

Entretien avec Claire Landais, Directrice des affaires juridiques du Ministère de la Défense

Nicolas Hervieu



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1309>

DOI : [10.4000/revdh.1309](https://doi.org/10.4000/revdh.1309)

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Nicolas Hervieu, « Entretien avec Claire Landais, Directrice des affaires juridiques du Ministère de la Défense », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 7 | 2015, mis en ligne le 05 juin 2015, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1309> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1309>

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

Entretien avec Claire Landais, Directrice des affaires juridiques du Ministère de la Défense

Nicolas Hervieu

1°/- La Direction des affaires juridiques dont vous avez la responsabilité n'a été créée que récemment, en 1999. Au risque de la provocation, est-ce à dire que le ministère de la Défense et l'institution militaire n'ont pris que tardivement toute la mesure des enjeux et contraintes juridiques ?

Claire Landais

- 1 Non, bien entendu. Les questions juridiques ont toujours été prises en considération au sein du Ministère de la Défense. Elles étaient simplement traitées par différentes entités du ministère. Parfois, avouons-le, de manière un peu éparpillée et avec moins de visibilité que chez certains de nos partenaires.
- 2 La création de la Direction des affaires juridiques (DAJ) en 1999 est donc venue rationaliser le conseil juridique pour le rendre plus efficace. La structure a été pensée pour être tournée à la fois vers le ministre et l'ensemble de l'administration centrale mais aussi vers les forces opérationnelles afin que d'un bout à l'autre de notre institution et à chaque échelon, le conseil juridique soit diffusé de manière appropriée et que soit prise en compte l'importance croissante du droit dans la société en général et dans les activités du Ministère de la Défense en particulier.
- 3 Composée d'une division et de trois sous-directions (division des affaires pénales militaires, sous-direction du Droit privé et du droit public, sous-direction du Droit

international et du droit européen et sous-direction du Contentieux), la DAJ connaît de l'ensemble des problématiques juridiques intéressant le ministère.

- 4 Après plus de quinze années d'existence, la DAJ est un acteur incontournable du Ministère de la Défense qui cherche, autant qu'il est possible, à ne pas s'ériger en censeur intransigeant mais à sécuriser juridiquement l'action de tous les échelons du ministère tout en faisant preuve d'imagination et d'initiative pour faire évoluer le cadre juridique dans un sens qui permette de prendre en compte les contraintes spécifiques inhérentes à l'action des forces armées.

2°/- L'une des missions de votre Direction consiste à accompagner juridiquement les opérations militaires extérieures de la France. Concrètement, quels sont les différents apports et actions de vos services avant, durant et après une intervention militaire ? Quels sont les obstacles et défis les plus récurrents ?

Claire Landais

- 5 Le droit international humanitaire (DIH) est devenu un instrument de la conduite des opérations, un facteur essentiel des interventions militaires qui permet de légitimer, ou pas, l'usage de la force.
- 6 La France a fondé ses dernières opérations sur des mandats d'action explicites et robustes (résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et/ou, selon les cas, sur la demande de l'Etat-hôte). Et elle s'appuie bien sûr sur le DIH dans le lancement et la conduite de ses opérations. Nos forces armées ne sont donc engagées sur un théâtre d'opérations qu'avec l'assurance de disposer d'un mandat et d'un cadre juridique clair, tant pour les opérations elles-mêmes que pour les suites qu'elles peuvent engendrer.
- 7 La Direction des affaires juridiques traite des questions de principe et assure un soutien à moyen et long terme au profit des forces armées déployées en opérations extérieures. Et ces opérations ne manquent pas en ce moment : Sahel, RCA, Irak, mais aussi Liban (la France déploie près de 900 militaires au sein de la FINUL). C'est ainsi à ma direction qu'il revient de caractériser le cadre juridique du conflit (conflit armé international ou non), d'apprécier les conditions de licéité de l'intervention et de déterminer les normes qui lui sont applicables. Ces éléments sont ensuite déclinés et interprétés par l'état-major des armées (EMA).
- 8 Nos travaux se veulent donc complémentaires de ceux menés par l'EMA qui assure le relais avec les conseillers juridiques opérationnels (connus sous l'acronyme anglo-saxon « LEGAD » pour « Legal Advisor »). Les aspects juridiques sont en effet très présents à tous les stades des opérations (en planification et en conduite, comme disent les militaires) avec des LEGAD impliqués à tous les niveaux, stratégique, opératif et tactique. Les règles opérationnelles d'engagement sont donc élaborées en tenant compte du cadre défini par la DAJ et des contraintes opérationnelles, tout en respectant nos obligations internationales.

- 9 Cela signifie que les principes d'humanité, de nécessité militaire, de proportionnalité et de distinction font bien sûr partie intégrante des critères pris en compte lors d'opérations de ciblage comme de la préparation et de la conduite des opérations, que cela se passe en plein désert ou dans des milieux plus urbanisés. Nos planificateurs disposent en effet de directives claires encadrant l'usage de la force létale (en la limitant strictement aux personnes participant directement aux hostilités ou appartenant à des groupes armés organisés).
- 10 Je précise que si les LEGAD dépendent de la chaîne opérationnelle de l'état-major des armées, ils sont formés (notamment en matière de respect du droit international humanitaire) conjointement par l'EMA et la DAJ dont certains des agents sont d'ailleurs LEGAD eux-mêmes et amenés à être déployés au cours de leur affectation. La Direction des affaires juridiques participe également à des échanges avec nos partenaires étrangers ou le CICR sur les questions juridiques opérationnelles.
- 11 Pour ce qui concerne les principaux dossiers traités en matière de conseil juridique opérationnel, les opérations SERVAL (puis BARKHANE) et SANGARIS – respectivement au Mali et en République Centrafricaine – ont posé des questions délicates et parfois inédites aux juristes relatives notamment à l'élaboration et la conclusion des accords de statut des forces, aux règles applicables en matière de rétention, de ciblage, de prise en compte des enfants-soldats ou encore à la coopération avec la Cour pénale internationale ou avec les autorités judiciaires françaises parfois en charge de dossiers mettant en cause des personnes considérées par ailleurs comme des combattants ennemis.
- 12 Et pour répondre à votre question de manière plus illustrée, j'aimerais apporter un éclairage sur nos problématiques dans la zone sahélienne. L'opération BARKHANE a été lancée en août 2014, et a pris le relais des opérations SERVAL et EPERVIER. Il s'agissait pour la France de prendre en compte cette porosité des frontières ou ce continuum dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne (BSS) et d'être en mesure de poursuivre les membres des groupes armés organisés qui cherchent des sanctuaires dans d'autres pays que le Mali et les utilisent pour acheminer des armes.
- 13 Mais il n'est pas possible de qualifier les situations au Burkina-Faso, en Mauritanie, au Tchad et au Niger de conflit armé (absence d'affrontements intenses et prolongés entre des factions et les autorités gouvernementales, absence par ailleurs de contrôle de territoire). Dans ces Etats, la situation actuelle générale oscille donc entre temps de paix et situations de troubles et tensions internes, même si dans certains de ces Etats, et notamment au Niger, des groupes armés terroristes (GAT) infiltrés du Mali peuvent sporadiquement faire augmenter le niveau de violence.
- 14 Par voie de conséquence, seule la situation au Mali entraîne l'application du droit international humanitaire. Dans ce cadre, l'usage de la force létale n'est pas restreint à la défense des personnes contre la violence illégale : les groupes armés peuvent être ciblés lorsque les nécessités militaires l'exigent, comme nous venons de le voir. Dans les autres Etats de la bande sahélo-saharienne, le droit du temps de paix s'applique donc et seule la légitime défense est admise pour recourir à la force létale.
- 15 Nous avons toutefois considéré que les forces armées françaises pouvaient recourir à la force létale contre les groupes armés parties au conflit armé non-international (CANI) malien existant, ainsi que contre les groupes qui leur sont affiliés et combattent à leurs côtés, dans les Etats voisins du Mali, dès lors que les combats s'inscrivent dans un

continuum opérationnel incontestable. C'est bien le cas dans les faits : les flux logistiques et les bases arrières des groupes armés terroristes sont situés dans le corridor de transit Ouest-Est entre le Mali et la Libye, comme le laisse d'ailleurs entendre la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité des Nations Unies dans son OP 29. Ainsi, les forces françaises peuvent notamment poursuivre les membres de groupes armés parties au conflit malien existant, sur les territoires mauritanien, nigérien et tchadien, dès lors que chacun de ces Etats a donné son accord exprès à une telle intervention française.

3°/- Ces dernières années ont été marquées par une montée en puissance de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme sur le champ de bataille. Comment votre Direction a-t-elle appréhendé cette évolution ? Selon vous, ce mouvement est-il révolutionnaire ou simplement complémentaire du droit international humanitaire ?

Claire Landais

- 16 En effet, depuis quelques années, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) était applicable aux actions des forces armées des Hautes Parties contractantes engagées dans des opérations se déroulant sur le territoire d'Etats non Parties à la Convention. Cette jurisprudence, réaffirmée à multiples reprises par la CEDH, suscite certaines interrogations au sein du ministère de la défense quant à l'interaction qui existe entre le droit international humanitaire et le droit européen des droits de l'homme (DEDH) en période de conflit armé.
- 17 Cette extension de l'application de la Convention a en effet considérablement accru les risques contentieux pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'illustrent notamment les nombreuses affaires impliquant le Royaume-Uni, tant au niveau national qu'euro-péen.
- 18 Pour ne prendre qu'un exemple, et non des moindres, cette articulation entre DIH et DEDH pose notamment des difficultés en matière de détention administrative en période de conflit armé. En effet, bien que la CEDH ait récemment admis dans son arrêt *Hassan c. Royaume-Uni* du 16 septembre 2014 que la détention administrative – propre aux temps de conflit armé – pouvait se concilier avec les dispositions de l'article 5 de la CESDH en période de conflit armé international, alors même que cette forme de détention ne figure pas dans les cas limitativement énumérés à cet article, la question se pose toujours de savoir si la CEDH adopterait le même raisonnement en situation de conflit armé non international (CANI).
- 19 Or, cette question revêt une importance particulière pour les forces armées françaises, qui mènent leurs opérations dans plusieurs situations de CANI (Mali, RCA, Irak), dans lesquelles elles peuvent ou pourraient être amenées à retenir des personnes capturées. On voit ainsi aisément les implications qu'entraînerait un éventuel refus de la CEDH d'étendre sa jurisprudence *Hassan* au cas des conflit armé non international : il ne

serait pas possible pour le commandant militaire de détenir des individus qui représenteraient une menace pour la sécurité des troupes, sous peine que cette détention soit qualifiée d'arbitraire alors que paradoxalement, sur le terrain du droit à la vie, en tout cas dans son volet non procédural, la Cour adopte une vision réaliste des situations sur les théâtres d'opération et prend en compte les situations de conflit armé

- 20 En vue d'apporter des éléments de réponse à cette incertitude juridique et afin de s'assurer que les forces françaises agissent dans un contexte juridique clair, ne les exposant pas à des contentieux et n'entravant pas indument l'action opérationnelle, nous avons organisé le 22 octobre dernier à l'Ecole militaire, un colloque sur le thème des relations entre le droit international humanitaire et le droit européen des droits de l'homme. Il a permis, grâce à la qualité des intervenants que nous avons sollicités, d'apporter des éléments de réponse aux problématiques évoquées, mais aussi d'exposer et de confronter les bonnes pratiques françaises en la matière à celles de nos partenaires. Aujourd'hui, les solutions envisagées lors du colloque constituent en outre des pistes solides de réflexion pour la Direction des affaires juridiques quant aux solutions à apporter aux problématiques opérationnelles liées notamment à la détention administrative en conflit armé non international.
- 21 Si cette évolution est parfois source d'interrogation, nous l'abordons sereinement, car selon nous, loin d'être révolutionnaire, elle vient renforcer les objectifs poursuivis par le droit international humanitaire.

4°/- La physionomie des conflits armés ne cesse d'évoluer et les actions militaires de la France se diversifient. Existe-t-il actuellement des réflexions et projets concernant l'encadrement juridique de nouvelles technologies, tel l'usage de drones à des fins de surveillance voire de destruction ?

Claire Landais

- 22 La France est bien évidemment engagée dans une réflexion et d'ailleurs aussi dans des discussions internationales sur le développement des nouvelles armes issues des nouvelles technologies et sur leur conformité avec le droit international. Pour ce qui concerne les drones, ce n'est pas tellement l'arme en soi qui est problématique pour nous mais plutôt son aptitude à être autonome, comme tout autre système d'armement (les forces françaises possèdent des drones, mais à ce jour ceux-ci ne sont pas armés et ils restent à tout instant sous le contrôle d'un opérateur humain).
- 23 A ce sujet, il convient de mentionner la deuxième réunion informelle d'experts de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC) consacrée aux systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) qui s'est tenue du 13 au 17 avril derniers à Genève. Cette session a notamment porté sur le respect du droit international humanitaire, la mise en œuvre de l'article 36 du 1er protocole additionnel aux Conventions de Genève (évaluation des armes nouvelles) et la question de la responsabilité.
- 24 Tous les intervenants, experts comme Etats et ONG, ont reconnu que le DIH était le cadre intangible à respecter. Mais un débat perdure entre ceux qui estiment que les

SALA ne pourront jamais respecter les principes du DIH sans un contrôle humain significatif, et ceux qui considèrent qu'il est trop tôt pour l'affirmer compte tenu des incertitudes sur l'évolution des technologies. L'obligation de l'article 36 a été présentée par la plupart des Etats comme un moyen de s'assurer du respect du DIH en amont de la mise en service éventuelle des SALA. Cette évaluation devrait porter, comme pour les autres armes, sur le fait de savoir si le SALA peut causer des souffrances superflues, s'il est indiscriminé par nature ou s'il viole des principes reconnus par le droit international applicable.

- 25 Mais le caractère autonome du SALA exige également qu'on se pose la question de savoir s'il pourrait respecter les règles d'engagement et de ciblage, évaluer l'avantage militaire attendu par rapport aux risques de dommages collatéraux, choisir un moyen visant à minimiser ces dommages, ou distinguer des combattants hors de combat ou des civils participant aux hostilités. Selon certains experts, il n'était pas possible, en l'état actuel des technologies, de respecter ces principes ; il conviendrait donc pour ces derniers, en attendant une évolution éventuelle des technologies, de maintenir un contrôle humain significatif.
- 26 Quant à la question de la responsabilité, la plupart des Etats estime aujourd'hui qu'il sera toujours possible de confier l'utilisation d'un SALA à un responsable humain, tant que ces armes n'auront pas connu d'évolutions technologiques significatives susceptibles de leur conférer des capacités d'analyse des risques et de respect du DIH.

5°/- En octobre 2014, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme en raison de l'interdiction absolue des syndicats et associations dans l'armée. Où en est-on aujourd'hui ? L'armée est-elle prête à accueillir en son sein des syndicats ou, à tout le moins, des associations professionnelles ?

Claire Landais

- 27 Par les arrêts *Adefdromil* et *Matelly* en date du 2 octobre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a effectivement condamné la France au motif que l'interdiction pour les militaires de se constituer en organisation syndicale ou d'adhérer à un syndicat portait atteinte à l'essence de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantissant la liberté de réunion et d'association.
- 28 D'après la Cour, la substance du droit tiré de l'article 11 CEDH comporte différents éléments essentiels, auxquels les militaires doivent avoir droit : fonder des syndicats et s'y affilier, mener des négociations collectives avec l'employeur et mener des actions en justice. La Cour reconnaît la spécificité des missions incombant aux forces armées, qui exige une adaptation de l'activité syndicale, ainsi que la possibilité d'apporter des restrictions même significatives aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. Ces restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels (le droit de participation).

- 29 Comme vous le savez, le Président de la République a, à la suite de ces décisions, demandé à M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat, de faire des propositions sur les enseignements à en tirer, éventuellement par une adaptation du droit interne français. M. Pêcheur a remis son rapport au Président de la République le 18 décembre 2014. Ce rapport propose d'instituer un droit d'association professionnelle adapté à l'état militaire, à l'exclusion de tout droit syndical, en considérant que la Cour n'a pas pu souhaiter écartier la distinction qui existe en droit français entre un syndicat et une association de défense des intérêts professionnels. Le gouvernement s'est très directement inspiré de ce rapport et les dispositions modifiant le code de la défense qui en permettent la mise en œuvre ont été intégrées au projet de loi portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 20 mai dernier.
- 30 Ces dispositions assurent un équilibre entre, d'une part, les exigences liées au statut de militaire, à la défense et la sécurité nationale et, d'autre part, les droits qui sont désormais reconnus aux militaires par la CEDH pour ce qui concerne la défense collective de leurs intérêts professionnels.
- 31 En termes de procédure devant le Conseil de l'Europe, les arrêts Adefdromil et Matelly étant devenus définitifs le 2 janvier dernier, la France devra présenter le 2 juillet prochain au Comité des ministres du Conseil de l'Europe un plan d'action, avec un calendrier de mise en œuvre des recommandations du rapport Pêcheur.

6°/- Au premier rang des évolutions récentes de l'armée française figure notamment celle de sa féminisation. Or, cela ne va pas sans difficultés, des femmes militaires ayant dénoncé des faits de violence et de harcèlement sexuel. La Direction des affaires juridiques a-t-elle initié des actions à ce sujet ?

Claire Landais

- 32 La direction des affaires juridiques apporte en effet son expertise à la cellule Thémis, créée par une décision du ministre du 21 juillet 2014 prise dans le prolongement du plan interministériel contre le harcèlement, les discriminations et les violences sexuelles du 15 avril 2014 et axée sur la prise en charge des signalements de personnels dénonçant des actes de discrimination ou de violences sexuelles.
- 33 La contribution de la DAJ consiste notamment à veiller à la bonne articulation du rôle de cette cellule, qui permet d'offrir aux victimes une écoute institutionnelle extérieure à la ligne hiérarchique, avec les procédures disciplinaires et pénales qui sont susceptibles d'être mises en œuvre à la suite de la dénonciation de faits relevant de son champ de compétence.

7°/- En votre qualité de directrice des Affaires juridiques du ministère de la Défense, quel est votre souvenir le plus marquant ? Quelle est l'action dont vous êtes la plus fière ?

Claire Landais

- 34 Pour parler d'impression plus que de souvenir, je dois dire que j'ai vraiment été marquée, quelques semaines après mon arrivée, par le constat de ce qu'une grande partie de mon temps serait consacrée à des problématiques directement liées aux opérations. Cela donne quand même à cette direction des affaires juridiques une coloration assez unique.
- 35 Quant aux souvenirs marquants évidemment rien de tel que d'aller rencontrer les militaires sur le terrain, et de mesurer au passage l'importance qu'ils accordent au fait d'agir conformément au droit.
-

BIBLIOGRAPHIE

Pour aller plus loin sur le site de la *Revue des Droits de l'Homme* :

- Clémentine Bories, « Appréhender la cyberguerre en droit international. Quelques réflexions et mises au point », in *Revue des droits de l'homme*, n° 6, Décembre 2014.

- Eva Biotti et Julie De Cillia, « L'obligation conventionnelle d'enquête sur les atteintes à la vie dans le contexte des conflits armés » in *Revue des droits de l'homme - Actualités Droits-Libertés*, 10 décembre 2014.

- Nicolas Hervieu, « La jurisprudence européenne sur les opérations militaires à l'épreuve du feu », in *Revue des droits de l'homme - Actualités Droits-Libertés*, 20 octobre 2014.

RÉSUMÉS

Depuis août 2012, Claire Landais, maître des requêtes au Conseil d'Etat, est directrice des affaires juridiques du ministère de la Défense. La direction placée sous son autorité a pour mission de garantir le respect du droit par le ministère de la Défense, tant au plan interne que dans les opérations à l'extérieur du territoire national, et d'offrir une expertise juridique au cabinet du ministre, aux états-majors des différentes armées, à la direction générale de l'armement ainsi qu'aux différents services du ministère, ainsi que de contribuer à former les conseillers juridiques destinés à être déployés sur les théâtres d'opérations. Auparavant, de 2008 à 2010, Claire Landais fut directrice des affaires juridiques du ministère de l'Education nationale..

AUTEUR

NICOLAS HERVIEU

CREDOF - Université Paris Ouest Nanterre La Défense