substitution et créant des symbioses dans des espaces initialement non couverts, la FGE peut être vue comme l'une des organisations la plus capable de remplir le « vide sécuritaire » dans une situation post-conflictuelle.

La démonstration de cette capacité réside dans la récente expérience centrafricaine pendant laquelle la FGE a fait preuve d'une grande polyvalence et a facilité

l'action du chef de mission. La contribution permanente de la FGE au quartier général opérationnel EUFOR RCA, principalement au travers d'experts lors de la phase de planification puis d'officiers de liaison pendant la conduite de l'opération, a été considérée comme la pierre angulaire de la mission par la chaîne de commandement. À cet égard, la confirmation rapide de la participation de la FGE à la mission et son déploiement dans la foulée ont permis d'éviter, selon une perspective « Police », que ne se créent des brèches dans l'établissement d'un environnement sécurisé. Ce succès a été rendu possible par la proximité et les contacts quotidiens avec la population.

Aujourd'hui, l'UE en étroite coordination avec la FGE, développe un accord-cadre ayant pour objectif de mettre en œuvre une procédure qui engage la FGE au sein de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). Cette doctrine et réglementation s'établissent en parfaite cohérence avec l'utilisation des capacités de la FGE par le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Ainsi, depuis 2014, l'UE a invité la FGE à participer aux missions EUCAP-SAHEL Mali, EUFOR RCA et plus récemment à la planification de missions européennes, sur la bande de Gaza ou la Libye, en renforçant le pool d'experts désignés par l'UE.

Les modalités des futures opérations de gestion de crise menées par l'UE restent problématiques et difficiles à prédire en raison de leurs adaptations nécessaires à chaque région. Toutefois, elles semblent s'orienter vers des missions aux mandats intrusifs, une approche globale, une planification avec un déploiement rapide et viseront l'établissement d'un pont vers d'autres organisations telles que l'ONU ou l'UA.

Dans ce contexte, l'EUROGENDFOR, forte de son expérience, se présente comme un élément clé en raison de sa capacité de déploiement rapide, son interopérabilité, de son aptitude à travailler sous mandat d'une autorité militaire ou civile. Elle est apte à assurer un rôle déterminant d'acteur majeur de forces de Police capables d'intervenir au sein des OMP.

L'AUTEUR

Depuis juin 2013, commandant de l'EUROGENDFOR.
De septembre 2010 à juin 2013, Direction générale de la « Guardia Civil » - Chef de la division des ressources humaines. Responsable de la planification stratégique des questions liées au personnel
De janvier 2006 à août 2010, Conseil de L'UE / Service Européen pour L'Action Extérieure – Cellule de planification et de conduite des opérations civiles. Planification des opérations de gestion civile des crises.
De Juillet 2004 à Janvier 2006, Commission européenne - DG EuropeAid / DG E Support Qualité / Unité E-5 « sécurité et migrations ».
De Mars 2001 à Juillet 2004, Représentation permanente de l'Espagne à l'UE – conseiller, délégué espagnol auprès COMITE ASPECTS CIVILS DE LA GESTION DE CRISE, (CIVCOM).

Autre expérience Internationale
De Juin 1999 à Juin 2000. Mission MAPEXT / Quartier Général stratégique de Bruxelles.
De Juillet 1997 à Janvier 1998. Mission MAPE à Tirana (Albanie) – Police aux Frontières : Chef du Département de l'analyse et commandant adjoint du centre de formation.
De Mars 1994 à Juin 1994. Mission Embargo à Rousse (Bulgarie) - Commandant de la zone de contrôle à Rousse (Bulgarie), (33 policiers allemands et 44 de la « Guardia Civil »).
De Janvier 1992 à Août 1992. Programme de coopération bilatérale à La Paz (Bolivie) - Conseiller spécial du ministre de l'Intérieur pour les questions liées à l'ordre public, y compris la formation et la mise en place de l'unité SWAT et unité de neutralisation des munitions et des explosifs.



UNE INTEGRATION DANS LA COMPOSANTE DE POLICE DE L'ONU SOUS CONDITIONS

Les missions de la paix pilotées par l'ONU évoluent rapidement au gré des expériences acquises. Il a fallu leur donner un organe de gestion spécifique et créer un cadre juridique aux actions de police qui facilitent le déploiement des acteurs de l'ONU sur le terrain. La création du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), en charge de la planification de toutes les opérations de maintien de la paix des Nations unies est un progrès significatif. La résolution 2185 du Conseil de sécurité du 20 novembre 2014, fondamentale pour la Police des Nations Unies, souligne le rôle important de cette composante pour soutenir et réformer si besoin les forces de l'ordre de l'État hôte.

La promotion du concept de forces de police à statut militaire dans le cadre de ces missions spécifiques est liée à la désignation de cadres européens compétents, issus de ces structures, pour servir dans les organes de décision et de planification de l'ONU. Elle repose également sur la démonstration d'une capacité à réaliser un travail transversal et interministériel dans un spectre de crise élargi en s'appuyant sur un socle de valeurs et une cohésion issus d'une essence militaire.

Approche générale des opérations de maintien de la paix (composante police) menées sous mandat ONU

par **BETTINA BOUGHANI**



Le rôle de la Police dans les opérations de maintien de la paix a évolué de façon significative la dernière décennie. La Police des Nations unies joue un rôle précieux dans le contexte de maintien de la paix post-conflit et de reconstruction des capacités». Cette déclaration en 2012 de M. Ban Ki-Moon, Secrétaire Général des Nations unies, traduit et reconnaît l'évolution de la Police des Nations unies. À travers cet article, nous démontrerons que le maintien de

la paix s'est structuré et professionnalisé mais que des défis subsistent pour la composante police au sein des opérations de maintien de la paix. À la recherche d'une toujours plus

grande efficacité, de multiples projets sont en cours de développement à New York.

Un maintien de la paix professionnalisé et mieux structuré

Le premier contingent composé de 30 policiers ghanéens a été déployé en 1960 pour soutenir l'Opération des Nations unies au Congo autorisée par la résolution 143 (1960) du Conseil de sécurité. En 1994, 1677 policiers des Nations unies ont été déployés contre 12 500 actuellement dans 12 Opérations

de maintien de la paix/OMP⁽¹⁾ et 5 Missions Politiques Spéciales/MPS⁽²⁾.

Dans les années 60, le maintien de la paix est une opération essentiellement militaire dont les missions se

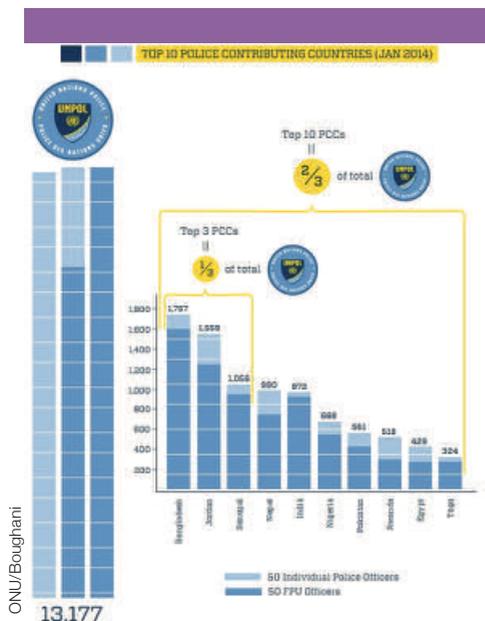


BETTINA BOUGHANI

Colonelle de gendarmerie, chargée de mission « sécurité intérieure » à la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies.

(1) MINURSO (Sahara occidental), MONUSCO (République démocratique du Congo), MINUSCA (République centrafricaine), MINUSMA (Mali), MINUSTAH (Haïti), ONUCI (Côte d'Ivoire), MINUAD (Darfour), MINUS (Sud Soudan), FISNUA (Abyé), MINUL (Libéria), MANUA (Afghanistan) et UNFICYP (Chypre).

(2) MISNUL (Lybie), UNSOM (Somalie), UNAMI (Lybie), BNUB (Burundi), UNIOGBIS (Guinée Bissau).



Les 10 principaux pays qui ont contribué à l'UNPOL.

résumaient à l'observation du cessez-le-feu et à l'interposition entre États. La détente Est-Ouest et l'effondrement du communisme en 1989-1991 ont modifié le paysage politique international. Les conflits entre États sont aujourd'hui plus rares mais on assiste à une multiplication de guerres civiles entraînant un effondrement du pouvoir et des institutions. L'exécution des missions de maintien de la paix s'est ainsi transformée requérant la présence des composantes militaires, policières et civiles pour maintenir et consolider la paix.

Réforme des structures de l'ONU

L'expansion des opérations de maintien

de la paix à partir des années 90 a mis en évidence l'inadaptation des structures administratives du Siège à gérer des opérations toujours plus complexes et nombreuses. Une réforme des structures du Secrétariat est alors décidée fin 1992 conduisant notamment à la création du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) qui est chargé de planifier et de préparer toutes les opérations de maintien de la paix des Nations unies sur le terrain. Entre 1993 et 1997, le Département va monter en puissance et son effectif croître de façon exponentielle. Il passera de 46 personnels à 450, puis 600 en 2005 grâce entre autres au recrutement de militaires ou policiers, détachés par leurs États, selon une des propositions qui figurait dans le rapport Brahimi d'août 2000 pour professionnaliser et renforcer ses structures.

En 2007, le DOMP s'est à nouveau restructuré en séparant l'opérationnel du soutien en raison de l'importance de la logistique et de l'augmentation du nombre des casques bleus. Le Département de l'appui aux missions (DAM) est créé et le DOMP se structure en quatre Bureaux, dont celui de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité comprenant la Division police.

Enfin, face au besoin de déploiement rapide d'expertises policières, un groupe de travail informel entre le DOMP et des

États membres est mis en place en février 2005 pour étudier le concept de Standing police capacity (SPC/ Force de police permanente). Créée en 2006, cette unité, composée essentiellement de policiers détachés, est aujourd'hui localisée à Brindisi (Italie). Son effectif passé de 27 à 41 personnels démontre le succès de cette petite force projetable.

La résolution 2185 du Conseil de sécurité sur la Police adoptée le 20 novembre 2014.

Bien qu'il existe le rapport du Secrétaire général sur la Police des Nations Unies, du 15 décembre 2011 (A/66/615), la résolution 2185 du Conseil de sécurité du 20 novembre 2014 est le texte fondamental pour la Police des Nations

(3) <http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/2014.shtml>

Unies⁽³⁾. Cette résolution, entièrement

consacrée à la Police des Nations unies, souligne le rôle important de cette composante « *pour renforcer l'état de droit dans les situations de conflit et post-conflit, notamment en apportant un soutien opérationnel aux forces de l'ordre de l'État hôte* », et en appuyant leur restructuration, dans le cadre des efforts plus larges de la réforme du secteur de la sécurité.

La mise en place de mandats clairs, crédibles et réalistes pour la composante police (résolution 2185).

Placé sous les ordres du chef de la

mission, le chef de la composante police en dirige tous les membres et il est responsable des « missions police ». Le fondement juridique de son action repose sur les trois principes fondamentaux des OMP : le consentement de l'État hôte, l'impartialité et le recours à la force en cas de légitime défense ou de défense du mandat.

La Police des Nations unies est composée de policiers individuels et d'unités de police constituées (Formed Police units/FPU). Généralement réalisées dans le cadre d'un mandat non exécutif des Nations unies, les missions assignées aux forces de police selon le mandat défini par le Conseil de sécurité sont d'appuyer la réforme et le renforcement des capacités des forces de police par le déploiement de policiers individuels. Elles consistent également en la fourniture d'une assistance opérationnelle aux forces de police locale par le déploiement d'unités de police constituées (FPU).

Une composante police face à des problématiques variées

Décidée par le Conseil de sécurité qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité (art 24 de la Charte), la composante police doit relever plusieurs défis.

Éclatement des responsabilités dans la réalisation du mandat

Dans le cadre de l'ONU, contrairement à l'UE, ceux qui décident (les membres du

Conseil de sécurité) ne sont pas ceux qui payent, ni ceux qui contribuent en hommes et femmes. L'existence de ce déséquilibre, les multiples tâches assignées dans le mandat et le reproche des pays, contributeurs en troupes et en policiers, d'une écoute limitée peuvent conduire parfois à un manque d'implication et des divergences de compréhension de certains contributeurs dans l'application du mandat. Ainsi, dans la mission de protection des civils, tous les États membres n'ont pas la même compréhension sur la signification de prendre « *toute action nécessaire jusqu'à l'usage de la force dans le but de prévenir ou de répondre à des menaces de violence physique contre les civils...* ». C'est pourquoi, il a été demandé la rédaction de mandats clairs, réalistes et réalisables et une coopération triangulaire toujours plus approfondie entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays fournisseurs en contingent et policiers.

Spécificité des OMP conduite par l'ONU : opérations multidimensionnelles

Afin de s'adapter aux exigences des différentes situations, la résolution 2086 (2013) du Conseil de sécurité rappelle que les opérations traditionnelles d'autrefois ont laissé la place à des opérations multidimensionnelles (politique, militaire, judiciaire, policière, civile...). Ce mandat multitâche, dont la protection des civils est une des missions fondamentales

et régulières, nécessite de fédérer toutes les composantes, de se coordonner avec les agences, fonds et programmes de l'ONU mais aussi avec d'autres acteurs régionaux et gouvernementaux. Il s'agit d'un véritable défi à relever dans des pays où l'état de droit est à reconstruire et où les intérêts des différents acteurs peuvent être divergents.

Un déploiement long de la composante police en raison d'une sélection minutieuse

Un certain délai s'écoule entre le moment où le Conseil de sécurité adopte une résolution et celui où la mission déploie réellement ses effectifs. L'ONU ne dispose pas de forces de police de réserve et sélectionne les candidats proposés par les États membres pour rejoindre la Police des Nations unies au regard des expertises requises par la Mission. Par ailleurs, le long temps de désignation du chef de la composante police, de son adjoint et de leurs proches collaborateurs (chef des opérations, coordinateur des FPU...) est particulièrement préjudiciable lors du démarrage d'une Mission. Le commandement de la composante police doit être présent immédiatement, dès la mise en route de l'OMP, les policiers de la SPC n'étant qu'une mesure palliative.

Deux facteurs sont pris en compte lors des opérations de sélection. Le premier est la maîtrise de la langue du pays hôte : elle est primordiale pour la Police car elle



Une sélection rigoureuse qui prend en compte la féminisation des effectifs.

constitue un facteur déterminant pour la réussite des OMP. Elle permet de créer des liens de confiance avec les populations et les autorités nationales. La question de la participation des pays francophones aux opérations de maintien de la paix onusiennes est régulièrement évoquée en raison de la hausse significative du nombre d'opérations menées dans des pays francophones. Le second facteur est la féminisation, l'objectif de la Division Police étant d'atteindre un taux de 20 % de femmes dans les missions.

Enfin, sélectionner des unités de police constituées bien entraînées et équipées constitue également un véritable défi pour le Siège. Les unités de police constituées font l'objet d'une visite de pré-déploiement afin de vérifier leur conformité avec les normes onusiennes en matière de formation et d'équipement.

A titre d'exemple, le Conseil de sécurité a créé la MINUSCA par la résolution 2149 (2104) du 10 avril 2014 avec un début de mandat le 15 septembre 2014. Début avril 2015, un an après le vote de la résolution, la composante police n'était toujours pas au complet. Elle était composée de 216 policiers individuels pour 400 autorisés et de 1 251 policiers déployés au sein des 10 FPUS et 2 PSUs (Protection support unit) pour un potentiel prévu de 1680.

Des modalités d'emploi élargies

– L'emploi des technologies modernes (ex: les drones) entre dans l'exécution de certaines missions de surveillance. Certains pays craignent un détournement de l'utilisation de cette technologie au profit d'autres buts.

– De nouveaux dispositifs pour la MINUSCA : la mise en place de la Bangui task force qui est un dispositif inédit dans une OMP dans laquelle la composante police a le commandement exclusif d'une zone urbaine et commande en partie des contingents militaires ; l'accomplissement des tâches de substitution de souveraineté par l'application des mesures temporaires d'urgence (arrestations) et la création de deux Protection support unit chargées de protéger les personnalités.

Actuels projets engagés au Siège pour améliorer l'efficacité des OMP

Les Revues (examens) stratégiques en cours

la Revue stratégique des opérations de paix (OMP et MPS) : sur demande du Secrétaire général, un groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies a été constitué pour élaborer un rapport en vue de renforcer l'efficacité des OMP, la Revue « ONU et nouvelles technologies » : le rapport du panel d'experts sur les nouvelles technologies a été publié début mars 2015 et couvre l'ensemble des nouvelles technologies dont pourraient se doter les OMP. Le rapport indique que la technologie doit être considérée comme un élément stratégique et comme un impératif opérationnel.

Un cadre stratégique pour la Police des Nations unies

Entre 80 et 100 États fournissent des policiers pour participer aux OMP. Cette diversité constitue une richesse mais engendre également des défis : quelle approche retenir pour la mise en œuvre d'une formation ? Quel est le sens onusien du concept de police de proximité ? C'est pourquoi, la Division Police a développé un cadre structurant pour la police onusienne appelé Strategic Guidance Framework (SGF) qui sera composé d'un ensemble de documents stratégiques. Le 1^{er} février 2014 a été

publiée la Politique générale sur le rôle des Nations unies dans les OMP et des MPS (texte fondateur de la police onusienne) et 4 documents stratégiques sur les thèmes du renforcement des capacités et du développement de la police, de la formation et des opérations de police sont en cours de rédaction.

La réflexion sur une architecture de formation

La formation de prédéploiement des policiers au sein d'une OMP est une responsabilité nationale. Toutefois, l'ONU assiste l'État membre dans sa responsabilité en élaborant des manuels de formation permettant aux policiers avant leur déploiement, de bien connaître et comprendre les grands principes de l'Organisation. Actuellement, la formation de prédéploiement d'une unité de police constituée est en cours de validation.

Autres mesures récentes prises et réflexions en cours

La coopération intermission organisant le transfert momentané d'effectifs ou d'équipements vers une mission voisine où leur absence rend la situation critique (ex : 3 FPU transférées de la MONUSCO vers la MINUSS en décembre 2013), le Bureau du partenariat stratégique pour le maintien de la paix, nouvellement créé qui évalue les contingents militaires et policiers et diffuse les bonnes pratiques constatées dans les missions, la réflexion en cours sur la lutte contre la criminalité

organisée avec la mise en place de deux experts au Siège et la première évaluation réalisée en mars 2015 sur la reconstruction des capacités par la composante police au sein de la MINUSTAH, la MONUSCO et l'ONUCI démontrent la volonté de rendre les OMP toujours plus efficaces dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.



L'efficacité des OMP est une préoccupation majeure et permanente du Conseil de sécurité, du DOMP, du DAM et des États membres contributeurs de troupes et de policiers. La question du partage du fardeau à travers la contribution des Nations occidentales possédant une forte expertise et capacité policières est régulièrement évoquée. Or, c'est bien le refus des Occidentaux de contribuer substantiellement à ces opérations qui oblige les Nations unies à recourir parfois à des contingents ou des policiers limités en équipement, expertise, formation et motivation.



UNE PLACE A PART ENTIERE AU SEIN DES MISSIONS DE LA PAIX

La composante « Police » fait partie intégrante des opérations de maintien de la paix. Elle est appelée à fournir une assistance d'experts, à mener des évaluations opérationnelles, à entraîner et renforcer les services de police de l'État hôte par un appui technique et une aide à la planification stratégique.

Son action, inscrite dans un continuum « guerre - crise – paix » nécessite des modes d'action qui vont au-delà de ceux qui sont mises en œuvre par les composantes militaires classiques des OMP. Elle requiert une diversité d'expertises que peuvent apporter les forces de police à statut militaire. Un mode d'organisation et un système de commandement cohérents, la maîtrise de techniques policières, une pratique de formations paramétrables et une aptitude à s'inscrire dans une gestion de crise de basse ou de moyenne intensité délivrent une offre homogène et efficiente.

La Police ONU tire-t-elle bénéfice d'experts à statut militaire

par PASCAL CHAMPION

E

En cette année où les Nations Unies réforment en profondeur les opérations de maintien de la paix, certains signes illustrent et confirment la pertinence des forces de police à statut militaire dans la gestion de crises extérieures. Nous déclinons ce propos par l'examen de repères à l'échelle onusienne et à l'aune de l'exemple congolais.

UNPOL⁽¹⁾ ne cesse de croître depuis 25 ans, tendant vers la diversité et la robustesse⁽²⁾.

L'ONU déploie des experts de police dans le cadre de ses OMP depuis les années 60. Initialement, ceux-ci avaient seulement pour but de surveiller, d'observer et de faire des rapports. Dès les années 90, la police



PASCAL CHAMPION
général de gendarmerie,
chef de la composante
police-gendarmerie
MONUSCO - République
démocratique du Congo.

(1) UNPOL est une force de police de l'ONU qui est déployée dans le cadre d'opérations de maintien de la paix et dans un cadre politique selon les contextes.

(2) Paragraphe référence sur site web ONU UNPOL

a également été chargée d'un rôle consultatif et de tâches d'accompagnement et de formation, notamment afin de

permettre aux OMP de jouer un rôle de mécanisme correctif auprès de la police et des autres services nationaux chargés de l'application des lois.

Le besoin de contribuer à la mise en œuvre des mandats du Conseil de sécurité a considérablement augmenté. Le nombre d'UNPOL, policiers et gendarmes, déployés en maintien de la paix est passé de 6 000, en 1995, à plus de 12 000 en 2014.

Aujourd'hui, UNPOL est appelée à fournir une assistance d'experts, mener des évaluations opérationnelles, entraîner et renforcer les services de police de l'État hôte, élaborer et adapter des directives



Champion

Un assemblage d'expertises issues de corps de polices civiles et à statut militaire pour faire face à des scénarios mouvants.

techniques, aider les services nationaux de police dans leur planification stratégique et leur fournir un appui technique.

Ces missions sont celles de la police a sein de la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo) dans le cadre de la résolution 2211 (26 mars 2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies, déclinées en 3 piliers : protection des civils, restauration de l'autorité de l'État, mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région (24 février 2013) portant notamment la réforme du secteur de sécurité et la régularité des élections.

Les OMP doivent impérativement évoluer pour répondre au contexte actuel⁽³⁾

(3) 2 premiers paragraphes voir Press release SGNU 30 oct 2014.

Les OMP doivent évoluer afin de rester un outil

indispensable et efficace. Pour cette raison, le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, a annoncé, le 31 octobre 2014, l'établissement d'un Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix.

Le Groupe mène actuellement une évaluation complète de l'état des OMP ainsi que des besoins émergents et futurs. Il examine une large palette de questions, notamment la nature changeante des conflits, l'évolution des mandats, la planification, les droits de l'homme, la protection des civils,

l'uniformité des capacités des opérations et leur performance. La dernière grande évaluation externe des OMP avait été menée en 2000 sous la direction de M. Brahimi.

Les missions actuelles sont appelées à affronter des conflits politiques complexes et difficiles, souvent dans des conditions précaires de sécurité où les OMP sont directement ciblées. L'ONU examine donc actuellement l'évolution des attentes et les protocoles avec lesquels elle pourra faire avancer la paix, aider les pays en conflit et veiller à ce que ses OMP demeurent et efficaces dans un contexte mondial en pleine mutation.

De multiples besoins et axes de progrès apparaissent⁽⁴⁾. Plus que jamais, l'ONU est confrontée à des cycles de violences répétées nécessitant des capacités robustes et notamment policières. Elles vont au-delà des seuls modes d'action des composantes militaires des OMP qu'elles doivent être mesure de compléter. En République démocratique du Congo (RDC), le constat est désormais largement partagé au plus haut niveau de la MONUSCO, s'agissant

(5) Groupe rebelle, considéré comme une organisation terroriste, opposé au gouvernement ougandais. Opérant en Ouganda occidental, il dispose de bases arrière en République démocratique du Congo.

par exemple de maîtriser différents groupes armés tels qu'ADF (Allied democratic forces)⁽⁵⁾ ou le FDLR (Front

démocratique de libération du Rwanda). Les conflits sont de plus en plus concentrés dans des États faibles, faillis, dont l'autorité est limitée⁽⁶⁾. Une lecture rapide des

(6) TORs for Peace Operations Review Panel.pdf

considérons de paragraphes du nouveau mandat de la MONUSCO montre quel type de capacités s'avère nécessaire, suggérant leur inscription dans continuum «guerre - crise – paix». Selon le Conseil de sécurité, malgré un certain nombre de progrès tangibles qu'il convient de porter au crédit de cet immense pays, l'est de la RDC continue d'être le théâtre de conflits récurrents et de violences persistantes perpétrées par des groupes armés tant nationaux qu'étrangers. Cette région vit une crise préoccupante sur les plans humanitaire et de la sécurité, un niveau élevé des violences, des violations des droits de l'homme, du droit international, des attaques dirigées contre la population civile, des violences sexuelles généralisées, des déplacements massifs de civils, des exécutions extrajudiciaires et des arrestations arbitraires. Cet aperçu constitue un exemple, parmi d'autres, susceptible d'entrer en résonance avec les analyses du général Watin-Augouard : « Si le gendarme n'est pas un combattant, il peut participer à des opérations qui, dans leur phase

(7) Général d'armée Marc WATIN-AUGOUARD, De l'identité de la gendarmerie, 18 juin 2008, page 36.

paroxystique, se situent dans "l'infra-combat" ou le "péri-combat".»⁽⁷⁾

Actuellement, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, dans certains cas l'Assemblée générale, déploient des opérations selon des approches qui changent. Comme indiqué par le Secrétaire général, le 11 juin 2014, la majorité des personnels de terrain travaillent aujourd'hui dans des pays où des combats sont en cours et sont les cibles d'attaques dont le nombre va croissant. Au cœur de ces conflits, les bérets et casques bleus sont appelés à protéger les populations civiles. Dans certains cas, ils se voient confier des

(8) TORs for Peace Operations Review Panel.pdf

(9) Cf Capstone doctrine page 19

(10) TORs for Peace

mandats robustes⁽⁸⁾ qui prévoient l'emploi de la force au niveau tactique⁽⁹⁾, ainsi que des capacités pour

répondre aux menaces y compris les attaques asymétriques et attaques non conventionnelles⁽¹⁰⁾.

C'est ainsi que la MONUSCO a été dotée de drones non armés, initialement utilisés par les militaires et les humanitaires. En mai 2014, UNPOL a initié des missions à vocation policière en ayant recours à ces nouvelles technologies : surveillance aérienne des volcans actifs du Kivu, de l'aéroport et des zones criminogènes de la ville de Goma (plus d'un million d'habitants) et des camps de réfugiés où peuvent se fondre des membres des groupes armés. UNPOL a également mis ces drones en œuvre en zone rurale et connaissant des situations dégradées. Ils

ont servi à l'établissement de dossiers d'objectifs sur les trafics illicites de ressources naturelles contrôlés par des bandes armées parfois liées à des réseaux de criminalité organisée nationale ou transnationale, la détection de barrières illégales de « péage », parfois tenues par des militaires et policiers locaux.

Une extension des missions de drones est également prévue à Beni au Nord-Kivu, fief des ADF, où UNPOL a mis en place en 2014 un modèle expérimental de partenariat et soutien à la police congolaise saluée par les élus, la société civile et la population pour ses résultats. Ce programme nommé SOLIB (stratégie opérationnelle de lutte contre l'insécurité à Beni) a été piloté par l'adjoint au chef de la composante police qui est un haut gradé de la gendarmerie du Sénégal. Evoquant les moyens d'améliorer la lutte contre les ADF dans la région de Beni, l'un des principaux responsables de la MONUSCO considère que, dans ces régions difficiles au plan géographique, stratégique-politique et tactique, « nous avons besoin de gendarmes pour contrer ces groupes », qualifiés de plus en plus fréquemment de mafieux et non plus de combattants impliquant un traitement militaire. L'auteur estime pour sa part que l'apport de services de police à statut militaire, conjugué à différentes expertises, militaires, policières et civiles, apporterait une plus-value certaine dans

un tel contexte. Ce paysage hybride et les besoins qui en découlent n'est pas sans rappeler le commentaire du Général Watin-Augouard, évoquant « *les liens d'interdépendance entre la défense et la sécurité intérieure (lesquels) appellent une combinaison des savoir-faire qui, pour la gendarmerie, est un mixage des pratiques*

(11) Général d'Armée Marc Watin-Augouard, *Ibid.*, page 35

professionnelles policières et militaires⁽¹¹⁾ ».

De façon plus précise, dans le cadre de cette revue des OMP, plusieurs États membres, dont la France, considèrent que les capacités de planification et de traitement de l'information des missions doivent être renforcées notamment afin de permettre une déclinaison cohérente des mandats en concepts puis en ordres d'opérations. Cette démarche intellectuelle, cette expertise de planification, bien qu'en développement dans les organisations civiles, reste globalement plus répandue au sein du métier militaire et peut constituer l'une des plus-values de nos institutions au regard des besoins pressants dans les OMP.

Le Conseil de sécurité met l'accent sur la fonction policière : cela crée-t-il un espace pour le statut militaire ?

Pour la première fois de son histoire, le 20 novembre 2014, le Conseil de sécurité a dédié un texte, la résolution 2185, à la police des Nations Unies. Il acte

clairement l'importance de la fonction policière : il reconnaît le rôle de plus en plus important joué par les composantes police, qui font « *partie intégrante des opérations de maintien de la paix* » (sic). Il décide d'inscrire au mandat des OMP des fonctions de police auxquelles seront confiées des tâches claires, crédibles et réalistes et de leur accorder des ressources suffisantes.

Le Conseil officialise dans le texte de la résolution des besoins et des objectifs qui constituent autant d'opportunités pour les forces de police à statut militaire, compte tenu de la diversité des expertises requises. Il prend en compte les prérequis suivants : les tâches confiées à UNPOL et liées au maintien de l'ordre sont de plus en plus variées et complexes. Les composantes police peuvent être constituées aussi bien de policiers en tenue que d'experts de la police en civil. Elles font face à de nombreuses difficultés et ont besoin de compétences et de matériels spécialisés. Les États Membres sont invités à fournir des effectifs de police dotés des compétences professionnelles, de l'expérience et du savoir-faire nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées, alors même que les opérations se déroulent dans des environnements plus dégradés.

Ce dernier point est d'ailleurs repris dans le document *UN police en route vers*

2020 : une vision et une stratégie pluriannuelle édité par la Division police du Département des opérations de maintien de la paix, en mars 2014 : la police des Nations Unies devra identifier et recruter les expertises spécialisées nécessaires à l'accomplissement des mandats et soutenir leur développement en partenariat avec les pays contributeurs. Cette stratégie postule que les conflits et les environnements sont devenus très variés ce qui requiert une diversité de réponses et de configurations policières.

De façon plus générique, la police des Nations Unies manque significativement d'effectifs (elle accusait 20% de sous-effectif en 2014) et de compétences spécifiques. Elle se trouve donc en position demandeuse quantitativement et qualitativement.

D'une certaine façon, la résolution 2185 indique implicitement qu'UNPOL est actuellement sous-estimée, sous-employée dans les OMP. Par une certaine homothétie, les polices à statut militaire peuvent faire l'objet d'à priori et de raccourcis, comme en témoigne un opuscule sur la réforme de la police nationale congolaise, où l'ancien temps, décrit comme critique, se caractérisait notamment « *par une multiplicité de polices, dont certaines à statut militaire* ». Une des trois valeurs cardinales de l'ONU, le respect pour la diversité, pose

cependant le principe de juger sur la valeur ajoutée et non selon des schémas préconçus.

Un « système » robuste, venant enrichir la diversité des Nations Unies

Au vu de ce qui précède, quid de la pertinence des forces de police à statut militaire dans la gestion de crises extérieures ou, pour citer une formule différente, de la pertinence d'une force armée dédiée principalement à la sécurité

(12) Ces distinctions sémantiques ont leur importance, comme expose dans « De l'identité de la gendarmerie, 18 juin 2008 ». La cadre de cet article ne permet pas de détailler la question.

intérieure qui puisse être engagée sur les théâtres extérieurs⁽¹²⁾?

L'attaché militaire adjoint américain à l'ONU indiquait lors d'un voyage officiel au Congo, le 10 avril dernier, la nécessité d'experts gendarmerie dans les OMP. Malgré le caractère quelque peu anecdotique de cette discussion, le propos illustre un sentiment régulièrement exprimé par des interlocuteurs dont la qualité permet d'apprécier le propos à sa juste valeur.

Nous souscrivons volontiers à l'idée que la pertinence de telles institutions dans les OMP ne s'explique pas par un simple catalogue de compétences données, additionnées, accolées les unes aux autres. Elle s'exprime davantage « *par leur nature, par les modes d'organisation, par le système de commandement, par les techniques et moyens mis en œuvre, par l'aptitude à s'inscrire dans une*

gestion de crise de basse ou de moyenne intensité », l'ensemble constituant un tout homogène et indissociable, tel que nous le suggère le mémoire sur l'identité de la gendarmerie plusieurs fois cité.

Les Nations Unies tirent une partie de leur force de la diversité, qu'elles ont érigée en valeur cardinale de l'Organisation, en l'associant au professionnalisme et à l'intégrité. Cette immense diversité à l'échelle planétaire n'est pas toujours évidente à concilier avec l'homogénéité idéalement espérée pour la conduite des opérations de maintien de la paix. Cependant, le contexte actuel peut être considéré comme favorable quant à l'intégration renforcée de forces de police à statut militaire ou civiles dans les opérations des Nations Unies.

L'AUTEUR

Diplômé de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr, breveté du Collège interarmées de Défense (2002), le Général Pascal Champion détient une licence de criminologie appliquée (université de Cambridge) ainsi qu'un diplôme du strategic command course (niveau terminal de la police britannique). Après un parcours partagé entre les commandements de terrain, la formation et la coopération internationale au sein de la gendarmerie nationale, il occupe les fonctions de Chef de la Mission prévention et sécurité routières du ministère de la Défense en France en 2010 puis il devient le 7 janvier 2014, chef de la Police MONUSCO.

OPÉRATIONS SOUS MANDAT INTERNATIONAL ET FORCES DE POLICE À STATUT MILITAIRE



Rôle et place de la gendarmerie dans les opérations de stabilisation

p. 83

par Laurent Phillipona



Les forces de gendarmerie en Afghanistan ou une singularité capacitaire modélisable

p. 91

par Jean-Pierre Chesnel



De l'intérêt de la planification des opérations civiles internationales

p. 97

par Xavier Denis



Une méconnaissance du modèle gendarmerie dans les opérations internationales de maintien de la paix

p.107

par Jean-François Voillot



EUCAP SAHEL : le conseil et la formation au centre d'une stratégie de restauration de l'autorité publique

p. 115

par John Veneau



EUCAP Sahel Niger, une mission dans un environnement non chaotique mais menacé

p. 119

par Jean-Frédéric Sellier



Polices militaires en Opérations Extérieures : une capacité à développer

p. 125

par Sébastien Dhourdain



Militaires en OPEX et fonctions de police : enjeux professionnels entre doctrine et évolution des concepts

p. 131

par Sébastien Jakubowski



Le suivi psychologique des personnels déployés en OPEX

p. 137

Entretien avec Pascal Barre

Rôle et place

de la gendarmerie dans les opérations de stabilisation

par **LAURENT PHILIPONA**

L

Les Forces de police à statut militaire (FPSM) demeurent en OPEX un outil pertinent pour remplir un large éventail de missions dans le cadre des réformes des systèmes de sécurité des États faillis et des missions de maintien de la paix. L'émergence d'un nouveau cadre doctrinal au sein de l'OTAN dit de *Stability Policing* pourrait dans cette perspective permettre d'améliorer la lisibilité de son action et participer à la promotion de son modèle à l'international.



LAURENT PHILIPONA

DGGN - SDDOPP
Bureau Défense et
Sécurité Nationale

Le rétablissement de la sécurité au profit des populations : objectif politique principal des missions de stabilisation⁽¹⁾.

La physionomie des opérations

(1) La « stabilisation » est un concept international relatif au continuum de gestion de crise sur les TOE. Cette phase suit la phase de réponse initiale d'« intervention » et précède celle de « normalisation ».

extérieures auxquelles la France participe, seule ou en coalition, a beaucoup évolué au

cours des 20 dernières années. Comme le rappelle le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013 (LBDSN), nombre d'opérations de gestion de crises sont aujourd'hui conduites dans des états faillis ou affaiblis face à un adversaire irrégulier, résilient et déterminé. Elles nécessitent une réponse fondée sur une stratégie globale au sein de laquelle les problématiques civiles et militaires se mélangent.

Que ces crises soient la conséquence d'une déstabilisation politique en République Centrafricaine, d'une intervention étrangère au Mali ou d'une catastrophe naturelle à Haïti, elles se caractérisent toutes par un symptôme commun : la disparition ou l'affaiblissement de l'appareil d'État et



Patrouille dans une localité combinant les acteurs utiles à l'acquisition du terroir.

une incapacité plus ou moins grande à assurer ses fonctions régaliennes, en commençant par la sécurité.

Dans cette situation, l'objectif politique qui s'impose est de rétablir puis de maintenir les conditions de sécurité nécessaires à la reprise d'une activité normale. Il s'agit davantage de contraindre l'adversaire à déposer les

(2) Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2013, p. 84.

armes que de rechercher sa destruction⁽²⁾.

Schématiquement, toute intervention militaire de gestion de crise s'inscrit dans un continuum d'opérations à conduire jusqu'au succès stratégique. Ainsi, à la

phase initiale d'intervention, dont l'objectif est d'imposer la décision militaire, succède la phase majeure dite de stabilisation, pour permettre de déclencher « *dès que possible, un processus de normalisation, en particulier dans le domaine de la sécurité, afin de progressivement transférer les responsabilités de la force*

(3) Cité par le colonel Philippe Coste in Revue Doctrine, n° 12, Mai 2007, p 12

vers une autorité reconnue »⁽³⁾.

Au-delà d'un soutien actif à la population (secours sanitaire, reconstruction, désarmement...), la phase de stabilisation comprend divers types d'actions à mener.

Elles comprennent notamment des actions de sécurisation qui visent à contrôler le milieu et à assurer une liberté de mouvement généralisée, des opérations de sécurité publique (protection des personnes et des biens, restauration de l'ordre public) et un travail de renseignement. C'est précisément pour atteindre cet objectif de sécurisation, lorsque la situation est dégradée, que l'emploi des FPSM en appui des autres Forces Armées (FA) est pertinent.

L'impasse capacitaire pour mener des missions de police en situation dégradée.

Pour rétablir la sécurité sur les théâtres d'opération extérieure (TOE) la plupart des nations ne disposent que de deux types de forces : les FA traditionnelles et les forces de polices civiles (CivPol). Les retours d'expérience des opérations menées au cours des deux dernières décennies tendent à démontrer que si elles sont pleinement efficaces lors des phases d'intervention et de transition, aucune des deux n'apparaît totalement adaptée pour agir au contact direct des populations, voire s'immerger en leur sein en situation dégradée.

En effet, une fois réalisées la reconquête des espaces et la neutralisation de la menace située en haut du spectre, le maintien visible sur le terrain de troupes lourdement armées, circulant sous blindage, peu habituées à agir au sein des populations, suscite généralement un

sentiment d'hostilité à l'égard de soldats considérés au fil des jours comme des occupants⁽⁴⁾. Or, le soutien de la population à la Force

(4) DIA 3.4.5 Contribution des forces armées en stabilisation, février 2010, p 20

est justement le pivot stratégique sur lequel repose le succès de la mission. Afin donc de préserver le capital acquis par les forces armées en début d'intervention, de garantir la pertinence de l'outil militaire et d'éviter toute forme de confusion dans l'esprit du soldat quant au comportement à adopter face aux provocations inévitables de la rue, il est indispensable de dissocier autant que possible les fonctions policières et militaires. Le recours à des forces spécialisées pour agir sur le spectre policier s'impose donc comme une évidence.

À l'inverse, si l'acceptation par les populations des CivPol est généralement beaucoup plus élevée, et si leur capacité à faire le lien avec les forces de sécurité intérieures locales est plus évidente dès lors que la situation est en voie de normalisation, ces mêmes forces se sont révélées souvent peu adaptées pour intervenir dans l'urgence et en situation dégradée pour trois raisons majeures⁽⁵⁾.

(5) Center for Strategic Research, The public security challenge and international stability police units, Mickael J. Dziedzic, décembre 2003.

La première est liée aux difficultés de déploiement. En effet, la phase d'intervention peut être très brève et le besoin en forces de sécurité, capables de faire face aux vagues de violence civiles



Pheippona

Un partenariat étroit avec les autorités locales a permis à la police afghane de constituer une alternative à la justice des Talibans.

(règlements de compte, émeutes, pillages, nettoyage ethnique...), se révélera nécessaire dès les premiers jours de l'opération. Or, si le vivier de forces civiles disponibles existe, les CivPol ne disposent généralement pas des structures logistiques, ni des matériels nécessaires pour s'intégrer rapidement et efficacement dans une projection au sein des FA.

La seconde faiblesse de ce type d'unité tient dans l'inadéquation entre la nature de l'adversaire et les moyens, tant humains que techniques, pour lui faire face. Les CivPol sont entraînées et équipées pour agir en effectif réduit et autonome sur des missions de lutte

contre la délinquance. Même dans leurs nations d'origines, elles sont le plus souvent relevées par d'autres types de forces, dès lors qu'il s'agit de faire face à des situations fortement dégradées. Aussi, dans des pays faillis ou très affaiblis, où le risque d'affrontements armés est réel même au cours d'une mission de maintien de l'ordre, leur déploiement ne peut se concevoir que sous protection militaire permanente et perd dès lors tout ou partie de son intérêt.

Enfin, la troisième raison qui relativise l'engagement des CivPol à ce stade est l'absence de structures institutionnelles locales, notamment judiciaires, capables de relayer le travail policier. Il est bien

évident que si la justice n'est pas en mesure de traiter les personnes interpellées, non seulement le travail initial perd tout son sens mais au-delà la crédibilité et la légitimité même des forces est remise en question.

L'alternative crédible des forces de police à statut militaire

Pour combler ce vide capacitaire relatif

(6) Il s'agit essentiellement de celles réunies au sein de la FGE : France, Italie, Espagne, Pays-bas, Portugal, Roumanie.

(7) En fonction des organisations internationales, il existe plusieurs types d'unités constituées de police. On retient principalement les « Formed Police Unit » (ONU et UE) / les « Integrated Police Unit » (UE et FGE) / les « Multinational Specialized Unit » (OTAN). D'un volume variable mais partageant des compétences très proches, elles se distinguent essentiellement en terme de chaîne de commandement et de capacité à être employées en contrôle de foule (MO/RO). Source Colonel Cholous, EUPST.

lors des opérations de stabilisation, plusieurs nations européennes⁽⁶⁾, dont la France, ont choisi d'engager au côté des FA leurs forces de police à statut militaire en unités constituées⁽⁷⁾.

D'une culture militaire leur permettant d'être interopérables avec les FA

conventionnelles, habituées à agir au cœur de la population civile pour les missions de sécurité et d'ordre publics, capables d'une réelle réversibilité leur permettant d'assurer leur autodéfense dans des situations d'affrontements armés ou de forte menace terroriste, les FPSM présentent de nombreux atouts pour instaurer une sécurité au bénéfice des populations civiles lors de situations dégradées ou précaires. Cet avis, partagé

par les nations qui disposent de ce type de force, fait également consensus

(8) European center for Security studies, Police primacy : the challenges of developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations, James Wither et Thilo Schroeter p 13

auprès de celles qui n'en sont pas pourvues⁽⁸⁾.

Toutefois, le volume forcément limité des contingents de FPSM ne permet d'envisager la substitution aux forces locales qu'en cas d'absolue nécessité, à l'intérieur de périmètres réduits et sur des durées

(9) « La gendarmerie doit privilégier les engagements courts et ciblés, aussi souvent que possible en « first in / first out », pour accompagner l'ouverture des théâtres » - GA Denis Favier, DGGN, 25 mars 2014 in blog De vous à moi.

n'excédant pas quelques mois⁽⁹⁾. En revanche, les missions d'appui aux forces de polices

locales, de formation des futurs cadres des forces de sécurité intérieure et de conseil aux autorités constituent le cœur du spectre missionnel pouvant être confié aux FPSM et produisent sur le terrain des résultats très positifs en termes de sécurité pour les populations.

La mission réalisée par les gendarmes français en Afghanistan dans la province de Kapisa et le district de Surobi entre 2009 et 2013 est à ce titre exemplaire, tant en termes de diversité d'actions

(10) Revue de la Défense Nationale, Vers une gendarmerie afghane – Colonel Olivier Kim, n° 269 Avril 2014.

réalisées que de résultats obtenus⁽¹⁰⁾.

Engagés au sein d'un contingent de la Force de gendarmerie européenne (FGE), les gendarmes français ont participé à la

formation initiale de plus de 10 000 policiers de l'ANCOP (Afghan National Civil Order Police) et de l'AUP (Afghan Uniform Police), forces comparables en termes d'emploi aux gendarmeries départementale et mobile.

Parallèlement, ils ont également conduit des missions d'appui au profit des forces de sécurité intérieure afghanes selon un éventail de dispositifs d'accompagnement, de contrôle et de tutorat au sein de POMLT (*Police Operational Mentoring and Liaison Team*), devenues en 2011 les PAT (*Police Advisory Team*). Un appui spécialisé a également été fourni à différents niveaux, tant en police judiciaire (appui du GIGN pour certaines opérations judiciaires à risques) que scientifique (équipe WIT).

Enfin, au niveau stratégique, des officiers généraux et supérieurs de la gendarmerie ont également assuré des fonctions de conseillers auprès des autorités afghanes, notamment auprès du général Païkan Zamaray, commandant en chef de l'ANCOP, et au sein des organes de l'OTAN chargés de la formation (NTMA, NATO Training Mission for Afghanistan).

Pour autant, l'engagement de la gendarmerie en opération de stabilisation ne peut s'envisager que dans le cadre plus large d'une opération militaire interarmées, voire interalliés. La prise en compte essentielle de l'interministérialité et l'intégration des opérations dans une

approche globale sont désormais des considérations comprises par tous les partenaires. La gendarmerie n'a ni la vocation, ni la prétention, ni les moyens d'opérer de manière isolée. Elle agit au contraire au sein d'un dispositif, appuyée et soutenue par les autres composantes, notamment pour assurer sa mobilité, son soutien logistique et sa protection par rapport à la menace « haut du spectre ». Possédant des compétences complémentaires, la gendarmerie en OPEX n'est qu'un outil spécialisé mis à la disposition du chef d'état-major des

(11) DIA 3-18 Emploi de la Gendarmerie en OPEX, CICDE, 2013.

armées pour concourir à l'atteinte de ses objectifs.⁽¹¹⁾

D'autre part, l'appropriation des missions de police par les forces locales reste la finalité centrale de toute mission de stabilisation. L'action de la gendarmerie ne peut se concevoir que dans cette perspective. Pour atteindre cet effet, il est avant tout nécessaire de procéder à une identification précise des besoins des populations, des ressources disponibles et des mentalités. Il faut aussi élaborer un schéma progressif de transition avec les autorités locales. À ce titre le rôle des officiers de gendarmerie placés tant auprès de l'échelon stratégique (Centre de planification et de conduite des opérations de l'MA - CPCO) que du commandement de la force (COMANFOR) est déterminant. Il leur appartient en effet de conseiller les différents niveaux de

commandement de l'opération sur l'emploi de la composante gendarmerie au regard de ses capacités puis de veiller à la coordination avec les autres acteurs militaires et civils.

Un cadre doctrinal lacunaire en passe d'être comblé.

Bien que la gendarmerie nationale ait participé concrètement à une multitude d'opérations depuis les années 1980 (Liban, Cambodge, etc.) et plus activement encore à de nombreuses missions de stabilisation depuis le premier de ses déploiements au Kosovo en 2001, notamment au sein de la FGE, l'emploi de la gendarmerie dans ce cadre précis ne reposait, jusqu'à une récente publication du Centre interarmées de concepts, de doctrine et

(12) Ibidem

d'expérimentation (CICDE)⁽¹²⁾, sur

aucune doctrine de niveau opératif ou stratégique particulière.

À partir de 2012, un long travail au sein de l'OTAN a permis une reconnaissance de la spécificité de l'emploi des FPSM en opération de stabilisation. Cette initiative a donné lieu à la rédaction d'un nouveau document de doctrine intitulé « *Allied*

(13) AJP 3.22 « Allied Joint doctrine for Stability Policing » (pas encore promulgué)

Joint doctrine for Stability Policing »⁽¹³⁾

qui présente le spectre des missions

pouvant être confiées aux FPSM et que l'on peut traduire comme étant

« ...l'ensemble des actions de police

réalisables en appui ou en substitution (si nécessaire) des forces de sécurité intérieures locales, contribuant à la restauration (ou au maintien) de l'ordre public, de la sécurité, de l'état de droit, de la protection des droits de l'homme, nécessaires au développement d'une paix durable ».

Selon cette doctrine, le *Stability policing* vise à établir le meilleur climat sécuritaire possible en impliquant la population et l'ensemble des acteurs œuvrant à sa sécurité. Conformément au concept d'approche globale déjà évoqué, l'OTAN doit ainsi permettre la mise en œuvre d'une police locale « *aussi civile que possible, et pas plus militaire que nécessaire* ».

Faisant référence de manière explicite aux forces de gendarmerie (gendarmerie type forces), le document souligne leur totale légitimité à conduire ce type de mission. Il souligne également la nécessaire coopération de l'OTAN sur ce spectre missionnel avec d'autres acteurs internationaux, au premier rang desquels figure l'UE.

A lors que la doctrine « Stability Policing » est sur le point d'être communiquée officiellement aux Etats et qu'elle sera vraisemblablement adoptée dans le courant de l'année 2016, un centre d'excellence dédié à ce concept et auquel la France entend participer ouvrira ses portes cette année à Vicenza, le *NATO Stability Policing Center of Excellence*.

L'AUTEUR

Le LCL Philipona Laurent, officier de gendarmerie issu de l'ESM Saint-Cyr, a notamment participé aux récentes opérations extérieures en RCA, en Afghanistan et au Kosovo avant de rejoindre le bureau de la Défense et de la sécurité nationale à la direction générale de la gendarmerie nationale.

Les forces de gendarmerie en Afghanistan ou une singularité capacitaire modélisable

par JEAN-PIERRE CHESNEL

D

De 2009 à 2013, la gendarmerie est engagée en Afghanistan, aux côtés des militaires français des trois armées. Plus de 1200 militaires de l'arme ont servi sur ce théâtre avec un déploiement simultané allant jusqu'à 210 gendarmes. Cet engagement s'est opéré dans trois directions principales : l'insertion d'officiers au sein de l'état-major de l'OTAN, de l'ISAF (*International Security and Assistance Force*) et l'encadrement de centres de formation de la police afghane suivi d'un monitoring de ses unités sur le terrain.



JEAN-PIERRE

CHESNEL

Colonel de gendarmerie, commandant les forces de gendarmerie en Afghanistan de juillet 2012 à février 2013.

Il ressort que sur ce type de crise de haute intensité, la gendarmerie, en appuyant la stabilisation du pays par le développement d'une police nationale, apporte

son expertise à une coalition de culture essentiellement militaire. Elle fournit un outil supplémentaire à la disposition du chef militaire dans la lutte contre l'insurrection et pour le contrôle de sa zone d'opération. Cet engagement riche d'enseignements permet d'envisager une adaptation du modèle à d'autres conflits mais reste exigeant en termes capacitaires.

L'appui au développement d'une police nationale : une mission stratégique de stabilisation du pays.

L'une des conditions de la stabilisation de l'Afghanistan au moment de l'intervention occidentale déclenchée en 2001 était la création et la montée en puissance d'une police nationale afghane (ANP : afghan national police). En effet, dans cette guerre de contre-insurrection, il s'agissait, simultanément de défaire l'ennemi sur le terrain et de conquérir « les cœurs et les esprits ». La population pouvait choisir, à tout moment et dès le

début de l'intervention, entre le nouveau gouvernement officiel (et ses soutiens de l'OTAN) et les Talibans. En déclenchant l'opération militaire, l'OTAN devait apporter à la population de quoi satisfaire ses besoins les plus urgents, la convaincre de rester fidèle à sa cause et à celle du président Karzai par une politique de proximité aux effets immédiatement mesurables. L'OTAN appliquait le concept américain de « *counter-insurgency* », théorie développée notamment par le général David

(1) Le général David Petraeus a écrit le manuel de contre-insurrection de l'armée US. Il a commandé les forces de l'OTAN (ISAF) en Afghanistan.

(2) Essentiellement les écrits du colonel Trinquier et du lieutenant-colonel Galula qui s'appuyaient sur l'expérience vécue en Indochine et en Algérie. Le général Petraeus appelait Galula « le Clausewitz de la contre-insurrection ».

Petraeus⁽¹⁾. Ce dernier en avait tiré l'essentiel de la substance des écrits des auteurs français des années 1950-1960⁽²⁾ qui soulignaient l'importance de la simultanéité de

l'effort militaire et de la conquête de l'adhésion de la population.

C'était là un concept nouveau d'utilisation des forces de gendarmerie, notamment par rapport aux opérations vécues précédemment (Balkans) qui procédaient par phases successives (guerre-stabilisation-reconstruction). La gendarmerie française devait donc jouer un rôle de premier plan car elle participait directement, dans une approche globale et intégrée, à la réalisation d'un des objectifs majeurs de la contre-insurrection. C'était un centre de gravité de l'opération de l'OTAN qui était clairement identifié dans la conduite des opérations. Cette conquête passait en

particulier par la restauration d'une justice de proximité et la professionnalisation des forces de sécurité. Trop souvent jusqu'alors, une police corrompue, peu efficace et une justice guère accessible, pouvaient faire paraître la justice talibane, rapide et pragmatique, comme un recours avantageux, en particulier pour résoudre

(3) On observe en Afghanistan de nombreux conflits de voisinage liés surtout à la propriété de la terre, pouvant aboutir à de sanglants règlements de comptes.

les petits conflits locaux⁽³⁾. C'était d'ailleurs de cette façon, après le reflux soviétique, que les

Talibans s'étaient approprié les cœurs des Afghans face à l'anarchie régnante et aux exactions des petits chefs de guerre. Il fallait donc former une police renaissante et l'accompagner lors de ses premiers pas sur le terrain dans les zones et au rythme des opérations militaires. Il était impensable de gagner militairement tout en perdant la confiance des populations.

Un engagement complet sur le spectre de l'aide aux Forces de sécurité intérieure.

Dans la formation, la gendarmerie s'est engagée résolument en prenant la responsabilité de deux centres d'instruction de la police afghane. L'un était implanté dans le Nord du pays, à Mazar-e-Sarif et le second, centre national de formation de la police afghane, dans la province sensible du Wardak, à 80 kilomètres au sud de Kaboul. Sur chaque site, un officier français commandait un détachement de cadres et formateurs internationaux, provenant essentiellement de forces de type gendarmerie (gendarmerie française, guardia civil, garde nationale républicaine portugaise, gendarmerie roumaine...). Dans

ces centres de formation initiale, il fallait avant tout former les futurs formateurs afghans, les faire accéder progressivement à une totale autonomie mais aussi conseiller les cadres dans les missions de planification, de soutien et de gestion des ressources humaines. Le niveau atteint par les instructeurs afghans a été surprenant et deux signaux ont révélé la qualité de l'engagement des gendarmes :

- outre la formation initiale des policiers, ces centres ont été les premiers, sous l'impulsion des officiers français, à délivrer des stages destinés aux commandants de compagnies et de bataillons ;

- le centre national du Wardak a été le premier identifié par l'OTAN comme pouvant accéder à une autonomie complète. Les cadres français, portugais, roumains et tchèques ont

(4) Le désengagement complet était prévu pour le 31 décembre 2014.

pu quitter le centre dès mars 2013⁽⁴⁾.

Sur le terrain, la gendarmerie a aussi accompagné la jeune police afghane, dans l'aire de responsabilité française, en Kapisa-Surobi. Elle s'est configurée en POMLT (*Police Operational Mentoring and Liaison Teams*) plus tard rebaptisées PAT (*Police Advisory Teams*). Ces équipes étaient constituées de pelotons de gendarmerie mobile renforcés de deux gendarmes départementaux. Évoluant dans la zone dévolue à la brigade française, la Task-force La Fayette, et sous son contrôle tactique (TACON), ces POMLT ont effectué un tutorat des principales unités de police de la province de Kapisa et du district de Surobi. Délivrant une instruction de qualité sur le

terrain (surveillance générale, checks-points) ou dans les casernes de la police (police judiciaire, Intervention professionnelle (IP), secourisme), assurant elles-mêmes leur protection rapprochée, ces unités ont obtenu des résultats remarquables. Ils ont notamment été rendus possibles par l'engagement de chaque POMLT au complet dans la mission de formation et de tutorat. Si, au départ, elle était conçue comme un peloton de gendarmerie mobile protégeant deux formateurs gendarmes départementaux, très rapidement, l'ensemble des gendarmes mobiles s'est impliqué dans l'instruction (armement, IP, secourisme) mais aussi dans le contact direct avec les policiers afghans et la population, démultipliant ainsi l'efficacité du dispositif. La POMLT, peloton complet de gendarmes-formateurs-combattants plutôt que deux instructeurs protégés par 18 combattants, est devenue un modèle du fait de la pertinence de sa démonstration sur le terrain. Dans l'aire de responsabilité française, les résultats sont substantiels. Très rapidement, certaines pratiques illégales, notamment le racket sur les contrôles de voie publique, ont disparu et le contact avec la population s'est développé. Les résultats en termes de procédures judiciaires ont été flagrants et soulignés par le procureur de Kapisa. Simultanément, des officiers de gendarmerie insérés dans l'état-major de l'ISAF participaient au développement des bonnes pratiques en matière de formation et de tutorat de la police afghane. Ils agissaient au sein d'un organisme plus militaire que policier en quête d'expertise dans ce domaine particulier. Le conseil au plus haut niveau, avec un général inséré, la coordination, l'élaboration des doctrines et l'écriture des programmes de formation ont placé les gendarmes au cœur de

la vie de l'ISAF. De même, le positionnement d'un colonel de gendarmerie comme conseiller

(5) L'ANCOP, *afghan national civil order police*, est l'équivalent afghan de la gendarmerie mobile.

du général commandant l'ANCOP⁽⁵⁾, mission

toujours assurée aujourd'hui, a permis de promouvoir le modèle français, notamment dans la gestion des crises et de l'ordre public. La gendarmerie a donc rempli en Afghanistan une mission aux conséquences stratégiques et même politiques. Une police efficace était le gage d'une justice à portée des habitants et une façon d'empêcher les Talibans de s'approprier la justice de proximité. Cette posture opérative n'a cependant pas empêché les gendarmes de jouer un rôle tactique particulièrement apprécié par le commandement militaire français de la brigade La Fayette.

La gendarmerie avec la Task-Force La Fayette : une mission tactique au profit du chef militaire.

Si l'emploi des gendarmes pouvait sembler distinct de la mission de combat de la brigade, le commandant de cette dernière a rapidement réalisé que les POMLT, dans leur mission stratégique de formation de la police afghane, étaient un outil supplémentaire à sa disposition pour atteindre ses objectifs.

Côtoyant autorités et Afghans de la rue, les gendarmes ont pu recueillir de nombreuses informations au cours de leurs missions. À titre d'exemple, les POMLT de Kapisa ont fait remonter plus de 200 fiches de renseignement au général commandant la brigade La Fayette lors des six derniers mois de leur mandat. Cet aspect de la

mission s'est particulièrement révélé lors du dernier mandat des POMLT, alors que les forces françaises menaient leur retrait planifié et progressif de Surobi et de Kapisa. Pendant ces six derniers mois, les POMLT ont appuyé physiquement le désengagement des forces françaises de Kapisa. Cette province devant être rendue aux forces afghanes en fin d'année 2012, de lourds convois logistiques étaient organisés régulièrement à destination de Kaboul. Chacune de ces missions de désengagement était l'occasion, pour les gendarmes, de « faire travailler » la police afghane sur la technique du check-point et du contrôle routier le long de l'axe logistique. Ainsi, l'itinéraire était-il jalonné, outre les points d'appui mis en place à distance de tir par la force, par une présence sur l'axe même de policiers afghans et de gendarmes français, qui pouvaient contrôler les véhicules suspects, réguler la circulation pour un passage fluide des convois et renseigner ces derniers sur l'activité sur l'axe. Les POMLT ont donc assuré à la force un appui à la mobilité tout le long du désengagement. Elles ont fait progresser « l'*afghanisation* » de la sécurité du pays en faisant prendre une part de plus en plus active aux policiers afghans, objectifs tactique et stratégique se rejoignant dans cette posture.

Cet appui à la mobilité s'est accompagné d'une participation directe à la lutte contre l'insurrection. Cela s'est fait dans un premier temps en encadrant les policiers afghans lors d'opérations de recherches et d'arrestations de personnes susceptibles de travailler au profit des Talibans



Colonel Chenel

Surveillance dans le secteur de Wardak

(opérations « *cordon and search* »). Cela se matérialisait aussi, pendant les derniers mois, par la coordination de trois capacités, lors de points de contrôle sur les principaux axes de Kapisa : les policiers afghans, mentorés par les gendarmes, mettaient en place un check-point. Les gendarmes, légèrement en retrait, effectuaient du ciblage et incitaient leurs homologues afghans à approfondir certains contrôles. Pendant que les gendarmes prenaient les éléments biométriques de l'individu contrôlé, une équipe spécialisée des armées exploitait la téléphonie du suspect. Par ce travail d'équipe, 44 personnes liées directement à l'insurrection ont été arrêtées et remises au procureur antiterroriste de Kapisa entre l'été et la fin du mois de novembre 2012.

Par le renseignement, l'appui à la mobilité et l'action contre l'insurrection, le détachement de gendarmerie a fourni un appui direct et permanent au commandant de la force française.

Des capacités spécifiques pour une réussite de l'engagement

Pour remplir sa mission, stratégique et tactique, la gendarmerie a dû montrer un modèle capacitaire allant bien au-delà des savoir-faire normalement attendus d'une force de police, fût-elle à statut militaire. En effet, les gendarmes des POMLT ont débuté leur travail dès le début de la prise en compte de sa zone d'opération par la Task Force La Fayette. De même, les gendarmes « instructeurs » ont été déployés dans le Wardak, zone à forte présence insurgée, en assurant eux-mêmes leur protection immédiate. Ce déploiement concomitant à celui des troupes combattantes était un facteur de réussite de la reconstruction du pays et donc de la mission globale de l'OTAN. Comme les autres militaires français, les gendarmes étaient donc exposés aux dangers spécifiques du théâtre afghan. À titre d'exemple, les POMLT de Kapisa et Surobi ont essuyé à plusieurs reprises des tirs directs lors de leurs interventions sur le terrain. Pendant l'été 2011, les gendarmes

du Wardak ont été la cible de plus de soixante tirs de roquettes en deux mois.

(6) IED : *Improvised Explosive Device*

(7) *Les tirs fratricides, de soldats ou policiers afghans contre des militaires de l'OTAN, appelés aussi Green-on-blue, ont provoqué la mort de plusieurs dizaines d'occidentaux, dont des soldats français, pendant la guerre en Afghanistan.*

Par deux fois, des IED⁽⁶⁾ ont explosé au passage des véhicules mis en œuvre par des gendarmes, blessant plusieurs d'entre eux dont un très

gravement. À cela, il fallait ajouter la menace permanente du tir fratricide⁽⁷⁾.

Outre les compétences propres au gendarme, au-delà de la formation militaire initiale, c'est bien un durcissement considérable des savoir-faire du combattant et du chef au combat qu'il a fallu mettre en œuvre avant chaque départ en mission. La conduite et la mise en œuvre technique et tactique des Véhicules de l'avant blindé (VAB), la maîtrise d'armes non utilisées habituellement (mitrailleuses 12,7 et Minimi, fusil d'assaut G36, lances-roquettes, etc.), la mise en œuvre de matériels radio nouveaux, les révisions tactiques du niveau du combattant individuel à celui de chef de section, les demandes d'appui d'artillerie ou aérien sans oublier une bonne formation au secourisme au combat et une solide préparation physique ont nécessité en moyenne 5 mois d'entraînement spécifique (MCP : mise en condition avant projection) pendant lesquelles les unités étaient neutralisées pour se consacrer à la préparation de leur future mission.

Le maintien de ces capacités par une formation initiale militaire, l'entraînement,

une rusticité entretenue (au CNEFG de Saint-Astier notamment), la formation des officiers au commandement (EOGN, École de guerre) mais aussi par l'existence d'unités spécialisées gardiennes de certains savoir-faire, comme le GIGN et le GBGM, conditionnent l'aptitude de la gendarmerie à pouvoir être projetée à nouveau dans les crises de haute intensité. Négliger ces facteurs priverait la France d'un poids politique dans la reconstruction des pays faillis et le commandement militaire d'un outil tactique précieux car l'intervention militaire ne se justifie que si elle apporte des solutions pour la reconstruction.

En ce sens, la présence de la gendarmerie contribue à l'efficacité de la force par son appui tactique mais, surtout, elle est un des gages d'acceptation de cette force par son rôle plus global, de niveau opératif, dans la restauration d'un état de droit. Accompagnant l'armée, elle en est tout à la fois un outil et une justification.

Enfin, le durcissement des unités par la participation à de telles opérations est un investissement, des scénarios extrêmes pouvant être envisagés tant sur des théâtres d'opérations extérieurs que sur le territoire national.

L'AUTEUR

Le colonel Jean Pierre CHENEL, actuellement adjoint du sous-directeur des compétences à la DGGN, a commandé les forces de gendarmerie en Afghanistan de juillet 2012 à février 2013 puis a occupé le poste d'attaché de sécurité intérieure à l'ambassade de France à Kaboul de mars 2013 à septembre 2014.

De l'intérêt de la planification des opérations civiles internationales

par **XAVIER DENIS**

L

Le déploiement, depuis une quarantaine d'années, de missions internationales de maintien de la paix a permis d'accumuler les enseignements, d'analyser et d'enrichir le corpus traitant de leur organisation et de leur

(1) Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (2000). http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/

conduite. En 2000, le rapport Brahimi⁽¹⁾ a structuré le processus de réforme de ces

opérations et a constitué une référence majeure en la matière. En effet, à cette

époque, il était apparu nécessaire de souligner les évolutions enregistrées (du maintien de la paix à la gestion de crises, de la relativisation des outils militaires à la prévalence des

instruments civils) pour mieux comprendre les ambiguïtés et les défaillances des concepts appliqués jusqu'alors, éclairer sur la complexité de telles opérations et prôner la rationalisation de leur conception et de leur mise en œuvre.

La planification : garde-fou et prolongement de la volonté politique

Le rapport contient nombre de constats sur la base desquels s'est construite une grande partie des doctrines de gestion de crises actuellement en vigueur dans les organisations internationales. C'est notamment le cas pour les opérations

civiles⁽²⁾ dont l'émergence, actée par le rapport, n'échappe pas aux conclusions mettant en exergue les efforts à consentir

en matière de définition des mandats et de planification des missions.

(2) Principalement les missions à dominante "Forces de sécurité intérieure (FSI)". En 2012, sur 47 missions internationales déployées (toutes organisations confondues), 35 comprenaient au moins une composante Police, pour un total d'environ 20 000 policiers.



XAVIER DENIS

Colonel, Integrated Strategic Planning Division
Crisis Management and Planning Directorate
European External Action



La formalisation de la volonté politique en objectif stratégique est la base d'une déclinaison opérationnelle cohérente.

Une question se pose : qui de la qualité d'un mandat ou de la planification précède l'autre dans l'ordre des conditions de succès ? On peut penser qu'un mandat clair, précis et réaliste suffit pour saisir tous les tenants et les aboutissants de la future opération civile. Ce serait d'abord méconnaître la réalité du contexte international et ensuite ignorer ce que la planification, lorsqu'elle est conduite en bonne et due forme, est susceptible d'apporter à la compréhension des enjeux.

L'expérience montre en effet que la nature même des décisions des organisations internationales sur l'engagement d'une opération les rend difficilement exploitables par ceux qui sont chargés de leur mise en œuvre. Non pas qu'elles soient volontairement incompréhensibles ou délibérément

confuses mais plutôt parce que la recherche du consensus - fondement et limite de l'action internationale - participe de leur élaboration. Cette démarche sine qua non les pousse à emprunter des formulations de portée générale, qui constitue le moyen d'y inclure toutes les positions exprimées. Elles peuvent parfois se limiter à une intention, un souhait. Au mieux, elles sont délivrées sous la forme d'une mission à accomplir, résumée aux tâches sur lesquelles les parties ont pu s'accorder. A l'inverse et en raison d'enjeux importants, il arrive qu'elles deviennent trop précises et qu'elles s'attachent à des détails laissant peu de place à une réflexion ultérieure. Au final, qu'il faille éclairer une décision ou s'en dégager, il n'est pas concevable que la formulation politique d'une action décidée dans le cadre international - autrement dit

un mandat - puisse fournir seule les éléments nécessaires à sa conception et à sa mise en œuvre.

Ni programmation, ni logistique mais une méthodologie répondant à une forte logique

En dépit de ce constat, le risque - mais aussi la tentation - sont grands de vouloir passer sans transition de l'expression de cette volonté à sa traduction

(3) Ce que les planificateurs américains dénoncent sous le vocable de "knee-jerk planning", tenant plus de la réaction impulsive que d'une conceptualisation raisonnée.

opérationnelle⁽³⁾. Les détracteurs de la planification des opérations civiles ont

longtemps considéré qu'un "mandat" était suffisamment explicite pour éviter de se lancer dans les méandres d'un exercice qu'ils dénonçaient comme inutile et abusivement bureaucratique. Sous l'impulsion des événements qui ont montré les limites, soulignées par le rapport Brahimi, de cette approche empirique et à la demande d'un certain nombre de leurs États membres, la majorité des organisations internationales se sont dotées de doctrines de planification. Si elles sont exhaustives pour ce qui concerne l'organisation des structures et la formalisation des procédures, elles ont peu abordé la "mécanique" de la planification en tant que démarche d'analyse des ambitions et de leurs moyens. Malgré les efforts consentis par les États - notamment par la France et sa gendarmerie nationale - pour renforcer et développer cette

expertise, il convient de souligner sa rareté.

Or, une esquisse de sa définition, l'examen de son cycle et l'analyse de sa terminologie montrent que la planification est un instrument simple à mettre en œuvre et accessible à un large public, à condition d'en expliquer et d'en démontrer la logique.

A défaut de donner tout de suite une définition de la planification, il est possible d'en cerner le sens par ce qu'elle n'est pas, ou pas seulement. La planification est souvent confondue avec des notions qui lui sont proches - voire qu'elle intègre ou qu'elle englobe - mais auxquelles elle est souvent ramenée de manière trompeuse et réductrice. Tout d'abord, rappelons que la planification ne peut pas se restreindre aux questions de logistique, travers habituellement relevé. Même s'il s'agit de considérations fortement structurantes sur lesquelles l'attention se porte naturellement, elles ne peuvent pas prétendre à elles seules résumer la planification. Pas plus qu'elle ne saurait être ramenée à un exercice de décryptage du futur - ce serait alors de l'anticipation - ou de définition de besoins à venir, ce qui relèverait davantage de la prospection. De manière récurrente, on note également une tendance à la confusion entre la planification et la programmation qui, pour la dernière, est l'organisation cohérente d'activités diverses, rassemblées dans un même



Gendarmerie / collection Xavier Denis.

Des lignes d'opérations bien ciblées débouchent sur des actions de terrain parfaitement inscrites dans les protocoles de tous les partenaires de la mission.

projet. Si la programmation est une partie de la planification, celle-ci ne se limite pas à cet exercice. Cette observation est également valable pour les instruments d'évaluation et de contrôle (benchmarking) qui, s'ils sont effectivement une composante de la planification - voire son ultime étape -, n'en constituent pas le cœur. Enfin, la planification n'est en aucun cas une interprétation de la décision politique, procédé qui consiste à mécaniquement transposer, sinon transplanter, des pratiques répétitives ou à appliquer des concepts au contenu suffisamment imprécis pour servir dans tous les cas de figure.

Ces amalgames conduisent à donner l'illusion d'une planification. De simples aménagements opérationnels ou logistiques ne peuvent pas prétendre remplir le même rôle ni apporter la même plus-value.

En effet, la planification est une démarche globale, à la fois méthode et processus, par laquelle une volonté d'ordre politique - comprendre le niveau où se prend la décision d'agir ou non - est transformée en finalités opérationnelles concourant toutes à cette volonté. Pour ce qui est de la méthode, la planification permet une approche analytique, par déclinaison successive, des intentions poursuivies, des voies à mettre en œuvre pour

atteindre les résultats escomptés et des moyens de leur évaluation. S'agissant d'un processus, elle établit et organise un dialogue itératif entre le planificateur et le décideur grâce auquel les deux interlocuteurs sont en mesure de valider la compréhension mutuelle de leurs approches et conceptions respectives. On comprend mieux pourquoi la planification devient d'autant plus pertinente dans un contexte international où, comme on l'a vu, il est impératif de caractériser les intentions et de soumettre la réflexion à l'arbitrage de la consultation. A ce titre, l'étude du cycle de la planification et de certains de ses termes est démonstrative de son apport à la conception d'une opération civile.

La clarification de l'objectif stratégique au cœur de la méthode

De manière très schématique et pour n'aborder que les points les plus

(4) Dans la mesure où la partie "processus" de la planification est suffisamment documentée.

marquants de la méthode⁽⁴⁾, on distingue deux

étapes génériques. La première étape est celle de la déclinaison du politique au stratégique, ce dernier étant le niveau de planification compétent pour proposer des options de missions susceptibles d'être confiées à l'opération. A ce niveau, il s'agira de tirer de la décision politique les éléments qui vont permettre d'en dégager les motivations et les intentions, en mettant en exergue le "pourquoi et le quoi" sous-jacents. Outre l'analyse

exhaustive de la situation et des événements ayant conduit à la décision d'agir, le planificateur va principalement s'attacher à (re)formuler les objectifs - politiques et stratégiques - assignés à l'opération puis à détailler la situation qui devra être atteinte à son terme, c'est-à-dire l'état final. Partant, une ébauche des modalités (tâches principales à mener, moyens à engager...) pourra être avancée, dans la mesure où il est fréquent que le décideur politique souhaite en être déjà informé, malgré l'aspect prématuré de toute évaluation précise à ce stade.

L'objectif stratégique, celui que l'opération devra atteindre, peut être considéré comme la clef de voûte de la méthode. Cet objectif dessine les contours, la portée, les limites et les priorités de l'opération, en même temps qu'il lui donne du sens et de l'intelligibilité par le lien qu'il établit avec l'objectif politique. Dans l'hypothèse d'une absence de corrélation, l'opération deviendra "orpheline" ou "hors-sol", considérant qu'elle qui ne s'inscrira pas dans la "vision" qui la justifie et risquera de se détacher de toute réalité. Cet aspect est particulièrement important pour les opérations civiles dont les contributions au projet politique sont parfois plus difficiles à cerner que celles des opérations militaires, les rendant davantage perméables à l'uniformisation et à la généralisation. Cette tendance les

éloigne des exigences de la gestion de crise stricto sensu qui réclame des actions suffisamment spécifiques pour produire des résultats dans le court terme.

A la grande diversité des objectifs politiques doit répondre celle des opérations déployées pour les mettre en œuvre. Selon qu'il s'agit de stabiliser une région, de lutter contre une forme menaçante de criminalité, de restaurer l'autorité et la légitimité d'un gouvernement ou de permettre la coexistence pacifique de communautés, il est aisé de comprendre que l'objectif de l'opération civile devra exposer la pertinence de sa contribution au regard de la finalité de l'action envisagée. Il sera alors, et seulement alors, possible de définir la mission à remplir auprès des institutions locales compétentes et ses conséquences en termes d'effectifs à déployer, de type d'expertise requise, de la nature des tâches à accomplir et de durée nécessaire à leur mise en œuvre.

La conception de l'état final ou la gestion du « Quoi »

On l'a vu plus haut, la méthode de planification est également appelée à fournir les moyens de l'évaluation des concepts qu'elle met en forme. A ce titre, l'énoncé d'un objectif, aussi pertinent soit-il, n'est toutefois pas une donnée mesurable et requiert, à cette fin, d'être détaillé en autant de critères facilement vérifiables. Ce sera le rôle de l'état final

qui est une description de la situation dont le planificateur estime qu'elle devra résulter de l'exécution de la mission. Si l'objectif donne du sens, l'état final donne de la substance, en proposant une image concrète de ce qui doit être réalisé avant de pouvoir évaluer le succès de l'opération. Lorsque l'évaluation des descriptifs contenus dans l'état final permet de constater leur réalité au quotidien, la conclusion s'impose que l'objectif est atteint. L'état final est donc un instrument de planification doté d'une triple fonction. Il est d'abord le moyen d'évaluation ultime de l'atteinte de l'objectif, indispensable pour décider de la fermeture ou du prolongement de

(5) Et acter, par la même occasion, que l'opération de "gestion de crise" n'est plus adaptée à la nouvelle situation et que la continuité de l'assistance internationale doit relever d'autres instruments.

l'opération⁽⁵⁾. Il est ensuite un indicateur qui permet une mesure régulière des progrès accomplis

au regard de l'objectif, conduisant à la réorientation des efforts si nécessaire. Enfin, il délimite le cadre d'exécution de la mission, considérant qu'un intérêt pour d'autres considérations serait inutile et sans effet sur les résultats attendus.

Ces notions méritent certainement une illustration, même succincte. Prenons l'exemple d'un pays A, qui, au sortir d'un court conflit ayant opposé la milice d'une de ses minorités ethniques à l'armée nationale, demande l'assistance d'une organisation internationale dans la mise en œuvre d'un accord reconnaissant les

droits des communautés et organisant leur exercice. Les instances politiques de l'organisation sollicitée décident de répondre favorablement à la requête de l'Etat-hôte et valident l'option du déploiement d'une opération civile à composante "Police", avec un "mandat" rédigé sous la forme suivante : " En partenariat avec le ministère de l'Intérieur de A et les autres autorités compétentes, contribuer à réformer la police de A dans le cadre de l'application des accords relatifs aux droits des communautés". On admettra que cet énoncé n'est pas immédiatement déclinable en termes opérationnels.

A partir de ce mandat, une planification menée selon les règles de l'art permet de parvenir aux définitions suivantes :

Objectif politique : Eviter l'éclatement ethnique de A, par un soutien à la mise en œuvre des accords.

Objectif stratégique de l'opération civile : Faire des forces de sécurité intérieure de A l'un des acteurs de la cohésion des communautés.

Mission de l'opération civile : Conseiller et assister les forces de sécurité intérieure de A dans la conception et l'application des mesures nécessaires pour que ces forces, par leur organisation et dans l'exécution de leurs missions, préviennent toute nouvelle tentative de déstabilisation et contribuent activement à la normalisation des rapports entre les

communautés nationales, notamment par le respect des dispositions des accords.

Sur ces bases, l'état final se serait

présenté comme la situation où⁽⁷⁾ :

Les forces de sécurité intérieure de A reflètent, dans leur composition et leur organisation, le caractère multiethnique de la population du pays ;

Les forces de sécurité intérieure de

A exercent leurs attributions au profit de tous les citoyens, sans distinction d'appartenance ethnique ;

Les forces de sécurité intérieure de A préviennent et répriment toute atteinte à l'exercice des droits et à l'intégrité des personnes et des biens de l'une ou de l'autre des communautés.

A l'issue de cette première phase de la planification, essentiellement consacrée au "quoi"⁽⁷⁾, le planificateur a replacé l'opération dans son cadre politique, en a précisé la contribution, a fixé sa mission et a exposé, à grands traits, les résultats escomptés.

(6) On remarquera que la rédaction de l'état final recherche un équilibre entre une précision nécessaire pour encadrer les phases de planification suivantes et une approche assez générique de nature à laisser une marge suffisante pour sa déclinaison opérationnelle.

(7) Les procédures de planification de l'UE prévoient que le Crisis Management Concept (CMC) récapitule les analyses de cette première phase tandis que celles de la seconde font l'objet d'un Concept of Operations (CONOPS) puis d'un Operations Plan (OPLAN).

La recherche de cohérence et de la compatibilité des lignes d'opérations

La seconde phase, celle du stratégique vers l'opérationnel, va se tourner vers la réponse à apporter au "comment", au travers de laquelle seront mises en forme les modalités d'exécution des éléments retirés des analyses précédentes. Sur les bases de l'objectif stratégique, de l'état final⁽⁸⁾ et de la mission, la transition vers l'opérationnel se concrétise par la conception des outils appelés à servir pour la conduite de l'opération et la mesure fine de ses progrès. Au nombre de ces outils, deux méritent une attention particulière, à savoir les lignes d'opérations et les points décisifs.

Les lignes d'opérations désignent, regroupent et organisent, sous un titre, toutes les actions dont on estime qu'elles vont être indispensables pour concrétiser les descriptions de l'état final. Une ligne d'opérations peut être thématique (actions relevant d'un seul sujet), géographique (actions conduites dans une unité de lieu) ou encore générique (actions de même nature). Une ligne d'opérations peut concourir à une ou plusieurs situations de l'état final.

Revenons à l'exemple de l'opération au profit de A pour laquelle l'état final se compose de trois situations à vérifier. Pour les atteindre, des mesures devront être prises en matière de gestion de ressources

humaines, de formation et d'organisation. Sur ce constat, trois lignes d'opérations thématiques sont susceptibles de couvrir l'ensemble des actions nécessaires pour atteindre l'état final :

Ligne d'opérations 1 : La gestion des ressources humaines assure la représentativité et l'équilibre ethniques au sein des FSI ;

Ligne d'opérations 2 : L'organisation des FSI comprend des capacités et des structures dédiées à la protection des droits des communautés et au contrôle de l'exercice de leurs devoirs ;

Ligne d'opérations 3 : Une formation spécifique met l'accent sur les apports des FSI à la stabilité sociale, sur les savoir-faire à acquérir et les comportements éthiques et professionnels à adopter en conséquence.

On le voit, le recours aux lignes d'opérations est un puissant facteur de cohérence des efforts, permettant la conduite simultanée d'actions diverses sans que cette simultanéité soit une source de redondance ou de confusion. En outre, elles éclairent sur les expertises à mobiliser et donnent des indications utiles à l'organisation de l'opération elle-même, notamment en termes d'organigramme de sa structure de commandement. Dans le cas de A, il est clair que trois subordonnés du commandant de l'opération seront

(8) L'objectif stratégique fait l'objet d'une déclinaison opérationnelle, présentée dans l'intention du chef de l'opération.

chacun investi de la responsabilité d'une ligne.

Les lignes d'opérations, une fois élaborées, serviront de support à l'ultime

(9) Telle qu'elle est présentée dans la limite du cadre de l'article.

étape de la méthode⁽⁹⁾, celle du séquençement

précis de la conduite au moyen de points décisifs répartis tout au long de ces lignes. Ces points sont évalués et déterminés par le planificateur comme autant de conditions posées à la progression vers l'état final. Un point décisif peut revêtir diverses formes: une mesure à prendre, une activité à conduire à son terme, un document à produire, un évènement à créer, la seule règle étant qu'il caractérise une obligation à remplir avant de poursuivre la mise en œuvre des autres points situés sur la même ligne d'opérations. Pour l'exemple de l'opération déployée en A, la ligne d'opérations 2 pourrait comporter les points décisifs suivants, limités à quelques-uns pour les besoins de la démonstration :

Le niveau central dispose d'un outil de collecte et d'analyse de l'information relative aux atteintes à l'exercice des droits et à l'intégrité des personnes et des biens de l'une ou de l'autre des communautés ;

Une unité nationale est spécifiquement compétente en matière d'infractions liées aux droits et devoirs des communautés ;

En matière de maintien de l'ordre public, les FSI de A disposent d'unités en mesure d'encadrer les mouvements collectifs susceptibles de mettre les communautés en situation d'affrontements et de répondre aux tentatives de déstabilisation ;

Le maillage des unités territoriales est équilibré, offrant à toutes les communautés le même accès aux services rendus par les FSI (...)

Il reste ensuite à sélectionner les points décisifs en vertu de leur contribution relative au déroulé de l'ensemble de la ligne d'opérations et de les positionner en conséquence, les uns par rapport aux autres, dans une approche chronologique. A la fin de cette seconde phase, il aura été procédé à la mise en forme des éléments de conduite de l'opération, organisés de manière cohérente et selon un phasage permettant de mesurer exactement la progression vers l'état final.

Par la déclinaison successive de l'analyse de l'intention politique, le planificateur sera parvenu à la transformer en autant d'actions concrètes à mener sur le terrain. L'un des résultats les plus remarquables est qu'il est facile de vérifier que chacune d'entre elles - notamment les points décisifs - est en relation directe avec l'objectif poursuivi. Ainsi, on s'assure que tout ce qui sera accompli dans le cadre de l'opération déployée concourra

effectivement, entièrement et uniquement à créer la situation souhaitée au travers de la décision initiale.

Cet article, par sa brièveté, ne peut pas prétendre à une présentation exhaustive de la planification. Les notions qu'il a abordées ont cependant mis en exergue la plus-value de la méthode au regard des exigences de clarté et de rationalité réclamées par des opérations civiles de plus en plus complexes, d'envergure grandissante et aux coûts toujours plus élevés.

La planification est, en outre, une garantie de bonne coopération avec le pays-hôte. Menée selon le principe de réalité qui la guide, elle propose in fine des solutions dont on sait qu'elles ne dépasseront pas les capacités d'absorption des institutions concernées, leur évitant l'échec d'une appropriation impossible, et qu'elles répondront aux attentes exprimées au travers d'une demande d'assistance. Autant de raisons de croire que le degré d'adhésion des autorités locales aux objectifs de l'opération atteindra un niveau élevé.

Mais, au-delà de ses aspects techniques et de ses apports méthodologiques, la planification est avant tout un instrument de bonne gouvernance, vertu cardinale et transcendante de toute assistance internationale. Conduire la planification d'une opération civile à son terme donne la certitude qu'elle servira la volonté

collective et les intérêts de toutes les parties, que les moyens déployés auront été estimés à leur juste mesure et que l'évaluation de son succès s'établira sur la base de critères incontestables.

De ces conclusions, on pourra retenir qu'une opération peut réussir sans être dûment planifiée mais qu'une opération dûment planifiée réussira toujours.

L'AUTEUR

Entre 2001 et 2006 : Chargé de cours au CEPOL sur la planification stratégique des opérations de police,
1992 : Observateur des Nations –Unies au Sahara occidental (MINURSO)
2002-2004 : Conseiller du Haut représentant de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine
2004-2007 : Conseiller de l'ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe (OSCE)
2007-2010 : Cdt le Groupement de gendarmerie départementale du Jura
2010-2013 : Chef du Département Etudes et Recherches de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)
Depuis 2013 : Planificateur à la direction de la gestion de crise et de la planification du service européen pour l'action extérieure

Une méconnaissance du modèle gendarmerie dans les opérations internationales de maintien de la paix

par JEAN-FRANÇOIS VOILLOT

Il est intéressant, sur la base d'une expérience de terrain, d'examiner les parts du mythe et de la réalité de l'emploi de force de police à statut militaire en zone de guerre ou de crise. L'auteur propose une vision sous les prismes des opérations nationales et des missions internationales. Ses interrogations sont à analyser à travers le courant de réformes des opérations internationales de maintien de la paix où l'action policière prend de l'importance vis-à-vis des opérations militaires.



JEAN-FRANÇOIS VOILLOT

Adjoint au chef de la composante Police MINUSMA au MALI

Il n'est pas rare au sein de notre force armée, notamment parmi les plus ardents défenseurs de la chose militaire, d'entendre et de voir démontrer la prééminence des

forces militaires chargées de mission de police sur celles d'essence civile pour pouvoir conduire des opérations en zone de guerre ou de crise intense. Il est effectivement clair qu'un entraînement et un équipement semblables, des procédures opérationnelles quasi-identiques et une culture commune désignent la gendarmerie française et ses sœurs étrangères pour agir aux côtés des autres militaires dans les zones d'opération extérieure, au plus près du danger.

Cette vision logique et séduisante est parfaitement pertinente dans les opérations nationales ou purement militaires de l'OTAN. Toutefois, au sein des missions de maintien de la paix, notamment de l'ONU, de nombreux policiers civils servent à titre individuel ou en unités constituées. Ils délivrent des prestations qui peuvent justifier une démonstration inverse. Afin de présenter



collection Voillot

Visite du camp de l'HCUA à Kidal dans un contexte tendu.

ces différentes analyses, nous nous appuyerons sur l'expérience malienne pour illustrer la pertinence du modèle gendarmerie dans les opérations extérieures aux côtés des armées, puis nous proposerons un autre point de vue sur l'engagement des forces de police internationales sous casque bleu pour terminer sur quelques propositions visant à éviter de futures déconvenues.

La gendarmerie à la droite des armées

Les opérations en Afghanistan ont permis à la gendarmerie de s'engager à nouveau dans le haut du spectre paix-crise-guerre. La gendarmerie a engagé dans cet exigeant pays 1300 personnels qui ont démontré que l'institution avait toute sa place dans cet environnement éloigné du cadre habituel de la sécurité intérieure métropolitaine. Certains militaires des

autres armées, rencontrés ici au Mali, qu'ils soient de SERVAL, BARKHANE ou

(1) Mission multidimensionnelle intégrée des nations unies pour la stabilisation du Mali

de la MINUSMA⁽¹⁾, n'ont pas caché leur estime pour ces gendarmes

combattants en Afghanistan. Ils soulignent en particulier leur étonnement de les voir sur les mêmes compartiments de terrain qu'eux, agissant avec des procédures similaires, partageant les mêmes misères et les mêmes dangers. Une génération d'officiers supérieurs français, au sein de nos armées, connaît maintenant la gendarmerie et ce qu'elle peut leur apporter, en termes de renseignement, de techniques policières,

(2) Les équipes d'investigation post attaque par engins explosifs improvisés (EEI-IED) comportent des gendarmes TIC en leur sein ou au sein des laboratoires déployés sur le terrain, en Afghanistan ces dernières années ou au Mali aujourd'hui.

dont les sciences forensiques⁽²⁾, sans omettre la gestion des foules hostiles⁽³⁾ ou les interventions sur les sites d'attaque par IED.

(3) L'emploi du groupement tactique gendarmerie LICORNE en 2011 ou celui déployé en République Centre-Africaine en 2014 en sont l'exemple, offrant au chef militaire une capacité d'engagement face à des civils violents qu'aucune autre armée ne possède.

Il serait trompeur d'imaginer que seules les unités constituées de la

gendarmerie, déployées ainsi en OPEX, possèdent cette capacité d'engagement. Les gendarmes déployés isolément, notamment au sein de la gendarmerie prévôtale, font montre au quotidien des mêmes capacités. Cette qualité est consubstantielle du gendarme qui, dans

sa brigade territoriale, doit s'intégrer à son milieu ambiant pour mieux le policer. Au

(4) Groupement tactique inter-arme

sein du GTIA⁽⁴⁾ où il est déployé, après un temps d'adaptation et d'évaluation⁽⁵⁾, le gendarme prévôtal vit le quotidien de ses camarades, part

(5) Chaque détachement prévôtal rejoint dorénavant son unité militaire de rattachement lors de l'entraînement préparatoire au déploiement, lors de séjours en camp, afin de connaître et mieux comprendre les militaires qu'il devra « policer ».

en opération avec eux, comme le font les gendarmes prévôtaux de GAO au sein des massifs du TIGARGAR ou de l'Adrar des IFOGHAS. Cette image du gendarme « *comme un poisson dans l'eau* » au sein de son GTIA est frappante mais s'explique par une culture professionnelle.

La fin de la conscription et donc la disparition d'une majorité de jeunes gendarmes ayant un passé militaire, pouvaient inquiéter ceux qui partaient pour la première fois aux côtés des armées. Notre culture « maison » est militaire et le « plug-in » avec les armées est opérant, dans la mesure où les hommes et femmes se donnent la peine d'étudier, un tant soit peu, les us et coutumes spécifiques de leurs unités de rattachement.

Cette communauté culturelle a cependant une exigence qui est celle du partage des risques. Les gendarmes ne peuvent avoir de « caveat » par rapport à leurs camarades des autres armées. S'arroger la capacité d'agir en haut du spectre paix-crise-guerre impose aux gendarmes

d'en accepter le danger inhérent. Le risque de mourir ou d'être blessé fait partie du métier. Même si la préparation et les mesures mises en place sur le terrain en limitent grandement l'occurrence. On peut toutefois remarquer que d'autres forces de sécurité, non militaires, intègrent ce risque.

Des policiers civils à KIDAL, au milieu des combats

L'ONU, à travers ses opérations de maintien de la paix, déploie une majorité de forces militaires. Au Mali, au sein de la MINUSMA, les contingents militaires internationaux atteignent aujourd'hui 10 000 hommes et femmes. Cependant, des forces de police sont déployées sur le même terrain que les militaires de l'ONU. Le maintien de la paix s'effectue au milieu des civils, qu'il faut protéger directement ou indirectement, en accompagnant les forces de sécurité du pays notamment. Les forces de police de l'ONU sont plus particulièrement dédiées à ces missions. Pour les remplir, elles disposent de policiers et de gendarmes servant à titre individuel (IPO – Individual Police Officer) ou en unité constituée. Ainsi au Mali, la MINUSMA dispose de 1 200 « UNPOL », incluant sept unités de police constituées (UPC) ou Formed Police Unit⁽⁶⁾ (FPU). Celles-ci apportent à la composante police une capacité d'engagement dans le haut du spectre clairement assumée et définie dans des procédures écrites par la division de police du siège de l'ONU à

(6) Chaque FPU compte 140 policiers ou gendarmes, organisée en cinq pelotons dont un PHR. Elle dispose de véhicules de groupe blindés, d'armements individuels et collectifs conséquents et d'équipements de MO. Au Mali, trois FPU sont fournies par les gendarmeries sœurs africaines (Sénégal, Togo et Bénin), quand quatre sont fournies par la police du Bangladesh, du Sénégal, du Rwanda et du Nigeria.

New-York. Ces unités peuvent s'engager aux côtés de la force militaire UN, notamment dans les zones de plus grand danger ; mais elles peuvent aussi participer à des

missions autonomes, notamment en accompagnement des forces de gendarmerie et de police maliennes, là où le danger est moindre.

Chaque mission de l'ONU, où les deux composantes policière et militaire sont présentes, rédige des règles de coordination, brochant de façon la plus large possible les cas de figure où les unités tactiques peuvent interagir. Ces règles définissent notamment les concepts de chef « menant » et chef « concourant », particulièrement quand une unité d'une composante remplit la mission principale et qu'elle est soutenue par une unité de l'autre composante. La nature civile ou militaire de la FPU ne rentre pas en ligne de compte. Les matériels, les entraînements, les règles d'emploi étant standardisées selon des critères définis par les Nations Unies, chaque FPU se voit engagée, à un moment ou à un autre, en zone de conflit et parfois sous le feu comme lors de la bataille de KIDAL, en mai 2014.



collection Voïllot

Manifestations sur l'aéroport de Kidal.

Durant ces cinq journées extrêmes, trois FPU, dont deux issues de polices civiles, ont été envoyées en mission à KIDAL au milieu des combats, pour escorter des négociateurs, pour défendre des positions face à des foules hostiles, pour évacuer des blessés bloqués par les combats ou pour protéger des libérations de prisonniers.

Cette capacité à s'engager dans le haut du spectre, indistinctement possédée par les FPU civiles, policières ou à statut militaire, démontre qu'au plan international, le concept de gendarmerie ou de forces de police à statut militaire ne doit pas être basé sur les seuls critères de rusticité et d'engagement au combat.

Le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, agitateur de concept

Les Anglo-Saxons, très dominants en nombre et postes de responsabilité dans la division de police du QG de l'ONU à NEW YORK, pensent que le distinguo latin de deux forces de police pour un pays, dont l'une est militaire, est un non-sens. Ils ne peuvent cependant nier la pertinence de ce concept police-gendarmerie au regard des zones d'intervention de l'ONU actuelles, essentiellement africaines. On y retrouve la distinction police-gendarmerie depuis le Maroc jusqu'au Cameroun, en passant par le Mali. Hélas, la très faible représentativité des gendarmes, carabiniers, gardes civils et d'autres représentants de pays disposant de forces analogues au sein de la division de police à NEW YORK, au siège de l'ONU, rend inaudible la défense du concept police-gendarmerie face à la prééminence du concept de police unique. Le Rwanda et la RDC, soumis à une réforme en profondeur de leur secteur de sécurité, ont ainsi abandonné leur gendarmerie, fondue dans une police unique, soutenus en cela par l'ONU. De même, dans le domaine de la police judiciaire, certains concepts de l'ONU, notamment ceux de l'ONUDC, visent à unifier les services d'enquêtes pour prétendument accroître leur efficacité dans la lutte contre le crime transnational organisé.

Confrontée depuis les opérations multinationales en ex-Yougoslavie aux problématiques de protection des populations civiles, et donc de police de ces mêmes populations, l'ONU évolue assez vite dans ses concepts, pour passer de missions traditionnelles militaires d'interposition (comme à CHYPRE ou au Sud-LIBAN) à des missions intégrées, incluant une dimension nettement plus civile, comme le montrent les concepts d'opération (CONOPS) de la MINUSMA, au Mali, ou de la MINUSCA, en RCA. Dans ces opérations, la police de l'ONU déroule sa planification de façon relativement autonome, du moins vis-à-vis de la force militaire, grâce à l'autonomie opérationnelle que lui procurent ses FPU. Elle n'a que très rarement besoin des militaires pour escorter et protéger ses officiers de police individuels (IPO), dont la sécurité incombe aux FPU. De ce fait, les FPU n'accomplissent que trois types de missions (escorter, défendre une position et maintenir-rétablir l'ordre). Toutes les autres missions de police sont effectuées par les IPO.

De façon globale, l'ONU a pris une résolution⁽⁷⁾ le 20 novembre 2014

(7) Résolution 2185 prise par le Conseil de sécurité

définissant les missions à confier à la composante police dans l'ensemble de ses missions. Ce texte renforce de façon majeure la place de cette composante au milieu des autres acteurs de l'ONU.

En comparaison, le concept OTANien de POMLT⁽⁸⁾, consistant à intégrer des IPO au sein de petites FPU appartenant toutes à un même contingent, n'emporte pas l'adhésion des décideurs de la

(8) POMLT : police operational mentoring and liaison team. Composée de plus ou moins 70 opérateurs, elle possède en son sein ses propres spécialistes (PJ, rens, ...) et conserve en même temps sa capacité de protection et de réaction autonome. Leur appellation a ensuite évolué en Police Advisory Team (PAT).

division de police à New-York. Cela est peut-être lié au fait que mis à part les américains, seules les nations disposant de gendarmerie l'ont mis en œuvre. Il semble que, pour le moment, la division de police de l'ONU ne soit pas intéressée par ce concept des POMLT car celui des IPO-FPU fonctionne. Cependant, l'ONU n'est pas figée et met en œuvre au fur et à mesure dans ses nouvelles missions, des concepts directement issus de l'OTAN, tels que la lutte contre les IED ou bien la collecte et la fusion des renseignements (All Sources Information Fusion Unit-ASIFU). Il est donc permis d'imaginer la division de police de l'ONU accepter dans le futur d'utiliser des POMLT dans certaines de ses missions, en tant qu' « unités spécialisées de police », dont mention est faite dans la résolution 2185, précédemment citée.

En conclusion on peut avancer que les gendarmeries à statut militaire ont leur place dans les forces de police concourantes aux missions internationales. La gendarmerie française a convaincu ses partenaires militaires et politiques nationaux de son expertise et de l'intérêt de son emploi aux côtés des armées françaises en opérations nationales, avec l'OTAN ou l'UE. L'ONU, et plus particulièrement sa division de police, est plus timorée à son égard. La gendarmerie gagnerait, avec ses sœurs étrangères, à accroître le nombre de ses représentants dans la division de police mais aussi au sein du bureau de l'état de droit (OROLSI) de l'ONU, pour assurer une visibilité et défendre un concept police – gendarmerie aussi pertinent que les autres modèles de police. Elle sera alors en mesure de faire valoir ses protocoles, dont l'emploi de POMLT, profitant du champ d'expérimentation proposé dans la résolution 2185 du Conseil de Sécurité.

Les réflexions ci-dessus n'engagent que l'auteur et en aucun cas, l'ONU ou la gendarmerie nationale française.

L'AUTEUR

Issu de l'École de l'Air, le colonel Jean-François VOILLOT a servi en gendarmerie mobile, à l'IRCGN et à la tête des compagnies de GD de FREJUS et de GASSIN ST TROPEZ. Après l'École de Guerre, il a été réaffecté à l'IRCGN avant de prendre le commandement du Groupement II/1 de gendarmerie mobile à MELUN puis à MAISONS ALFORT. Depuis bientôt deux ans, il sert en OPEX au sein de la MINUSMA au MALI en tant qu'adjoint au chef de la composante Police.

EUCAP SAHEL : Le conseil

et la formation au centre d'une stratégie de restauration de l'autorité publique

par JOHN VENEAU

D

Depuis le 6 juillet 2014, la mission EUCAP SAHEL Mali s'est progressivement déployée à Bamako. Elle complète l'action de l'Union européenne pour la stabilisation du Mali et constitue un élément important de l'approche régionale de la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel.

La mise en place d'une architecture partenariale de formation

Dans le contexte actuel de stabilisation et de plein retour à l'ordre constitutionnel et démocratique du Mali, la Mission soutient le gouvernement dans la conduite de sa Réforme du secteur de la sécurité (RSS). Elle l'assiste en apportant du conseil aux autorités de



JOHN VENEAU

Colonel de gendarmerie,
chef des opérations
Mission EUCAP SAHEL

tutelle des Forces de sécurité intérieure (FSI), ainsi que de la formation aux cadres de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la garde nationale.

Dans cette optique et depuis les premiers mois du déploiement, le Chef des Opérations a orienté les cinq conseillers en gestion des Ressources Humaines et en Formation, formant le noyau clé de la Mission, vers la connaissance approfondie des responsables, des structures des directions et des écoles. Cette étude préalable n'a pas négligé l'acquisition des emplois des unités et des services des FSI.

Les conseillers ont ainsi pu approfondir la perception de leurs partenaires et l'étude du fonctionnement des services. Cela a permis de mieux en définir les problématiques et d'envisager les actions à mener à leur profit en embrassant les références locales qui



EUCAP / Collection Vereau.

Visite d'une formation avec le commandant des écoles de la Gendarmerie malienne et une délégation du CPCC.

doivent être intégrées dans le nouveau système de formation.

Dans ces premiers mois, le Chef des Opérations et les conseillers se sont impliqués, en lien avec le CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability - UE*), dans l'élaboration de l'OPLAN (Operation Plan) et la planification du conseil et des activités de formation à mener. Celles-ci font l'objet de l'établissement, avec chacune des forces, d'une convention de partenariat qui sera déclinée en un plan d'action annuel conjoint.

Ces conventions permettront d'établir conjointement les actions qui seront entreprises, les responsabilités respectives et les contributions apportées par chacun des partenaires en matière de

conseil en gestion des RH, de conception de la formation, de conduite d'actions de formation ainsi que de projets.

La création de nouveaux référentiels de formation et de compétences

Le chef des Opérations dirige donc une équipe de conseillers et de formateurs qui travaillent avec les ministères de la Sécurité et de la Défense et avec les FSI pour améliorer le système de gestion des RH et réorganiser la formation. Un des points clés est de donner une formation homogène, assimilable et cohérente à une masse critique de cadres afin de pouvoir initier une mise en œuvre progressive des réformes dans les appareils et dans les modalités d'emploi des unités et des services. À sa pleine capacité cette équipe sera composée

d'environ 14 conseillers et de 22 formateurs.

Sur le plan du Conseil en gestion RH, les activités ont débuté dès le mois de septembre 2014. Elles visent à soutenir les chefs des forces dans leur volonté de développer des modes performants et transparents de gestion du personnel fondés sur les compétences.

Elles porteront sur l'identification des effectifs, des compétences requises à mettre en œuvre selon une planification de priorités opérationnelles, et le développement des outils d'une bonne gestion RH. Elles chercheront aussi à déterminer des schémas directeurs de formation. Ces activités comprendront également l'élaboration et le suivi des catalogues de stages. Ces derniers peuvent être inscrits dans des cursus

(1) De nombreux pays africains ont mutualisé leurs formations dans des écoles régionales qui évitent des stages coûteux et longs à l'étranger et qui permettent un processus pédagogique fondé sur des théâtres locaux. Les cadres de formation viennent des pays africains et des puissances européennes qui soutiennent les efforts de formation.

locaux, dans des écoles régionales¹ ou lors de formations à l'étranger. Ils prendront également en compte les contenus pédagogiques des

cursus qui doivent répondre à une urgence mais également s'inscrire dans des formations pérennes. Elles viseront à terme à permettre aux partenaires de rénover toutes leurs stratégies de gestion RH, notamment en matière de recrutement.

La mise en place d'un pôle de conseillers en formation

Sur le plan de la formation, une équipe de 10 formateurs s'est déployée fin novembre 2014. Après avoir défini les niveaux, ainsi que la composition et les contenus des formations, elle a entrepris leur planification sur le premier semestre 2015.

Le lancement des actions de formation s'est ainsi concrétisé dès la mi-janvier avec trois stages de formation de cadres de la police nationale (19 commissaires), de la gendarmerie nationale (19 lieutenants, stagiaires du cours supérieur) et de la garde Nationale (30 lieutenants et sous-officiers supérieurs). Tous les formateurs disponibles sont ainsi déployés simultanément sur les trois sites des écoles de la gendarmerie, de la police et du Centre d'instruction de la garde Nationale pour conduire leurs sessions.

Ces stages de formation prévus sur 4 semaines, soit 100 heures de cours, mettent en application la stratégie de formation élaborée dans l'OPLAN. Ils concernent des cadres des trois forces et des trois niveaux de responsabilités (haut niveau, intermédiaire et cadres de contact). Ils comprennent des formations adaptées dans les domaines de l'éthique et de la déontologie, des droits de l'homme et du management. Ils sont confortés par des cours intéressant la conception et la conduite opérationnelle

du service et la gestion des ressources (en particulier RH). L'abord des domaines professionnels classiques : la police judiciaire, le contre-terrorisme, la sécurité publique générale, le renseignement, le maintien de l'ordre et l'intervention professionnelle, complète ce dispositif de formation.



Ouverture du premier stage de formation de commissaires à l'école nationale de police.

La Mission et les autorités maliennes se sont conjointement fixé un premier objectif de 600 cadres officiers et sous-officiers formés durant la première année 2015. L'objectif final serait de former à terme un tiers des cadres de la Gendarmerie Nationale, de la Police Nationale et de la Garde Nationale.

Dans le cadre du mandat de la Mission visant à contribuer à la mise en place de dispositifs de sécurité intérieure durables et efficaces pour tout le Mali, les démarches opérationnelles de la Mission n'interviendront donc pas directement dans les actions de police. Elles contribueront à la construction des compétences adéquates et

accompagneront les autorités maliennes dans la réforme des Forces de Sécurité Intérieure pour qu'elles puissent assurer au mieux leur rôle dans le contexte des défis actuels posés au Mali.

L'AUTEUR

Le colonel (gendarmerie) John VENEAU est issu de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr COETQUIDAN. Il servira au 2^e Régiment Etranger de Parachutistes et au 9^e Régiment de Chasseurs Parachutistes et effectuera plusieurs séjours d'entraînement opérationnel à Djibouti et en République Centrafricaine, et d'assistance militaire et d'instruction au Tchad. Admis en Gendarmerie sur concours, en 1991, a un parcours de commandement avant de rejoindre en 2000 le CID. A l'issue, il sert comme expert juridique et protection des forces à l'état-major interarmées à CREIL (2001-2004). En 2004, il est auditeur à la 105^e session du Collège de défense de l'OTAN à ROME. De 2009 à 2011, il est chef du Centre d'Enseignement supérieur de la Gendarmerie (CESG- Ecole Militaire). De 2011 à mars 2013, il est chef du bureau défense et sécurité nationale au sein de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale. En mars 2013, sélectionné par l'External Action Service de l'UE pour faire partie d'une Civilian Crisis Response Team (CRT) envoyée au Mali, il rejoint la Mission EUCAP SAHEL NIGER d'où il est envoyé comme officier de liaison à Bamako au Mali. Il y effectue un audit sur la situation des Forces de sécurité intérieure maliennes et produit un rapport d'évaluation des capacités, des lacunes et des besoins des FSI, avec des propositions d'actions de soutien que pourrait entreprendre l'Union Européenne dans le cadre d'une mission civile de PSDC. Depuis le 1^{er} juillet 2014, nommé au poste de Chef des Opérations de la Mission EUCAP SAHEL MALI, il est déployé avec cette nouvelle mission civile de PSDC de l'UE et rejoint Bamako.

EUCAP Sahel Niger

une mission dans un environnement non chaotique mais menacé

par JEAN-FRÉDÉRIC SELLIER

P

Présente depuis août 2012, la mission de l'Union européenne « EUCAP Sahel Niger » a pour mandat de renforcer les capacités des autorités nigériennes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Contrairement à la plupart des autres missions PSDC, elle a été déployée dans un État non failli et dont la souveraineté n'est pas mise en cause. Ce contexte a conduit à rechercher des axes originaux pour ses activités.

EUCAP Sahel Niger, une mission civile, instrument de l'Union européenne dans le contexte de la crise sahélienne



JEAN-FRÉDÉRIC SELLIER

colonel de gendarmerie, chef de mission en second EUCAP Sahel Niger

Les opérations de gestion civile des crises, dont la première fut lancée en 2003, ont pour

vocation d'apporter du conseil, de la formation et éventuellement du tutorat afin de favoriser, après une crise, la construction ou la reconstruction des institutions d'un pays, particulièrement de ses forces de sécurité.

Dans le but de répondre à la crise malienne de 2012, l'Union européenne a adopté une stratégie pour le Sahel. Elle prévoit le renforcement des capacités opérationnelles des États de la région dans le domaine de la sécurité et de leur système judiciaire. Sa mise en œuvre passe par le déploiement d'une mission civile dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Les institutions et les forces maliennes sont, en 2012, mises à mal tandis que la partie septentrionale du territoire est passée sous le contrôle des rebelles. L'opération française Serval permet de disperser ces derniers. L'intention de l'Union européenne est de soutenir la reconstitution des forces



3^e comité de pilotage de la mission Eucap Sahel Niger.

armées et de sécurité maliennes, mais l'implantation d'une mission dans le pays est alors prématurée, car la situation n'est pas encore stabilisée. Aussi, s'inscrivant dans une logique régionale, l'Union décide de déployer la mission civile au Niger voisin, afin de disposer d'une base solide à partir de laquelle il sera possible d'étendre les actions au Mali et éventuellement en Mauritanie.

Plusieurs groupes d'experts séjournent au Niger pendant le premier semestre 2012, afin d'évaluer les besoins et de préparer la planification opérationnelle de la

(1) A concept of operations (abbreviated CO NOPS, CONOPS, or ConOps)

mission. Le CONOPS⁽¹⁾ est adopté au début de

l'été 2012 et la décision de création de la mission EUCAP Sahel Niger est prise le 16 juillet de cette même année. Le mandat de la mission est le suivant : Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la

région du Sahel, EUCAP SAHEL Niger vise à permettre aux autorités nigériennes de mettre en œuvre le volet sécurité de leur propre stratégie pour la sécurité et le développement et à améliorer la coordination régionale pour relever les défis en matière de sécurité commune.

Étant donné la situation régionale, EUCAP Sahel Niger doit particulièrement soutenir les efforts du gouvernement nigérien dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. La mise en œuvre du mandat est déclinée au travers de quatre objectifs :

- 1- renforcer la mise en œuvre de la dimension « sécurité » de la Stratégie nigérienne de développement et de sécurité,
- 2- renforcer l'État de droit grâce au développement des capacités en matière d'enquête pénale,
- 3- aider les forces de sécurité nigériennes à s'inscrire dans la durée,
- 4- soutenir le développement d'une coordination régionale et internationale globale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité.

Les premiers membres de la mission arrivent sur le territoire nigérien en août 2012 et ont pendant les premiers mois à relever les défis habituels : mise en place de la logistique de la mission, réalisation d'un état des lieux complet et détaillé permettant une planification précise et pertinente des activités, constitution d'un réseau auprès des partenaires nigériens et internationaux. Pour garantir la

dimension régionale de la démarche, des officiers de liaison sont mis en place à Bamako et à Nouakchott.

Déployer les activités dans un environnement menacé mais non chaotique

Dans une région en crise, le Niger est actuellement un îlot de stabilité politique. Après le renversement du président Mamadou Tandja par des militaires mutins le 18 février 2010, des élections ont eu lieu sous le regard d'observateurs internationaux au début de 2011. M. Mahamadou Issoufou est élu à la tête de l'État et prête serment le 7 avril. Il est reconnu par la communauté internationale.

Bien qu'entouré de voisins instables, le Mali à l'ouest et la Libye au nord, et menacé de contamination, le Niger connaît la paix à l'intérieur de ses frontières. La dernière rébellion touarègue dans le nord remonte à 2007-2009. Pourtant, le pays doit faire face à de nombreux défis socio-économiques qui sont autant de facteurs possibles de déstabilisation. Il est classé 187^e sur 187 depuis plusieurs années par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) sur la base de l'Indice de développement humain (IDH). Une démographie explosive (une moyenne de 7,5 enfants par femme), moins de 30 % de la population alphabétisée, une économie fragile dépourvue d'industries de transformation et une insécurité alimentaire et sanitaire sont autant de facteurs cumulés de vulnérabilité. Dans ce pays l'islam est la religion d'au moins

95 % des habitants. Traditionnellement, il s'agit de l'islam paisible des confréries mystiques africaines, mais depuis quelques années des courants radicaux, soutenus depuis l'étranger, sont à l'œuvre, les difficultés quotidiennes de la population offrant un terrain favorable à leurs discours.

Pour autant, le Niger n'est pas un État failli. Les institutions existent et sont reconnues par la communauté internationale. La protection du territoire et de la population est confiée aux Forces de défense et de sécurité (FDS) comprenant quatre composantes : la police nationale, la gendarmerie nationale, la garde nationale du Niger et les forces armées nigériennes. Ces forces, bien organisées et dirigées par un personnel de haut niveau ayant suivi des formations aux standards internationaux, agissent sur un territoire de 1,267 million de km², peuplé par moins de 18 millions d'habitants, et comprenant de vastes zones désertiques, inhospitalières et des voies de communication souvent sommaires.

Le défi auquel EUCAP Sahel Niger est confronté n'est donc pas de soutenir la mise sur pied d'institutions et de forces de sécurité. Il ne s'agit pas de conduire une réforme du secteur de sécurité (RSS), ni de mettre en œuvre un programme de DDR (Désarmement, Démobilisation, Réintégration). L'environnement n'est pas chaotique mais seulement menacé, contexte inhabituel pour une mission de la PSDC.

Cette situation a très rapidement entraîné quelques difficultés dans les relations avec les partenaires, qui exprimaient plus des besoins en infrastructure et matériels qu'en conseil et formation. Néanmoins, le besoin en formation existait bien, particulièrement au niveau de l'encadrement moyen et des exécutants. De plus, la proposition de conseil de haut niveau, pour l'élaboration de documents de portée stratégique ou la mise en place d'organismes de coordination, s'est parfois heurtée aux équilibres de pouvoir du dispositif existant et à un légitime sentiment de souveraineté.

Le temps s'est alors révélé un allié, lorsqu'il a été mis à profit pour reformuler les propositions à l'égard des autorités, mais aussi pour développer une approche par le bas dans plusieurs domaines. La réussite de certaines actions de la mission au niveau des régions a plaidé auprès du niveau central plus efficacement que tous les discours. Pour répondre aux besoins matériels, EUCAP Sahel Niger, dont la dotation financière pour les projets est limitée (en moyenne 500 000 € par an), a soutenu une démarche de coordination de tous les bailleurs internationaux souhaitant rejoindre le cercle des Partenaires techniques financiers (PTF), en assurant le secrétariat des réunions. Des complémentarités se sont ainsi mises en place, avec d'autres instruments de l'Union européenne, des États membres

et même des États tiers. C'est ainsi que la JICA (Japan International Cooperation Agency) a signé en décembre 2014 un protocole relatif au projet d'équipement des forces en moyens de communication. EUCAP Sahel Niger apporte l'expertise technique permettant de définir et suivre ce projet, tandis que la somme fournie par le Japon est confiée au PNUD.

Enfin, la participation des forces armées aux missions intérieures n'a pas été sans provoquer quelques réticences au sein de l'Union européenne. Mais une approche réaliste de la situation la rend inévitable en raison de la nécessité d'une rusticité et d'une capacité tactique pour agir face à un adversaire lourdement armé circulant dans les vastes zones désertiques. L'option retenue, plutôt que d'exclure les forces armées du spectre d'activités de la mission, a été celle de la judiciarisation. Cette dernière consiste à donner aux cadres militaires, non pas des attributions judiciaires, mais des formations leur permettant de mener les opérations sur le territoire sans que leur action soit un obstacle au fonctionnement de la chaîne judiciaire (par exemple, une formation élémentaire à la préservation des traces et indices sur le lieu d'un accrochage devenu de fait une scène de crime).

Une démarche déterminée d'emblée par la recherche d'un effet durable

Dès le début de la planification, la notion de durabilité, jusque-là peu prise en compte dans les missions PSDC, a été



Exercice de coordination de la force de police multinationale

mise en avant. EUCAP Sahel Niger n'ayant pas vocation à rester indéfiniment dans le pays (la mission est déployée par mandats successifs de deux ans), il est vite apparu nécessaire de s'assurer, qu'après son départ, il restera quelque chose de son action. Trois axes ont été identifiés : la formation de formateurs (transfert des compétences assorti d'une capacité de transmission, avec adoption par décret d'un statut de formateur), les ressources humaines (mise en place d'une gestion des compétences) et la maintenance des équipements.

Pratiquement, cette démarche conduit les experts internationaux à former prioritairement des formateurs pour pouvoir leur confier les sessions suivantes de formation, tout en les conseillant au besoin. Le contenu des formations est mis en forme dans des mallettes pédagogiques, approuvées par un comité d'appropriation piloté par la mission EUCAP et auquel participent des représentants des institutions bénéficiaires (FDS, justice). Cette

démarche présente l'avantage de transférer des compétences bien acceptées et standardisées, ce qui favorise naturellement l'interopérabilité.

L'appropriation est d'ailleurs un fondement de la durabilité. Pour que des compétences et des procédures demeurent vivantes chez les bénéficiaires, elles nécessitent leur consentement. Ceci exige de respecter un tempo, parfois lent, au début du déploiement de la mission. En effet, les experts internationaux doivent mettre en œuvre des activités qui correspondent exactement aux besoins des partenaires. Les missions exploratoires, précédant la mission elle-même, ne suffisent pas pour établir un diagnostic précis. Les six premiers mois de présence continue, au moins, sont nécessaires pour planifier dans le détail les activités destinées à poursuivre la réalisation des objectifs. La crédibilité de la mission repose également sur ses capacités opérationnelles, ce qui implique que cette première période soit aussi consacrée à la mise en place des moyens de travail.

Une politique de promotion de la mission auprès des partenaires doit être menée par le chef de mission et ses collaborateurs directs, dès les premiers temps, afin de garantir une bonne compréhension du mandat chez les interlocuteurs. Il est essentiel, en particulier, que ces derniers aient une connaissance exacte des limites de

l'activité. En effet, les missions PSDC ne sont pas autorisées à construire de l'infrastructure mais seulement à rénover et réaménager des bâtiments existants. Elles ne peuvent non plus fournir de l'armement. Certaines attentes sont ainsi déçues d'emblée, mais moins cruellement que lorsqu'un malentendu a laissé subsister de vains espoirs. La sincérité et la précision des informations participent ainsi à l'acceptation de la mission.

Enfin, les capacités d'absorption des partenaires doivent demeurer un souci permanent. Les FDS sont très engagées d'un point de vue opérationnel, en raison des périls cernant le Niger, les attaques de Boko Haram ayant ouvert un nouveau front dans le sud-est du pays au début de 2015. Les formations proposées par la mission sont donc à la fois un atout et une charge, puisqu'elles concernent principalement des cadres d'unités très actives. Le rythme des formations doit tenir compte de ces contraintes, tandis que le profil des stagiaires doit être défini avec pertinence et dans une perspective d'amortissement des compétences.

La mission EUCAP Sahel Niger a vu son mandat renouvelé pour deux ans jusqu'en juillet 2016, après un mandat initial de 2012 à 2014. Les effets recherchés ne pourront s'appuyer que sur des résultats solides et durables. Il est donc vraisemblable qu'un troisième mandat, au moins, sera proposé. Néanmoins, le départ de la mission demeure

constamment en perspective dans la conduite des activités et détermine à la fois le public et les modalités des formations. En soutenant l'État le plus stable de la région sahélienne, le déploiement d'EUCAP Sahel Niger a témoigné d'un souci préventif autant que curatif de la part de l'Union européenne dans la région sahélienne.

Les experts détachés par les Etats-membres, issus de force de police à statut civil ou militaire, disposent de compétences tout à fait comparables. Néanmoins, l'environnement de travail implique une étroite complémentarité opérationnelle entre des forces armées et des forces de police, ayant à agir dans le cadre de l'état de droit sur de grands espaces et face à un adversaire lourdement armé. C'est pourquoi, les experts issus de la gendarmerie possèdent des atouts spécifiques, principalement liés à leur formation militaire, à des savoir-faire reconnus en matière de planification et de pédagogie. Ils ont apporté, depuis que la mission EUCAP Sahel Niger est déployée, des contributions remarquées dans les domaines qui leur ont été confiés.

Polices militaires

en Opérations Extérieures : une capacité à développer

par **SÉBASTIEN DHOUREHAIN**

L

Les polices militaires accompagnent depuis des siècles les troupes en opérations extérieures. Pourtant, leur rôle a fortement évolué en s'adaptant aux changements opérationnels et contemporains.

Traditionnellement en charge de faire respecter la discipline dans les Armées et de contribuer à la protection de la Force, elles participent aujourd'hui aux opérations de stabilisation menées sous divers mandats et ce malgré des obstacles forts à surmonter.



**SÉBASTIEN
DHOUREHAIN**

Officier d'état-major au
SHAPE (OTAN)
Bureau du Provost
Marshal
Planification, doctrine et
évaluation

La police militaire : une notion à définir.

La police militaire reste dans l'esprit de la plupart de nos interlocuteurs une notion à la fois floue et très caricaturale. Tout le monde a une

(1) Military Police (Police Militaire)

idée de ce qu'est le « MP »⁽¹⁾. Certains

imaginent un grand gaillard, arborant casque et matraque blancs siglés, patrouillant dans les villes de garnisons ou dans les bars et autres lieux de loisirs fréquentés par les militaires, à la recherche de soldats avinés ou bagarreurs. D'autres pensent aux gardes-barrières contrôlant les identités et fouillant les véhicules à l'entrée des bases militaires. Ces clichés sont à la fois réducteurs et la plupart du temps dépassés.

Pourtant, si chacun a sa propre conceptualisation de la police militaire, aucune définition formelle n'en est donnée dans la doctrine de l'OTAN, entretenant à la fois le mythe et la confusion. Aussi, la police militaire n'est abordée le plus souvent que sous un aspect fonctionnel : on la définit ainsi non pas par ce qu'elle est mais par ce qu'elle fait. En effet, beaucoup de nations ne



Un concours aux polices locales pour assurer la maîtrise des axes et des contrôles des flux.(Afghanistan).

gendarmerie

disposent pas de police militaire au sens organique du terme, mais assignent des personnels *ad hoc*, plus ou moins professionnalisés à des missions de police militaire.

Finalement, on peut tenter de définir les policiers militaires comme des personnels spécialement entraînés, équipés et identifiés, désignés pour appuyer le commandant de la Force et chargés, sous sa responsabilité, de remplir une ou plusieurs des missions dévolues à la police militaire : soutien à la mobilité, sûreté, gestion des personnes capturées, missions de police et stabilisation policière. Cela inclut ou peut inclure les unités prévôtales ainsi que les forces de

(2) Ce terme est désormais communément employé dans les textes à valeur doctrinale de l'OTAN

type gendarmerie⁽²⁾.

Un éventail de compétences très iconoclaste

Si cette proposition de définition a le mérite d'être la plus exhaustive possible, elle ne traduit néanmoins pas la diversité des polices militaires existant dans nos pays occidentaux. Les capacités offertes par ces unités varient énormément d'un État à l'autre.

Le format est tout d'abord un élément de différenciation. Alors que les pays disposant de forces de type gendarmerie peuvent afficher des effectifs proches

d'une centaine de milliers d'hommes, la plupart des autres pays n'alignent que quelques milliers voire quelques centaines de policiers militaires. La ressource est donc limitée et précieuse.

De plus, certaines polices militaires ne couvrent que l'une ou l'autre des missions (le plus souvent le soutien à la mobilité ou la sûreté) alors que d'autres couvrent l'ensemble du spectre, avec plus ou moins de technicité. Pour les

(3) Le processus de génération de forces permet à une organisation d'obtenir auprès de nations contributrices les ressources nécessaires à une opération (personnels, matériels, etc.)

« générateurs » de forces⁽³⁾, la problématique consiste donc non seulement à solliciter

les nations contributrices pour qu'elles fournissent des policiers militaires, mais surtout à leur préciser quelles fonctions ces policiers militaires seront amenés à remplir.

Les pays disposant de forces de type gendarmerie seront ainsi particulièrement sollicités lorsqu'il s'agit de remplir des fonctions de maintien de l'ordre et de contrôle de foules. La compétence et l'expérience des gendarmes français ou des carabinieri italiens, notamment dans

(4) Multinational Specialised Unit

le cadre des MSU⁽⁴⁾, en font une référence

en la matière. S'agissant de la gestion des détenus, les MP américains ou britanniques seront souvent sélectionnés car peu de nations assument cette mission ou la confient à leur police militaire, préférant la déléguer par le biais d'accords bilatéraux à d'autres

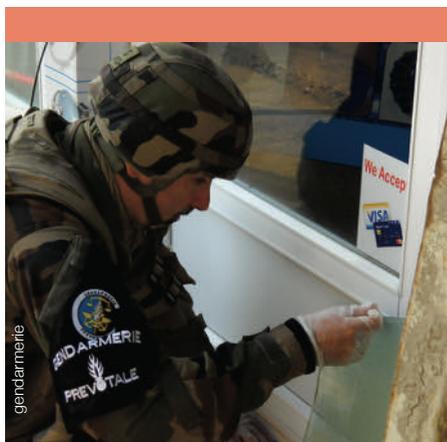
partenaires de la coalition ou à la nation hôte.

Un besoin de reconnaissance

Face à cette définition non consolidée et à ce constat d'hétérogénéité, la police militaire reste souvent pour les planificateurs une force d'appui obligatoire, car présente dans les abaques, mais dont on ne sait pas très bien quoi faire. Lors de la planification des opérations, l'expert ès matière est parfois absent, soit parce qu'il n'a pas été convié par manque de connaissance de la plus-value qu'il peut apporter, soit par manque de ressources. Dès lors, la nature des forces demandées, la qualité des missions confiées et les effectifs dédiés peuvent être mal estimés.

Il découle de cet état de fait que la police militaire est souvent utilisée *a minima*. Le planificateur, ne sachant quelle nation fournira les troupes demandées et ne connaissant donc pas la qualité et les compétences de celles-ci, restreint souvent l'emploi des policiers militaires à des missions traditionnelles de protection de Force, ne nécessitant pas de technicité particulière et demandant un besoin de formation minimum.

De plus, le volet « police judiciaire aux armées », constituant rarement une priorité pour le chef militaire, est souvent minimisé, dans un souci affiché de priorisation des efforts et parfois dans une volonté implicite de réduire les risques de mise en cause des membres de la Force



Les forces de police à statut militaire peuvent déployer des moyens d'investigation procurant aux forces armées une expertise précieuse.

dans des affaires judiciaires.

Une interopérabilité nécessaire mais des compétences limitées

Les unités de police militaire déployées en accompagnement d'une force sont rattachées soit à une nation contributrice,

(5) On parle alors souvent d'International Military Police (IMP).

soit mises à disposition de la Force⁽⁵⁾. Dans le

premier cas, elles doivent prioritairement être capables de remplir leur mission en appui des autres unités, dans un cadre souvent interarmées mais national (exemple : les unités prévôtales françaises) et doivent donc maîtriser l'ensemble des procédures nationales auxquelles elles sont soumises. Dans le deuxième cas, les unités de police militaire doivent avant tout se soumettre aux standards de l'organisation au sein de laquelle elles servent (OTAN, UE, etc.)

et être capables dans le même temps d'interagir avec l'ensemble des unités des nations de la coalition multinationale.

Pour autant, dans les deux cas, une connaissance des accords entre les nations de la coalition, entre les nations de la coalition et la nation hôte et entre la coalition et la nation hôte est indispensable lorsqu'il s'agit de définir les compétences de chacun. Les policiers militaires ne sont en effet très souvent compétents que pour les faits commis par ou à l'encontre de leurs propres concitoyens, sous réserve de la primauté de la loi nationale de la nation hôte et des accords signés. Ainsi, lorsque les policiers militaires constatent des faits intéressants d'autres nationalités que la leur, ils dressent un rapport qu'ils adressent aux autorités de cette nation mais n'ont pas compétence pour poursuivre leurs investigations, sauf accord légal contraire.

Un outil indispensable de l'approche globale

Malgré des handicaps liés avant tout à une méconnaissance de leurs atouts, les polices militaires ont montré lors des conflits récents qu'elles étaient un outil nécessaire et pertinent et constituaient certainement une opportunité dans le cadre du concept d'approche globale. Les exemples irakiens et afghans ont ainsi parfaitement illustré l'obligation de former l'ensemble des forces de sécurité pour stabiliser un état failli. En la matière, les forces de police à statut militaire sont particulièrement adaptées à la

substitution puis au renforcement des forces de sécurité locales. Elles ont

(6) Notamment dans le cadre des Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLT).

montré leur valeur et leur efficacité⁽⁶⁾ et semblent désormais

incontournables lorsqu'une coalition multinationale est déployée sur un théâtre extérieur dans un cadre de gestion de crise.

De plus, sur un théâtre d'opérations, il n'est pas rare de voir se côtoyer plusieurs acteurs internationaux, sous divers mandats : OTAN, UE, ONU, OSCE. L'approche globale nécessite une coordination transversale entre ces différents acteurs afin de conjuguer les efforts des uns et des autres. Dans le domaine « policier », les forces de type gendarmerie, de par leur travail quotidien en liaison avec l'ensemble des agents des différents ministères et dans un environnement mixte civil et militaire favorisent cette coopération et cette flexibilité d'action. De plus, elles peuvent « basculer » d'un mandat sur un autre et favoriser ainsi une continuité dans l'action internationale.

La police militaire : la police dans les opérations

Le domaine policier s'étant peu à peu immiscé, de fait, dans les opérations militaires, le commandant de la Force a dû s'entourer d'un conseiller à même de lui apporter l'aide requise et des avis éclairés sur les problématiques soulevées. Ce rôle, pour les questions de police civile et militaire, est normalement endossé par

(7) Voir l'Allied Joint Doctrine on Military Police (STANAG 2296 – A.J.P.-3.2.3.3.) pour plus d'informations sur le rôle du Provost Marshal.

le Provost Marshal⁽⁷⁾ qui constitue, avec le conseiller juridique (LEGAD), le conseiller politique

(POLAD), le conseiller culturel (CULAD) et d'autres, le groupe des conseillers spéciaux.

Néanmoins, force est de constater que le bureau du Provost Marshal est souvent réduit à un effectif minimum qui ne permet pas au conseiller de remplir pleinement son rôle. Celui-ci est alors cantonné à une tâche particulière (gestion des détenus, sécurité) et ne peut se consacrer à son rôle premier, voire coordonner l'action de l'ensemble des polices militaires du théâtre d'opérations. En Afghanistan, le Commandant de l'ISAF⁽⁸⁾ a préféré créer une cellule *ad hoc* de conseil de police civile⁽⁹⁾ plutôt que de renforcer le bureau du Provost Marshal pourtant doctrinalement responsable de cette tâche. Ce choix montre à la fois les limites posées par un sous-dimensionnement des bureaux des Provost Marshals et la méconnaissance même au sein des forces armées internationales des « capacités policières » au sens large disponibles en interne.

Des militaires de plus en plus policiers

Les polices militaires ont pourtant particulièrement évolué ces dernières années, continuant à se spécialiser dans

(8) International Security Assistance Force

(9) CPAC : COMISAF Police Advisory Cell

leur domaine de compétence et cultivant leur particularité. Elles ont approfondi leur niveau de technicité et d'équipement tant au niveau de leur armement que de leurs moyens d'investigation.

L'armement constitue évidemment un domaine particulier. Les polices militaires sont équipées traditionnellement d'un armement lourd, leur permettant d'évoluer dans un environnement non-permissif et en accompagnement de la force. Ils disposent aussi d'un armement plus léger ou d'appui (fusil tireur d'élite) facilitant leurs missions de police ou de protection rapprochée. Des armes non létales (Pistolet à impulsions électriques, par exemple) ainsi que du matériel de maintien de l'ordre viennent compléter les dotations.

Les policiers militaires sont de plus en plus aptes à mener des investigations judiciaires et disposent à la fois de la formation et des matériels adéquats pour assurer des missions de surveillance (balises, drones, caméras, écoutes, etc.) ou mettre en œuvre des techniques d'identifications criminelles (prélèvements et analyses, détection de traces, etc.). Ils reçoivent souvent une formation commune avec leurs compatriotes des forces de police civiles. Enfin, les échanges de renseignements avec les

(10) : En Grande-Bretagne, par exemple, le chef de la police militaire royale a accès aux bases de données nationales et participe à la conférence des chefs de police du royaume.

forces de police nationales sont parfois institutionnalisés et reconnus⁽¹⁰⁾.

L'AUTEUR

Officier de gendarmerie, issu de l'ESM SAINT-CYR (1996-1999), après un parcours de terrain en gendarmerie départementale et mobile, il intègre l'École de Guerre (2010-2011)

Il rejoint ensuite la Sous-Direction de la Coopération Internationale/ Bureau de Coopération Policière Institutionnelle/Section des Financements Européens.

Il a servi en Bosnie-Herzégovine, à Sarajevo, comme conseiller maintien de l'ordre auprès du Ministère de la Sécurité, dans le cadre de la Mission de Police de l'Union européenne.

Il participe aux projets de jumelage entre la police et la gendarmerie françaises d'une part et les Troupes de l'intérieur et la Milice Ukrainiennes d'autre part. Il en fera de même dans le cadre d'un projet fructueux de jumelage avec la gendarmerie royale jordanienne.

Il est actuellement en poste au SHAPE (OTAN), à Mons, en Belgique, depuis le 1^{er} août 2011, comme officier d'état-major en charge de la planification, de la doctrine et de l'évaluation au sein du bureau du Provost Marshal. Dans ce cadre, il participe régulièrement à des équipes de rédaction des accords de standardisation (STANAG) et à des groupes de planification opérationnelle de niveau stratégique.

Les polices militaires se modernisent et se transforment pour se préparer à affronter les défis d'aujourd'hui et de demain. Mais cette évolution ne pourra se concrétiser que si un changement des mentalités s'opère et que les capacités offertes sont réellement prises en compte.

Les polices militaires sont un réel atout pour la gestion des crises qui touchent d'abord les populations et nécessitent, à côté de l'aspect purement militaire de sécurisation, une phase pluridisciplinaire de stabilisation.

Militaires en OPEX et

fonctions de police : enjeux professionnels entre doctrine et évolution des concepts

par **SÉBASTIEN JAKUBOWSKI**

L

Note de la rédaction : Cet article exprime un point de vue sociologique et porte quelques contradictions avec les approches de certains auteurs de cette revue. Il nous a paru utile de vous soumettre un point de vue qui suscite des réflexions en termes de doctrine.

Le métier militaire ne s'exerce plus uniquement qu'entre militaires, avec des militaires, ni même contre des militaires. Lors des opérations intérieures et extérieures, les militaires sont en prise avec d'autres acteurs,



SÉBASTIEN JAKUBOWSKI

Maitre de conférences en sociologie
Espé LNF / Clersé

adversaires, ennemis ou partenaires : organisations non gouvernementales, représentants des États (lorsqu'il y en a encore), représentants des citoyens,

entreprises, forces locales (de l'armée, de la police ou de la gendarmerie) légitimes ou rebelles, sociétés militaires privées, militaires de la force de coalition, etc. Cela n'est pas sans poser une interrogation sur le positionnement des forces armées dans l'accompagnement du rétablissement de l'ordre public.

En opérations extérieures, les missions de police sont généralement assurées par les forces locales. Les militaires de la gendarmerie nationale, force armée chargée d'une mission de sécurité des personnes et des biens, y exercent des fonctions prévôtales et, selon les termes juridiques des mandats, appuient les autorités locales dans le cadre judiciaire ou administratif notamment en matière d'ordre public⁽¹⁾.

(1) : Ainsi que le précise la doctrine d'emploi de la gendarmerie nationale : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-Institution/Nos-missions/Presence-dans-le-monde/Prevote>

Toutefois, dans des contextes particuliers, les gendarmes peuvent



Militaires en Afghanistan engagés dans des opérations de contrôle d'axes liés à la sécurisation d'un territoire.

en opérations extérieures exercer des fonctions militaires et les militaires sont parfois placés dans des théâtres comme force policière montrant une hybridation fonctionnelle nouvelle qui peut poser question.

Cet article propose une analyse sociologique du point de vue des armées même si l'auteur n'en est pas membre et n'a pas vocation, ni légitimité à en exprimer le point de vue officiel. Nous examinerons ce que dit la doctrine militaire de l'emploi des forces militaires en opérations extérieures, puis nous discuterons du concept d'approche globale et, enfin, nous analyserons les conséquences professionnelles, au regard des pratiques effectives sur le terrain, de la déclinaison de ce concept.

L'apport de la doctrine militaire

(2) : Voir le site internet du Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations : http://www.cicde.defense.gouv.fr/spip.php?page=liste_RDIA-CEIA&id_rubrique=22

La doctrine d'emploi des forces⁽²⁾ prévoit l'existence d'une famille d'effets génériques

notamment quant à l'exercice de fonctions interarmées dans un cadre doctrinal reconnu par l'OTAN. Parmi ceux-ci apparaissent les « *effets de sécurisation, attachés à empêcher l'émergence ou la résurgence d'une menace et orientés sur le contrôle du milieu, des axes de communication, des armements et de l'ordre public, en substitution ou en complément des unités*

(3) : Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Doctrine d'emploi des forces, Doctrine interarmées DIA-01(A)_DEF(2014), N°128/DEF/CICDE/NP du 12 juin 2014, p. 33.

de police locales. Cette famille d'effets comporte un emploi mesuré de la force⁽³⁾ ».

Toutefois, il est clairement exprimé que ces actions ne sauraient être que limitées dans leur intensité, dans le temps et dans leur amplitude : « *En matière de sécurité publique, le maintien de l'ordre ne peut être assuré que de manière temporaire par les armées avant le déploiement d'une mission de police internationale ou le transfert aux forces de sécurité locales. Les actions de police et de justice ne relèvent pas du champ de compétences des forces armées, sauf si la force dispose d'un mandat exécutif. Ses capacités dans ce domaine sont généralement limitées au*

(4) : Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Approche globale (AG) dans la gestion des crises extérieures (contribution militaire), Réflexion doctrinale interarmées RDIA-2011/001_AG-CM, N°024/DEF/CICDE/NP du 24 janvier 2011, p. 30.

contrôle de foule et dépendent des savoir-faire et des équipements des unités déployées⁽⁴⁾ ».

Les forces militaires peuvent procéder à la sécurisation d'un milieu de manière temporaire en raison de la légitimité d'une approche dite globale des contextes et des conflits et, donc *in fine*, du rôle des militaires. Le concept d'emploi des forces (CEF) précise que « *la gestion des crises actuelles montre que leur résolution n'est pas uniquement militaire mais globale et qu'elle doit s'appuyer sur une articulation adéquate de l'ensemble des moyens diplomatiques, économiques et militaires.*

(5) Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Approche globale (AG) dans la gestion des crises extérieures (contribution militaire), Réflexion doctrinale interarmées RDIA-2011/001_AG-CM, N°024/DEF/CICDE/NP du 24 janvier 2011, p. 9.

Il rappelle également l'importance de la « légitimité » et de la « cohérence des buts » qui fondent l'action militaire⁽⁵⁾ ».

Le concept d'approche globale

L'articulation entre les forces militaires et les forces policières est un enjeu politique central pour un État de droit. La France s'est heurtée à plusieurs reprises à cette question. Plusieurs décennies se sont maintenant écoulées depuis que les armées se sont vues confier par le gouvernement un pouvoir légitime de police. Le droit évolue, comme en

(6) Hanon Jean-Paul, « Policiers et militaires en Allemagne : le nouvel agencement », Cultures & Conflits [En ligne], 67 | automne 2007, mis en ligne le 04 janvier 2010, consulté le 11 juin 2015. URL : <http://conflits.revues.org/3122>

Allemagne⁽⁶⁾, mais aussi la stratégie, à l'instar du Livre Blanc français de 2008 qui globalise et mixte, d'une certaine

manière, l'approche sécuritaire quelles que soient les forces en présence. Ce qui est vrai pour les militaires français en France l'est lorsqu'ils sont déployés à l'étranger.

Le concept d'approche globale en témoigne. Certains n'hésitent pas à prendre en compte le concept de « police globale » dans le cas de guerres

(7) Alessandro Dal Lago, « Police Globale », Cultures & Conflits [En ligne], 56 | hiver 2004, mis en ligne le 07 janvier 2010, consulté le 11 juin 2015. URL : <http://conflits.revues.org/1642>

asymétriques ou « sans ennemis⁽⁷⁾ ». Le risque, dans ce cas, est que la machine militaire



Gendarmerie nationale

Les contextes d'emploi conditionnent des savoir-faire exercés dans le cadre strict de mandats et selon une formation spécifique.

s'apparente à une puissance hégémonique qui ne soit pas uniquement utilisée pour maintenir la paix mais pour prendre le contrôle d'un secteur voire d'un pays ou d'une activité économique critique.

Pour autant, le ministère de la défense a fait sienne cette approche globale. La préface au document de doctrine en pose les enjeux : « *Les crises extérieures envisagées dans ce document sont entendues comme des ruptures d'équilibre graves dans l'évolution d'une société, entre des forces aux intérêts antagonistes, pouvant déboucher sur l'apparition de la violence armée. Elles surviennent en particulier au sein des États instables, confrontés à des difficultés structurelles en matière de sécurité, de gouvernance et de*

développement qui affectent négativement leur stabilité. (...) Le maintien ou le rétablissement de la stabilité impose d'agir dans ces trois domaines, ce que les forces armées ne peuvent faire seules. L'intervention militaire s'inscrit désormais dans un environnement impliquant un grand nombre d'acteurs civils et militaires, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et également de sociétés privées. Les relations entre ces acteurs doivent être

formalisées aussi bien au niveau politico-militaire, que du théâtre afin de renforcer l'efficacité et la crédibilité de l'intervention⁽⁸⁾ ».

(8) Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Approche globale (AG) dans la gestion des crises extérieures (contribution militaire), Réflexion doctrinale interarmées RDIA-2011/001_AG-CM, N°024/DEF/CICDE/NP du 24 janvier 2011, p. 9.

Cette appréhension globale et multipartenariale des conflits n'est toutefois pas sans poser des questions professionnelles de culture.

Les conséquences professionnelles

Ces éléments traduisent une évolution des contextes, des cultures et des pratiques professionnelles des militaires appelés à travailler, de manière souvent contrainte par les situations, avec de nouveaux et nombreux acteurs dont des policiers locaux.

Le terrain et les missions effectives des forces armées classiques, hors gendarmerie, ne sont pas toujours en concordance avec les éléments de doctrine. On observe ainsi dans bon nombre de conflits récents (Côte d'Ivoire, Afghanistan) ou dans la période immédiate après le conflit (c'est-à-dire ici les opérations proprement militaires) le détournement des rôles et fonctions des militaires au profit d'actions de police et de sécurisation des territoires et des populations civiles. L'exercice de ces fonctions, pour lesquelles les militaires ne sont pas intrinsèquement formés, s'avère encore plus délicat lorsqu'il est encadré par des règles d'engagement, liées à un mandat, strictes et pas toujours compatibles avec les situations rencontrées.

Il est clair qu'aujourd'hui le ministère de la Défense doit tenir compte de ces évolutions. Il faut à la fois adapter son

plan de formation des militaires à l'intégration de fonctions de police dans un contexte extérieur et les mettre en situation d'avoir à l'exercer. Toutefois, le fait pour des militaires de travailler avec et aux côtés de policiers nationaux (ce qui est le cas dans le cadre des opérations intérieures) ou locaux pourrait encourager, du point de vue de l'interprétation sociologique, le risque d'une « dénaturation » de leur fonction initiale et de leur statut essentiellement tourné vers la guerre, y compris du pouvoir de dissuasion dont ils disposent intrinsèquement par leur vocation première.

La confusion des fonctions, des genres et des missions pourrait favoriser une érosion de l'identité professionnelle et une perte de la crédibilité (en termes de puissance) face aux populations locales concernées. Il serait difficile d'inverser le paradigme d'action de la force et de passer brutalement d'une opération de maintien de la paix à une intervention militaire plus classique.

La vigilance est donc de mise, quant à la définition par un mandat du contexte d'emploi de la force armée sur un théâtre d'opération extérieur, même si la « policisation » de l'action militaire est souvent une étape de transition avant le retrait et le passage de témoin aux forces légitimes locales de sécurisation. Le manque de distinction entre les deux

univers professionnels peut même se traduire par des affrontements entre les forces, comme au Mali en avril 2013 où des militaires et des policiers maliens ont eu à s'affronter, certes dans un contexte local très spécifique.

Du point de vue sociologique, la légitimité des forces militaire dans des fonctions guerrières ou de police n'est pas de même nature. Que les militaires épaulent ponctuellement les policiers est une chose ; qu'ils les appuient plus durablement ou qu'ils se substituent à eux en est une autre. En ce sens, pour des raisons également constitutionnelles et juridiques, le ministère de la défense est fondé à bien dissocier les rôles et fonctions. Pour autant, la doctrine stratégique devrait sans doute mieux prendre en compte l'articulation des principes avec les actions de terrain et davantage former, pour les protéger, les militaires exerçant, même ponctuellement, des fonctions de police sur des théâtres extérieurs. Dans ce sens, la gendarmerie nationale, force armée agissant sur l'ensemble du continuum défense-sécurité, comble naturellement cet espace. Sa culture professionnelle et fonctionnelle, son habitude à travailler avec des autorités civiles et militaires, ses compétences spécifiques en matière judiciaire et d'ordre public, la dédient logiquement à son intégration dans une approche globale des crises extérieures.

L'AUTEUR

Sébastien Jakubowski est maître de conférences en sociologie des organisations à l'École Supérieure du Professorat de l'Éducation (ESPE) Lille Nord de France et chercheur au Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques (CLERSE / Université Lille I et CNRS). Ses travaux portent sur les processus de transformation et de professionnalisation des institutions publiques de l'État. Il travaille depuis plusieurs années sur l'institution militaire (armée de terre, gendarmerie nationale) et a notamment publié :

- « La transformation de l'institution militaire : entre logique organisationnelle, rapport au marché et ré-institutionnalisation par le politique », *Res Militaris* [en ligne], vol. 3, n°3, Été 2013, <http://resmilitaris.net/index.php?ID=1017999>
- « Les impacts de la professionnalisation sur la « société militaire » et ses relations avec la « société civile » », *Revue Défense, Union*

Le suivi psychologique des personnels déployés en OPEX

Entretien avec **PASCAL BARRE**

M

Mon commandant, pouvez-vous nous présenter la façon dont la gendarmerie a traité la question du soutien psychologique pour ses personnels déployés en OPEX ?

Le soutien psychologique pour les personnels déployés en OPEX s'inscrit dans un dispositif de soutien institutionnel global. La gendarmerie est particulièrement attentive à l'accompagnement de ses personnels projetés en OPEX, et ce à chaque étape : la définition du mandat, les moyens



PASCAL BARRE

Commandant, DGGN –
Chef de la section
psychologie,
soutien, intervention

logistiques, la sélection et la préparation des personnels, les conditions de vie, le suivi de la mission depuis le territoire français ou encore l'accompagnement et la reconnaissance

au retour. Ce n'est que parce que le soutien est efficient dans sa globalité que l'accompagnement psychologique pourra avoir du sens pour le personnel.

La première proposition d'accompagnement psychologique, véritablement structurée et longitudinale, remonte à l'engagement en Afghanistan, en 2009. Les caractéristiques du théâtre, l'intensité du mandat, la nature de la mission et sa durée ont conduit la gendarmerie à engager une réflexion sur un dispositif de soutien psychologique qui couvre les différentes étapes de l'engagement des militaires.

Avant le départ, dans le cadre de la Mise en condition avant projection (MCP), le psychologue clinicien de la gendarmerie informe de ses missions et de la façon de le saisir. Il donne un éclairage sur sa pratique basée sur les principes de confidentialité, d'accès direct, de

consentement libre et éclairé. Durant cette rencontre, le psychologue sensibilise également les militaires sur les risques psychiques liés à l'Opex : l'éloignement de la famille et des proches, l'environnement étranger, l'hyper-vigilance liée à l'insécurité ambiante, la confrontation à des formes de violence inhabituelle et le risque psycho-traumatique qui peut en découler, la durée du mandat, la réduction voire l'absence d'intimité. Le psychologue insiste également sur les facteurs de protection comme la bonne préparation, la cohésion au sein des collectifs, la nécessité de communiquer, le rôle de l'encadrement, l'hygiène de vie ou encore le maintien des liens avec les proches et la famille.

Au moment de l'engagement de la gendarmerie en Afghanistan, la fonction des référents gendarmerie pour l'accompagnement des personnels, les RGAP, avait été créée. Ces personnels volontaires avaient pour mandat de se rapprocher de leurs camarades en difficulté afin de les orienter au mieux. Pour cela, ils bénéficiaient d'une formation d'une semaine assurée par les psychologues cliniciens de la gendarmerie. Dans les engagements plus récents, comme en République Centre-Africaine, cette fonction n'a pas été reconduite mais une piste de réflexion pourrait être engagée sur la pertinence de la prise en compte de cette fonction par les membres des instances de

représentation et de participation à partir du moment où ils y seraient formés. Un autre protocole avait été mis en place au moment de l'engagement en Afghanistan au travers des Officiers contact référent Afghanistan (OCRA). Ces derniers avaient pour mission de maintenir le lien entre les personnels déployés, l'unité et les familles à chaque étape du détachement.

Les attaches familiales et sentimentales sont des composantes essentielles pour la sérénité du militaire et donc pour le maintien de sa capacité opérationnelle durant l'Opex. Ainsi, selon les régions, les familles sont invitées à participer à une réunion d'information et d'échanges avant le départ et, dans certains cas, durant le mandat. Le psychologue de la gendarmerie, l'assistant de service social, le médecin et les responsables de l'unité leur formulent à cette occasion leur disponibilité pendant toute la durée de l'absence de leur proche.

Durant le mandat à proprement parler, les psychologues sont destinataires d'une information régulière sur le déroulement de la mission. Ils suivent les événements que traverse le détachement, entrent en contact avec les responsables sur le théâtre et activent, au besoin, les spécialistes déployés. Les psychologues de la gendarmerie travaillent en l'occurrence avec les psychologues de l'armée de terre dès lors qu'ils sont projetés et de façon plus régulière avec les équipes du service de santé des armées (SSA) et plus particulièrement

avec le psychiatre de théâtre. Les personnels savent qu'ils peuvent rencontrer ces spécialistes sur le théâtre en cas de besoin.

Dans le cadre de leur retour, lorsque cela est possible, les personnels de gendarmerie bénéficient du SAS de fin de mission. Les psychologues institutionnels s'y rendent pour soutenir les militaires et les accompagner au mieux dans cette phase de transition.

A leur retour sur le territoire national, les militaires se voient proposer une offre de rencontre avec un psychologue. Il a le choix de ne pas donner suite ou de s'en saisir quand bon lui semblera, éventuellement d'ailleurs pour aborder tout autre chose que cette expérience en OPEX.

En complément de ce dispositif longitudinal, la gendarmerie s'appuie sur d'autres mesures mises en œuvre au sein du Ministère de la Défense telles que l'abonnement au numéro « écoute

(1) : Numéro d'appel national gratuit « écoute défense » 08 08 800 321

défense »⁽¹⁾, le rendez-vous avec le médecin référent à

3 mois du retour qui explorera notamment la symptomatologie post-traumatique ou encore la possibilité pour les militaires et leurs familles d'avoir accès à une prise en charge psychologique auprès d'un spécialiste exerçant en libéral dès lors que l'affection est présumée imputable au service.

Quel est le principe du SAS de fin de mission et en quoi peut-il représenter une étape importante dans la récupération du personnel ?

Certaines activités telles que les séances TOP⁽²⁾ ou le massage visent la récupération physique. Les temps de repos, la nourriture ou encore le confort de l'hôtel participent au réconfort des militaires après plusieurs mois de vie dans des conditions qui peuvent être spartiates ou rustiques. Les militaires savent aujourd'hui qu'ils pourront bénéficier du SAS. Cette étape intermédiaire semble être intégrée par tous et participe en cela à structurer la représentation qu'ils se font du déroulement de leur OPEX, de leur départ jusqu'à leur retour. Si la MCP vient préparer le militaire à sa mission et concourt à la mise en œuvre de certains mécanismes nécessaires à la mission tels que la combativité, l'état de vigilance ou la cohésion, le SAS de fin de mission vise quant à lui à faciliter la désactivation de ces mécanismes.

La récupération est donc un des objectifs du SAS mais il n'est pas le seul. Le SAS de fin de mission est également destiné à offrir au militaire les conditions adaptées pour passer progressivement d'un environnement de vie, celui du théâtre, à un autre plus familier, celui du foyer. Les militaires participent à des temps d'information qui traitent par exemple des signes comportementaux à observer au retour, des questions à se poser sur ses

propres réactions ou des attitudes à privilégier, notamment pour faciliter le ré-accordage avec l'environnement familial.

Les psychologues de la gendarmerie proposent des temps de rencontre aux personnels. Dans un premier temps, les rencontres « groupales » sont privilégiées, en respectant les groupes organiques et en limitant le nombre de participants. Les officiers sont le plus souvent rencontrés en individuel. Ces conditions sont nécessaires pour que la parole circule dans le groupe, tout comme les règles de l'échange que le psychologue pose en préambule : la discrétion à l'égard des propos échangés vis-à-vis de l'extérieur du groupe, la bienveillance et le non-jugement. Le psychologue propose alors aux personnels d'exprimer ce qu'ils souhaitent en lien avec cette expérience d'Opex. Tous les sujets abordés sont accueillis pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire pour l'expression du vécu du groupe sur ce temps qui leur est donné. Le psychologue est là pour accompagner celui des personnels, pour reprendre avec eux ce qui se dit, à un moment, au sein du groupe. Il accueille cette parole et la soutient. Il fait retour de sa lecture de ce qui s'exprime dans le groupe afin d'élargir la compréhension que les militaires ont de cette expérience collective. C'est aussi quelquefois l'occasion de reprendre ensemble des faits majeurs. Dans certains cas, ces situations ont déjà pu être élaborées grâce à l'intervention du psychiatre du théâtre dans les jours qui ont suivi l'événement. Lorsque cela n'a

été possible, le psychologue de la gendarmerie proposera de parcourir la situation, avec la partie du groupe directement impliquée, afin que les personnels soient accompagnés dans l'élaboration de leur vécu.

Une information est également apportée sur l'observation de l'évolution de certains symptômes. Le groupe de parole concourt à la clôture d'une expérience collective et facilite le retour à l'environnement familial et personnel du militaire. Il participe également à ce que les personnels fassent l'expérience de la rencontre avec un psychologue, de son écoute et de son mode d'intervention, aux fins notamment que ceux qui rencontreraient des difficultés par la suite puissent le saisir plus facilement.

En complément, les personnels peuvent demander une rencontre individuelle avec le psychologue quelle qu'en soit la raison. Ne se déclenchant que rarement sur un coup de tête, la demande peut être facilitée par la présence du psychologue au SAS.

D'une façon générale, les personnels qui font la démarche de consulter l'ont souvent pensé préalablement. Peut-être parce qu'une première rencontre avait eu lieu, à l'occasion d'une séance d'information, une intervention post-événementielle ou d'un précédent passage au SAS. La demande adressée au psychologue a besoin de cheminer chez celui qui en est à l'origine, elle se déclenche rarement sur un coup de tête.

Elle peut en revanche être facilitée par la présence d'un psychologue au SAS.

Ce spécialiste aura alors la tâche de l'accueillir sur le moment du SAS et de la soutenir pour éventuellement faciliter une orientation vers un psychologue de l'institution ou un psychologue extérieur à cette dernière. Certains se saisissent de cette possibilité pour aborder des faits intervenus durant leur mission. Dans certains cas, il s'agit d'expériences marquantes antérieures. D'autres personnels souhaitent aborder des questions ou des inquiétudes plus personnelles, quelquefois en lien avec la famille ou le couple, qui sont apparues durant l'OPEX. L'éloignement peut révéler des problématiques conjugales ou familiales latentes. Parfois, les retrouvailles inquiètent les militaires et viennent aussi éclairer un système familial qui s'est façonné à la faveur d'absences itératives du militaire.

Le SAS est un dispositif qui semble être apprécié par les personnels. Ces derniers sont d'ailleurs invités à s'exprimer, par questionnaire, sur l'intérêt qu'ils trouvent *a priori* au SAS et sur la satisfaction qu'ils en retirent à l'issue. Les taux passent respectivement de 70 % à plus de 90 %. Pour autant, le SAS ne doit pas être considéré comme une fin en soi, il vise les objectifs que je viens de vous décrire, dans une temporalité qui lui est propre. Il est un des éléments de reconnaissance institutionnelle et de soutien, parmi d'autres qui doivent quant à eux se déployer dans la durée.

Comment les personnels vivent leur OPEX, quels troubles avez-vous observé et quel est le rôle du psychologue de la gendarmerie dans leur prise en charge ?

Lorsque vous parlez de troubles, vous pensez peut-être aux troubles psychiques post-traumatiques, qui font depuis maintenant plusieurs années l'objet de communications régulières au sein des institutions militaires. Certains militaires peuvent en effet développer ce type de troubles à la suite d'une confrontation à la mort, caractérisée par la soudaineté, l'imminence du danger vital pour lui-même ou pour un autre et les sentiments d'impuissance, de perte de contrôle ou d'effroi qui y sont associés. Dans certains cas, le militaire peut vivre ce moment avec une sensation d'irréalité ou de dépersonnalisation, quelquefois avec l'impression très forte d'un décalage entre ce qui est en train de se dérouler et la perception qu'il en a. Il peut s'en suivre immédiatement une phase aiguë sur le plan comportemental marquée par une impossibilité à réagir ou parfois une forme d'automatisme dans les réactions. Dans certains cas, cette confrontation à la mort peut ne pas avoir de conséquences particulières par la suite. Dans d'autres, le militaire peut développer des troubles caractérisés par des conduites d'évitement des situations ou des pensées qui lui rappellent l'événement traumatique et par la reviviscence de l'événement au travers notamment de cauchemars récurrents ou de souvenirs

envahissants en journée. Le personnel sujet à ce type de troubles peut également développer un état d'hyper-vigilance. Il peut par exemple craindre la survenue d'un éventuel danger, ce qui crée chez lui un état de qui-vive et de tension permanents. Cet état génère régulièrement des difficultés de concentration, de sommeil ou de relations aux autres, ce qui peut avoir à son tour pour conséquence d'alimenter la dégradation de l'état psychique général et atteindre le soutien social dont le militaire bénéficie habituellement.

Même si l'on peut considérer qu'il existe certaines situations potentiellement traumatiques comme par exemple le fait d'être victime d'une tentative d'homicide ou d'être témoin direct de la mort d'un autre, chaque confrontation à la mort est pour autant unique car chaque personne vit cet événement et y réagit d'une façon qui lui est propre. Ce n'est donc pas que l'événement en lui-même qui fait trauma mais bien ce que la personne, qui y est confrontée, vit à cet instant en termes d'effraction psychique et la façon dont cette épreuve s'inscrit dans son existence. Le psychologue tentera d'explorer ce que le personnel a vécu dans cette confrontation et de mettre ce ressenti en perspective avec son histoire personnelle, ses événements de vie, sa façon de percevoir et de vivre les choses, en d'autres termes avec sa singularité. En dehors de la survenue de troubles psychiques post-traumatiques, l'Opex reste une expérience à part. Elle a tout

d'abord ceci de particulier qu'elle engage le personnel sur une durée de plusieurs mois dans un contexte sous haute tension où de nouveaux repères doivent pourtant rapidement être trouvés. Sur certains théâtres, les personnels de la gendarmerie sont confrontés à des formes de violences inhabituelles, que ce soit au sein de la population (mouvements de foule agressifs, lynchages), entre des groupes rivaux (attaques, ripostes, représailles sanglantes) ou encore du fait de milices qui prennent pour cible la population (exactions). Évidemment, la Force, même en tant que force d'interposition, peut être la cible d'attaques. Certains théâtres sont par ailleurs particulièrement complexes : les dimensions religieuses, ethniques, politiques peuvent se mêler à une forte propension de la population à l'embrasement, cette dernière pouvant être versatile et agir sous influence et quelquefois avec impulsivité. Les militaires ont souvent eu besoin d'un temps d'acclimatation pour se repérer dans cet environnement complexe même s'il leur est parfois nécessaire de répondre dès le début de leur mandat à des engagements intenses. Par la suite, sur la durée de leur mandat, les règles d'engagement peuvent connaître des changements. Elles sont pourtant des repères essentiels pour le militaire qui doit réagir face à l'imprévu et de la meilleure façon qui soit. Le rapport à la population peut lui aussi être éprouvant pour les militaires. Les sollicitations peuvent être permanentes et les changements de comportements

imprévisibles ce qui impose aux militaires de maintenir en permanence leur vigilance. Ainsi, dans un contexte où les règles sociétales volent en éclat et où des violences extrêmes ont cours, le militaire doit s'appuyer sur des réflexes professionnels et sur des règles portées par l'institution qu'il intériorise. Il est ici question pour le militaire de se protéger tant sur un plan physique que psychique car les attaques ne visent pas toujours l'intégrité corporelle. Elles peuvent aussi atteindre les repères, voire les interdits fondamentaux qui structurent et ordonnent un rapport au monde.

L'Opex reste surtout une expérience à part parce qu'elle est toujours vécue de façon singulière par celui qui s'y engage. Le personnel qui tente l'expérience y va guidé par son désir, avec ses représentations propres et ses attentes conscientes et inconscientes. Sa mission viendra répondre ou non à ces dernières et apportera son lot d'imprévus, d'inimaginés ou d'insoupçonnés. En cela cette expérience viendra conforter, nuancer ou remettre en question la vision que le personnel a de lui-même en tant que militaire, individu, homme ou femme, époux ou épouse, père ou mère. Il pourra se réaliser dans sa mission, se dire simplement « qu'il l'a fait » ou encore se sentir insatisfait ou frustré. Il pourra tirer des enseignements de cette expérience dans l'instant ou par la suite. Dans d'autres cas, le militaire pourra être comme encombré par certaines visions, réactions de sa part ou pensées sans

toujours en comprendre le sens et la portée.

Le psychologue est là pour accueillir toute cette variété d'expériences de vie et accompagner le militaire dans la compréhension de son éprouvé. Le psychologue soutiendra le militaire qui s'est saisi de cette possibilité pour le guider dans l'élaboration de cette expérience singulière. Ce sera notamment au travers de prises de conscience qui interviendront à la faveur de l'évocation libre de ses ressentis que le personnel pourra soulager sa souffrance psychique et retrouver sa capacité à investir son existence, à ne plus subir ce qui est incompris et à redevenir acteur de sa vie. C'est par la mise en lumière de ce qui était présent, mais non visible car inconscient, que le psychologue agit dans ce cadre auprès du militaire.

L'AUTEUR

Pascal Barre est titulaire d'un DESS (master 2 professionnel) et d'un DEA (master 2 recherche) en psychologie clinique et psychopathologie. Psychologue clinicien, il a occupé des fonctions au sein de l'administration pénitentiaire en France métropolitaine et outre-mer. Il servira ensuite 10 années au sein du service de soutien psychologique opérationnel de la préfecture de Police de Paris. Depuis le mois d'octobre 2015, il est le chef de la section section psychologie, soutien, intervention au sein de la direction des personnels de la DGGN.



UN DROIT POSITIF PLUS EQUILIBRE

Depuis deux ans, de nouveaux textes prennent en compte la spécificité de l'action militaire en temps de paix alors que la frontière entre opérations militaires et de police est brouillée par de nouvelles formes d'engagement en OPEX.

On relèvera parmi ces mesures législatives que le procureur de la République est seul à mettre en œuvre l'action publique en matière de crimes et délits. L'article 30 de la loi du 18 décembre 2013 a fermé la porte aux actions des parties civiles ouvertes par la cour de cassation.

En écartant toute idée d'impunité ou d'immunité de juridiction, les dispositions prennent en compte une exonération de responsabilité pénale pour faits d'imprudences ou de négligences en faisant cas de diligences normales, de l'urgence, des informations détenues et des circonstances du combat. La responsabilité du donneur d'ordre est également distinguée en matière de mesures de coercition et d'usage de la force lorsqu'elles sont exercées lors d'un mandat pour la protection des tiers et dans les termes d'une agression préalable.

Les nouvelles règles

relatives à la responsabilité pénale des militaires faisant usage de la force à l'étranger

par YVES CLAISSE

L

Lorsqu'ils sont confrontés à des atteintes graves aux droits de l'Homme lors de leur déploiement sur un théâtre d'opération extérieure, les militaires peuvent être amenés à faire usage de la force armée. Ils s'exposent alors à être questionnés, mis en cause, voire poursuivis, le mobile humanitaire de l'intervention, sans être une circonstance indifférente, ne suffisant pas, à lui seul, à empêcher les soupçons d'infraction⁽¹⁾.

L'hypothèse relève de la « *judiciarisation des opérations militaires* »⁽²⁾, formule qui recouvre l'intervention croissante, et relativement récente, de la juridiction pénale française dans l'appréciation d'actions militaires



YVES CLAISSE

Avocat au barreau de Paris
Enseignant à l'IEJ Paris II
LTC de la réserve
Gendarmerie

(1) : Il faut rappeler ici les dispositions des articles 113-6 du code pénal : « *La loi pénale française est applicable à tout crime commis par un Français hors du territoire de la République. Elle est applicable aux délits commis par des Français hors du territoire de la République si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis (...)* » et 113-7 : « *La loi pénale française est applicable à tout crime, ainsi qu'à tout délit puni d'emprisonnement, commis par un Français ou par un étranger hors du territoire de la République lorsque la victime est de nationalité française au moment de l'infraction. (...)* ».

(2) Parmi une littérature abondante sur « la judiciarisation des opérations militaires », le succès de la formule s'expliquant, au moins pour partie, par le flou des termes qui la composent : Rapport du GDS n° 9 de la 23^{ème} session nationale d'études de l'INHESJ (2012) ; La judiciarisation des conflits, numéro spécial de la revue *Inflexions*, La Documentation française ; C Barthélémy, *La judiciarisation des opérations militaires* : Thémis et Athéna, L'Harmattan, 2012.

(par les buts poursuivis et les moyens employés) conduites à l'étranger, dans des conditions d'engagement très différentes de celles dans lesquelles le droit des conflits armés a été conçu et pour lesquelles l'accomplissement de la mission peut conduire à l'emploi de la force au-delà de la légitime défense⁽³⁾.

De récentes mises en cause, dont la plus médiatisée, celle de l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan⁽⁴⁾, ont

(3) S'agissant des incriminations pouvant être invoquées, on pense par exemple aux infractions d'homicide involontaire (article 221-6 du code pénal), de blessures involontaires (article 222-19 et s.) ou de mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1). Des infractions d'abstention comme le non empêchement d'un crime ou d'un délit (article 223-6) pourraient également être sollicitées si confrontés à des violations manifestes des droits de l'Homme, les militaires « restaient l'arme aux pieds ».

(4) Le 18 août 2008, une centaine de militaires français effectuait une patrouille de reconnaissance en vallée d'Uzbin (ou Uzbeen). Tombés dans une embuscade les militaires français perdirent 10 des leurs. Un rapport de l'état-major de l'OTAN à Kaboul pointait différentes insuffisances. Classé secret défense, ce rapport dont le contenu exact n'était pas diffusé mais dont l'existence était confirmée par le ministre de la Défense alimentait la polémique d'abord sur le plan médiatique puis sur le plan judiciaire, une plainte étant déposée devant un juge d'instruction par Me Gilbert Collard, au nom et pour le compte de la famille d'un des militaires décédés. L'affaire allait conduire la Cour de cassation à se prononcer dans un arrêt du 10 mai 2002 (Cf n° 8)

(5) Pour la version initiale du texte : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028338825&catEgorieLien=id>

conduit les plus hautes autorités civiles et militaires de l'État à réagir. C'est ainsi que le chapitre VI de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013, relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019⁽⁵⁾ et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, a profondément modifié tant en ce qui concerne la procédure que les incriminations la responsabilité pénale des militaires en mission à l'étranger.

L'objectif affiché par ce texte, fruit d'un travail commun entre les services du ministère de la

qu'elle présente des difficultés « *hors du commun* ».

C'est aux modifications apportées par ce texte que nous voudrions consacrer les développements qui suivent en précisant d'emblée que notre propos, nécessairement synthétique, sera à bien des égards plus pauvre que son sujet.

La mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat à l'étranger ne conduit plus nécessairement à une enquête prévôtale

Aux termes de l'article 74 de notre code de procédure pénale « *en cas de découverte d'un cadavre, qu'il s'agisse ou non d'une mort violente, mais si la cause en est inconnue ou suspecte (...)* » ou en cas « *de découverte d'une personne grièvement blessée lorsque la cause de ses blessures est inconnue ou suspecte.* », le Procureur de la République peut ordonner une enquête, faire pratiquer une autopsie, désigner des experts... aux fins de rechercher les causes de la mort.

En pratique et alors même que les textes ne l'imposaient pas, le Parquet près le tribunal aux armées de Paris⁽⁶⁾ recourait systématiquement à une enquête prévôtale lorsqu'un militaire français décédait sur un théâtre d'opération extérieure. Cette intervention judiciaire, systématique et très en amont, était très mal vécue par l'Institution militaire : elle

(6) Sous l'impulsion de Madame Alexandra ONFRAY

Défense et du ministère de la Justice, a été d'intégrer dans notre droit la spécificité de l'action militaire en temps de paix dont nul ne peut nier qu'elle est de plus en plus variée (la frontière entre opérations militaires et opérations de police étant de plus en plus ténue) et

alimentait le soupçon, notamment chez les familles, elle retardait le rapatriement du corps et plus profondément encore

(7) Lors des vœux du ministre de la Défense du 18 janvier 2012, le chef d'état-major des armées, l'amiral Edouard Guillaud déclarait ainsi : « *Un soldat qui meurt au combat n'est pas une victime : c'est d'abord un homme ou une femme qui va au bout de son engagement* ».

elle négligeait la force de l'engagement du militaire et sa dimension « héroïque » en faisant du soldat mort au combat une

victime⁽⁷⁾.

L'article 29 de la loi du 18 décembre 2013 a changé la donne en insérant dans le code de justice militaire un nouvel article L 211-7 selon lequel : « Pour l'application de l'article 74 du code de procédure pénale, est présumée ne pas avoir une cause inconnue ou suspecte la mort violente d'un militaire au cours d'une action de combat se déroulant dans le cadre d'une opération militaire hors du territoire de la République. ».

Conséquence ? Pour reprendre la formule

(8) Pierre BRICARD, 2014, La responsabilité pénale des militaires à l'étranger, http://www.academia.edu/712528/La_responsabilit%C3%A9_p%C3%A9nale_des_militaires_%C3%A0_l_%C3%A9tranger

de Pierre Bricard⁽⁸⁾, magistrat retraité, ancien chef du bureau études et organisation à la

Division des affaires pénales militaires (Direction des affaires juridiques) : « *Dès lors, s'il n'est pas constaté par la hiérarchie militaire et la prévôté qu'il existe un manifestement des éléments particuliers justifiant une enquête judiciaire permettant de renverser cette présomption, il n'y aura pas lieu de déclencher le lourd processus judiciaire de l'article 74 du*

code de procédure pénale (enquête pour recherche des causes de la mort), procédure dont le déclenchement devra revêtir un caractère très exceptionnel. Dans la généralité des cas un simple procès-verbal de renseignements judiciaires adressé au procureur de la République de Paris sera rédigé par la prévôté ».

La compétence exclusive du ministère public pour poursuivre les délits commis à l'étranger et impliquant un militaire français

Avec l'arrêt qu'elle avait rendu le 10 mai 2012 (pourvoi n° 12-81197) dans l'affaire dite d'Uzbin⁽⁹⁾, la Cour de cassation avait admis que l'action publique destinée à apprécier l'éventuelle responsabilité pénale suite à la mort de militaires français en opération en Afghanistan pouvait être mise en mouvement par la plainte avec constitution de partie civile (en l'occurrence des membres des familles des militaires décédés).

(9) <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&iidTexte=JURLTEXT000025860357&fastReqlid=452463954&fastPos=1>

dite d'Uzbin⁽⁹⁾, la Cour de cassation avait admis que l'action publique destinée à

(10) Le 19 mai 2012 dans son message aux Armées, le président de la République, François Hollande avait solennellement déclaré : « *Nos militaires, qui assurent la protection de la Nation, méritent en retour que la Nation les protège, notamment d'une judiciarisation inutile de leur action* ».

La solution et ses conséquences prévisibles quant à la multiplication des procédures et l'instrumentalisation de la voie pénale

avaient suscité une grande émotion au sein de l'Institution militaire à laquelle le président de la République avait fait écho.⁽¹⁰⁾

L'article 30 de la loi du 18 décembre 2013 a fermé la porte à la faculté reconnue, sous l'empire du droit ancien, par la Cour de cassation. Aujourd'hui, l'article 698-2 dernier alinéa du code de procédure pénale dispose :

« (...) *l'action publique ne peut être mise en mouvement que par le procureur de la République lorsqu'il s'agit de faits commis dans l'accomplissement de sa mission par un militaire engagé dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer.* »

La clarification de la notion d'imprudence ou de négligence commise par des militaires en opérations extérieures

Ainsi que la Cour de cassation l'a rappelé dans son arrêt précité du 10 mai 1992, il n'existe pas dans notre droit un principe ou un texte pouvant être interprété comme ayant pour objet ou pour effet d'exonérer les militaires de leur responsabilité pénale pour les actes involontaires (maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par une loi ou un règlement) commis sur un théâtre d'opération extérieure.

(11) L'article L 121-3 du code pénal est ainsi libellé : « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure. »

L'affirmation est exacte même si depuis 2005, l'article 4123-11 du code de la défense nationale a pris en compte les difficultés des missions et les spécificités de l'action de combat en matière d'homicide ou de blessures par imprudence. Il dispose en effet :

« *Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal⁽¹¹⁾, les militaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis*

dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie ».

La loi du 18 décembre 2013 ajoute un alinéa à cet article L 4123-11 du code de la défense nationale en précisant que :

« Ces diligences normales sont appréciées en particulier au regard de l'urgence dans laquelle ils ont exercé leurs missions, des informations dont ils ont disposé au moment de leur intervention et des circonstances liées à l'action de combat ».

Certes technique et de détail, l'ajout législatif est assurément de nature à apporter aux militaires mis en cause ou susceptibles de l'être une plus grande sécurité judiciaire dans ce domaine « englobant » des infractions par imprudence qui, paradoxalement, touchent tous ceux qui acceptent et assument plus de responsabilité que d'autres.

La création d'un fait justificatif exonérateur de responsabilité pénale pour les opérations mobilisant des capacités militaires se déroulant à l'extérieur du territoire français

C'est sans doute là qu'est l'innovation majeure de la loi du 18 décembre 2013 qui crée un II à l'article L 4123-12 dans le code de la défense nationale :

« N'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer,

exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission ».

Cette disposition législative établit une

(12) Rappelons qu'en droit pénal, le fait justificatif fait disparaître l'élément légal de l'infraction. Il est une cause d'irresponsabilité pénale objective. Le code pénal en prévoit quatre : Le Code pénal en prévoit quatre : l'ordre de la loi (article 122-4 du Code pénal), le commandement de l'autorité légitime (article 122-4 du Code pénal), la légitime défense (article 122-5 du Code pénal) et l'état de nécessité (article 122-7 du Code pénal).

exonération de la responsabilité pénale⁽¹²⁾ du militaire qui, à certaines conditions, fait usage de la force dans le cadre d'une opération militaire extérieure.

La référence à l'accomplissement de la mission couvre un nombre de situations beaucoup plus larges que la légitime défense, qui suppose une agression préalable. Elle permet notamment d'assurer la protection des populations menacées même si le militaire n'est pas confronté à une menace sur sa personne.

Au final, notre droit positif apparaît plus équilibré qu'il ne l'était il y a deux ans à peine : adapté aux difficultés du métier de soldat, intégrant le « privilège du combattant » qui acceptant de mourir peut, à certaines conditions et dans certaines circonstances, donner la mort, il écarte toute idée d'impunité ou d'immunité de juridiction. C'est heureux à l'heure où les missions des militaires vont, sur le territoire national et à l'extérieur, bien au-delà de la conduite de la guerre.



UNE PRÉVÔTÉ RENOVÉE

Déployés dans 12 pays aux côtés du dispositif de puissance, les militaires de la CGP opèrent sous la direction du Parquet de Paris. Les personnels de la prévôté, soumis à une sélection rigoureuse et recevant une formation spécifique, doivent intégrer les règles des codes pénal, de procédure pénale, de justice militaire mais aussi celles du droit des conflits armés et du droit international humanitaire.

Exerçant leurs missions dans des pays souverains, les prévôts cultivent des relations personnelles et professionnelles avec les forces de sécurité et les magistrats locaux. Dans le cadre de leur assistance, leur apport matériel et scientifique est généralement très apprécié. La qualité de ces relations est un facteur de succès pour les enquêtes liées à des ressortissants français auteurs ou victimes et dans l'exploitation d'affaires liées à la lutte anti-terroriste.

La gendarmerie prévôtale

dans le recueil de la preuve sur le champ de bataille

par **OLIVIER KIM**

L

La prévôté est une des plus vieilles institutions militaires françaises. Sa présence aux côtés des armées en campagne, pour faire respecter la loi, remonte au Moyen-Âge. Encore aujourd'hui, au cœur du métier des prévôts, on trouve la police judiciaire aux armées. En effet, les officiers et sous-officiers de cette gendarmerie particulière sont en charge de constater les infractions commises par les militaires français en opérations⁽¹⁾ ou celles dont ils peuvent être

victimes.

La compétence des prévôts s'étend aux familles des militaires français lorsque ceux-ci appartiennent à des forces prépositionnées à l'étranger⁽²⁾. En

Opérations extérieures (Opex) comme pour les forces prépositionnées, la gendarmerie prévôtale est également compétente pour les civils français travaillant pour le ministère de la

(1) Après avoir fermé le 12 juillet 2014, le théâtre d'opération du Kosovo et en janvier 2015, celui d'Afghanistan, 6 pays accueillent désormais un détachement prévôtal accompagnant l'armée française : Jordanie, (opération « Chammal ») Liban (opération « Daman »), Mali, Niger et Tchad (opération « Barkhane ») et RCA (opération « Sangaris »)

(2) Il s'agit de 6 pays : Allemagne, Djibouti, Emirats arabes unis, Gabon, Sénégal, pays auxquels il faut ajouter la Côte d'Ivoire depuis janvier 2015 avec la fin de l'opération Licorne.

défense. En outre, depuis quelques années, les prévôts peuvent conduire certaines investigations lorsque des ressortissants français sont impliqués.

Vers une prévôté « renouvelée »

Dans un édit de 1373, le roi Charles V indique : « le prévôt du Connétable est chargé de connaître les crimes et maléfices qui se commettent dans les Armées par les gens de guerre ». Cette mission de police aux armées exercée par la maréchaussée, puis la



OLIVIER KIM

Colonel de gendarmerie, commandant la gendarmerie prévôtale. Ancien conseiller du Commandant les Opérations Spéciales, puis du chef de l' Afghan National Civil Order Police.



Ecu de la nouvelle gendarmerie prévôtale.

gendarmerie, est une mission qui a perduré à travers tous les changements de régimes : la révolution, les deux Empires et les cinq Républiques. La prévôté a participé aux campagnes de la colonisation (Tunisie, Tonkin, Madagascar, Maroc, etc.), aux expéditions internationales (Syrie, Crète, Chine), aux deux guerres mondiales, aux conflits de la décolonisation (Indochine, Algérie, pays d'Afrique francophone) et plus récemment aux opérations extérieures (Tchad, Bosnie, Kosovo, Côte d'Ivoire, Afghanistan, Mali, RCA, etc.)

Ce regard historique permet donc de relativiser le caractère récent de la

(3) R. DOARE et P. FRIN « la responsabilité des militaires. Réflexions sur la judiciarisation des théâtres d'opérations », Paris, *Economica*, 2013.

judiciarisation des opérations militaires⁽³⁾, nos dirigeants ayant déjà

bien mesuré par le passé que les effets bénéfiques d'une victoire emportée sur le champ de batailles pouvaient être amoindris ou effacés par les exactions commises sur les populations aux abords de celui-ci.

Pour autant, c'est lors de la Première guerre mondiale qu'on assiste à la première fracture entre la gendarmerie et l'armée de terre. L'histoire militaire a passé sous silence ces maréchaux des logis de la garde républicaine que leur solide formation militaire a conduits au front comme lieutenants d'infanterie de ligne, ces prévôts tués par l'artillerie allemande aux côtés des soldats de l'arme du Train pour acheminer les convois vers le Front. L'histoire a retenu les gendarmes arrêtant les déserteurs et les insoumis, les officiers supérieurs de la prévôté, procureurs au sein de tribunaux prévôtaux dont les magistrats du siège étaient pourtant des officiers supérieurs et généraux de l'armée de terre. L'histoire a conservé également l'épisode des mutineries de 1917. Au sein des troupes françaises, il se disait que « *le Front commence au dernier prévôt* ».

La seconde fracture a lieu au moment du conflit algérien, la troisième avec la judiciarisation progressive de l'action militaire en Opex. En effet, comme Sophocle le rappelle dans *Antigone* : « *Personne n'aime le messager porteur de mauvaises nouvelles* ». C'est ainsi qu'on a eu tendance, notamment dans

certaines cénacles ou cercles de réflexion, à imputer la responsabilité de la judiciarisation du champ de bataille aux prévôts.

En 2012, voulant éviter des querelles inutiles, prenant acte de cette tendance à la judiciarisation de l'action militaire et constatant la fermeture du tribunal aux

(4) Loi « GUINCHARD », du 13 décembre 2011, relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

(5) Général d'armée Jacques MIGNAUX, directeur général de la gendarmerie nationale (2010-2013)

(6) Décret n°2013-231, du 19 mars 2013, relatif au commandement de la gendarmerie prévôtale et à la brigade des recherches prévôtales.

(7) Ordre du jour du 24 septembre 2013, du général d'armée Denis FAVIER, directeur général de la gendarmerie nationale lors de la remise du fanion de commandement au colonel Olivier KIM, commandant la gendarmerie prévôtale.

Armées de Paris⁽⁴⁾, le directeur général de la gendarmerie nationale⁽⁵⁾ a créé un commandement de la gendarmerie prévôtale (CGP). Cette structure lui est directement subordonnée et placée pour emploi auprès du Directeur des Opérations et de l'Emploi (DOE) de la DGGN. En 2013, un décret⁽⁶⁾, modifiant le

code de la Défense, transfère la responsabilité des détachements prévôtaux du Commandant de la gendarmerie d'outre-mer (CGOM) au Commandant de la gendarmerie prévôtale (CGP).

La feuille de route de cette prévôté « rénovée⁽⁷⁾ » comporte trois volets : tout d'abord, sélectionner les prévôts parmi les gendarmes volontaires, les former aux spécificités de leur mission et les déployer ; ensuite, il s'agit pour le CGP

d'informer les différents fora civils et militaires de l'action prévôtale ; enfin, ce commandement spécialisé se doit de contrôler et de coordonner l'action des prévôts.

Ce commandement dispose d'une brigade des recherches prévôtales (BRP), outil hautement spécialisé créé en 2012. Cette unité poursuit sur le territoire

(8) Cette unité dispose d'une compétence nationale en vertu de l'article R15-22 du code de procédure pénale modifié également dans le cadre du décret n°2013-231, du 19 mars 2013, relatif au commandement de la gendarmerie prévôtale et à la brigade des recherches prévôtales.

(9) En 2014, 721 gendarmes volontaires ont répondu à ces appels à volontaires pour 45 postes à pourvoir en 2015.

national⁽⁸⁾, les enquêtes les plus difficiles initiées par les prévôts à l'étranger. Elle peut être également projetée dans le cadre d'une affaire sensible en appui d'un des

12 détachements prévôtaux, dans un pays où les forces françaises sont en opération ou prépositionnées. A ce jour, 12 officiers et 71 sous-officiers, habilités par la cour d'appel de Paris comme officiers de police judiciaire aux forces armées (OPJFA), sont déployés en qualité de prévôts.

Le commandement de la gendarmerie prévôtale lance deux appels à volontaires par an⁽⁹⁾, l'un pour les détachements de circonstance (mandat de quatre à six mois) et l'autre pour les détachements permanents (affectation de trois ans). Les gendarmes sélectionnés participent à un stage de perfectionnement prévôtal



Un matériel conditionné pour pouvoir réaliser des opérations scientifiques dans un milieu dégradé.

organisé par le CGP ainsi qu'aux mises en condition avant projection (MCP) organisées par l'armée de terre.

La mise en place du CGP et de la BRP a permis d'une part de donner une meilleure lisibilité de l'action prévôtale aux Armées et d'autre part de mieux répondre aux attentes du Parquet de Paris.

L'exercice de la police judiciaire aux armées

Des détachements prévôtaux sont déployés dans 12 pays aux côtés du dispositif de puissance comme le prévoit

l'article L. 411-1 du code de justice militaire : « Des prévôtés constituées par la gendarmerie sont établies aux armées : 1° En temps de guerre, sur le territoire de la République ; 2° En tout temps, lorsque de grandes unités, formations ou détachements des armées stationnent ou opèrent hors du territoire de la République. Le ministre de la défense fixe l'organisation des prévôtés et leurs conditions d'établissement ». Le code de justice militaire confie l'exercice de la police judiciaire au sein des armées à la gendarmerie ⁽¹⁰⁾.

(10) L. 411-2 du code de justice militaire : « Outre les missions de police générale qui leurs sont dévolues par les règlements militaires, les prévôts ainsi que les officiers, gradés et gendarmes placés sous leurs ordres exercent la police judiciaire militaire, conformément aux dispositions des articles L.211-2à L.211-9 et L.212-2 à L.212-4

La police judiciaire exercée par la gendarmerie prévôtale, sous la direction du Parquet de Paris, est une police judiciaire en mode dégradé qui

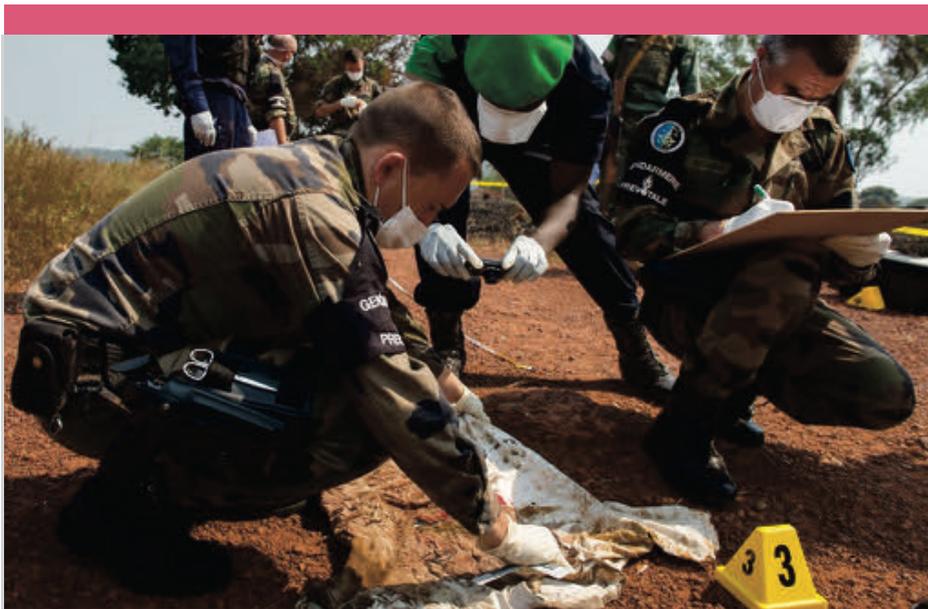
se déroule dans un environnement hostile, non permissif. En effet, ces officiers de police judiciaire des forces armées sont en treillis, casques et gilets pare-balles, sous la protection d'unités militaires. Ils effectuent leurs investigations selon le tempo imposé par la situation opérationnelle et sécuritaire. Dans ces cas particuliers, les prévôts ne peuvent investiguer aussi longtemps que sur une scène de crime métropolitaine car cela mettrait en danger leurs propres vies et celles des soldats qui les protègent.

Le cadre juridique constitue une autre source de complexité dans l'exercice de cette police judiciaire. Les prévôts doivent respecter les règles du code pénal, du code de procédure pénale et du code de justice militaire mais aussi celles du droit des conflits armés et du droit international humanitaire. Leur mission s'inscrit également dans le cadre d'un traité pour les forces prépositionnées ou d'une convention, souvent appelée SOFA (*Status of Forces Agreement*), pour les forces françaises en Opex. En effet, cette mission de police judiciaire s'exerçant

pour un militaire auteur ou victime, se déroule dans un pays souverain, lié par un traité ou un accord, signé avec la France.

L'autre difficulté réside dans le fait que ces États, parfois faillis, ne disposent pas toujours à cause de la guerre ou de troubles généralisés, de structures, de personnels formés, de plateaux d'autopsie ou parfois même du strict minimum en termes de d'outils pour effectuer des actes de police judiciaire ou de police technique et scientifique. Les connaissances des gendarmes prévôtiaux français et leur apport de matériel sont donc généralement très appréciés des gendarmeries et polices sœurs de ces pays.

Pour remplir cette mission complexe sur un théâtre de guerre ou à l'étranger, les détachements prévôtiaux et la BRP disposent de matériels spécifiques conditionnés dans des caisses étanches aérotransportables appelées « caisses prévôtiales ». Elles contiennent les équipements utiles à plusieurs enquêteurs (sacs pour conditionner des prélèvements, nécessaires pour constituer des scellés, gants chirurgicaux, rubans de balisage, ordinateurs, etc.). Cette logistique opérationnelle, parfaitement intégrée, est le fruit de l'expérience tirée des nombreuses années de participation de la gendarmerie à des opérations à l'étranger.



Travail de police scientifique en appui de la gendarmerie centrafricaine.

Malgré les difficultés liées à l'environnement, les prévôts constatent chaque année en moyenne autour de mille crimes et délits concernant des militaires français, victimes ou auteurs d'infractions, et leurs familles. Le chiffre est faible comparé aux statistiques de la délinquance en France car il s'agit d'une population sélectionnée, formée et encadrée par sa propre hiérarchie. Le contentieux est varié et lié pour une part à l'environnement inhérent à un conflit, au stress lié au combat, à la présence d'armes et d'explosifs (homicides

involontaires, coups et blessures volontaires ou involontaires..). La délinquance d'appropriation et celle liée à la consommation de produits stupéfiants existent sans être alarmantes.

Enfin, la sélection rigoureuse des gendarmes qui partent en détachement prévôtal, l'étude de cas concrets de police judiciaire en OPEX au cours du stage de perfectionnement prévôtal, le recueil systématique du retour

(11) Procédure appelée par les Armées et la gendarmerie, le RETEX.

d'expériences⁽¹¹⁾ des prévôts rentrant de mission ont

immanquablement conduit à l'amélioration des enquêtes judiciaires conduites par la prévôté. La création de la brigade des recherches prévôtales, à

(12) In le Figaro du Jeudi 21 mai 2015 page 8. « La justice prudente sur un dossier très sensible » et in Le Monde du vendredi 15 mai 2015 page 3.

l'efficacité reconnue⁽¹²⁾, est également un atout majeur pour exercer une mission

complexe avec professionnalisme dans un environnement hostile. Ces savoir-faire des prévôts se sont avérés utiles dans le traitement d'autres types de contentieux.

L'appui de la gendarmerie prévôtale dans les enquêtes impliquant les ressortissants français dans certaines zones de conflit.

Spécialistes de la police judiciaire militaire, les prévôts ne s'en appuient pas moins sur les savoir-faire classiques de la gendarmerie qui agit comme une police immergée. Ainsi, à l'occasion du service, ils recueillent des informations grâce à leur contact privilégié avec les populations locales.

Pour exercer la police judiciaire aux armées dans un pays souverain, les prévôts s'appuient sur leurs relations quotidiennes avec les forces de police et de gendarmerie ainsi qu'avec les magistrats de l'ordre judiciaire autochtones. Sans ce contact privilégié, une police judiciaire en pays étranger est impossible. Cette bonne connaissance des responsables judiciaires locaux est une aide précieuse dans des affaires

sensibles, souvent très médiatisées. La compétence accordée par le code de justice militaire aux prévôts s'inscrit dans un cadre particulier et sur un segment judiciaire précis, celui du militaire français « auteur » ou « victime ». Ils sont les seuls OPJ à pouvoir rédiger des procédures d'initiative à l'étranger, dans le cadre d'accords diplomatiques particuliers liant la France à l'État souverain sur le territoire duquel les soldats français sont déployés.

Des ressortissants français auteurs

En février et mai 2013, cette compétence précieuse a permis aux prévôts déployés au Mali de participer, à la demande des magistrats de la section C1 du parquet de Paris en charge de la lutte antiterroriste, aux enquêtes ouvertes à l'encontre des djihadistes de nationalité française, capturés par l'armée française au Mali dans le cadre de l'opération « Serval ». En effet, alors que ces personnes capturées étaient remises à la gendarmerie et à la justice maliennes, la section antiterroriste demandait aux prévôts stationnés au Mali d'établir des procès-verbaux de renseignements judiciaires ainsi que d'autres actes en vue d'une exploitation ultérieure par les services spécialisés saisis de l'enquête.

Des ressortissants français victimes

En février 2013, puis en novembre 2013, les gendarmes prévôtaux du Tchad renseignent par procès-verbaux les magistrats dans le cadre d'enlèvements de la famille MOULIN-FOURNIER et de

celui du père Georges VANDENBEUSCH, par la secte islamiste de Boko Haram.

En juillet 2013, les prévôts participent aux opérations d'identification de la dépouille d'un otage français décédé au Mali. En novembre 2013, les prévôts du Mali effectuent les premières investigations concernant l'enlèvement et le meurtre par des terroristes d'Al Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) de deux journalistes de Radio France Internationale (RFI). Les gendarmes prévôtiaux français appuient dans un premier temps les gendarmes

(13) Constatations, soutien logistique (matériel de PTS contenu dans la caisse prévôtale), sécurisation et garantie de la traçabilité des scellés (sacs des victimes, étuis de munitions, véhicules 4X4 utilisés par les ravisseurs, indices divers etc.)

(14) Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), sous-direction de l'antiterrorisme (SDAT) et sous-direction de la police technique et scientifique.

(15) La gendarmerie prévôtale a été cosaisie avec l'office central pour les violences aux personnes (OCRVP).

(16) La gendarmerie prévôtale a été cosaisie avec la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

maliens⁽¹³⁾ puis quelques jours plus tard, les services spécialisés français⁽¹⁴⁾, saisis de l'affaire, qui sont dépêchés sur le terrain.

En mai 2014, les prévôts de République centrafricaine et la BRP apportent leur contribution à l'enquête⁽¹⁵⁾ portant

sur l'homicide d'une journaliste dans ce pays. Ceux de Djibouti et de la BRP sont co-saisis⁽¹⁶⁾ dans le cadre de l'attentat suicide commis par des membres des Shebabs dans un restaurant à Djibouti. Cet attentat provoque le décès des deux terroristes et d'un ressortissant turc et

blesse des ressortissants européens dont quelques Français.

Enfin, en juillet 2014, le détachement prévôtal du Mali apporte tout son appui après que le vol AH 5017 d'Air Algérie se soit écrasé.

Dans tous ces cas de ressortissants français auteurs ou victimes, la gendarmerie prévôtale n'a pas agi sur le segment juridique étroit de la compétence que lui confère le Code de justice militaire mais a servi d'« yeux avancés » au Parquet de Paris, grâce à sa présence dans des pays en guerre.

Depuis 2012, la gendarmerie nationale met en œuvre une prévôté « renouvelée⁽¹⁷⁾ », bien intégrée aux armées en campagne, sensibilisée à leurs contraintes, soucieuse des normes juridiques nationales et internationales, exécutant avec loyauté ses missions judiciaires et contribuant ainsi totalement au succès des opérations que conduit la France à l'étranger.

Lors d'événements touchant des ressortissants français auteurs ou victimes, elle apporte sa contribution à l'action judiciaire et participe à la résolution d'enquêtes complexes, souvent fortement médiatisées. Dans ce registre, la gendarmerie prévôtale constitue un outil précieux pour la Justice afin de lui permettre d'œuvrer vis-à-vis des ressortissants Français à l'étranger.

(17) Op. Cit. Note 7

HISTOIRE



UN MODELE QUI STRUCTURERA L'EMANCIPATION ARABE

Le dépeçage de l'Empire ottoman au profit des grandes puissances mandataires a profondément modifié l'échiquier diplomatique, économique et sociologique du Moyen-Orient de l'entre-deux guerres.

Les erreurs commises par les autorités civiles et militaires françaises, qui n'ont pas su gérer les aspirations des élites locales et endiguer une crise économique, ont conduit à une insécurité générale et contribué à susciter un rejet de la puissance occupante.

Le modèle de la gendarmerie, qui était déjà connu dans l'empire ottoman et chez ses vassaux libanais et syriens, a fait l'objet d'expérimentations diverses et aux résultats mitigés pour restaurer l'ordre dans les territoires sous mandat français. Ces forces restaurées deviendront le fer de lance de la rébellion arabe quand les troubles se généraliseront à l'encontre du mandat français.

Syrie et Liban : quand les gendarmes volent au secours de l'État

par HÉLÈNE DE CHAMPCHESNEL

L

L'étroite relation que l'État entretient avec sa gendarmerie ne peut se comprendre qu'à la lumière du fameux exercice de « *la violence physique*

(1) Max Weber, *Le savant et le politique*, édition originale, 1919, traduction par Catherine Colliot-Thélène, Paris, La Découverte/Poche 2003

légitime »⁽¹⁾. Si la gendarmerie ne saurait prétendre en détenir l'exclusivité,

l'histoire fournit néanmoins de nombreux exemples où, dans une grammaire conflictuelle, ce corps représente le dernier vecteur de l'autorité étatique. L'originalité de l'histoire syrienne, indissociable de celle du Liban, réside dans le fait que c'est la gendarmerie qui préside à l'avènement de l'État, lui fournissant les moyens d'accéder à son indépendance.



HÉLÈNE DE CHAMPCHESNEL

Docteur en histoire
Enseignant-chercheur
Historien conseil

Une puissance mandataire qui doit très vite composer avec les aspirations locales

Tout commence au sortir de la Première Guerre mondiale, lorsque la diplomatie internationale, forte de ses aspirations pacifiques, accouche d'une nouvelle institution : le mandat. Convaincue du « *droit des peuples à disposer d'eux-*

(2) Cité par Woodrow Wilson dans son discours en 14 points du 8 janvier 1918.

(3) Mandat international, attribué lors de la conférence de San Remo, le 25 avril 1920, puis validé par la Société des Nations, le 24 juillet 1922.

mêmes »⁽²⁾, la nouvelle Société des Nations confie en 1920 l'élaboration de nouveaux États à d'altruistes

puissances occidentales, évidemment non dénuées d'intérêts économiques et politiques. La France hérite ainsi du Levant⁽³⁾. Le bornage précoce du territoire libanais représente une exception, et l'opération s'avère complexe et fluctuante pour les autres États du Levant. D'autre part, ces États



Gendarmes français et des auxiliaires "syriens" posant devant un groupe de prisonniers, liés par des cordes. Le dos de cette photo-carte mentionne de manière sommaire "Groupe de bandits"

sous tutelle mandataire n'ont qu'un pouvoir administratif local et limité. Non seulement la France s'octroie, avec le Service des Intérêts Communs, le monopole des ressources financières locales mais elle exerce également un entier et plein contrôle de la totalité des forces coercitives syriennes et libanaises, gendarmerie comprise.

Les relations entre la France et les États du Levant sont donc épisodiquement tendues. L'insurrection druze, qui met la région à feu et à sang entre 1925 et

1927, oblige les protagonistes à repenser différemment leur avenir commun. En 1936, la France imagine de conclure des traités avec les futurs États du Levant qui, moyennant l'octroi de facilités économiques et politiques, pourront obtenir l'indépendance promise. S'ouvrent alors d'interminables négociations, dont la principale pierre d'achoppement demeure invariablement, avec la question du transfert des Troupes Spéciales, les futures armées des États du Levant. Sans elles, les États de Syrie comme du Liban ne peuvent être en

capacité d'exercer la violence légitime, privilège de tout État.

La reconstruction de gendarmeries nationales

Dès 1936, pour contourner cette difficulté, un premier projet est proposé autour de la gendarmerie libanaise, envisageant de lui conférer le rôle d'embryon d'armée nationale. Il est cependant rapidement écarté par certains parlementaires libanais qui reprochent à ce corps un recrutement massivement maronite et des liens par trop exclusifs avec la puissance française.

Il est vrai que cette gendarmerie libanaise est une émanation ancienne de la gendarmerie française. Héritière d'une milice mise en place par des gendarmes français en 1860, cette formation a ensuite été refondue dans la gendarmerie ottomane, elle-même bâtie sur le modèle français. Après la Première Guerre mondiale, les Français se font forts de reconstituer, dès 1919, une gendarmerie au Liban. Les connivences entre les deux institutions, française et libanaise, sont donc une réalité. Mieux encore, dans le cadre de ses prérogatives mandataires, la France se réserve un droit de regard sur cette gendarmerie qui pourtant est entièrement financée par le Liban.

En Syrie également, des gendarmeries ont été instituées sous l'égide de la France. Épousant les soubresauts de la constitution de l'État syrien, ces

institutions adoptent à partir de 1927 des habitus communs pour être finalement, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, rassemblées en une seule entité. La tutelle française sur la gendarmerie syrienne s'exerce jusqu'en 1941, de façon bien plus prégnante et opérationnelle que chez sa voisine libanaise.

La campagne de Syrie ou l'éclosion de gendarmeries nationalistes

À cette date, la campagne de Syrie modifie en profondeur l'équilibre géopolitique de la région. Après l'armistice de 1940, la France de Vichy demeure assez naturellement présente dans les territoires sous mandat. Mais l'avancée allemande en Méditerranée au printemps 1941 menace la pseudo-neutralité du Levant. Les Français libres et les Alliés, cantonnés aux portes de la Syrie, se lancent alors à la conquête des territoires du Levant. L'opération Explorer, redoutablement plus difficile que ne l'avaient laissé entendre les gaullistes à leurs Alliés, met fin, après un mois de rudes combats, à la présence vichyste en Syrie et au Liban. À l'issue des affrontements, les troupes vichystes présentes au Levant choisissent massivement de rejoindre leurs foyers, plutôt que de rester aux côtés des Français libres au Proche-Orient. Et si ces derniers ont obtenu, après d'âpres négociations, la reconnaissance de leur

autorité mandataire sur la Syrie et le Liban, ils ne sont qu'une poignée d'hommes et ne peuvent faire face à l'ensemble des charges de leur mission. Les Français libres disposent en effet de troupes réduites au Levant. Elles sont cinq fois moins nombreuses que celles des Britanniques, présents également sur place. Force leur est donc de concéder aux États du Levant l'autorité sur leurs propres gendarmeries.

Dans les faits, au Liban, ce transfert ne change que peu de choses au fonctionnement de la gendarmerie libanaise, déjà largement autonome depuis de nombreuses années. En Syrie en revanche, cette décision marque la fin d'une tutelle française opérationnelle et nourrit de profonds espoirs, partagés par les gendarmes et par l'État syrien. S'ouvre alors une intense campagne de recrutement. Mais les moyens de l'État syrien sont faibles : les carences en armes et en matériel nuisent terriblement à l'efficacité de ce corps.

Les États syrien et libanais saisissent rapidement l'enjeu que représente la maîtrise de ces gendarmeries, alors seules forces coercitives légitimement à leur entière disposition. Dans un contexte de rivalités franco-britanniques, Syriens et Libanais n'hésitent donc pas à faire de cette question du réarmement des gendarmeries dites locales, un objet de compétition.



Cela est d'autant plus facile que les besoins sont réels : les casernements sont le plus souvent insalubres, tous les gendarmes ne sont pas armés et quand ils le sont, leurs armes, qui sont des reliquats de la Première Guerre mondiale, sont souvent défectueuses.

C'est au Liban que se forme pour la première fois un vrai projet politique autour de la gendarmerie. En 1943, le pays connaît une grave crise largement envenimée par l'arrestation de plusieurs membres du gouvernement libanais par les autorités françaises. Naît alors un projet de résistance mettant en scène la gendarmerie libanaise : deux ministres épargnés forment pendant une dizaine de jours, un éphémère gouvernement, pompeusement appelé « Liban libre ». En réalité, ces deux hommes, forts d'une simple délégation du parlement libanais, prennent le maquis et imaginent de réunir une armée suffisamment importante pour

marcher contre les troupes françaises. Bien qu'utopique, cette épopée nous intéresse ici au regard du rôle qu'y joue la gendarmerie libanaise. La constitution d'une armée nationale est confiée à un commandant de gendarmerie qui réussit, en s'appuyant sur l'infrastructure de son arme, à lever 800 hommes en une seule semaine. Cette aventure, sans lendemain, souligne la pertinence de cette force de police à statut militaire qui représente alors l'unique force coercitive à disposition du gouvernement et démontre sa capacité à structurer et encadrer une éventuelle armée nationale prête à assurer la survie de l'État libanais.

Une affaire syrienne soumise à des intérêts étrangers

En Syrie, la question de l'armement de la gendarmerie continue d'être instrumentalisée par les Syriens et les Britanniques aux dépens de la France. Car depuis la fin de la campagne de Syrie, le général Spears, chef de la mission britannique au Levant, est soudainement devenu un farouche détracteur du général de Gaulle et mène une sévère politique anti-française. Cherchant à attiser le conflit franco-syrien, Spears n'hésite pas à faire livrer des armes à la gendarmerie syrienne. Éventée, l'affaire suscite d'ailleurs en 1944 une vaste polémique.

Néanmoins, ni cet événement ni l'insoluble question du transfert des Troupes Spéciales ne sont seules

responsables de l'exacerbation progressive des tensions franco-syriennes. Le pressentiment de la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'immixtion américaine dans le conflit puis l'imminence de la création de l'Organisation des Nations Unies concourent à esquisser les premières lignes d'un monde nouveau. Enfin, l'esprit volontiers colonial de certains officiers français, forts de leur victoire, achève de rassembler l'opposition syrienne. L'annonce maladroite de l'arrivée de renforts français au Levant conjuguée au débarquement de troupes françaises à Beyrouth précipite la Syrie dans l'insurrection au mois de mai 1945.

La gendarmerie syrienne conduit la révolte

Dès les premiers jours, l'implication de la gendarmerie syrienne dans le mouvement de contestation anti mandataire est patente. Dans chaque foyer insurrectionnel, à tous les carrefours, les comptes rendus des militaires français notent la présence en filigrane de la gendarmerie syrienne. Distribuant des armes ou du matériel, encadrant les combats, elle assure un rôle logistique indéniable dans la conduite de l'insurrection.

La répression française est quant à elle disproportionnée, recourant aux chars d'assaut pour disperser les manifestants. Le 27 mai 1945, alors que la ville de Damas est déjà paralysée depuis quatre

jours, les forces françaises procèdent au bombardement intensif du parlement. Les Français prétendent y avoir été agressés par des gendarmes syriens qui auraient ouvert le feu. Sans qu'il soit possible de connaître avec exactitude l'origine de cette affaire, les corps de 19 gendarmes syriens sont retrouvés dans les décombres.

Tout porte à croire que cette formation a participé très largement à l'organisation de l'insurrection nationale. Plus encore, la gendarmerie syrienne s'est offerte comme une structure refuge pour les militaires syriens et les manifestants désireux de combattre la présence française. L'engouement est tel que ce corps qui comptait moins de 3 000 hommes à la veille de la Seconde Guerre mondiale en regroupe au mois de juillet 1945 entre 12 500 et 14 500, soit l'équivalent des Troupes Spéciales à la veille de l'insurrection. Ce transfert d'une formation à l'autre démontre que la gendarmerie syrienne, unique force coercitive à la disposition de l'État syrien, assure, pendant cette courte guerre d'indépendance de la Syrie appelée insurrection du mois de mai 1945, un rôle d'embryon d'armée nationale.

Le bombardement de Damas scelle le départ définitif de la France du Levant. L'outrance de la réaction française face aux aspirations indépendantistes syriennes choque l'opinion publique

internationale et fait le jeu de la Grande-Bretagne, trop heureuse d'écartier sa rivale du Moyen-Orient. Toujours massivement présents, les militaires britanniques, au nom de l'accord qu'ils ont signé avec les Français libres à l'issue de la campagne de Syrie, se font forts de consigner les troupes françaises, mettant ainsi fin aux combats. Ces dernières seront évacuées dans les mois qui suivent.

Unique force coercitive à la disposition de la Syrie et du Liban, la gendarmerie a donc su jouer un rôle décisif dans l'avènement de ces nouveaux États sur un plan politique, par l'instrumentalisation de la question de son réarmement, ou sur un plan plus opérationnel avec le rôle d'embryon d'armée nationale qu'elle a tenu en organisant et encadrant la défense nationale syrienne.

L'AUTEUR

Docteur en histoire, Hélène de CHAMPCHESEL est l'auteur d'une thèse sur la gendarmerie au Levant pendant la Seconde Guerre mondiale. Elle exerce désormais en qualité d'Historien-Conseil. Elle rédige des livres de commandes et enseigne à L'ICR, l'UCO et l'Institut d'études politiques de Paris.

www.historien-conseil.fr

Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale



DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Général de brigade **Philippe Guibert**

Rédaction

Directeur de la rédaction :
général d'armée (2S) **Marc WATIN-AUGOUARD**,
directeur du centre de recherche de l'EONG

Rédacteur en chef: colonel (ER) **Philippe DURAND**

Maquettiste PAO :

Major **Carl GILLOT**

COMITÉ DE RÉDACTION

Général de corps d'armée **Richard LIZUREY**,
major général de la gendarmerie nationale
Général de corps d'armée **Alain GIORGIS**,
commandant des écoles de la gendarmerie nationale
Général de brigade **Philippe GUIMBERT**,
conseiller communication du directeur général
de la gendarmerie nationale - chef du Sirpa-gendarmerie
Colonel **Laurent VIDAL**,
directeur-adjoint au centre de recherche de l'EONG

COMITÉ DE LECTURE

Général d'armée **Jean-Régis VÉCHAMBRE**,
inspecteur général des armées – gendarmerie
Général de corps d'armée **Richard LIZUREY**
major général de la gendarmerie nationale
Général de corps d'armée **Alain GIORGIS**,
commandant des écoles de la gendarmerie nationale
Général de corps d'armée **Michel PATTIN**,
directeur des opérations et de l'emploi
Général de brigade **Philippe GUIMBERT**,
conseiller communication du directeur général
de la gendarmerie nationale - chef du Sirpa-gendarmerie
Lieutenant-colonel **Edouard EBEL**,
département gendarmerie
au sein du service historique de la Défense

Message aux abonnés

La veille juridique de la gendarmerie nationale et la revue du centre de recherche de l'EONG sont maintenant consultables sur le site internet du CREONG
www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/crpn/publications



THÈME DU PROCHAIN DOSSIER

Data security and privacy

La donnée est désormais au cœur de l'écosystème du cyberspace. Elle est intimement liée à l'individu, auquel elle confère une identité numérique, à l'entreprise, dont elle constitue le patrimoine immatériel, à l'Etat qui accroît avec elle sa liberté d'action. Personnalité, compétitivité, souveraineté, telle pourrait être la trilogie servant de « devise » pour la donnée. Avec elle, la « couche sémantique » du cyberspace vient envelopper les couches « matérielle et logicielle ». Cette couche est porteuse de sens, créatrice de valeur et source de pouvoir.

Donnée kidnappée, donnée usurpée, donnée dénaturée, mais donnée libérée au profit d'une transformation numérique qui change profondément les paradigmes. Trop « ouverte », la donnée peut conduire l'homme à l'état de zombie ; trop « fermée », elle peut être un frein au progrès. La juste voie est celle de l'équilibre qui garantit une divulgation maîtrisée. « Sécurité des données et vie privée », tel est le thème du FIC 2016 auquel sera consacrée le prochain numéro de la Revue de la gendarmerie nationale.