

Direction générale Appui juridique et médiation (DGJM)

CHRISTIAN GOSSIAUX

Monsieur Christian Gossiaux, conseiller général, est licencié en droit, bachelier en philosophie et diplômé d'études européennes de l'Université catholique de Louvain. Il est l'un des anciens du Collège de défense de l'OTAN à Rome, session 116. Il est actuellement adjoint au directeur général Appui juridique et médiation et chef de la section LEGAD auprès de DGJM.

In aansluiting op de conclusies van de werkzaamheden die werden uitgevoerd onder auspiciën van de strategische denkgroep "Vision 2015", werden in de artikelen 31 en 32 van het koninklijk besluit van 21 december 2001 de toekomstige bevoegdheden van de juridische dienst van Defensie, bekend onder de naam "Algemene Directie Juridische Steun en Bemiddeling (DGJM)", gedefinieerd.

Dit artikel heeft tot doel de structuur van deze entiteit alsook haar verschillende bevoegdheden beter bekend te maken.

In een eerste deel wordt een samenvattende beschrijving gegeven van de verticale structuur die de steunpilaar van deze entiteit vormt, terwijl een tweede deel veeleer betrekking heeft op het multidisciplinaire aspect van de cel "Synthese". Ten slotte wordt in een kort slotdeel een beknopte balans van haar activiteiten en haar evolutie, van de huidige moeilijkheden en van de toekomstige uitdagingen opgemaakt.

En 1998, la Chambre des représentants organisait un grand débat sur le devenir des forces armées.

64

S'engageant elle aussi dans une réflexion de fond, l'autorité militaire avait entériné un processus d'analyse stratégique baptisé « Vision 2015 ». Cet exercice de prospective d'un groupe de travail institué à cet effet visait à traduire les conclusions du débat national en termes militaires en s'appuyant sur l'expertise présente au sein de l'organisation de la Défense.

« Vision 2015 » proposa de créer un cadre général qui permette une politique résolument tournée vers l'avenir, d'établir par l'entremise du ministre de la Défense une coopération étroite avec la commission de la Défense du Parlement, de présenter un certain nombre de choix aux responsables politiques et d'en décrire les conséquences. Le groupe de travail proposait de développer les choix retenus en élaborant une stratégie et un plan d'implémentation ainsi que de dynamiser la gestion stratégique au sein des forces armées.

Le plan d'implémentation, prévu pour l'année 2000, se devait de tenir compte de tous les impératifs que rencontre toute organisation humaine importante, à savoir l'établissement d'une structure générale de fonctionnement, le développement d'une culture d'organisation, la détermination des moyens requis et disponibles, le fonctionnement d'une logistique adéquate et – essentiellement – la qualité et le bien-être de son personnel, tant civil que militaire. En termes de droit positif, le plan se concrétisa par l'adoption de l'arrêté royal du 21 décembre 2001, lequel devait sonner le glas de la défunte Administration générale civile, ses articles 31 et 32 définissant pour l'avenir les compétences du service juridique de la Défense, baptisé « direction générale Appui juridique et médiation », mieux connu désormais par son acronyme DGJM, et dont il convient de présenter les compétences à travers le prisme de ses quatre composantes principales.

UNE STRUCTURE VERTICALE...

de quatre piliers, à savoir la division des études juridiques (JMLEGAD), la division du contentieux (JMLITIG), la division de la gestion des plaintes (SGP/DKM) et la division « support » (JMSP).

Le présent article aura donc vocation à en présenter de manière synthétique les caractéristiques essentielles.

PREMIER PILIER

La division des études juridiques entreprend des études juridiques et émet des avis juridiques sur toutes questions et demandes relevant du droit international général, du droit des conflits armés, du droit européen et, cela va de soi, du droit national.

65

Cette division se compose de deux sections principales, une troisième étant encore en devenir à l'heure où les présentes lignes sont écrites : la section de droit national (JMLEGAD-Nat) et la section de droit international (JMLEGAD-Int), la troisième devant être consacrée à l'analyse et l'application du droit opérationnel (JMLEGAD-Ops).

Une classification par branche du droit ou par domaine de référence permet de mettre en exergue la grande diversité des sujets traités par JMLEGAD-Nat. Ainsi, cette section traite de problèmes liés au droit public et administratif, au droit militaire au sens le plus large – sécurité militaire, statut du personnel militaire, garde, accès et contrôle des domaines militaires –, au droit privé, en ce compris les droits intellectuels, la responsabilité civile, le droit au respect de la vie privée, au droit pénal – législation sur les armes, police militaire –, au droit fiscal, médical et aérien ainsi qu'au droit de l'environnement.



Outre les avis rendus et études entreprises dans les domaines ainsi mentionnés, et relevant à titre essentiel du droit national et du droit européen, cette section accomplit des tâches d'ordre légistique pour ce qui concerne l'élaboration de projets et de propositions de textes de nature législative et réglementaire, en ce compris la concordance linguistique ; elle assure le contrôle de la réglementation interne à la Défense quant à sa légalité, sa cohérence et praticabilité et vérifie de façon proactive la compatibilité entre la législation et la réglementation élaborée au sein des organes parlementaires ou d'autres départements et la législation en vigueur à la Défense.

Il appartient également aux agents de JMLEGAD-Nat de participer aux réunions et négociations menées avec d'autres départements fédéraux, communautaires et régionaux ainsi qu'avec divers autres services publics en vue de la conclusion de conventions, accords et autres règlements divers.

À l'instar des autres divisions de DGJM agissant dans la sphère de leurs compétences, cette section collabore à l'établissement des réponses à fournir à des questions et interpellations parlementaires ainsi qu'aux interventions les plus diverses.

Revient également à JMLEGAD-Nat le soin d'établir le rapport annuel pour la Chambre des représentants prévu à l'article 32 de la loi du 30 juillet 1938 concernant l'emploi des langues à l'armée et de répondre aux questions se rapportant à l'emploi des langues en matière administrative et au sein de l'armée.

Enfin, cette section aborde les différents aspects liés à l'état civil, au domicile, à la résidence des militaires et de leur famille appelés par leurs fonctions à résider en dehors du territoire national.

Qu'il soit permis de remarquer enfin que JMLEGAD-Nat exerce la tutelle sur la Chancellerie du département.

La compétence première de la section de droit international (JMLEGAD-Int) se focalise sur la fourniture d'avis juridiques dans l'ensemble des matières dont s'occupe la Défense au niveau international, à l'exception notable des opérations, et ce dans une perspective tant interne qu'externe au département.

La section dispense donc en interne ses avis à l'adjoint du chef de la Défense en charge des analyses stratégiques (ACOS Strat), au responsable des opérations et de l'entraînement (ACOS Ops & Trg), à la direction générale en charge de la

gestion de matériel pour les arrangements liés aux marchés publics et aux projets capacitaires au sens large (MRMP), au service de sécurité militaire (ACOS IS) pour les – rares – arrangements de sécurité ainsi qu'à l'École royale militaire dans le cadre de leur participation à des projets capacitaires où la Belgique apparaît comme nation contributrice. Enfin, cette section collabore étroitement avec les cabinets du ministre de la Défense et du chef de la Défense pour la finalisation des dossiers dont l'approbation finale leur revient.

En externe, JMLEGAD-Int demeure l'interlocuteur privilégié du service public fédéral Affaires étrangères dans le cadre de projets internationaux bilatéraux ou multilatéraux, ou dans le cadre d'organismes internationaux comme l'Union européenne, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, le SHAPE, le Corps européen à Strasbourg, l'Organisation conjointe en matière d'armement (OCCAR), l'Agence de défense européenne (EDA), le Commandement de transport aérien européen (EATC)...

Les projets en question peuvent être des projets de coopération de défense au sens large, des projets de coopération ponctuels (EATC par exemple), des projets capacitaires (développement de capacités, acquisition, support, in-service), des projets de rédaction d'accords sur le statut des forces (SOFA).

Les avis juridiques rendus portent sur toutes les matières du droit national, européen et international, dès lors qu'il peut s'agir de questions d'immunités, de marchés publics, de statut du personnel, et – en collaboration avec JMLEGAD-Nat – de questions d'adaptation de la loi belge à la coopération internationale ou au contraire de vérification de la compatibilité des clauses de coopération d'un traité ou d'un mémorandum d'entente (MOU) aux dispositions légales belges, ces avis portant la plupart du temps sur des projets de documents en cours de négociation.

Pour conclure sur ce point, il n'est pas vain de signaler que des contacts étroits sont entretenus avec les Affaires étrangères et, dans une moindre mesure, avec le service public fédéral Finances, pour les questions se rapportant au siège du SHAPE ou d'autres organismes qui y sont reliés plus ou moins directement. Enfin, la coopération avec les représentations permanentes à l'Union européenne et à l'Organisation de l'Atlantique nord est désormais pratique courante.

Les opérations militaires contemporaines sont devenues des défis complexes aux implications juridiques croissantes, qu'elles constituent des opérations de maintien de la paix, d'imposition de la paix, voire de réels conflits armés, sans parler

d'opérations intermédiaires au contenu parfois assez flou comme les activités de construction ou de consolidation de la paix (*peace building operations*), et sans compter les missions militaires visant plus particulièrement la lutte contre le trafic de drogues (Caraïbes), l'éradication de la piraterie (Opération Atalanta) ou la contribution à la protection de populations civiles malmenées ou persécutées par leurs propres dirigeants (Libye).

Dans un contexte aussi erratique et changeant, les commandements militaires se trouvent confrontés à un environnement juridique difficile à appréhender.

Cet état de fait requiert de leur part l'obligation de s'entourer, depuis la phase de planification jusqu'à celle de l'exécution, de juristes compétents dans le domaine du droit opérationnel et dûment entraînés sur le plan du métier militaire stricto sensu. Ces derniers sont chargés de leur prodiguer les conseils les plus pointus, que ce soit en matière de responsabilité du commandement et des différents acteurs de terrain, de couverture et de réparation des dommages occasionnés, de l'utilisation de moyens et méthodes de combat autorisés, de définition des objectifs militaires visés, de discrimination à opérer entre population civile et personnel militaire susceptible d'être engagé.

Cette exigence pour les États d'avoir des conseillers juridiques aptes à encadrer le commandement militaire correspond d'ailleurs à l'accomplissement d'une obligation de droit international prévue à l'article 82 du premier protocole additionnel aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et adopté le 8 juin 1977.

Suivant en cela l'exemple d'autres nations, un concept de « droit opérationnel » est donc en développement au sein de DGJM. Ce concept devrait recouvrir, sans s'y limiter, les tâches suivantes : le développement du droit opérationnel au sein du ministère de la Défense, la formation de conseillers juridiques au droit des opérations, la fourniture d'avis et études juridiques à ACOS Ops & Trg, à d'autres départements de l'état-major et aux unités déployées.

Concrètement ceci impliquerait l'analyse des mandats conférés aux forces armées, que ce soit par le biais de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, d'actions communes décrétées par l'Union européenne, de décisions du Conseil de l'Atlantique nord ou du Conseil des ministres du Royaume de Belgique.

D'un point de vue plus technique, une section « Droit opérationnel » devrait également pouvoir se pencher sur l'application in situ des accords sur le statut

des forces entérinés ou d'autres accords intervenus (mémoires d'entente, accords techniques...), sur l'adoption et la révision éventuelle des concepts d'opération (CONOPS) et des plans opérationnels (OPLANS) de manière à vérifier leur conformité au droit national et international, ainsi que sur les annexes juridiques aux ordres opérationnels du chef de la défense (CHOD OPORD), en particulier ses annexes E (utilisation de la force), AA (aspects juridiques), RR (objectifs) et VV (détention).

Enfin, pareille section serait appelée à contribuer à la rédaction des règles d'engagement et à la vérification de la bonne application de la règle de droit en général et de la législation relative aux droits de l'homme et au droit des conflits armés en particulier, que ce soit en opération ou à l'occasion d'exercices d'entraînement.

DEUXIÈME PILIER

La division du contentieux (JMLITIG) constitue le deuxième grand pilier de la structure du service juridique et est chargée du règlement des accidents et dommages dans lesquels la Défense est impliquée ainsi que du suivi du contentieux judiciaire, du contentieux administratif et des procédures devant la Cour d'arbitrage qui concernent le département.

Le principe cardinal gouvernant le règlement des litiges est celui de la recherche prioritaire de la voie amiable. En cas d'échec cependant, il est recouru à la voie judiciaire pour trancher le différend. Il appartient dès lors à JMLITIG de s'assurer de la défense des intérêts du département en agissant selon les cas en qualité de défendeur ou de demandeur. En outre, JMLITIG fournit aux différents services de la Défense des avis juridiques dans la sphère de son expertise, que ce soit sous la forme de recommandations faisant suite à l'analyse des décisions judiciaires intervenues, ou bien de manière préventive afin d'éviter d'inutiles recours en justice.

Dans le cadre de la mission qui lui est confiée, JMLITIG assure le traitement d'une moyenne de quatre mille dossiers par an, lesquels recouvrent des litiges relatifs à la responsabilité contractuelle tels que l'exécution des marchés publics ou les prestations pour tiers, mais également des contentieux touchant à la responsabilité extracontractuelle comme les dégâts de manœuvre, les vols, les fraudes de toute nature, les incendies, les dégâts aux pipelines, les dommages liés à la pollution...

Un autre volet des compétences de cette division vise le règlement des accidents (sur route, dans l'air, ou en mer), qu'ils soient survenus au cours de missions ou lors de séjours de militaires à l'étranger ou qu'ils aient trait à des bases OTAN ou des organismes interalliés sis sur le territoire belge. JMLITIG assure également le suivi des dommages occasionnés aux personnes, tels que les accidents de service ou accidents du travail et se penche sur les cas de responsabilité médicale ou les litiges relatifs à l'application de la législation sur le bien-être au travail.

Dans le registre du contentieux administratif, JMLITIG assure la représentation du ministre de la Défense devant le Conseil d'État dans le cadre du recours en suspension et en annulation de décisions administratives, principalement en matière de personnel et d'attribution de marchés publics ainsi que devant la Cour constitutionnelle pour les questions concernant la Défense.

Afin d'assurer la représentation du département devant les cours et tribunaux, plusieurs bureaux d'avocats sont liés au département par un contrat de service conclu à l'issue d'une mise en concurrence effectuée conformément à la législation sur les marchés publics. La représentation du département devant le Conseil d'État est toutefois généralement assurée par les juristes de la section Cour constitutionnelle et Conseil d'État (JMLITIG – GwH& RvSt), qui disposent d'un mandat particulier du ministre de la Défense.

Les différentes autorités de JMLITIG, ainsi que DGJM elle-même d'ailleurs, disposent d'une délégation financière pour arrêter toutes décisions relatives au règlement des litiges. Les montants de ces délégations s'élèvent de 2200 à 185 000 euros par dossier, selon la fonction exercée par chaque délégataire au sein de la structure de la division. Pour permettre l'apurement des dettes liées au dédommagement des tiers lésés, les différentes autorités de JMLITIG disposent d'un budget total, variable en fonction de l'enjeu financier de certains dossiers et oscillant ces dernières années entre un et huit millions d'euros.

TROISIÈME PILIER

Le troisième pilier de DGJM est le *Service de gestion des plaintes* (SGP/DKM). Ce service garantit, en respectant les règles générales de bonne conduite en vigueur au sein de l'autorité fédérale, que toute personne qui le contacte, que cela soit par téléphone ou par écrit, reçoive une réponse sur le fond de la question et ceci dans un délai maximal de trente jours calendriers. Il assure le suivi de toutes les questions parlementaires posées au département et met

toute information concernant des questions antérieures à la disposition de l'état-major. Afin de remplir ses différentes missions, SGP/DKM s'appuie sur une structure quaternaire.

Par sa section Interventions, il répond à toutes les interventions et plaintes et contribue à la rédaction des projets de réponses.

Sa section Médiation contribue aux actions préventives et assure le suivi des conflits interpersonnels entre collègues qui lui sont communiqués. Elle contribue à la recherche discrète et informelle de solutions aux contentieux personnels (potentiels et réels) en utilisant des techniques spécifiques de gestion des conflits. Dans le cadre de la prévention, cette section organise des formations et des sessions de formation et entreprend des actions de sensibilisation.

Par sa section Publicité de l'administration, Privacy et Réutilisation de l'information, le service répond dans les délais imposés aux problèmes posés concernant la protection de la vie privée et la publicité de l'administration. Cette section rédige et adapte les directives en la matière. Elle participe en outre à des groupes de travail dans le domaine concerné.

Enfin, le contact center SGPDKM met à disposition de tout citoyen et membre du personnel de la Défense un numéro de téléphone gratuit. Le personnel de contact s'entretient de façon professionnelle avec toute personne dans sa langue (néerlandais ou français). Lors de cet entretien individuel, il répond aux questions posées ou met la personne en contact avec une personne ou un service qui puisse lui procurer les éléments de réponse attendus.

QUATRIÈME PILIER

Le quatrième pilier de DGJM regroupe toutes *les activités de « support »* (JMSP). Cette section appréhende le cycle budgétaire complet relatif aux moyens de fonctionnement interne de DGJM et supervise également le budget alloué au règlement des dommages, à la couverture des missions du personnel en Belgique et à l'étranger et assure le contrôle des dépenses diverses.

Le service de traduction assure quant à lui la traduction des documents qui lui sont confiés, et ce grâce à du personnel habilité à le faire dans cinq langues. Qui plus est, ce service est à même de procéder à des traductions simultanées à l'occasion d'évènements tels que les congrès et autres journées d'études

organisés sous l'égide de la Défense, les négociations syndicales ou d'autres activités connexes.

72

JMSP assure également la gestion du centre de documentation juridique, procède à la recherche d'informations et à la diffusion de la documentation et supervise les modes de communication internes à DGJM.

Cette section assure également la responsabilité de l'infrastructure et du fonctionnement du dépôt des archives à Zutendaal. Enfin, des tâches techniques lui sont dévolues telles que le copy center, les applications graphiques, la fabrication des sceaux de corps, l'appui logistique général, le contrôle des infrastructures et le transport.

Dans un souci d'exhaustivité, qu'il soit permis d'évoquer l'existence d'une petite organisation « satellitaire » à DGJM, à savoir le *Service de liaison en Allemagne* (SLn) dont le maintien sur le sol allemand est une exigence de droit international (traité du 19 juin 1951 sur le statut des forces et accord complémentaire entre les parties au traité de l'Atlantique nord du 3 août 1959, tel que révisé suite à la chute du mur de Berlin et à la réunification allemande) qui continue à conférer à la Belgique le statut d'État d'origine sur le territoire de la République fédérale, malgré le retrait complet de ses troupes. La nature principalement juridique des questions soumises à sa compétence justifiait le rattachement du service belge de liaison à DGJM.



... MAIS AUSSI UNE STRUCTURE HORIZONTALE,

par le biais des compétences de *DGJM Synthèse*.

73

Le champ d'application de la section synthèse est double. Elle joue un rôle aussi bien en interne à DGJM qu'en externe.

Au sein de DGJM, cette section remplit les différentes sections d'état-major à l'exclusion des domaines de la sécurité et de l'appui logistique. Le rôle de coordination entre les différentes divisions de la direction générale fait également partie de ses attributions principales tant au niveau des problèmes juridiques nécessitant l'intervention de différentes divisions qu'au niveau des problèmes organisationnels.

En dehors de ces responsabilités classiques, cette section est aussi en charge de la problématique de la gestion de l'information ainsi que du développement et de la mise en place du nouveau système de contrôle interne.

En externe à la direction générale, la section, et plus particulièrement son chef, participe aux réunions de coordination horizontale rassemblant les différents officiers synthèses des DG et ACOS. Ce système permet de développer la transversalité au sein de la structure actuelle de la Défense par le biais de réunions rassemblant les différents officiers synthèses des DG et ACOS.

Ce concept de transversalité a été traduit au sein même de DGJM par l'organisation de réunions similaires au niveau des différents officiers de synthèse des différentes divisions composant la direction générale. Au sein de ce cénacle, tous les problèmes d'appui au fonctionnement sont traités incluant la gestion de l'information et le développement du contrôle interne.

Au sein de cette structure « transversale », une place particulière est dévolue au service du personnel (JM-Synth/Pers) qui doit veiller à ce que DGJM dispose d'un personnel compétent et motivé en quantité suffisante. Pour ce faire, une gestion du personnel correcte doit être mise en œuvre par la tenue à jour des dossiers, l'application exacte de la réglementation à une population au statut différencié, militaire et civil, et par la maîtrise des mouvements de personnel (recrutement, promotions, mutations...) de la part de la hiérarchie. Si les modalités de la gestion se doivent d'être réglementairement correctes, elles doivent également être efficaces et personnalisées grâce à la rédaction de plans de formation par division, de dossiers de formations individualisées,

de dégagement des besoins en capacités budgétaires et par la mise en application d'instruments du management moderne, le tout en tenant compte des objectifs stratégiques formulés par la direction générale des ressources humaines (DGHR) et de la gestion générale établie pour le personnel de la fonction publique fédérale.

... ET UNE STRUCTURE EN ÉVOLUTION

Une bonne dizaine d'années après la refonte de ses compétences par l'arrêté royal du 21 décembre 2001, il est permis d'affirmer que le service juridique s'est adapté aux objectifs stratégiques nouveaux de la Défense en s'ouvrant définitivement à l'internationalisation des missions et tâches des forces armées et surtout à l'opérationnalité en œuvrant davantage aux côtés du commandement, tout en maintenant à un niveau qualitatif avéré les tâches classiques qui étaient dévolues à l'ancienne Administration générale civile.

DGJM est aussi une structure en devenir permanent. Ainsi la collaboration avec certains acteurs importants de la Justice s'est-elle institutionnalisée après la disparition des juridictions militaires ; l'ouverture sur l'enseignement du droit s'est faite par les nombreuses tâches plus académiques désormais assumées par plusieurs collaborateurs militaires ou civils de DGJM.

Malgré ce succès, DGJM est confrontée à différents défis. Ainsi, si la cohabitation entre personnel militaire et civil s'avère harmonieuse, les perspectives de carrière différenciées constituent un réel obstacle à une symbiose parfaite des deux catégories de personnel, lequel demeure soumis à des statuts et règlements différents et parfois incompatibles.

Dans un autre registre, la visibilité interne et externe à la Défense de DGJM devrait être optimisée. La rédaction de cet article s'inscrit dans ce cadre.

Le recrutement de juristes aptes à assurer un travail particulier et exigeant au sein de la Défense reste un souci permanent.

DGJM s'inscrit entièrement dans la nouvelle approche de contrôle interne mise en place au sein de la Défense. Le développement de ce nouvel outil « qualité » devrait permettre de parfaire ses processus de fonctionnement et d'évaluation en veillant prioritairement à la perfectibilité de son système de contrôle interne et de gestion de l'information.

Enfin, en guise de conclusion, qu'il soit permis à l'auteur des présentes lignes de considérer que la Grande Muette peut désormais parler bien haut quant à l'impératif qu'elle a fait sienne du respect du droit, tant dans son fonctionnement interne que dans les missions qu'elle remplit sur les théâtres d'opération étrangers, prenant ainsi à son compte cette pensée de Pascal :

75

«La justice sans force est impuissante, la force sans justice est tyrannique... il y a toujours des méchants... il faut donc mettre ensemble la justice et la force ; et pour cela faire que ce qui est juste soit fort, ou que ce qui est fort soit juste.»



Mots clés : structure – compétences – évolution