Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 151 (2006)
Heft: 4

Artikel: Les règles d'engagement (ROE)
Autor: Zen-Ruffinen, Pascal
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-346585

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Les règles d'engagement (ROE)

La notion de règles d'engagement[1] fait désormais partie de notre langage militaire quotidien. Depuis quelques années, l'armée suisse fait en effet régulièrement appel à cette notion, notamment dans les missions d'appui aux autorités civiles, en Suisse comme à l'étranger (entre autres WEF 06, G8, AMBA CENTRO ou gardes d'ambassades et de représentations suisses) ainsi que dans les missions de promotion de la paix (ISAF, KFOR et EUFOR).

Maj Pascal Zen-Ruffinen

Cette notion demeure néanmoins parfois confuse et source d'interrogations. Il est vrai qu'on a peut-être encore tous, trop rapidement, l'impression que l'on sait de quoi il s'agit! Quelle est la définition des règles d'engagement? D'où proviennent-elles? A quoi servent-elles exactement? Qui les rédige? Quand et comment les rédiger? Qui les utilise et selon quels principes d'application? Quelle est leur valeur juridique? Quelles confusions sont à éviter? Cet article n'a d'autre ambition que d'apporter des éléments de réponses et de réflexion à ces quelques questions.

Les règles d'engagement sont définies, comme suit, dans le règlement *Terminologie des règlements de conduite de l'armée*[2]: *«Directives fixées à l'échelon national ou international et harmonisées entre les nations et les instances sécuritaires qui y participent en vue d'un engagement précis. Elles règlent l'engagement de la troupe et, en particulier, le recours à la force et aux mesures de contrainte dans le secteur d'engagement, y compris l'engagement des armes.»* La thématique des règles d'engagement est traitée et commentée plus amplement dans les règlements de conduite[3] de l'armée et dans quelques règlements sur l'engagement, dont celui sur les bases légales du comportement à l'engagement[4].

D'où proviennent-elles?

Le point d'ancrage moderne des règles d'engagement peut être situé au milieu des années 1950, au temps de la guerre froide. Il nous vient de l'*U.S. Navy* dont les bâtiments, en haute mer, se trouvaient régulièrement confrontés à des provocations des navires du Pacte de Varsovie. Le haut commandement de l'*US Navy* décida alors, afin d'éviter tout malentendu ou dérapage pouvant conduire à d'éventuelles escalades, de doter tous ses commandants en mer de directives communes définissant certaines procédures, dont l'une avait trait au recours à la force[5]. Ce fut ensuite au tour de l'*U.S. Air Force* de

[1] *En anglais* Rules of Engagement (ROE), *en allemand* Einsatzregeln *et en italien* Regole d'impiego.
[2] *NSA N° 292-9927 (f), page 38.*
[3] Conduite opérative, *règlement 51.7 (f), chiffres 260-264;* Conduite tactique, *règlement 51.20 (f), chiffres 117, 119-123;* Commandement et organisation des EM de l'armée, *règlement 52.54 (f), chiffres 104-108.*
[4] *Les bases légales du comportement à l'engagement, règlement 51.007 / IV (f), chiffres 39, 44, 52, 69, 141 et 148.*
[5] *Intercept Engagement Instructions for the U.S. Navy, 1954.*

s'y mettre pendant la guerre de Corée, puis de l'*U.S. Army* et de l'*U.S. Marine Corps*.

En Europe, la plupart des composantes des forces armées (Terre, Mer, Air, Gendarmerie et Forces spéciales), ainsi que les forces multinationales opérant sous l'égide d'organisations internationales dotées d'un système collectif de défense[6] travaillent avec les règles d'engagement, depuis fort longtemps pour la majorité d'entre elles.

Pour l'armée suisse, cette notion est nouvelle[7], même si on a déjà fait appel ça et là, dans le cadre d'opérations militaires antérieures, à des conceptions similaires, mais sous d'autres formes ou appellations. C'est dans les règlements militaires de l'Armée XXI (2004) que figure textuellement, pour la première fois, la notion de règles d'engagement.

Quand peut-on avoir recours à la force?

L'armée suisse, son personnel et ses unités peuvent recourir à la force dans trois hypothèses:

1. La légitime défense, l'assistance à personne en danger et l'état de nécessité. Il s'agit là, de trois cas d'actes licites *classiques*[8] d'emploi de la force découlant du Code pénal militaire (CPM)[9]. Dans ces trois situations[10], tout militaire suisse peut recourir à la force, sans autorisation préalable particulière, de sa propre initiative, dans des situations déterminées et sous certaines conditions d'application.

2. Dans un conflit armé international, tout militaire suisse peut faire usage librement des armes individuelles et collectives pour remplir sa mission[11]. Il y a certes des limitations et des interdictions à un emploi sans bornes des moyens et méthodes de combat qui découlent principalement des principes et règles du droit international des conflits armés. Dans cette hypothèse, le militaire suisse n'a pas besoin d'autorisation, il a le droit de faire la guerre, le droit de défendre son pays (mission de défense).

3. Lorsque l'emploi de la force n'est ni justifié par un cas licite en droit pénal militaire, ni par une situation de conflit armé, la force ne peut alors être utilisée, pour remplir la mission, que dans le cadre légal d'un devoir de fonction (devoir de service militaire) ou d'un devoir de profession (devoir de soldat)[12] au sens de l'art. 32 du Code pénal civil (CPS).

Dans cette hypothèse, et c'est là la différence fondamentale avec les deux cas de figure précédents, le soldat ne peut recourir à la force que dans le cadre autorisé des règles d'engagement autorisées, applicables à la mission à laquelle il participe. Le militaire a donc besoin d'une permission expresse pour faire usage de la force.

Les règles d'engagement sont l'élément-clé du recours à la force pour tout militaire suisse, notamment dans les missions d'appui aux autorités civiles (sur sol helvétique comme à l'étranger) et dans les missions de promotion de la paix.

A quoi servent-elles?

Les règles d'engagement sont utilisées pour fixer les conditions du recours à la force au-

[6] *Ainsi l'OTAN, dans son fameux document MC 362/1 (novembre 1999); l'UE (ESDP/PESD COSDP 342, novembre 2002) et l'ONU (MD/FGS/020.0001, avril 2002) disposent aussi d'un document de référence similaire.*

[7] *C'est surtout l'engagement de militaires suisses dans les missions de promotion de la paix qui a véritablement introduit la notion des règles d'engagement au sein de l'armée suisse.*

[8] *Le Code pénal suisse (CPS) contient les mêmes causes justificatives d'exonération de la responsabilité pénale dans ses art. 33 et 34.*

[9] *CPM, art. 25 et 26.*

[10] *Hormis l'état de nécessité classique, valable pour les civils comme les militaires, l'al. 3 de l'art. 26 CPM prévoit deux cas spéciaux de l'état de nécessité découlant de la nature même du service militaire: l'état de nécessité relatif à la discipline en cas de danger militaire devant l'ennemi et l'état de nécessité relatif à l'obéissance en cas de danger militaire devant l'ennemi.*

[11] *Art. 51 de la Charte des Nations unies, droit de légitime défense de l'Etat.*

[12] *Bien que découlant de l'art. 32 CPS, ces motifs justificatifs sont également applicables au service militaire et permettent aux soldats de recourir à la force, respectivement de s'en prendre de bon droit à certains biens juridiquement protégés. Parmi ces motifs justificatifs, on trouve surtout les motifs [légitimes] de service, le service de garde et l'exercice des pouvoirs de police.*

delà des situations relevant de la légitime défense, de l'assistance à personne en danger et de l'état de nécessité. Elles ne limitent jamais le droit à la légitime défense.

Les règles d'engagement ont deux utilités fondamentales. D'abord, elles définissent les circonstances et le type de force à laquelle nos soldats peuvent avoir recours. Ensuite, elles précisent le degré et les limites relatives à l'emploi de cette force. Elles permettent:

1. A l'autorité civile responsable de l'engagement de déterminer l'usage de la force en fixant un certain nombre de paramètres «politiques». Les règles d'engagement sont les garantes d'une continuité entre le politique et le militaire, devenue indispensable en raison de la complexité et de la sensibilité des opérations militaires actuelles.

Cette implication de l'autorité civile responsable de l'engagement dans la réglementation de l'usage de la force de ses agents[13] vise avant tout à rechercher une désescalade de la situation, de la crise par un emploi approprié de la force (désescalade de la crise mais escalade des moyens), tout en donnant, à ses mêmes agents, les moyens opérationnels appropriés pour remplir leur mission. Les règles d'engagement sont l'outil-clé par lequel l'autorité civile responsable de l'engagement veille à ce que la force soit employée par l'armée selon les directives données. C'est également un aspect du contrôle démocratique du politique sur le militaire.

2. Au commandement militaire en charge de la conduite de l'opération de fixer, dans l'ordre d'engagement, pour les militaires en opération, une unité de doctrine dans l'emploi de la force. Les règles d'engagement définissent les autorisations, les limitations, les interdictions et autres modalités de mise en œuvre de la force pour toutes les composantes sous son commandement (terre, air et forces spéciales) et pour tous les domaines d'activité militaire de l'opération en cours. Elles sont aussi et surtout un instrument de conduite et de contrôle classifié[14] pour le commandant;

3. Aux commandants subordonnés qui appliquent concrètement la force au quotidien dans le terrain, de disposer d'un outil

[13] *Surtout à ceux disposant d'un pouvoir de contrainte avec possible recours aux armes létales et non létales: forces de police, services pénitentiaires et armée.*

[14] *Les règles d'engagement doivent avant tout être un élément de surprise pour la «partie adverse». Il y a cependant des exceptions. Ainsi, dans un but dissuasif, elles peuvent être rendues publiques, totalement ou partiellement.*

de référence encadrant clairement l'usage de la force (circonstances, limites, degré et type de force).

4. Finalement, au dernier maillon de la chaîne de commandement, *au soldat*, de pouvoir bénéficier de mécanismes standards dans l'emploi de la force. A son échelon, le document de référence est la carte du soldat qui se doit d'être un résumé simple, clair et complet de l'annexe sur les règles d'engagement et un facteur rassurant qui lui facilitera ses automatismes dans l'usage de la force, en particulier en cas de recours aux armes létales comme non létales.

Qui les rédige?

Toute opération militaire se déroule dans un cadre juridique donné et sous la responsabilité globale d'un commandant militaire. L'opération est planifiée, préparée et conduite par le commandant avec l'ensemble de son état-major, en particulier sous l'impulsion du domaine de base 3/5 (opérations/planification des opérations), clé de voûte en ce qui concerne «la planification et l'usage opérationnel de la force» et, en dernier ressort, de l'emploi des armes létales et non létales. L'ordre d'opération est rédigé de façon à fixer les tenants et aboutissants de l'opération dont les ordres nécessaires à l'usage de la force par le biais de l'annexe sur les règles d'engagement, une annexe incontournable..

La rédaction des règles d'engagement est un travail d'équipe qui s'effectue sous la responsabilité et la coordination d'un officier du domaine de base 3/5. Quant à l'équipe de rédaction, appelée communément «cellule ROE», elle sera obligatoirement composée d'un officier opérations (évaluation de l'usage de la force nécessaire pour accomplir la mission), d'un officier renseignement (DB 2– pour les questions de menace) et de l'officier conventions et droit (DB 1- pour le cadre légal); d'autres experts seront intégrés à la cellule ROE selon les besoins (par exemple un spécialiste en armes ou systèmes d'armes, un officier ABC, un officier sécurité ou un commandant subordonné). Les règles d'engagement seront finalement présentées pour discussion et finalement approbation au commandant.

La rédaction des règles d'engagement requiert donc impérativement un travail d'équipe dirigé par un officier du domaine des opérations. Il faut clairement éviter la dérive, déjà constatée à de maintes reprises, qui consiste à confier la rédaction des ROE au seul officier conventions et droit [15] ou même la coordination de celles-ci au chef du personnel ou à l'adjudant [16].

Quand et comment les rédiger?

L'élaboration des règles d'engagement est directement liée au processus de planification et

Formulation des règles d'engagement selon l'alinéa 122 de la «Conduite tactique»[17]

- la menace
- la mission
- le recours à l'arme personnelle
- les directives pour l'engagement des armes
- les directives pour le comportement à l'égard des tiers
- l'engagement des armes collectives, des appareils et des véhicules
- l'équipement.

[15] *Le positionnement de l'of conv et droit au sein du DB 1 est complètement inadéquat. Là encore, nous nous distinguons de la plupart des forces armées occidentales qui placent le conseiller juridique militaire directement dans l'état-major personnel du commandant ou dans le DB 3/5.*

[16] *Les chefs du personnel et les adjudants à l'instruction comme en opération sont avant tout responsables des questions de personnels, d'effectifs, de discipline et du moral de la troupe. Les règles d'engagement sont une question opérationnelle ! A l'engagement, les officiers impliqués dans la gestion des ressources humaines auront définitivement bien assez de travail, contrairement à ce que certains pourraient croire!*

[17] *Une formulation peu heureuse, confuse, incomplète et inexacte par rapport aux standards internationaux.*

de préparation de l'opération, et doit être menée le plus en amont possible, afin de permettre à la troupe, avant l'engagement, de s'entraîner avec tout le professionnalisme voulu. L'opération lancée, les règles d'engagement sont mises en œuvre par la troupe, d'où la nécessité qu'elles soient simples, claires, complètes et surtout adaptées aux besoins opérationnels. En d'autres termes, les règles d'engagement doivent être suffisamment *robustes* pour permettre au soldat dans le terrain de remplir sa mission, en l'exposant au minimum et en évitant au maximum les pertes et dommages collatéraux. Trois éléments principaux influencent systématiquement la composition des règles d'engagement que toute équipe rédactionnelle doit avoir constamment à l'esprit:

1. les servitudes imposées par l'autorité politique responsable de l'engagement, nationale ou internationale;

2. le cadre juridique national et international, voire local dans un engagement à l'étranger;

3. les questions militaires opérationnelles.

Avant d'être concrètement mises en œuvre par le commandant militaire responsable de la conduite de l'opération, le Chef de l'état-major de conduite de l'armée (C EMC A) remettra les règles d'engagement élaborées par son état-major au Chef de l'Armée (CdA) pour approbation. Mais c'est finalement l'autorité civile responsable de l'engagement qui aura le dernier mot et qui, sur proposition du CdA, avalisera les règles d'engagement pour la mission concernée. La même procédure sera réactivée et les mêmes autorités politiques et militaires impliquées en cas de proposition de modification des règles d'engagement ou de demande de règles d'engagements complémentaires. Il est important de comprendre que le processus des règles d'engagement n'est jamais figé. L'annexe sur les règles d'engagement est un document vivant; c'est en particulier le cas lors des opérations militaires de longues durées contenant différentes phases pour atteindre l'état final recherché et où l'intensité de l'usage de la force nécessaire à l'accomplissement de la mission varie.

La procédure de rédaction des règles d'engagement comporte trois phases indispensables:

1. *La demande* de règles d'engagement (*ROE REQUEST/ ROEREQ*) via la hiérarchie du commandement militaire (*Bottom Up*).

2. *L'autorisation* donnée à des règles d'engagement (R*OE AUTHORIZATION/ROEAUTH*) par l'autorité civile responsable de l'engagement.

3. *La mise en œuvre* des règles d'engagement autorisées (*ROE IMPLEMENTATION/ ROEIMPL*) par le commandant responsable de la conduite de l'opération (*Top Down*).

Qui les utilisent et comment?

1. Les règles d'engagement sont une autorisation de recours à la force limitée à une opération et à aux forces engagées. Dans une même opération, différentes composantes, unités ou formations peuvent être amenées à utiliser des règles d'engagement distinctes dans leur secteur d'engagement respectif.

2. L'emploi des armes létales ou non létales[18] se fait dans le respect d'un certain nombre de principes d'application, dont l'usage minimum de la force, la graduation des moyens (on cherche la désescalade de la situation, de la violence), la nécessité militaire, la proportionnalité, les mesures de précautions et la limitation des dommages et pertes collatéraux.

3. Le commandant militaire responsable de la conduite de l'opération peut librement faire usage des règles d'engagement autorisées à sa disposition pour remplir la mission. Il peut les appliquer dans leur globalité, il peut les restreindre, mais il ne pourra jamais les élargir de sa propre initiative.

4. Lorsque le commandant militaire responsable de la conduite de l'opération met en œuvre les règles d'engagement dans les unités subordonnées, il n'est pas tenu de les communiquer toutes à ses subordonnés, ceci pour des raisons opérationnelles.

[18] *L'emploi des armes létales et des armes non létales en opération peut faire l'objet de deux annexes distinctes dans l'ordre d'opération, respectivement de deux cartes du soldat de couleurs différentes.*

5. Le haut commandement militaire ou le commandant responsable de la conduite de l'opération peut établir une matrice qui définit les armes, les systèmes d'armes, les munitions et surtout l'autorité qui a la compétence de les utiliser ainsi que le niveau de délégation le plus bas.

6. Tout commandant militaire a le droit de proposer une modification des règles d'engagement ou de demander des règles d'engagement complémentaires. Toute demande devra être justifiée.

7. Tout commandant militaire est responsable de mettre en œuvre uniformément les règles d'engagement dans son unité ou sa formation. Une instruction *professionnelle* avant et pendant l'engagement doit être assurée.

8. Le soldat se conforme strictement au contenu de la carte du soldat à l'instruction comme à l'engagement.

Une particularité découle des opérations de promotion de la paix. En effet, dans un engagement combiné et interarmes, c'est le commandant militaire en chef de la mission qui détermine, dans son ordre d'opération, les règles d'engagement communes[19] à l'attention de tous les contingents nationaux. Ce *set* de règles constitue la limite supérieure de l'usage de la force pour tous les contingents. Libre ensuite à chaque contingent national de les adapter, à la baisse, conformément à sa législation et réglementation nationales ou aux directives politiques de son gouvernement. Chaque pays participant à la mission annoncera au commandant en chef de la mission, avant le déploiement, le contenu exact (réserves, interprétations) des règles d'engagement de son contingent.

Cette information vitale permettra à ce dernier de planifier à bon escient l'engagement de chaque contingent national, car le contenu ou l'interprétation des règles d'engagement peut être différents d'un contingent à l'autre.[20]

Quelle est leur valeur juridique?

Les règles d'engagement sont une annexe à l'ordre d'opération, soit un ordre du commandant militaire responsable de la conduite de l'opération. A ce titre, elles sont donc des ordres[21] aux subordonnés, qui encadrent leur recours à la force durant l'opération à laquelle ils participent. Le terme «ordre» doit être interprété comme l'autorisation donnée aux subordonnés de recourir à la force, non pas comme d'une obligation systématique d'employer ladite force.

Les règles d'engagement doivent permettre à tout militaire de remplir sa mission, mais elles ne l'exonèrent bien évidemment pas de toute responsabilité pénale individuelle. Ceci vaut également pour ceux qui ont rédigé les règles d'engagement, en fin de compte, pour tout commandant ou aide de

[19] *C'est la fameuse annexe standard Echo (E) contenue notamment dans tous les ordres d'opérations des missions conduites sous l'égide de l'ONU, de l'OTAN et de l'Union européenne.*

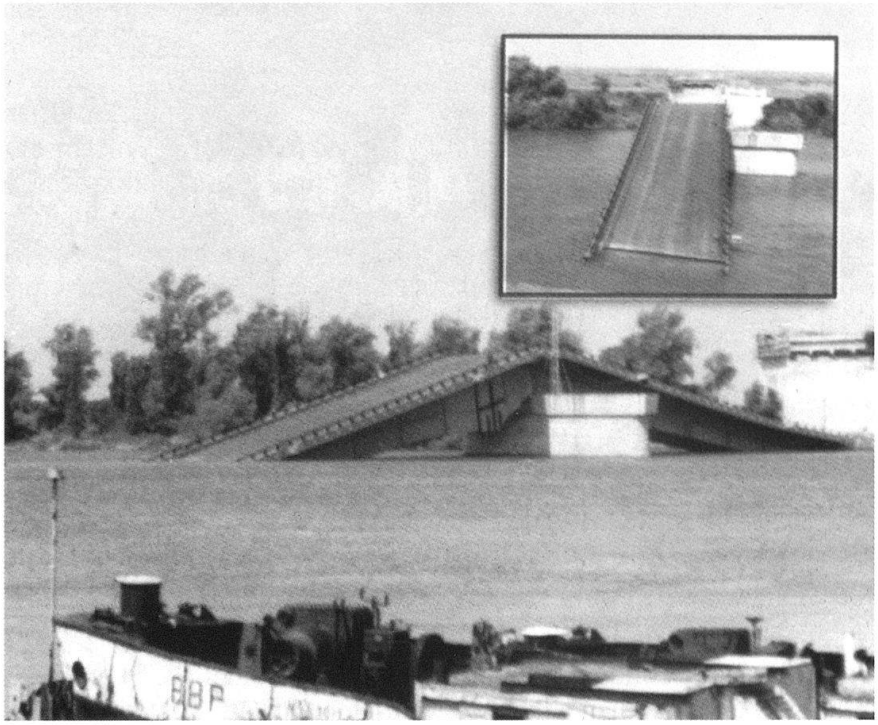
[20] *L'exemple suivant illustre bien ce besoin de clarification: certains pays admettent le recours aux armes à feu pour défendre des biens, d'autres l'interdisent et les troisièmes limitent leur usage exclusivement aux biens indispensables à la mission!*

[21] *Entre autre, art. 61, désobéissance et art. 72, inobservation des prescriptions de service, CPM.*

commandement. Ainsi, l'ordre de recourir à la force doit:
– être conforme à la loi;
– exister préalablement à l'exécution de l'acte, en d'autres termes découler d'un ordre;
– être donné par un supérieur compétent et légitime;
– être exécuté de façon non fautive par les subordonnés.

Le respect des règles d'engagement contribue, à tous les échelons, à la réussite opérationnelle de la mission et à la sécurité juridique de chacun. Dans la mesure où un soldat agit en conformité avec les règles d'engagement, il est exonéré de toute responsabilité pénale. Cependant, le chef qui a donné un ordre illégal est punissable, comme le subordonné, s'il s'est rendu compte qu'en exécutant l'ordre reçu il commettait un acte condamnable[22].

Les règles d'engagement ne sont pas un fourre-tout. Elles ne doivent pas contenir des consignes sur des questions de prescriptions de sécurité, des directives tactiques, des questions d'équipement, des instructions sur l'utilisation de système d'armes, des ordres opérationnels ou des missions particulières. Elles ne doivent pas être amalgamées, ni avec les règles de comportement qui définissent la conduite des soldats (dans le milieu où ils sont appelés à évoluer) et qui font normalement l'objet d'une annexe distincte dans l'ordre d'opération, ni mélangées avec la carte du soldat, qui est un aide-mémoire pour le soldat.



Conclusion

De nos jours, les règles d'engagement ont pris, dans la planification, la préparation et la conduite des opérations de l'armée suisse, une place prépondérante. Elles sont loin d'être un frein à l'action comme certains pourraient encore le penser, bien au contraire.

Par rapport à l'usage des moyens et méthodes de combat dans un conflit armé international (mission classique de défense du pays), les règles d'engagement répondent à un changement radical dans l'esprit et la nature du recours à la force dans les missions d'appui aux autorités civiles et de promotion de la paix. Tout officier suisse doit donc se familiariser avec leur forme et être rompu à leur mise en œuvre dans le terrain, car la réalité actuelle, qu'on le veuille ou non, est tournée vers ce genre de missions.

L'armée suisse utilise depuis quelques années les règles d'engagement à l'intruction comme en opération. Toutefois, force est de constater qu'une véritable doctrine contenue dans un règlement militaire de référence, applicable à toutes les composantes de l'armée, à tous militaires suisses en opération, sur sol national comme à l'étranger, fait complètement défaut; au contraire de toutes les forces armées avec lesquelles nous nous entraînons ou nous opérons! D'où une compréhension et une mise en œuvre encore aléatoire et disparate des règles d'engagement au sein de notre armée. Il semblerait qu'un projet soit en cours...

P. Z.- R.

[22] *Concernant la problématique de l'ordre supérieur et du refus par un subordonné d'exécuter un ordre illégal, nous renvoyons le lecteur à trois dispositions légales relevantes: CPM, art. 18, ordre d'un supérieur et RS 04, art. 72, usage des armes et art. 80, obéissance.*