



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES ARMÉES

**Madame Florence Parly,
ministre des Armées**

*Clôture du colloque des 20 ans de
la direction des affaires juridiques*

Le droit et les armées : glaive, bouclier ou entrave ?

Paris, le 7 juin 2019

– *Seul le prononcé fait foi* –

Mesdames et messieurs les élus,
Monsieur le président du conseil constitutionnel,
Monsieur le secrétaire général pour l'administration,
Madame la directrice des affaires juridiques, chère Claire Legras,
Mesdames et messieurs les officiers généraux,
Mesdames et messieurs, chers amis,

Je n'imaginai pas à quel défi que vous alliez me confronter, Claire, en me proposant de conclure ce colloque après l'exceptionnelle de qualité des tables rondes et la richesses des échanges de ce matin. Je plaiderai donc pour l'indulgence.

Quand on parle de droit, la métaphore guerrière n'est jamais très loin. On attaque et on défend, on règle des conflits, on manie le glaive de la justice. De nombreux auteurs et philosophes ont pensé ces images, les ont mobilisées pour donner force à leur propos et je pense notamment à une phrase de Danton : « *Je ne terrasserai les ennemis du peuple qu'avec la massue de la raison et le glaive de la loi.* »

Quand on sait que cette phrase a été prononcée en 1791 pour s'opposer à l'engagement de l'armée française contre l'Autriche, il y a une forme d'ironie à la dire aujourd'hui entre ces murs.

Ce n'est certes pas avec le glaive de la loi que les soldats partent au combat, mais c'est indéniablement avec le bouclier du droit et de nos valeurs qu'ils s'engagent. Car au passé comme au présent, sur chaque théâtre d'opération, ce que les armées défendent au même titre que la justice, c'est avant tout la liberté, notre liberté.

Et il serait inimaginable de défendre cette liberté si chèrement acquise par le droit en trahissant nos propres lois. C'est tout le sens de la formule d'investiture qui retentit à chaque cérémonie de prise de commandement dans nos armées et qui ordonne à tous nos soldats « *l'exécution des règlements militaires, l'observation des lois et le succès des armes de la France* ».

Les lois sont au cœur de toutes nos interventions opérationnelles : une opération n'est jamais déployée sans cadre juridique international, qu'il s'agisse d'une résolution de l'ONU ou d'une sollicitation d'un partenaire étranger. La décision d'intervenir s'accompagne nécessairement d'accords régissant les conditions de déploiement des soldats et les différents cas d'usage de la force.

Et cela n'a rien de contemporain, la première trace connue d'un droit de la guerre est vieille plus de 4 000 ans. On retrouve déjà dans le code Hammurabi écrit en Mésopotamie antique, le principe de proportionnalité de la force. Ne pas opprimer plus que nécessaire, ne pas humilier l'adversaire déjà vaincu, voilà un fondement de notre droit de la guerre et dont nos armées sont profondément convaincues.

Aujourd'hui, ce principe n'est plus seulement appliqué, il est aussi contrôlé sur le terrain. Depuis plusieurs années les conseillers juridiques militaires, les *legal advisors* ont fait leur entrée dans tous les états-majors et tous les commandements d'opération. Vérifier que l'emploi des forces est conforme au cadre qui a été fixé, conseiller les chefs militaires dans leurs choix, c'est la mission qu'ils accomplissent au quotidien.

Et nous devons en être fiers. Nous devons être fiers de ce droit de la guerre. Car la façon dont on combat dit beaucoup des valeurs que l'on défend.

Et parce que les militaires défendent au quotidien nos valeurs dans le respect du droit, il fallait une institution en mesure de défendre et d'assurer leur propre protection juridique.

*

Ainsi depuis 20 ans, la direction des affaires juridique, placée au cœur de ce ministère, protège et accompagne nos armées. Elle apporte sécurité aux femmes et aux hommes qui choisissent de dédier leur vie à servir notre pays. Elle défend les intérêts de la Nation et contribue à garantir la sécurité des citoyens.

Présente sur tous les fronts, la DAJ apporte depuis 20 ans un précieux éclairage sur chaque question épineuse que nous rencontrons, elle nous guide dans les méandres du droit et nous conseille avec sagesse, consciente que l'action des armées est profondément fondée sur la prise de risque.

Ce n'est pas un hasard si Athéna est à la fois déesse de la sagesse et déesse de la stratégie militaire. A son image, **la DAJ est, au-delà de ses conseils avisés, également stratège** quand il s'agit de protéger nos forces et nos activités militaires essentielles à assurer la sécurité de nos concitoyens.

Je pense par exemple à toutes les marges de manœuvres et les dérogations nécessaires que nous avons obtenues dans le cadre de notre lutte contre le terrorisme : les lois relatives au renseignement en 2015, le recours à la biométrie en opération extérieure, lorsque la sécurité des forces et des populations civiles est menacée ou encore les récentes extensions des exceptions du droit militaire aux nouvelles formes de conflits, je pense en particulier au cyber.

Il y a cette ingéniosité et cette capacité à apporter des solutions adaptées à toute la complexité des enjeux opérationnels qui sont les nôtres. Et nous savons tous à quel point c'est absolument indispensable.

*

Il existe aujourd'hui cette crainte légitime de l'irruption du droit commun dans le monde militaire. Cette tendance à remettre en cause les spécificités de la défense nationale, à « banaliser » l'état militaire n'est pas nouvelle. La disparition des tribunaux militaires, l'accès inédit au droit de vote des militaires en 1945 ou encore la révision du statut militaire en 1972 sont autant de changements qui ont normalisé plutôt que banalisé le droit applicable à nos forces.

Ces évolutions se sont opérées sans grand fracas notamment parce qu'elles correspondaient à l'évolution de la société, en ouvrant les armées aux femmes ou en reconnaissant aux militaires le droit d'avoir des opinions personnelles tant qu'elles ne sont pas exprimées sous l'uniforme.

Mais lorsqu'il fut question de juger des actes de guerre à l'aune du droit pénal commun, l'ensemble du corps militaire s'est mobilisé pour dire et protéger toute sa singularité. Et je souhaite aujourd'hui saluer, du Conseil d'Etat à la direction des affaires juridiques, tous ceux qui se sont élevés, ceux qui ont compris l'importance de la particularité de l'état militaire pour la défense des intérêts de la nation.

Et de fait, nos soldats n'adhèrent pas à des syndicats mais à des groupements professionnels, ils ne sont pas fonctionnaires mais disposent de leur propre statut, ils n'ont pas cinq semaines de congés payés mais neuf semaines de permission.

Si les militaires étaient soumis au droit du travail commun, aurions-nous pu engager les centaines de sapeurs-pompiers de Paris pour sauver Notre Dame des flammes alors même qu'aucune vie humaine n'était directement en danger ? Je ne crois pas.

Les exceptions au droit commun ont vocation à demeurer et je sais que la DAJ sera là, pour que jamais les affaires militaires ne se voient appliquer sans discernement le droit commun.

Il est vrai, les armées françaises entretiennent des relations complexes avec le droit, et c'est ce que les échanges et les débats de ce colloque ont pu mettre en exergue.

Je dirais quelques mots de la montée en puissance des contentieux et de l'activisme juridique, ce que les spécialistes appellent la judiciarisation, qui n'épargne aujourd'hui aucun secteur d'activité, et certainement pas le nôtre. Avant tout, je souhaiterais dire que ce phénomène a des aspects positifs, car c'est le signe d'une démocratie vivante. C'est la preuve même d'une séparation effective des pouvoirs et de toute la confiance que les citoyens placent en nos juridictions.

Pour autant, il est vrai que la judiciarisation peut avoir des effets pervers et constituer une véritable entrave à l'action et à la prise de risque, deux notions aux fondements mêmes de l'activité militaire.

En France, les risques de judiciarisation du champ de bataille ont bien été identifiés et contenus dès la loi de programmation militaire de 2013. Nous avons renforcé la protection dont bénéficient les militaires dans le cadre de leur action lorsque nous avons repensé le déploiement de l'opération Sentinelle en 2017. Et je souhaite à nouveau remercier la direction des affaires juridiques pour toute l'énergie employée à cette fin, tant dans l'élaboration et la révision des normes que lorsqu'il s'agit d'assurer la défense contentieuse du ministère.

Je parle de défense et de protection, mais j'aimerais aussi vous inviter ce matin à penser autrement, à changer de paradigme.

*

Car j'ai une conviction : le droit ne doit pas être une contrainte, il doit être un moyen. La loi n'est pas seulement un glaive, elle est aussi une épée.

Il nous appartient de ne pas subir la norme, mais de la saisir à bras-le-corps et d'en faire un vecteur de notre action. Il nous appartient de porter une vision dynamique du droit tant au niveau national pour faire valoir nos intérêts, qu'au niveau international, alors que les frontières juridiques s'effacent au profit de législations à portée extraterritoriale. Ce qu'il nous faudrait sans doute mieux contrôler.

Car certaines nations n'ont pas attendu pour faire une utilisation opportuniste du droit et en tirer toute la puissance à leur avantage. J'en veux pour preuve les embargos et les régimes de sanction, les exigences de traçabilité des matériels sensibles, l'utilisation et les échanges de données.

Mettre la loi au service d'objectifs stratégiques, utiliser le droit comme substitut de la force, permettez-moi de détourner le célèbre adage de Clausewitz : **on peut considérer que le droit est désormais une continuation de la guerre par d'autres moyens.**

Il ne s'agit pas de voir la guerre partout, il s'agit de ne pas nous écarter de la compétition mondiale qui se joue en ce moment. Nous y avons notre place. L'Europe y a sa place.

Nous avons des atouts à faire valoir. Nous avons la chance d'être unis par nos valeurs.

Et nous avons prouvé que c'était possible avec le règlement général sur la protection des données. Nous pouvons recommencer. Nous devons recommencer.

C'est pourquoi, aujourd'hui j'appelle de mes vœux une réflexion pour élaborer une doctrine française et européenne du droit comme outil de puissance.

C'est essentiel pour développer notre influence, indispensable pour construire notre autonomie stratégique nationale et européenne, nécessaire pour dynamiser notre base industrielle et technologique de défense.

Des événements d'une qualité si grande que ce colloque ont vocation à entamer cette réflexion et à esquisser les chemins à parcourir. J'ai une entière confiance en la direction des affaires juridiques pour relever ce défi ambitieux et mener ce travail en lien avec les militaires, avec le soin et l'excellence que je leur connais.

Je vous remercie.