

*Même sous la constitution la plus libre,
un peuple ignorant est esclave.*

Nicolas De Condorcet (1743-1794)

Envoi de troupes françaises en Ukraine ? :

En l'état actuel du droit ➡ **INCONSTITUTIONNALITÉ**

L'Accord de coopération en matière de sécurité France-Ukraine, signé à Paris le 16 février 2024 par le Président de la République, Chef des armées (Art. 15 de la Constitution) prévoit plusieurs stipulations importantes au regard d'une éventuelle opération : (III, al. 2 et 3 ; IV, al. 1^{er})

III. Coopération en cas d'agression armée future

« En cas de future agression armée russe contre l'Ukraine, à la demande de l'un ou l'autre des Participants, les Participants mèneront des consultations dans les 24 heures pour déterminer les mesures nécessaires pour contrer ou dissuader l'agression.

Dans ces circonstances, et conformément à ses obligations légales et constitutionnelles, le Participant français fournira à l'Ukraine une assistance rapide et soutenue en matière de sécurité, des équipements militaires modernes dans tous les domaines, selon les besoins, et une assistance économique ; il imposera des coûts, économiques notamment, à la Russie et consultera l'Ukraine sur ses besoins dans le cadre de l'exercice de son droit à la légitime défense consacré par l'article 51 de la Charte des Nations unies. »

[...]

VI. mise en œuvre de la coopération

« Les Participants mettront en œuvre cette coopération conformément à leurs obligations internationales et nationales, ainsi qu'aux engagements européens de la France. »

Dix jours plus tard, dans la foulée de la signature de cet accord qui n'est publié à ce jour que sur le site internet de l'Élysée, le Président de la République, Chef des armées a procédé à plusieurs déclarations officielles relatives à une opération au sol sur le territoire ukrainien, alors qu'une telle opération ne relève aucunement de l'accord précité :

- « De toute façon, dans l'année qui vient, je vais devoir envoyer des mecs à Odessa », (hors micro à l'Élysée, le 21 février 2024 devant une poignée d'invités – **Le Monde, 14 mars 2024** « Guerre en Ukraine : la métamorphose d'Emmanuel Macron, colombe devenue faucon ») ;
- « Il n'y a pas de consensus aujourd'hui pour envoyer de manière officielle, assumée et endossée des troupes au sol. Mais en dynamique, rien ne doit être exclu. Nous ferons tout ce qu'il faut pour que la Russie ne puisse pas gagner cette guerre » (**Le Parisien, 26 février 2024**) ;
- Une avancée du front « vers Odessa ou vers Kiev », « ce qui pourrait engager une intervention » car « il ne faudrait en aucune manière laisser faire [Moscou] », (**Réunion des chefs de partis à l'Élysée le 7 mars 2024 in Le Monde**) ;
- « Toutes ces options sont possibles » (**Interview J.T. de TF1-France 2, 14 mars 2024**) ;
- « Peut-être qu'à un moment donné – je ne le souhaite pas, n'en prendrai pas l'initiative –, il faudra avoir des opérations sur le terrain, quelles qu'elles soient, pour contrer les forces russes. La force de la France, c'est que nous pouvons le faire. » (**Le Parisien, 16 mars 2024**) ;

- L'armée française « se tient prête. Quelles que soient les évolutions de la situation internationale, les Français peuvent en être convaincus : leurs soldats répondront présent » ; « Pour se prémunir d'agressions à son égard et défendre ses intérêts, l'armée française se prépare aux engagements les plus durs, le fait savoir et le démontre » (Pierre Schill, Chef d'état-major de l'armée de terre in **Le Monde**, 19 mars 2024) ;

Pourtant, l'article 20, § 1^{er} du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966 votée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies ne stipule-t-il pas que :

« TOUTE PROPAGANDE EN FAVEUR DE LA GUERRE EST INTERDITE PAR LA LOI » ?

Un sondage Odoxa pour *Le Figaro - Backbone Consulting* du 29 février 2024 a montré que **68%** des français estiment qu'Emmanuel Macron a eu tort de dire que l'envoi de troupes occidentales en Ukraine n'était pas exclu.

<https://www.odoxa.fr/sondage/ukraine-pour-68-des-francais-emmanuel-macron-a-eu-tort/>

Or, il faut rappeler que l'alinéa 14 du Préambule de la constitution de 1946, dispose que :

« La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

Le texte dispose clairement, à la Libération, **que la France n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.**

Or, d'une part, les républiques populaires de Donetsk et Lougansk ont choisi la séparation avec l'Ukraine à 96 % (3,8% contre) pour Lougansk et à 89,07 % (10,19% contre, 0,74% nuls) pour Donetsk lors de deux référendums non reconnus par la communauté internationale du 11 mai 2014 ;

D'autre part, les peuples de la Crimée et du Donbass ont confirmé leur choix de rejoindre la Russie par des référendums aux résultats difficilement contestables :

- à 96,77 % (2,51% contre) pour la Crimée le 16 mars 2014 ;
- à 99,05 % (0,95% contre) pour l'Oblast de Kherson, le 27 septembre 2022 ;
- à 97,11 % (2,89% contre) pour l'Oblast de Zaporijjia, le 27 septembre 2022 ;
- à 99,91 % (0,09% contre) pour la République Populaire de Donetsk, le 27 septembre 2022 ;
- à 99,42 % (0,58% contre) pour la République Populaire de Lougansk, le 27 septembre 2022 ;

Ces peuples viennent de voter massivement pour les élections législatives russes du 17 au 19 décembre 2021 et pour les élections présidentielles du 15 au 17 mars 2024.

89,1 % des habitants de la République populaire de Donetsk ont déclaré vouloir obtenir la nationalité russe (enquête *DNR Live*, décembre 2018) <http://dnr-live.ru/grazhdanstvo-rf-dlya-zhiteley-dnr-sotsopros/>

Aussi, ces peuples ont exprimé librement leur choix dans le cadre du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes. La France, en aidant l'Ukraine à reconquérir ces territoires, viendrait s'opposer aux principes qu'elle proclame dans l'alinéa 14 en ne respectant pas leur *Habeas Corpus* et violerait ces principes.

Par ailleurs, la République française ne pouvant jamais employer ses forces contre la liberté d'aucun peuple, *a fortiori* le sien, si les français désapprouvent un tel emploi de la force à 68 %.

Qui plus est, en aucun cas l'accord franco-ukrainien ne prévoit explicitement l'envoi de troupes au sol malgré les propos du Président de la République, Chef des armées, les 26 février, 16, 14 et 16 mars 2024 précités.

Mais l'accord signé est encore inconstitutionnel pour d'autres raisons :

Cet « accord », qui est un traité au sens de la Convention de Vienne de 1969, n'a jamais été ratifié en la forme. Il faut le vote d'une loi, pas un simple vote par les Chambres tels qu'ils ont eu lieu le 12 mars 2024 (372 pour, 29 contre, 101 abstentions) pour l'Assemblée nationale et le 13 mars 2024 pour le Sénat (293 pour, 22 contre). Tel

que rédigé, il ne peut valoir déclaration de guerre – et donc ne peut servir de base conventionnelle à l’envoi de quelconques troupes françaises au sol.

En effet, l’article 35 de la Constitution implique une autorisation parlementaire en la forme. Comme l’envoi de troupes au sol **implique une déclaration de guerre**, celle-ci relève du Parlement (al. 1^{er}), le Gouvernement disposant de trois jours pour l’en informer (al. 2). Cette opération ne peut excéder 4 mois sans l’autorisation expresse du Parlement (al. 4).

Or, aucune « autorisation » du Parlement n’est encore intervenue (le Parlement a discuté puis voté un avis sur un traité de coopération, en aucun cas une déclaration de guerre) :

Article 35 de la Constitution

« La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. »

Plus encore, même si la déclaration de guerre se faisait sur le fondement de l’accord franco-ukrainien du 16 février 2024, celui-ci n’a pas été ratifié en la forme exigée par l’article 53 de la Constitution :

Article 53 de la Constitution

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

[...] »

En vertu de l’article 53 de la Constitution, tout traité qui a trait à l’organisation internationale ou engage les finances de l’Etat, est considéré comme un traité qu’il incombe de ratifier en forme solennelle, c’est-à-dire par le vote d’une loi.

En effet, ce traité du 16 février 2024 porte sur l’organisation internationale (I. *soutien à l'intégration de l'Ukraine dans les institutions européennes et euro-atlantiques, notamment en soutenant l'adhésion de l'Ukraine à l'UE et l'interopérabilité avec l'OTAN*) ; II, 1) *Le Participant français fournira une assistance militaire et civile pour permettre à l'Ukraine de défendre sa souveraineté, son indépendance et son intégrité territoriale face à l'agression de la Fédération de Russie, de manière bilatérale par le biais d'accords, ainsi que par l'intermédiaire des institutions et organisations auxquelles elle est partie*)

Et il faut ajouter que ce traité du 16 février 2024 engage à l’évidence les finances de l’Etat : (IV, 7) *in fine*, al. 15) *« La France a fourni à l'Ukraine une aide militaire d'une valeur totale de 1,7 milliard d'euros en 2022 et de 2,1 milliards d'euros en 2023. En 2024, la France fournira jusqu'à 3 milliards d'euros de soutien supplémentaire »* ; IV, 8, al. 2 : *« Le Participant français contribuera au développement de la base industrielle de défense de l'Ukraine, notamment par le biais d'investissements français, de la localisation de la production en Ukraine et de la production conjointe pour la fabrication d'armes et de munitions prioritaires ».*

Plus encore, ce traité porte atteinte au domaine de la loi tel que protégé par l’article 34 de la Constitution. En effet, la partie IV, 8 : coopération des industries de défense et de sécurité – touche au domaine régalien relevant du législateur :

Article 34 de la Constitution

« La loi détermine les principes fondamentaux : -de l'organisation générale de la Défense nationale ; »

Pour toutes ces raisons, le vote d'une loi de ratification en bonne et due forme était nécessaire. Or, l'accord du 16 février n'a eu qu'un débat sur la base de l'article 50-1 de la Constitution (« *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative [...], faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* »).

Il demeure qu'un tel vote (comme ceux des 12 et 13 mars 2024 respectivement à l'Assemblée nationale et au Sénat) ne vaut pas ratification législative comme le requiert explicitement l'article 53 pour un traité ayant trait à l'organisation internationale et aux finances de l'Etat.

Or, l'article 5 de la Constitution dispose pourtant que le Président de la République (Chef des armées) « *veille au respect de la Constitution* ».

Aucun envoi de troupes n'est donc possible en l'état actuel du droit, car inconstitutionnel. Ce qui n'est pas sans conséquences.

Nota : <https://www.vie-publique.fr/fiches/275483-quest-ce-que-le-bloc-de-constitutionnalite>

* *

*

Pour toutes ces raisons, en l'état actuel du droit,

l'envoi de troupes au sol est inconstitutionnel.



Article D. 4122-3, 3° du Code de la Défense :

« En tant que subordonné, le militaire : [...]

3° Ne doit pas exécuter un ordre prescrivant d'accomplir un acte manifestement illégal ou contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et aux conventions internationales en vigueur.

Ce devoir de désobéir existe en matière civile depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, 10 novembre 1944, *Langneur*, Rec. 248. Cette jurisprudence est constante : l'obéissance à un ordre manifestement illégal n'exonère pas le fonctionnaire de sa sanction. Cette circonstance particulière implique donc de désobéir.

Cette jurisprudence est constante : Conseil d'Etat, 3 mai 1961, *Pouzelgues*, rec. 280 ; Conseil d'Etat, 4 janvier 1964, *Charlet et Limonier*, req. n° 56786, rec. 1, AJDA 1964, p. 447, RDP 1964, p.453, note Waline ; Conseil d'Etat, 21 juillet 1995, *Bureau d'Aide Sociale de la Ville de Paris*, req. n°115332 ; Cour de cassation, Crim., 23 janvier 1997, 96-84.822, Bull. Crim. 1997, n° 32, p. 86 (affaire Papon) ; Cour de cassation, Crim., 13 octobre 2004, req. n° 03-81.763 ; 00-86.727 ; 00-86.726 ; 01-83.943 ; 01-83.945 ; 01-83.944, Bull. Crim. 2004, n° 243, p.

885 (affaire relative à l'incendie d'une paillote en Corse ordonné par le Préfet) ; CAA Lyon, 24 octobre 2017, ,
« M. B c/ Syndicat mixte du Lac d'Annecy, req. n° 16LY00300 ; CAA Versailles, 15 mars 2018, *Commune de Garges-Lès-Gonesse*, req. n° 16VE03904.

L'article L. 121-10 du Code général de la fonction publique, le confirme :

« L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. »

Les trois conditions (cumulatives) sont claires :

- L'ordre doit être non seulement illégal ;
- Cette illégalité doit être manifestement établie ;

Un simple ordre illégal ne suffit pas pour désobéir. En l'espèce il s'agit d'un ordre de nature inconstitutionnel en ce que son fondement n'a pas été ratifié en la forme parlementaire approuvée par la Constitution.

- L'ordre doit compromettre gravement un intérêt public.

Pour ce cas, un sondage *Odoxa* pour *Le Figaro-Backbone consulting*, 29 février 2024 a montré que 68% des français estiment qu'Emmanuel Macron a eu tort de dire que l'envoi de troupes occidentales en Ukraine n'était pas exclu.

<https://www.odoxa.fr/sondage/ukraine-pour-68-des-francais-emmanuel-macron-a-eu-tort/>

L'ordre de l'exécutif, au-delà de n'avoir pas été validé en la forme, entrerait en contradiction avec la volonté de l'opinion publique.

Toutefois, cette condition de compromettre gravement un intérêt public ne s'applique pas explicitement pour les militaires et n'est pas prévue non plus par le Code pénal :

En effet, aux termes de l'article 122-4, alinéa 2 du Code pénal :

« N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal ».

Et pour le militaire, le Code de la Défense dispose à l'article L. 4122-1 :

*« Les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs et sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées.
Toutefois, il ne peut leur être ordonné et ils ne peuvent accomplir des actes **qui sont contraires aux lois**, aux coutumes de la guerre et aux conventions internationales. [...] »*

Article renforcé par des dispositions réglementaires :

Article D. 4122-3 Code de la Défense :

« En tant que subordonné, le militaire :

1° Exécute loyalement les ordres qu'il reçoit. [...]

[...]

*3° **Ne doit pas exécuter** un ordre prescrivant d'accomplir **un acte manifestement illégal** ou contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et aux conventions internationales en vigueur.*