

Université de Strasbourg

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG



**Le contrôle parlementaire des interventions militaires
françaises à l'étranger**

Nathanaëlle AUBERT

Mémoire de 4^e année d'IEP
sous la direction d'Eric MAULIN,
Professeur des universités,
Vice-doyen de la Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion de l'Université
de Strasbourg.

Jury : Alexis Vahlas, Maître de conférence

Soutenu le 30 mai 2014 à Strasbourg

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propre à leur auteur.

Remerciements

Je souhaiterais, tout d'abord, exprimer mes remerciements sincères à mon directeur, le Professeur Maulin, qui m'a aiguillé dans mes recherches et dans ma réflexion. J'aimerais également exprimer ma reconnaissance à Monsieur Vahlas pour son analyse internationale et ses orientations avisées.

Mes remerciements respectueux à Madame Patricia Adam, Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, pour sa disponibilité et pour avoir donné du relief à mes écrits à travers son expérience.

Ma profonde gratitude va à Monsieur Francis Hillmeyer, député du Haut-Rhin, pour sa disponibilité, son accueil à l'Assemblée nationale et l'organisation de l'entretien avec Madame la Présidente.

Merci à mon père, ancien du 3^e régiment de cuirassier de Saint-Clément, auditeur à l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale (IHEDN), qui m'a transmis sa passion de la chose militaire.

A mon frère, brigadier de réserve dans la gendarmerie Nationale, pour ses critiques constructives et ses relectures.

En mémoire de mon arrière grand-père qui a combattu à la bataille de Verdun en 1916. En mémoire de mon grand père paternel, ancien de la guerre d'Algérie, Adjudant d'infanterie, et président de l'association des Anciens d'Afrique du Nord (AFN) d'Igney.

En l'honneur de mon compagnon, Maréchal des Logis Chef au 2^{ème} régiment de hussards, ayant servi sept mois en Afghanistan, distingué pour ses faits d'armes par la Croix de la Valeur militaire avec étoile de bronze.

SOMMAIRE

Introduction	5
Chapitre 1: Origines et justifications de l'association du Parlement aux interventions françaises à l'étranger	14
Section 1 La prééminence de l'Exécutif en matière d'interventions extérieures	15
Section 2: La subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil	25
Section 3: Des guerres traditionnelles aux opérations extérieures: une évolution concomitante du contrôle parlementaire avec le changement de nature des conflits armés?	33
Chapitre 2: Le rôle actuel du Parlement dans ses activités de contrôle des interventions extérieures	39
Section 1: L'instauration d'un contrôle parlementaire plus étroit par la modification du droit et de la pratique	40
Section 2: L'information parlementaire: une condition essentielle à la crédibilité du contrôle	55
Section 3: Le pouvoir de contrôle budgétaire	70
Chapitre 3: Un contrôle parlementaire limité par les logiques internes et internationales	81
Section 1: Le Parlement est dépourvu de pouvoir décisionnel <i>de facto</i>	81
Section 2: Un contrôle parlementaire limité par le cadre international	90
Conclusion	102

INTRODUCTION

Le contrôle parlementaire des interventions extérieures constitue un enjeu majeur de la politique de Défense actuelle, la France s'étant récemment engagée sur deux nouveaux théâtres et le modèle des armées françaises étant en pleine reconfiguration. En effet, le renouvellement de la conception des interventions militaires extérieures offre un nouveau cadre d'analyse des conflits armés. Il s'agit de mettre en lumière les rapports qu'entretiennent le Parlement et l'Exécutif avec la projection des forces armées en dehors du territoire national. Une intervention armée ne saurait être pensée sans analyser les processus décisionnels qui interviennent en amont et les interactions des acteurs institutionnels.

L'histoire constitutionnelle française atteste de la prééminence de l'Exécutif dans la décision d'emploi des forces armées. La Défense appartient avec la politique étrangère à cette sphère de l'action de l'Etat qui demeure l'apanage de l'Exécutif. Une longue tradition de théorie politique, incarnée par Hobbes ou Machiavel, établit que les affaires étrangères et militaires doivent être séparées des affaires internes et être gouvernées selon des principes spécifiques, au premier rang desquels la primauté de l'Exécutif et la marginalisation du Parlement. Face à cette tendance monopolistique, aux évolutions institutionnelles des pays voisins ainsi qu'à celles des exigences des organisations internationales, la France a été confronté au débat sur la revalorisation du rôle du Parlement en matière d'interventions extérieures. Cette recherche vise à dépasser la vision idéale typique d'une nécessaire association du Parlement aux politiques de Défense en tant que garantie démocratique, afin de ne pas verser dans la *doxa* républicaine. Cette vision se prononcerait en faveur d'un rôle accru du Parlement pour des raisons se plaçant sur le terrain de la légitimité démocratique et du rééquilibrage institutionnel. Il s'agit *a contrario* de montrer que la réelle portée des mesures prises s'éloigne de cette aspiration idéale. La nature singulière des interventions extérieures ne permettrait pas d'ambitionner un contrôle comparable à celui appliqué aux autres matières sur lesquelles le Parlement se prononce.

Il convient en premier lieu de définir ce à quoi renvoi la notion de contrôle parlementaire en tant que *summa divisio* du contrôle démocratique.

On entend par contrôle démocratique la fonction constitutionnelle de contrôle du Parlement, ainsi que celle du Président de la République en tant que représentant

de la nation, élu au suffrage universel. Le contrôle démocratique des forces armées désigne les normes et les principes régissant les relations entre les forces armées et la société, les forces armées étant subordonnées à des autorités démocratiquement élues et soumises au contrôle du pouvoir judiciaire ainsi qu'à celui des médias et des organisations de la société civile¹. Il faut préciser que le terme de « forces armées » sera employé ici, dans son sens traditionnel, comme désignant uniquement les forces militaires, à savoir l'armée de terre, la marine, les forces aériennes ainsi que les forces spéciales.

La notion de contrôle démocratique des forces armées préside au respect de plusieurs conditions constitutives d'une démocratie effective. Ainsi, ce contrôle garanti la suprématie politique des autorités civiles démocratiquement élues, de laquelle découlent la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil et la sauvegarde de l'État de droit. Ce principe est également au cœur du processus de légitimation des opérations militaires, les forces armées étant considérées comme servant les intérêts de la population et jouissant d'un soutien populaire et démocratique. Le contrôle démocratique assure également que les politiques et les capacités de l'armée soient en harmonie avec les objectifs du pays et à la mesure de ses ressources. Cet encadrement juridique a pour vise principalement à garantir la loyauté de l'armée envers le pouvoir civil de façon à ce qu'elle ne soit pas détournée à des fins politiques.

Selon une définition stricte, le contrôle parlementaire désigne la fonction première du Parlement, c'est à dire, « la surveillance de l'action politique et administrative de l'Exécutif² ». Cette fonction comprend notamment des pouvoirs d'autorisation, en particulier concernant l'emploi des forces armées, la déclaration de guerre, le vote de la loi, l'autorisation budgétaire. Mais elle comprend aussi un volet d'information, d'évaluation et de participation au débat public³. Dans sa dimension proprement politique mettant en jeu la responsabilité du gouvernement, le contrôle parlementaire est l'apanage de l'Assemblée dans son ensemble comme l'a rappelé la décision du Conseil constitutionnel n° 59-2 DC de juin 1959. En revanche, les commissions permanentes sont l'organe privilégié du contrôle dans son volet

¹ DCAF, *Le contrôle démocratique des forces armées*, document d'information.

² Duhamel Olivier et Meny Yves (1992), Dictionnaire constitutionnel, *Presses universitaires de France*.

³ Etude de l'IRSEM (2012), *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, n°22, p. 8.

«information, évaluation, contrôle⁴». Les autres instruments principaux du contrôle parlementaire sont les Questions (art.133-135 du règlement de l'Assemblée nationale) et les Commissions d'enquête⁷² (art. 137-144 du règlement de l'Assemblée nationale).

La raison d'être du contrôle parlementaire réside dans le principe de subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil. Les politiques de Défense nationale sont définies ou approuvées par le pouvoir civil, mais l'armée jouit d'une considérable autonomie opérationnelle pour déterminer quelles missions sont nécessaires pour atteindre les objectifs de politique fixés par les autorités civiles. Cet encadrement institutionnel n'exclut pas que l'armée soit associée au processus de planification de la Défense, mais il revient à un pouvoir civil correctement informé d'avoir le dernier mot sur ces questions. L'imbrication de la sphère politique et militaire doit être équilibrée malgré des luttes concurrentielles indéniables pour leur capacité d'expertise, pour leur rôle dans la chaîne de décision, et pour imposer leurs vues respectives. Il s'agit donc d'adopter une conception du contrôle parlementaire qui ne se focalise pas exclusivement sur les dispositions constitutionnelles et juridiques mais qui s'intéresse plutôt aux pratiques des acteurs, en s'attachant en particulier au rôle des commissions parlementaires, qui constituent le rouage essentiel du Parlementarisme contemporain. Le contrôle parlementaire des forces armées est basé sur l'autorité⁵, la capacité⁶ et la volonté politique des parlementaires et des commissions en charge du contrôle des forces armées. Bruce Georges, ancien Président du *Defense committee* de la *House of Commons*, a mis en exergue la trinité des A (*authority, ability, attitude*) qui détermine la réalité du contrôle parlementaire en matière de Défense⁷. Au terme d'une étude comparative, Marjan Malesic, Hans Born et Karl Haltiner concluent : « Il existe des obstacles légaux et politiques à un contrôle efficace des forces armées exercé par les parlementaires, puisque ceux-ci manquent d'expertise et travaillent de façon *ad hoc*. L'analyse empirique réitère la thèse que la qualité du contrôle parlementaire sur les forces armées ne dépend pas seulement du cadre constitutionnel définissant les pouvoirs des députés par rapport aux forces armées et aux autres institutions chargées de la politique de sécurité

⁴ Etude de l'IRSEM, *op. cit.*, p.36.

⁵ Au sens de pouvoir constitutionnel et coutumier.

⁶ Au sens de l'expertise et des ressources matérielles.

⁷ George Bruce et Morgan David, *Parliament and National Security*, Paper presented at the Conference on Redefining Society-Military Relations from Wancouver to Vladivostock, Birmingham, 16-18 April 1999.

nationales, mais aussi de la capacité pratique à exercer ses pouvoirs ⁸».

La politique de Défense et l'engagement des troupes requièrent un soutien important de la part des techniciens. Si le pouvoir militaire a été historiquement voulu comme subordonné au pouvoir civil, il existe cependant un rapport asymétrique en matière de capacité d'expertise militaire. Il y a donc une véritable interdépendance des deux sphères qui justifie l'immixtion des institutions démocratiques dans la projection des forces à l'étranger. Dans une certaine mesure, si l'on se permet une vision étendue de la problématique soulevée, la théorie économique des asymétries d'information ⁹ pourrait être appliquée aux rapports civilo-militaires en matière d'opérations extérieures. Les parlementaires ne disposeraient pas l'expertise et des techniques nécessaires pour élaborer une opération extérieure sans le conseil des militaires. Ce déséquilibre fausserait la prise de décision opérationnelle. En outre, les militaires prônent souvent le maintien d'un contrôle total sur les opérations une fois que la décision politique de déployer des troupes a été prise. Toutefois, la comparaison s'arrête ici étant donné que de nombreuses décisions opérationnelles ont des ramifications politiques. Il s'agirait donc plus d'une interdépendance que d'une subordination.

En réalité, une surveillance des actions de terrain doit être exercée par le pouvoir civil afin de veiller à ce que ces opérations soient en harmonie avec les objectifs politiques du pays. L'information constitue, par conséquent, le cœur du contrôle démocratique. La difficulté consisterait alors à concevoir des systèmes de responsabilité et de contrôle qui équilibreraient les relations entre l'armée et le pouvoir civil, afin d'éviter les situations asymétriques évoquées ci-dessus.

Il convient ensuite de définir l'objet de ce contrôle parlementaire, en l'espèce les interventions françaises à l'étranger. Cette notion doit être présentée à la lumière de l'évolution historique du déploiement des forces armées à l'étranger. La genèse de ce concept sera étudiée au cours de la première partie du mémoire. Le projet de loi constitutionnelle de modernisation de la V^e République précédant l'adoption de la

⁸ Malesic Marjan, Born Hans et Haltiner Karl (2004), "What have we learned and where do we go from here" in Hans Born, Karl Haltiner et Marjan Malesic (eds), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, *Nomos*.

⁹ Théorie développée par Akerlof dans *The market for Lemons*, 1970.

révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹⁰, précise cette notion : « Les opérations extérieures ou OPEX, s'apparentent à des engagements occasionnels ou temporaires qui nécessitent la projection d'hommes en dehors du territoire national, sur un théâtre de crise, et qui ont pour objectif de contribuer à sa gestion. Il peut s'agir d'opérations dans le cadre national, multinational (comme l'OTAN ou l'Union européenne) ou international (l'ONU). L'engagement peut revêtir la forme de missions de combat, de maintien ou de rétablissement de la paix, de sauvegarde des intérêts nationaux, mais aussi de missions humanitaires, de missions de police, d'actions civilo-militaires et d'actions d'assistance militaire ». D'emblée on remarque l'aspect multidimensionnel de cette notion que ne saurait se laisser figer dans une seule définition. Les opérations militaires extérieures peuvent être définies comme des engagements de forces militaires projetées hors du territoire national, sur un théâtre de crise ou de conflit. Il s'agit donc pour l'armée d'un pays d'une mission différente de celle, traditionnelle, de la défense du territoire national. « Cette dernière reste la raison même d'exister des armées d'un pays¹¹ ». Le cadre juridique des interventions extérieures est multiple. Nous ne traiterons pas ici du cadre juridique international en premier chef, quand bien même cet aspect aura une incidence dans notre analyse, et notamment dans la distinction des différents types d'interventions. Il convient également de préciser que, malgré cette définition large, nous limiterons notre démarche aux opérations de nature militaire, les actions civilo-militaires et humanitaires relevant du droit international public.

Les interventions extérieures deviennent un mode d'engagement militaire de plus en plus fréquent et courant depuis la fin de la Guerre Froide. Cette forme d'opération est le fruit d'un processus historique résultant d'un changement qualitatif et dimensionnel des interventions françaises en dehors du territoire national.

Deux périodes, qui peuvent être appréhendées comme des points de rupture historiques, sont à distinguer dans le passage des guerres conventionnelles aux opérations extérieures : La guerre d'Indochine et la fin du conflit algérien en 1962, qui ouvrent la voie à un changement en droit et en fait des opérations extérieures, et la

¹⁰ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n°820, Revue française de droit constitutionnelle, PUF.

¹¹ Boniface, Pascal (2008), « Les opérations militaires extérieures », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125, p.1.

fin de la Guerre Froide, marquée par la disparition de danger direct aux frontières et par l'éloignement des théâtres d'opérations. Depuis la fin de la Guerre Froide, de nouveaux acteurs ont placé la problématique du contrôle démocratique sur le devant de la scène. Cette tendance se manifeste suite à la vague de démocratisation sans précédent et à l'augmentation d'États fragiles ou *failed states*¹². L'utilisation de normes de contrôle démocratique est désormais perçue comme un moyen d'établir la confiance entre les États. De même les critères d'admission à l'Union Européenne, à l'OTAN et au Conseil de l'Europe sont liés aux impératifs de contrôle démocratique. Sur la scène internationale, cette nouvelle période est aussi marquée par l'accent mis sur le contrôle démocratique des forces armées dans le cadre des accords de paix, de consolidation de la paix, de la prévention des conflits et du développement durable.

Tous ces facteurs concourent à la transformation des forces armées de plusieurs États de la communauté internationale en réaction à ces nouvelles conditions stratégiques. Une importance croissante a été accordée à l'idée que l'armée devait non seulement être soumise au contrôle de la société, mais qu'en outre, ce contrôle devait être constitué démocratiquement. La défense française s'attèle désormais à contenir les instabilités et non plus à résoudre les conflits. L'ordre international nouveau oblige à une régulation *ex ante* plutôt qu'à une intervention *ex post*. C'est dans cette optique que s'est développée la notion de frappes préemptives et préventives, qui témoignent de cette tendance à la régulation en amont, plutôt qu'à l'intervention en aval.

Ce changement de paradigme se double d'une réforme de la Défense française afin de s'adapter aux circonstances nouvelles des relations internationales. En effet, la notion d'OPEX ne saurait être définie indépendamment de l'évolution de l'armée française et de la nature de ses missions.

La nécessité d'une armée de métier a été mise en avant pour répondre à cette évolution. Si l'idée de professionnalisation des armées a été formulée par le Général de Gaulle¹³, elle n'a été mise en œuvre que sous la Présidence de Jacques Chirac. Le 22 février 1996, lors d'une intervention télévisée, le Président de la République annonce la professionnalisation des armées françaises et l'adaptation de leur format à l'évolution du contexte géostratégique. La projection des forces fait désormais partie

¹² États en déliquescence.

¹³ Général De Gaulle Charles (1934), *Vers une armée de métier*, Berger-Levrault, 211 p.

des critères qui déterminent le nouveau format des armées. Le rapport de François Lamy sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures mesure l'importance de ce tournant dans les nouvelles missions de l'armée: « La réforme des armées lancée en février 1996 prend acte de la disparition pour l'avenir prévisible, des menaces militaires pesant directement sur nos frontières terrestres ou à leur proximité immédiate. La première ligne de notre Défense se situe le plus souvent hors d'Europe, sur des théâtres éloignés du territoire national¹⁴». Le rapport prend également en compte le lien entre l'adaptabilité des armées et une réponse efficace aux nouveaux enjeux lorsqu'il propose de « prévoir une articulation souple des forces qui sera capable de donner naissance à des ensembles interarmées adaptés à la nature, à chaque fois différente, des opérations extérieures¹⁵ ».

Fort du constat de redéfinition des enjeux internationaux et de la réforme structurelle et fonctionnelle de l'armée, la relative marginalisation du Parlement est remise en cause. En effet, la représentation nationale pratique un contrôle *a posteriori*, avalisant les choix de l'Exécutif sans avoir le pouvoir de les formuler. Le rôle du Parlement français s'apparente à une "non-décision" comparé aux systèmes des autres démocraties occidentales. Il y a certes un soutien démocratique mais qui s'opère souvent sous le coup de l'émotion et *a minima*. Lorsque l'enjeu essentiel de la Défense était de faire face à une agression soudaine et massive, la prééminence absolue du chef de l'Etat dans le domaine de l'engagement des forces était difficilement contestable. En revanche, lorsque les intérêts vitaux du pays ne sont pas menacés, mais lorsque les responsabilités internationales de la France lui font obligation de participer à des opérations extérieures, la question des relations entre les pouvoirs publics se posent de manière différente. L'association plus significative du Parlement serait proposée comme solution à la résorption d'un prétendu déficit démocratique : « Les mécanismes généraux de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et du vote des crédits trouvent à s'appliquer dans le domaine des interventions extérieures¹⁶ ».

¹⁴ Lamy, François (2000), *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures présenté au nom de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale*, Doc. Assemblée nationale, n°2237.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

L'idée d'une plus grande association du Parlement au processus de décision du déploiement des forces françaises à l'étranger ne signifie en rien l'instauration d'une « diplomatie parlementaire ¹⁷ ». Cette aspiration contemporaine au renforcement du rôle du Parlement provient de trois circonstances concomitantes : « la montée d'une exigence démocratique de débat sur les questions de politique étrangère (...) et la nécessité de valoriser, dans la mondialisation, le vecteur d'influence que sont les parlementaires, et enfin, l'affirmation d'une volonté de contrôle émanant d'autres enceintes, parmi lesquelles notamment le Parlement européen ¹⁸ ». Une plus grande implication du Parlement ne serait pas qu'un simple signal de rééquilibrage des pouvoirs institutionnels. Le rôle du Parlement en matière d'interventions extérieures est triple : il est chargé d'autoriser les dépenses publiques et les crédits de financement des OPEX. Il permet de légaliser l'intervention. Enfin, la représentation nationale serait un facteur de légitimation des interventions, de compréhension, si ce n'est d'acceptation, de la part du peuple français des sacrifices induits par l'intervention, renforçant ainsi le lien armées-Nation.

La raison d'être des interventions extérieures est bien de « mettre la force au service du droit ¹⁹ ». Or, cela ne suppose-t-il pas de veiller au plan interne à ce que le Parlement exerce la plénitude de ses fonctions qui garantissent le caractère démocratique et républicain des institutions? L'emploi des armées dans des opérations extérieures a pris une importance significative, tant sur le plan financier que sur le plan politique. Se pose dès lors le problème du contrôle du Parlement sur des actions militaires qui, loin d'être marginales et temporaires, engagent notre pays à plus d'un titre.

La question de l'adaptation du rôle du Parlement face à cette évolution des missions des armées doit également être évoquée. Par conséquent, le questionnement qui jalonnait notre réflexion pourrait être formulé en deux temps : En quoi la revalorisation du rôle du Parlement en matière d'opérations extérieures permettrait de rééquilibrer les pouvoirs institutionnels et de renforcer la légitimité des interventions ? Cependant, cette revalorisation doit être relativisée étant donné sa portée limitée. Comment concilier l'association du Parlement, en tant que garant de la légitimité

¹⁷ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, *op.cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Lamy François, *op. cit.*

démocratique et de la transparence des politiques publiques, au processus opérationnel exigeant par nature, discrétion et secret ?

Partir du postulat que notre démocratie y gagnerait en transparence ne relèverait que d'une "doxa républicaine" qui ne témoignerait pas de la place secondaire du Parlement en matière de Défense nationale. Il faudra ainsi rappeler qu'il ne s'agit que d'un contrôle *a posteriori*, car la Défense nationale ne saurait être traitée comme les autres matières relevant des prérogatives parlementaires. Un compromis entre efficacité opérationnelle et légitimité démocratique²⁰ peut cependant être trouvé au travers de dispositifs de contrôle adaptés à la particularité du domaine contrôlé.

Cette réflexion sur le rôle du Parlement n'ambitionne en rien de contester les pouvoirs dévolus à l'exécutif, mais seulement de poser la question du rétablissement du Parlement dans sa fonction. Consulter le Parlement ne signifie pas remettre en question la décision envisagée par l'Exécutif, mais l'enrichir d'une vision plus large. La réflexion sera centrée autour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008²¹, car elle entend redonner toute son effectivité à une prérogative parlementaire constitutionnellement établie dans les textes, mais peu appliquée en pratique. Une approche comparatiste sera également adoptée afin de mettre en parallèle les modalités de contrôle français avec ses voisins européens et occidentaux.

Le caractère singulier de la Défense nationale permettra de s'interroger sur les justifications du contrôle parlementaire, ainsi que sur le passage d'un quasi monopole de l'Exécutif à une association progressive de la représentation nationale (Chapitre 1). L'instauration d'un contrôle démocratique plus étroit s'impose par une modification du droit et de la pratique, mais dans un souci de cohérence avec la singularité de la matière contrôlée, c'est à dire, en respectant les limites du conciliable entre discrétion et publicisation. Le constat de l'insuffisance du rôle du Parlement doit être nuancé en mettant en lumière les raisons de la faible portée des tentatives de renforcement de la représentation nationale (Chapitre 2). Ces raisons sont à rechercher au-delà des contraintes institutionnelles françaises, notamment dans les limites imposées par le cadre international (Chapitre 3).

²⁰ Ailincăi, Mihaela (2011), « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger : le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, n°1, p.129-154.

²¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, 24 juillet 2008.

« C'est la politique qui a entraîné la guerre ; la politique est la faculté intellectuelle, la guerre n'est que l'instrument pas l'inverse ».

Carl von Clausewitz, *De la Guerre*, 1832

Chapitre I- Origines et justifications de l'association du Parlement aux interventions françaises à l'étranger

Comprendre les mécanismes actuels du contrôle parlementaire suppose un retour historique sur l'identification de l'autorité compétente en matière d'opérations extérieures. Etant donné l'abondance des travaux traitant la répartition des compétences dans le domaine de la Défense, nous nous efforcerons de recentrer notre étude sur le pouvoir de déclencher la guerre, qui deviendra par la suite, le pouvoir décisionnel de déployer les forces armées. En effet, l'évolution constitutionnelle montre une certaine constance de la prééminence de l'Exécutif et notamment du chef de l'Etat en tant que Chef des armées (I). Cependant, la place actuelle de la représentation nationale ne s'aurait être intelligible sans revenir sur les origines du pouvoir exécutif discrétionnaire en matière de Défense nationale. Les impératifs démocratiques ont imposé l'intervention parlementaire comme nécessaire, quand bien même celle-ci reste marginale. La justification de cette association se cristallise dans le principe de soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil (II). La place du Parlement doit également être repensée en fonction de la mutation des interventions à l'étranger. Le passage des guerres traditionnelles aux opérations extérieures suppose que la répartition des compétences s'adapte aux nouveaux enjeux de la Défense (III).

Section I : La prééminence de l'Exécutif en matière d'interventions extérieures

Le pouvoir de faire la guerre est rattaché dès le XVIIIe à la fonction exécutive au motif que la nature de cette activité exige rapidité et discrétion. Dès sa genèse, la théorie de la séparation des pouvoirs entérine une mise à l'écart de la représentation nationale (A). Les décisions opérationnelles ne s'accommoderaient pas d'une discussion au sein d'une assemblée de type parlementaire²².

Le caractère exclusif de la prérogative royale de déclarer la guerre s'est mué en une prééminence atténuée de la place de l'Exécutif. Un rééquilibrage du partage des pouvoirs entre l'Exécutif et le Parlement a été esquissé dans la pratique sous la Ve République (B). Le phénomène de présidentialisation du régime confirme le fait que « la place singulière du Président influe sur les modalités du contrôle parlementaire²³ ».

A- Le chef de l'Etat, chef des armées

On distingue les fondements textuels (1), des fondements pragmatiques issus des expériences constitutionnelles (2).

1. Les fondements historiques et textuels de la prééminence de l'Exécutif

Il s'agit de poser les fondements historiques de la prégnance de l'Exécutif dans la décision de déploiement des forces. Au regard de la répartition des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française, un quasi monopole est dévolue au chef de l'Etat et caractérise le « pouvoir décisionnel exclusif concernant le déploiement des moyens militaires à l'étranger²⁴ ». La situation française est proche de la configuration britannique dans la mesure où la prééminence de l'Exécutif est également un produit de l'histoire. En effet, dans la tradition constitutionnelle britannique, le pouvoir de ratifier les traités et de déclarer la guerre ressort de la prérogative royale.

²² Ailincăi Mihaela, *op. cit.*

²³ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n°820, Revue française de droit constitutionnelle, PUF, 2008.

²⁴ Ailincăi Mihaela, *op. cit.*

En France, la confusion de la fonction exécutive avec celle de chef des armées trouve ses fondements dans les textes. Sans retracer l'histoire et sans vouloir faire l'exégèse de la répartition des compétences en matière de défense, la similitude des termes laisse entrevoir une certaine filiation entre les constitutions successives. Cette continuité se vérifie notamment pour le titre du chef des armées. L'ordonnance du 4 avril 1944 prise par le Général de Gaulle, en son article 2 précise : « Le président du comité français de la libération nationale est chef des armées ». De même l'article 33 de la Constitution de 1946 dispose : « le Président de la République prend le titre de chef des armées ». A cette continuité historique s'ajoute une similitude avec les institutions actuelles. En effet, l'esprit de l'article 33 précédemment cité se retrouve dans l'article 15 de la Constitution de 1958. Julien Thomas questionne l'incidence de cette continuité sur la place réelle du Chef de l'Etat dans ce domaine :

« Comme le note le Professeur Cohendet, il est étrange que les rédacteurs de la Constitution aient entendu attribuer de nouvelles compétences au Président de la République en maintenant des dispositions constitutionnelles semblables à celles des Troisième et Quatrième Républiques²⁵ ».

C'est pourtant dans cette continuité que s'inscrit la tradition d'un chef de l'Etat commandant des forces armées. La stabilité du rôle de l'Exécutif en la matière constitue un accro dans la théorie des cycles constitutionnels de Maurice Hauriou²⁶. L'immuabilité du rôle constitutionnel du chef des armées ne signifie donc pas immobilité mais stabilité.

Le caractère quasi monopolistique du pouvoir de l'Exécutif en matière de Défense évoluera au fil des expériences constitutionnelles. Sous la IVe République par exemple, le Président du Conseil, tout comme le Président du gouvernement provisoire, s'arrogent les attributions jadis dévolues au généralissime²⁷. Cet exercice,

²⁵ Thomas, Julien, « Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense », *Université Paris I- CRDC*, p12.

²⁶ Théorie développée dans son *Précis de droit constitutionnel* de 1923 selon laquelle l'histoire constitutionnelle serait découpée en périodes à partir de la Révolution française, ces cycles de durée variable pouvant se répéter.

²⁷ Chantebout Bernard (1957), « L'organisation générale de la Défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale », *coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique*, t. XXVI, Paris, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 500 p.

Le superlatif de généralissime évoque un grade militaire honorifique correspondant à celui de chef suprême des armées.

que nous qualifions ici de “monopole” du pouvoir décisionnel en matière de défense, atteindra son apogée sous le Général de Gaulle. Le titre de chef des armées s’est vu majoritairement attribué à des civils. On pourrait douter des capacités d’un civil à être commandant en chef des forces armées. Selon Samy Cohen, un Président élu n’a pas la formation nécessaire pour assumer les responsabilités que lui confère la Constitution. Cela est vrai dans tous les pays²⁸. Cette suspicion d’incompétence pourrait s’avérer fondée si on occultait le principe directeur de cette configuration : la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil. Une commission préparatoire de la Constitution du 26 septembre 1946 traita au fond de la question des capacités d’un civil à diriger la guerre. La solution résiderait dans la délégation de compétence. C’est dans cette logique que le Président est entouré de conseillers militaires. Il peut, par exemple dans le cadre d’une délégation limitée, s’en remettre au ministre de la Défense²⁹.

On pourrait également s’interroger sur le caractère coutumier de l’intervention armée. Si la France a connu une discontinuité de régime, elle se caractérise par une continuité institutionnelle qui consacre le rôle primordial du chef de l’Etat en matière de décision de déclenchement des opérations. Cependant, il convient de relativiser le caractère “solennel” du titre de chef des armées. L’instauration d’une “quasi coutume” peut être évoquée ici, étant donné que ce titre résulte d’une perpétuation de commandement civil des forces armées :

« Il s’agit d’une tradition historique bien ancrée d’associer le chef de l’État aux armées. Elle témoigne de l’attachement des armées à l’État par-delà les alternances politiques des gouvernements, un attachement matérialisé au travers de l’institution qui représente cet État au plus haut niveau ³⁰».

Luc Klein, dans une recherche récente, souligne le flou de cette appellation : « La formule de “chef des armées” n’est porteuse d’aucune compétence précise, et son histoire constitutionnelle ne va pas dans le sens d’une lecture

²⁸ Cohen, Samy (2008), « Le pouvoir politique et l’armée », *Pouvoir-Revue française d’étude constitutionnelles et politiques*, n°125, p. 23.

²⁹ Chantebout Bernard, *op. cit.*

³⁰ Klein, Luc (2013), « La décision militaire dans le code de la Défense à la recherche de l’autorité politique », *Institut de Recherche Carré de Malberg*.

substantielle³¹ ». Or, pour Raphaël Adas-Lebel, l'article 15 de la Constitution est en rupture avec le pouvoir symbolique accordé dans les constitutions précédentes : « Il s'agit bien de conférer au chef de l'Etat, en vertu des missions qui ont été définies à l'article 5, de la Constitution, la direction effective et pas seulement symbolique de la défense nationale³² ». Selon le fonctionnement militaire, derrière tout grade il faut distinguer un emploi, ce dernier recouvrant des compétences et des attributions particulières. La logique constitutionnelle en a voulu autrement en se défaisant de toute hiérarchie militaire afin de laisser une marge de manœuvre au titulaire de cette fonction, contrairement au titre du Président américain. L'article 2 Section 2 de la Constitution des Etats Unis confère au Président la fonction de *commander-in-chief*. Cette dénomination l'intègre dans la hiérarchie militaire tout en le plaçant à son sommet. La question des attributions du chef de l'Etat américain et de sa légitimité à commander les armées en tant que civil se pose en des termes moins incertains qu'en France. La pratique doit par conséquent préciser ce que la 'façade' constitutionnelle française peut cacher.

2. Le rôle pivot du chef de l'Etat révélé par la pratique constitutionnelle

La pratique de la Ve République donne une autre dimension à ce titre de chef des armées. Le Président de la République devient le pivot de la Défense nationale, conformément aux termes des articles 5³³ et 15³⁴ la Constitution de 1958. Un paradoxe entre le renforcement des prérogatives de l'Exécutif et l'aspiration à une plus grande association du Parlement va émerger.

Nous choisirons ici d'évoquer trois moments décisifs de la Présidence du Général de Gaulle afin d'illustrer ce paradoxe. Avec de Gaulle et la Ve République, le pouvoir politique envahit le domaine du commandement militaire. Le Président assume la responsabilité des grandes orientations de Défense sans nécessairement solliciter l'avis des chefs militaires. Ces derniers deviennent des auxiliaires mais ils

³¹ Klein Luc, *op. cit.*

³² Adas-Lebel, Raphaël (1999), « La Ve République et la guerre », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°58, p. 9.

³³ « Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités », Constitution du 4 octobre 1958.

³⁴ « Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale », Constitution du 4 octobre 1958.

restent dans l'ensemble soumis à l'autorité politique³⁵. En effet, la présidentialisation du régime amène Jacques Chaban Delmas à consacrer l'expression de « domaine réservé » pour caractériser le pouvoir du Président en matière de Défense. Dès lors, comment concevoir un partage plus équitable des compétences en matière de Défense lorsque la genèse de la Ve République confirme, de façon paroxystique, la prééminence de l'Exécutif ?

La comparaison avec le régime britannique est particulièrement pertinente, étant donné la « présidentialisation » du rôle du Premier ministre britannique. En France, cette tendance présidentialiste se traduit par deux types de décisions prises unilatéralement par de Gaulle. Un président désormais élu au suffrage universel direct depuis 1962, se dote du monopole de la décision de déclenchement des forces nucléaires. Dans sa thèse, Bernard Chantebout cite Messmer concluant dans la *Revue de Défense nationale* :

« Notre politique militaire explique en partie l'évolution récente des institutions politiques de la Nation. Le chef de l'Etat a seul l'emploi de la force nucléaire stratégique. La conséquence dans un régime démocratique est que le chef de l'Etat ne peut plus être l'élu de quelques parlementaires... il doit être l'élu de toute la Nation, qu'il peut plonger dans de terribles épreuves³⁶ ».

S'appuyant sur le décret n°64-46 du 14 janvier 1964, dont la logique a perduré sans discontinuer jusqu'à nos jours, ce pouvoir est codifiée à l'article R*1411-5 du Code de la Défense : « Le chef d'état-major des armées est chargé de faire exécuter les opérations nécessaires à la mise en œuvre des forces nucléaires. Il s'assure de l'exécution de l'ordre d'engagement donné par le Président de la République³⁷ ». Le texte est sans ambiguïté sur le déroulement de la décision ; il s'agit d'un « ordre d'engagement » édicté par une seule autorité, le Chef des armées. C'est encore à l'occasion d'une conférence de presse en 1963, justifiant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, que le Général de Gaulle alerte sur la reconfiguration de la stratégie militaire. Témoignant de sa prise de conscience d'une mutation du risque et des formes que la guerre peut désormais prendre, il déclara : « Dans la situation politique et stratégique actuelle, il y a des pays, et notamment le

³⁵ Cohen Samy, *op. cit.*, p22.

³⁶ Chantebout Bernard, *op. cit.*

³⁷ Klein Luc, *op. cit.*, p. 7.

notre qui sont tout le temps en danger de mort subite ; d'où la nécessité pour l'autorité d'assumer leur destin et de prendre, s'il le faut, des décisions d'une immense portée ³⁸».

Le retrait de la France du commandement intégré de l'OTAN constitue une deuxième illustration du pouvoir unilatéral du Chef des armées. Déjà dans son Mémoire de 1958, de Gaulle remettait en cause l'intégration des forces nationales et l'absence de coordination politique en dehors de la zone OTAN. C'est davantage la manière d'organiser le retrait que la décision en elle-même qui témoigne du rôle pivot du chef de l'Etat en matière de Défense. Une fois encore, la thèse du monopole décisionnel de l'Exécutif est opérante, étant donné que le retrait fit l'objet d'une décision unilatérale de de Gaulle, suite à une simple consultation du Premier ministre, du ministre des Affaires Etrangères, et du ministre des Armées sans qu'aucun autre membre du gouvernement n'ait été informé. De plus, le conseil des ministres a été tenu à l'écart. En effet, c'est par un message au Président américain Johnson le 7 mars 1966 que de Gaulle annonce : « La France cesse sa participation au commandement intégré et ne met plus ses forces à la disposition de l'OTAN³⁹ ». Symétriquement, la décision de réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN prise par le Président Sarkozy confirme également la domination du pouvoir exécutif en matière de défense et démontre la capacité du Président à imposer ses choix, y compris à son propre camp.

Si le Président dispose d'un rôle pivot sous la Ve République, il convient d'isoler, comme nous l'avons fait, les domaines dans lesquels il décide de façon unilatérale et contribue ainsi au renforcement de ses prérogatives militaires :

« Concernant la décision d'emploi des forces, le droit positif suit bien une logique cohérente : unilatéralisme présidentiel concernant le feu nucléaire, exigence de consensus entre le Gouvernement et le Président pour le déploiement de troupes conventionnelles ⁴⁰».

³⁸ Chantebout Bernard, *op. cit.*

³⁹ Massot Jean (2011), *Le chef de l'Etat, chef des armées*, LGDJ.

⁴⁰ Klein Luc, *op. cit.*, p. 23.

B- Les acteurs et la chaîne de décision

Face au phénomène de présidentialisation de la Ve République, il convient de tempérer la position du chef de l'Etat. Le Président n'a qu'une compétence quasi monopolistique en matière de décision d'engagement des forces à l'étranger. Luc Klein distingue la « décision de guerre » de la « décision dans la guerre⁴¹ ». On peut préférer à cette distinction euphonique les expressions plus adaptées aux configurations actuelles de « déploiement des forces conventionnelles » opposé à la « conduite des opérations ». On se concentrera, par conséquent, sur l'autorité de décision en matière d'engagement des forces armées, les modalités d'emploi des forces sur le terrain relevant d'autres mécanismes décisionnels. Quelles sont les autorités compétentes pour décider du déclenchement d'une intervention extérieure? Ce processus décisionnel fait intervenir de multiples acteurs, des conseillers aussi bien militaires que civils qui semblent orienter la décision de l'Exécutif. La primauté de l'Exécutif n'empêche pas de s'intéresser à la chaîne de décision et ses conséquences en termes d'imputabilité de la responsabilité.

Afin de définir l'autorité compétente pour le déclenchement des OPEX, il convient de s'intéresser de façon plus générale à la répartition des compétences en matière de Défense. Dans cette optique plus large, la répartition des compétences est fidèle à celle décrite précédemment. Si l'on pouvait parler de dyarchie de l'exécutif avant 1962, l'équilibre des forces a basculé en faveur du Président de la République, conformément à la pratique constatée : « La défense est le domaine dans lequel la dyarchie a le plus évolué dans un sens présidentiel qui n'était pas celui des rédacteurs de la constitution⁴² ». Le rôle de pivot glisse du Premier ministre vers le Président de la République : « Le Premier ministre qui était la clef de voûte de la Défense voit ses prérogatives nettement diminuées par le décret n°62-808 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale⁴³ ». Or nous verrons que la logique est inversée en ce qui concerne les décisions opérationnelles.

Afin de ne pas reproduire les débats doctrinaux sur la dyarchie de l'Exécutif, nous nous concentrerons plutôt sur le modèle présidentiel qui prend place à partir de

⁴¹ Klein Luc, *op. cit.*, p. 5.

⁴² Massot Jean, *op. cit.*

⁴³ Chantebout Bernard, *op. cit.*

1962. Si la dyarchie n'est plus de mise, il convient cependant de s'attarder sur la Défense en tant que « domaine partagé » entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Avant de développer la spécificité des décisions opérationnelles, il convient de rappeler les fondements constitutionnels de ce domaine partagé. Aux termes de l'article 15 de la Constitution de 1958 « le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale ». Il est précisé que le gouvernement dispose de la force armée (article 20) et que le Premier ministre est responsable de la Défense nationale (article 21). Une ambiguïté se dessine déjà quant à la répartition des compétences. La fonction de Chef des armées est dépourvue d'attribution particulière comme nous l'avons vu. *A contrario*, le Premier Ministre dispose d'une compétence très large. Si le recours à l'article 16, qui confère des pouvoirs spéciaux au Président, pouvait justifier qu'il décide seul de déclencher l'arme nucléaire et les forces conventionnelles, le changement de nature de la guerre et l'émergence de la notion de crise rend cette situation intenable démocratiquement. Les pouvoirs décisionnels du Président vont donc être dilués dans une chaîne de décision dominée le Premier ministre.

Le chef de l'Etat ne décide pas seul. Jean Massot pointe un risque d'erreur d'interprétation dans le silence des textes, illustré par cette citation du Président Chirac : « En dépit d'une tendance à la présidentialisation, nulle part il n'est dit que le chef de l'Etat décide seul, ni même en dernier ressort ou qu'il a le dernier mot ⁴⁴ ». On pourrait dès lors, postuler que le chef de l'Etat n'est qu'un maillon dans la chaîne de décision. Cette position est difficile à tenir, notamment au regard des développements précédents sur son statut de Chef des armées. En matière de Défense, le Président ne peut être « homme parmi les hommes ». Sa place ne saurait être réduite à une simple voix à égalité avec celle des autres acteurs qui lui sont constitutionnellement subordonnés. Néanmoins, le soupçon d'incompétence pesant sur le civil, ainsi que les risques d'asymétrie d'information réapparaissent. En effet, le chef des armées serait lié à une certaine expertise militaire qu'il devrait prendre en compte dans sa décision. Ceci expliquerait le rôle central du Premier ministre et du Chef d'Etat major des armées en matière de décision de déploiement des forces.

⁴⁴ Massot Jean, *op. cit.*

Pourtant, quelques ambiguïtés demeurent, notamment dans la conciliation entre le rôle de pivot du Président de la République et le rôle de direction générale dévolu au Premier ministre.

Il convient d'examiner les fondements textuels qui donnent compétence en ce qui concerne la décision de déclencher les interventions extérieures. Ce n'est que par le décret du 14 janvier 1964 que le rôle du Président de la République dans la direction de la défense nationale sera officiellement reconnu. Par ce décret, le Président donne l'ordre d'engagement des forces stratégiques aériennes. Cependant, en matière de déploiement des troupes conventionnelles⁴⁵, l'identité du décideur est plus claire dans le code de la Défense que dans les dispositions constitutionnelles : « Une lecture stricte des dispositions pertinentes ne laisse en effet au chef de l'État qu'une simple faculté d'empêcher le Premier ministre en ce qui concerne le déploiement des forces conventionnelles⁴⁶ ». L'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense nationale mettait en place une architecture décisionnelle en accord avec la logique parlementaire. Comme le relevait le Professeur Chantebout : « Tout le pouvoir revient au Premier Ministre⁴⁷ ». L'ordonnance se contente, en ce qui concerne le Président, de rappeler qu'il préside les comités institués par l'ordonnance, sans attacher à cette présidence la moindre compétence décisionnelle. Le Premier Ministre conserve la décision finale d'engager les forces armées, et le conseil restreint ne peut être réuni sans son contreseing. Mais le Président de la République dispose d'un veto, fondé sur l'article 15 de la Constitution en vertu duquel il préside les conseils restreints. Le pouvoir décisionnel du Président est réduit à ce veto, par lequel il pourrait obstruer la décision du Premier ministre en refusant de convoquer le conseil restreint. On est loin de la prééminence du Président en matière de politique générale de Défense. Il en est réduit à un contrôle indirect, dépendant de la décision du Premier ministre et jouant de techniques d'obstruction qui s'éloignent de l'interprétation première de l'article 15 : « La légitimité des opérations découle des décisions qui sont prises au sein des comités

⁴⁵ Troupes au sol engagées dans des missions qui ne relèvent pas des forces spéciales et des services secrets.

⁴⁶ Klein Luc, *op. cit.*, p.5.

⁴⁷ Chantebout Bernard, *op. cit.*

restreints interministériels, puis le conseil restreint à l'Elysée : réactivité, assurance de la confidentialité des travaux, cohérence de la position nationale ⁴⁸».

Si la présidence de ces conseils lui est constitutionnellement confiée, c'est qu'il doit l'honorer en le convoquant. Luc Klein parle d'une « autorité politique à double tête » : le Premier ministre disposant de la faculté d'agir, et le Président de la République de la faculté d'empêcher⁴⁹. On pourrait plutôt évoquer un retour à une certaine forme de dyarchie mais dans des logiques tout autres. La décision d'engager les forces conventionnelles est partagée entre un pouvoir et une faculté d'obstruction. Bien loin du prétendu pouvoir monopolistique du Président comparable au feu nucléaire, la décision d'envoi de forces à l'étranger témoigne d'un renversement de tendance favorable au Premier ministre.

A nouveau, il convient de distinguer la base textuelle, qui consacre une chaîne de décision aux multiples acteurs, de la pratique qui donne souvent le dernier mot au Président de la République malgré l'invective de Chirac citée plus haut. Dans le domaine opérationnel, le processus décisionnel se joue donc entre les deux têtes de l'exécutif et le Chef d'état-major des armées (CEMA) qui propose des options stratégiques qui font l'objet d'une décision politique. Il déclinera ensuite son offre opérationnelle pour réaliser l'option choisie. Aux termes du décret du 8 février 1982 : « Le CEMA assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces et à leur organisation générale ». Or le rôle du CEMA risquait d'empiéter sur le pouvoir d'organisation générale de la Défense du Premier ministre aux termes de l'article 9 de l'ordonnance du 7 janvier 1959. Le décret du 12 septembre 2013 est venu rétablir une certaine cohérence en modifiant l'article R*3121-1 du Code de la Défense : « Le CEMA assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces⁵⁰ ». Cependant, si cette ordonnance consacre le rôle du Premier ministre, il ne s'agit que de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et non de la décision de déploiement des forces armées. Le Chef d'état-major constitue également un maillon clef dans la chaîne de décision et participe au fondement de la prééminence du Premier ministre. De son autorité procède le CEMA et le ministre de la Défense qui prennent part à la décision.

⁴⁸ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis (2008), *Doit-on instaurer le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures OPEX?*, Édition des Riaux, Paris.

⁴⁹ Klein Luc, *op. cit.*, p.5.

⁵⁰ Klein Luc, *op. cit.*, p.18.

Le ministre de la Défense aux termes de l'article 16 de l'ordonnance de 1959 est « responsable sous l'autorité du Premier Ministre de l'exécution de la politique militaire et en particulier de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire ». La décision ne saurait être exécutée sans l'intervention de cet acteur intermédiaire. Suite au Décret 2013-816 du 12 septembre 2013, la place du ministre de la Défense a été revalorisée dans le domaine de la décision militaire. L'article R*1142-1 du Code de la Défense fait désormais entrer dans les compétences du ministre la traduction des directives du Premier ministre en «ordres et instructions pour les autorités subordonnées ⁵¹».

On constate que dans les textes le Premier ministre est surtout en charge de la mise œuvre. Outre le CEMA et le ministre de la Défense, il s'appuie aussi sur le Secrétaire Général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) aux termes des décrets du 18 juillet 1962 et du 25 janvier 1978. L'autorité du Premier ministre est renforcée par les acteurs qui l'entourent. Cet état de fait vient directement concurrencer le chef des armées.

Comme l'indique le Livre blanc de 2008, « afin de respecter le principe de séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les conditions et modalités opérationnelles d'engagement de nos forces resteront du seul ressort du chef de l'Etat et du Gouvernement ⁵²». Le Livre blanc consacre sans ambiguïté la compétence de l'Exécutif. Cependant, la nécessité de « parler d'une seule voix ⁵³ » n'est pas satisfaite étant donné la multiplicité des acteurs que la chaîne de décision met en œuvre. On peut en conclure que l'autorité compétente pour prendre la décision d'engagement des forces armées est l'Exécutif, entendu au sens du Premier ministre en tant que chef de voûte d'une chaîne de décision plurielle et du chef de l'Etat en tant que chef des armées. *Quid* du Parlement ? Pourquoi n'intervient-il pas dans la chaîne de décision ? Les principales raisons avancées pour justifier cette absence sont celles que soutient notre argumentation, à savoir que le domaine opérationnel requiert rapidité, secret et

⁵¹ Klein Luc, *op. cit.*, p17.

⁵² Gosselin, Philippe (2009), *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur les opérations extérieures sous le contrôle du Parlement*, Doc. Sénat n°178.

⁵³ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis *op. cit.*

discrétion. Mais la tutelle du Parlement intervient de façon plus insidieuse, comme nous le développerons dans le chapitre 2.

Section II : La subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil

Le partage des pouvoirs en matière de Défense doit être étudié à la lumière d'un principe qui structure les rapports entre les sphères politiques et militaires : la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil. Il convient tout d'abord de s'attarder sur le principe en lui même (A) afin d'en dégager les logiques explicatives de la nécessaire association du Parlement aux interventions extérieures (B).

A- Le principe

Cedant arma togea, que les armes cèdent à la toge. Cette sentence de Cicéron atteste de l'ancienneté de ce principe directeur des rapports politico-militaires. Comment ces relations s'articulent-elles et quel en est l'impact en termes de décision opérationnelle ?

A priori, les logiques militaires et démocratiques pourraient paraître incompatibles voire antithétiques. La sphère militaire est fondée sur l'obéissance absolue et l'absence de possibilité de débat ou de contestation, tel que posé dans le statut général des militaires du 24 mars 2005. En effet, en droit de la fonction publique, l'obligation d'obéissance est renforcée dans l'armée. En témoigne l'esprit du décret du 1^{er} avril 1933 : « Les ordres sont exécutés littéralement, sans hésitation ni murmure ». Le monde militaire serait également à l'opposé de tout principe démocratique compte tenu de l'absence de deux droits fondamentaux : le droit de grève et les libertés syndicales. Il s'agit du seul corps de la fonction publique qui est dépourvu de ces droits comme l'illustre l'article 6 du statut de 2005 : « L'existence de groupements syndicaux est incompatible avec les règles de la discipline militaire ». La condition militaire ne laisserait donc que peu de place aux principes démocratiques tels que la décision concertée ou la légitimité fondée sur l'élection. Cependant, il convient de dépasser ce présupposé afin de comprendre pourquoi le contrôle parlementaire des interventions extérieures s'inscrit dans cette logique de conciliation

entre un monde militaire aux logiques particulières voire discrétionnaires et une sphère politique dépositaire de la légitimité démocratique.

Au fondement du contrôle parlementaire se trouve le principe directeur des relations politico-militaires : la subordination de la force au droit. L'armée ne doit être qu'un instrument du pouvoir et ne saurait être en aucun cas source de pouvoir en elle-même. Dans son commentaire de l'article 3 alinéa 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, Léon Duguit explique que « la force armée doit être un instrument passif entre les mains du gouvernement. Celui-ci ne peut remplir sa mission que s'il dispose de la force armée⁵⁴ ». Le rôle instrumental de la force armée sera repris dans l'esprit de l'article 20 de la Constitution de 1958. Le processus de rationalisation croissante des sociétés modernes, pour reprendre les termes de Max Weber, se traduit par la constitution d'une bureaucratie, mais aussi par la soumission de la force au droit. Ces deux éléments doivent être séparés, conformément à une logique de division du pouvoir dans l'esprit des textes de Montesquieu. Mais cette rationalisation croissante serait inachevée s'il n'y avait pas de hiérarchie établie entre la force et le droit. Le premier est nécessairement subordonné au second mais quelles sont les justifications au fondement d'une telle organisation ?

Dans un premier temps, des justifications théoriques peuvent être avancées. Nous l'avons vu, pour un fonctionnement effectif de la démocratie, il faut concilier deux sources d'autorité : la force et le droit. *A contrario* des régimes autoritaires, la séparation des pouvoirs impose une dissociation de la politique et de l'armée, mais plus encore, il faudrait une hiérarchisation. Cette justification est fondée sur le fait que seul le Parlement détient le pouvoir de déclarer la guerre. Le sommet de la hiérarchie militaire est occupé par un civil. Le paradoxe que nous évoquions dans la partie précédente s'estompe alors. Le principe de subordination sert également de justification au titre et à la position institutionnelle du Chef de l'Etat en tant que chef des armées. Historiquement, ce lien quasi contractuel a fait craindre une concentration des pouvoirs aux mains du souverain et une trop grande soumission, voire une dévotion, de l'armée à la personne du roi : « Sous la monarchie d'Ancien régime, il y avait soumission de l'armée à la personne du roi, en tant que titulaire du pouvoir

⁵⁴ Klein, Luc (2013), « La soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil: un principe constitutionnel coutumier ? », *Institut de Recherche Carré de Malberg*, p. 7.

souverain de faire la guerre⁵⁵ ». Luc Klein évoque aussi un « attachement de nature contractuelle entre les armées et la personne du souverain Chef de Guerre⁵⁶ ». Cette dissociation de l'armée par rapport au roi s'inscrit dans le processus de « dépatrimonialisation » du pouvoir décrit par Norbert Elias. Le prince cesse d'exercer le pouvoir de faire la guerre comme une prérogative personnelle. Le pouvoir patrimonial renvoi à un ordre au sein duquel, les individus ne font pas allégeance à un système d'institutions mais à un homme. Dans la continuité des travaux de Max Weber, cette approche démontre que la forme du « monopole de la violence physique légitime » a évolué. En effet, ce monopole ne réside plus dans un homme en tant qu'individualité distincte mais dans l'institution qu'il représente, à savoir, l'Etat. Sous la Ve République, ce lien entre le chef de l'Etat et l'armée reste au cœur du principe de soumission, non plus dans une logique contractualiste mais dans une logique de loyauté au pouvoir politique. Cette logique se retrouve dans bien d'autres pays comparables à la France, tel le Royaume-Uni, l'Espagne mais aussi aux Etats-Unis à travers la tradition de *Civil Supremacy*.

Toujours dans une optique théorique, cette organisation découle du souci de circonscrire le pouvoir militaire. Circonscrire ce pouvoir ne signifie pas le museler. Au contraire, nous avons souligné la place prépondérante accordée aux militaires dans le processus de déclenchement des interventions extérieures en tant qu'experts. Ce lien de subordination serait donc un moyen de dépasser les problèmes technocratiques : « Le pouvoir politique est moralement tenu de suivre l'avis des chefs militaires⁵⁷ ». Conformément à la légitimité des régimes politiques, le principe de la subordination de l'armée au pouvoir civil acquiert une valeur morale. L'action de la force armée nécessite une justification démocratique et repose sur la légitimité des représentants de la nation. Cependant la conciliation de la valeur morale et de la légitimité démocratique pose des problèmes en termes de responsabilité. En effet, si le pouvoir politique est dépendant de l'expertise militaire, il laisse l'entière responsabilité des décisions à ce dernier, allant ainsi à l'encontre du principe de responsabilité politique des autorités démocratiques. Or, l'armée n'est pas un corps démocratiquement élu. Elle ne peut donc pas à elle seule porter la responsabilité des

⁵⁵ *Ibid*, p.3.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Chantebout Bernard, *op. cit.*

interventions extérieures. Ainsi serait créé *ex nihilo* un véritable pouvoir militaire⁵⁸ tandis que toute la logique du principe de subordination tendrait à circonscrire ce pouvoir. C'est exactement la conception du pouvoir que de Gaulle défendra, excluant toute instauration d'un pouvoir militaire. La force armée ne serait véritablement souveraine que dans une sphère de compétence limitée aux seules questions de stratégie militaire et en aucun cas en s'immiscant dans la sphère de compétence du pouvoir politique. Cette subordination n'implique, selon de Gaulle, aucune humiliation du militaire, aucune marque de défiance à son endroit. Le Général entendait placer toute la Défense sous le contrôle du militaire et le militaire sous le contrôle absolu du politique⁵⁹. On peut donc penser que de Gaulle aurait été convaincu du principe énoncé par l'article 12 de la loi du 14 septembre 1791 : « La force armée est essentiellement obéissante, nul corps armé ne peut délibérer ». Cette imbrication de la force et du droit invalide ce vers de Cicéron *Inter arma silent leges*⁶⁰. Le droit ne cède pas devant la force. Pourtant sous la IV^e République, les principes de subordination et d'obéissance ont été publiquement bafoués suite à la guerre d'Indochine et d'Algérie, sans que le pouvoir politique réagisse. L'armée évolua à l'écart du contrôle politique, faisant de la réussite de la pacification son affaire personnelle⁶¹. Cette dérive, en tant que point de non retour, sera à l'origine du revirement de pratique constaté sous la Ve République. Le pouvoir politique prend le pas sur le pouvoir militaire, consacrant ainsi les thèses de Clausewitz. D'ailleurs, appliquée à la Ve République, l'expression « pouvoir militaire » n'est plus adéquate : « La parole du chef militaire a perdu sa sacralité ⁶²».

Outre les justifications morales et démocratiques, cette configuration des rapports politico-militaires résulte en réalité d'exigences bien plus pragmatiques. Le politique et le militaire n'ont pas contracté un mariage d'amour mais de raison⁶³. Dans sa thèse, Bernard Chantebout avance que c'est la nature du pouvoir militaire qui exige cette configuration : « L'armée est par essence improductive, elle a besoin du support d'une société. Le pouvoir civil, détenteur des ressources financières et des techniques juridiques s'assure la subordination de l'armée ». La justification du principe de subordination serait donc rapportée à des considérations productivistes. Le

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Chantebout Bernard, *op. cit.*

⁶⁰ En temps de guerre les lois sont muettes.

⁶¹ Cohen Samy, *op. cit.*, p. 21.

⁶² *Ibid*, p. 22.

⁶³ *Ibid*, p. 23.

pouvoir politique disposant du monopole des ressources juridiques et financières, l'armée lui serait subordonnée pour des raisons organisationnelles : « Si le droit triomphe de la force brutale, ce n'est point en tant que règle morale, mais en tant que principe d'organisation ⁶⁴ ». Pour Clausewitz c'est le cabinet et non les soldats professionnels, qui doit élaborer « les grandes lignes d'une guerre, car lui seul détient une connaissance interne de la situation politique que le chef militaire, simple spécialiste, ne peut posséder ⁶⁵ ».

La traduction de ce principe en droit va connaître une évolution singulière. Elevé au statut de valeur constitutionnelle en 1791, le principe est ensuite évoqué de façon indirecte car il n'est plus explicitement repris sous la Ve République. Les termes de la loi du 14 septembre 1791 sont repris à l'article 12 du titre IV de la Constitution de 1791 : « La force publique est essentiellement obéissante, nul corps armé ne peut délibérer ». Le principe sera repris dans la Constitution de 1958 aux articles 15 et 20, mais dans son esprit et non dans sa lettre. Luc Klein avance qu'il ne subsiste qu'une traduction du principe et non le principe en lui-même, contre la théorie du « principe coutumier » avancé par Jean de Soto ⁶⁶. Cette récusation est liée au fait qu'un principe ne saurait être coutumier dès lors qu'il disparaît en toute lettre des textes constitutionnels. L'esprit du texte de 1791 est bel et bien ancré dans l'organisation de la Ve République, même s'il n'est pas repris *in extenso*. De plus, d'autres textes annexes font référence au principe sans ambiguïtés quant à l'origine de leur formulation. En témoigne l'article 2 du décret du 28 juillet 1975 : « Conformément à la Constitution et à la loi, les armées relèvent du Président de la République, chef des armées, garant de l'indépendance nationale, du Premier ministre, responsable de la défense nationale, du ministre chargé des armées, responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense au plan militaire ». La subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil subsiste donc comme principe directeur des institutions de la Ve République.

Aux Etats-Unis, les relations entre les militaires et l'autorité politique ont connu une évolution qui a aboutie à une remise en cause de cette subordination. Pour répondre au dilemme entre une armée forte mais non menaçante pour le pouvoir

⁶⁴ Chantebout Bernard, *op. cit.*

⁶⁵ Carl von Clausewitz (1832), *De la guerre*, Minuit, 1955, p. 706-707.

⁶⁶ De Soto Jean (1958), *Pouvoir civil et pouvoir militaire*, PUF

politique, Huntington a proposé le modèle du « contrôle objectif »⁶⁷. Selon lui, le professionnalisme des militaires représente la meilleure garantie de leur loyauté envers le pouvoir politique. Les militaires seraient plus enclins à se cantonner à leur sphère d'expertise, à ne pas interférer dans les décisions politiques, et à rester politiquement neutres. En contrepartie, les politiques ne nomment pas les militaires aux plus hautes fonctions en raison de leurs éventuelles allégeances partisans ou de leur malléabilité. Ce type de comportement peut être qualifié de contrôle « subjectif ».

B-Une justification du contrôle parlementaire des interventions extérieures

Le principe de subordination de la force au droit peut être entendu comme une justification du contrôle démocratique des interventions extérieures. Afin de comprendre la progressive association du Parlement en matière de Défense, il convient de revenir sur son rôle après la Révolution. Deux mouvements sont à l'origine du rôle actuel du Parlement en matière opérationnelle. D'une part, on assiste à une redéfinition du rôle de l'Exécutif et à une remise en cause de son monopole par l'intervention du Parlement. D'autre part, cette circonscription du rôle de Chef des armées est concomitante avec l'attribution au Parlement du pouvoir de déclencher la guerre.

Le premier accro au caractère monopolistique des prérogatives de l'Exécutif est établi par la Constitution du 4 novembre 1848 qui laisse le Président de la République disposer de la force armée, avec une restriction significative puisqu'il est réputé ne « pouvoir jamais la commander en personne »⁶⁸. Une deuxième limite est posée en son article 1954 : « Il veille à la défense de l'Etat mais il ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale »⁶⁹. Il faut d'emblée souligner que ces reconfigurations du pouvoir exécutif sont classiquement envisagées sous l'angle de la restriction, de la réduction du pouvoir du Chef des armées. Notre approche tendrait plutôt à envisager ces mutations comme des évolutions vers une plus grande démocratisation et une plus grande transparence de la procédure décisionnelle. Le pouvoir de l'Exécutif serait même inopérant, voire caduque, sans le consentement du Parlement pour déclarer la guerre. Considérant

⁶⁷ Huntington Samuel (1957), *The Soldier and the State*, Cambridge, Harvard University Press.

⁶⁸ Thomas Julien, *op. cit.*

⁶⁹ Massot Jean, *op. cit.*

l'évolution de la répartition des pouvoirs, cette reconfiguration est une avancée non négligeable, quand bien même, le rôle actuel du Parlement paraît secondaire. Ce pouvoir embryonnaire de la représentation nationale s'inscrit donc dans la continuité du principe de subordination. Le pouvoir civil aurait le dernier mot et un pouvoir de veto sur le déclenchement des opérations.

Une fois de plus une certaine continuité constitutionnelle se dégage de l'étude des textes. Ainsi le consentement du Parlement est réaffirmé dans les lois constitutionnelles de 1875 qui prévoient que le Président de la République ne peut « déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres ⁷⁰ ». La temporalité est intéressante à souligner ici. En effet, le Parlement intervient en amont, contrairement à la pratique de la Ve République qui prévoit une intervention du Parlement *a posteriori*⁷¹. Or en pratique, cette disposition de la loi du 16 juillet 1875 n'a jamais été appliquée comme telle. Les entrées en guerre en 1914 et 1939 n'ont pas suivi exactement ce schéma. En effet, le 3 août 1914, l'ambassadeur allemand est venu notifier au Président du Conseil, Viviani, que « l'Empire allemand se considère en état de guerre avec la France ⁷² ». Le débat ayant eu lieu à la Chambre des députés le 4 août, ce dernier n'a eu pas besoin de se conclure par un assentiment formel à une déclaration de guerre.

Cependant, le rôle de la représentation nationale n'est pas encore stable et des va-et-vient institutionnels vont rétrocéder au chef de l'Etat la prérogative de faire la guerre. La constitution du 14 janvier 1852 restitue pleinement au Président de la République, l'appellation de chef de l'Etat, le commandement des forces armées, et la prérogative de déclarer la guerre.

L'association définitive de la représentation nationale est consacrée par la Constitution du 27 octobre 1946 qui, dans son article 7, dispose : « La guerre ne peut être déclarée sans un vote de l'Assemblée nationale et l'avis préalable du conseil de la République ». L'instrument du vote pour exprimer la position du Parlement est l'outil le plus démocratique que les différents textes institutionnels aient proposé. On constate, en effet, un amoindrissement du rôle du Parlement sous la Ve République qui ne dispose plus d'un droit de vote pour exprimer sa position sur une intervention armée. L'article 35 de la Constitution de 1958 dispose ainsi que :

⁷⁰ Thomas Julien, *op. cit.*

⁷¹ Les mécanismes de l'autorisation parlementaire seront détaillés dans le chapitre 2.

⁷² Massot Jean, *op. cit.*

« 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 ».

Le rôle du Parlement passe d'un droit de vote à une faculté d'autorisation, traduisant ainsi un retour à la primauté de l'Exécutif. Nous développerons dans la deuxième partie, les enjeux d'une circonscription de l'intervention du Parlement à un simple débat suivi d'aucun vote. Plutôt qu'un « parlementarisme rationalisé », on pourrait évoquer un « parlementarisme corseté ⁷³ », selon la formule utilisée par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République.

Section III : Des guerres traditionnelles aux opérations extérieures : Une évolution concomitante du contrôle parlementaire avec le changement de nature des conflits armés ?

La modernisation des institutions répond à cette règle qui veut que, pour paraphraser Solon, une Constitution s'adapte à son époque et à son peuple⁷⁴. Le rôle actuel du Parlement ne saurait être compris sans expliquer la nécessaire mise en conformité de son intervention avec les nouvelles formes de « guerres ». Le changement de nature des conflits armés explique la place secondaire occupée désormais par la représentation nationale, la déclaration de guerre n'étant plus opérante. Dès lors, une redéfinition de la Défense française s'impose suite à la mise en place du nouvel ordre mondial à la fin des années 1990. Le passage des guerres traditionnelles aux interventions ponctuelles justifie une réorganisation de l'action parlementaire. La façon de penser le processus décisionnel est confrontée aux nouvelles formes de conflit, au sein desquels l'ennemi n'est plus clairement identifiable, comme le démontre le terrorisme.

La notion même d'ennemi doit être repensée. Contre qui combat l'armée française ? Et si la France n'a plus d'ennemi identifiable, comment utiliser sa force

⁷³ Houillon Philippe (2010), « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134, p.59.

⁷⁴ *Ibid*, p.60.

d'intervention ? Il convient donc de revenir, dans le cadre de notre approche historique, sur les causes du changement de nature des conflits au principe de l'émergence de la notion d'opération extérieure.

A- Les fondements historiques du changement de nature des interventions françaises à l'étranger

Deux périodes concomitantes, mais distinctes dans leur répercussion, sont à la source du changement qualitatif des interventions françaises à l'étranger : un phénomène international et un processus interne de décolonisation. L'intervention des forces françaises à l'étranger remonte aux premières croisades. Leur but et leur forme ont évolué pour aboutir sous la IIIe et IVe République à des expéditions coloniales et des guerres de décolonisation.

Le tournant qualitatif des interventions françaises s'opère après la guerre d'Indochine et le conflit algérien. En effet, depuis 1962, les interventions armées ont, en droit et en fait, changé de nature. Auparavant, les actions militaires étaient menées unilatéralement à des fins purement internes. Seul l'intérêt national était pris en compte. Il s'agissait de protéger les intérêts de la France dans ses colonies et dans sa sphère d'influence, comme à Bizerte en 1961, ou de soutenir les gouvernements en place. Ces interventions reposaient sur une chaîne de commandement rapide, un consensus général sur cet emploi « discrétionnaire » des forces, des unités prépositionnées, des éléments en alerte, une bonne capacité de projection à moyenne distance, mais aussi sur un décalage qualitatif significatif entre les soldats français et les bandes mal armées et mal équipées que constituaient généralement les adversaires. Il s'agissait de guerres dites dissymétriques. C'est à partir de la fin de ce type d'intervention et notamment du conflit algérien que le terme d'opération extérieure apparaît. Ce changement de terminologie témoigne de l'intériorisation des leçons de cette victoire militaire sur le terrain algérien qui sonne pourtant comme un échec.

Parallèlement à ce mouvement interne, un nouvel ordre mondial se dessine suite à la fin de la Guerre Froide. Avec la fin de l'ordre bipolaire, les rapports de force en Europe et au delà se redessinent. De cette mutation naît une reconfiguration des objectifs de la Défense nationale française. Il n'y a plus d'ennemi direct à ses frontières, mais un danger plus insidieux, moins ouvertement déclaré : « La défense de la France ne se joue plus directement à ses frontières. Elle dépend du maintien de

la stabilité internationale et de la prévention des crises, en Europe ou hors d'Europe, qui dégénéralent, mettraient en péril nos intérêts et notre sécurité⁷⁵». La notion d'ennemi s'érode et laisse place à une approche multilatérale et internationalisée des intérêts stratégiques sous l'égide de l'ONU et de l'OTAN. La Défense française doit par conséquent s'adapter à cette nouvelle configuration en redéfinissant la notion de conflit et en adaptant son armée. C'est à cette époque que la France passe d'une armée traditionnelle à une armée d'intervention extérieure, davantage portée sur la projection, la prévention des conflits et le maintien de la paix en coopération avec les instances internationales de défense et de sécurité. La notion de « guerre ouverte » perdure dans les faits après la fin de la Guerre Froide, notamment dans le caractère permanent du danger et dans la difficile identification de l'ennemi. La distinction rigide entre le « temps de paix » et le « temps de guerre » commençait déjà à s'estomper dans les faits, bien avant que l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'officialise sa disparition⁷⁶. Nous verrons dans la deuxième partie les difficultés que posent les dénominations retenues. La notion de crise est ce qui caractérise le mieux les relations internationales actuelles, quand bien même ce terme n'apparaît pas dans la Constitution.

Consécutivement à ces deux mouvements, les opérations extérieures se sont multipliées. Ces opérations n'ont donc plus rien d'exceptionnel⁷⁷, ce qui soulève la question de la répartition des compétences entre le Parlement et l'Exécutif. La prédominance de l'Exécutif ayant été justifiée par l'urgence et le besoin de décision rapide, la « routinisation » du mode opératoire pourrait expliquer une prise de conscience de la nécessité de renforcer le contrôle démocratique du déploiement des forces armées sur des théâtres extérieurs. Ce contexte international explique donc la position actuelle du Parlement : « La pratique des relations internationales, la très faible probabilité d'une déclaration de guerre en bonne et due forme et la professionnalisation des armées éloignent donc de facto la participation du Parlement du processus des opérations⁷⁸».

⁷⁵ Balladur Edouard, Préface du Livre Blanc, 1994.

⁷⁶ Chantebout Bernard, *op. cit.*

⁷⁷ Ailincăi Mihaela, *op. cit.*

⁷⁸ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op. cit.*

B- Les orientations actuelles de la Défense nationale française

Les évolutions des conflits armés conduisent à étudier les processus qui régissent les interventions extérieures, le rôle que le Parlement y joue, et à proposer des solutions pour en améliorer le fonctionnement. Il faudra étudier successivement le cadre dans lequel la Défense française se trouve actuellement, c'est à dire ses objectifs, la configuration des relations internationales, la place de la France dans le monde et le rôle de la représentation nationale dans l'entretien du lien armées-Nation. Tous ces éléments permettent de mieux comprendre comment le rôle du Parlement a été repensé en 2008 et en quoi il doit être questionné afin d'adapter le processus de déploiement des forces armées à l'étranger aux exigences sécuritaires et stratégiques actuelles.

Le cadre des interventions militaires de la France est passé de guerres interétatiques à celui de crises mondialisées⁷⁹. Ce changement de paradigme conduit à reconsidérer les responsabilités de la France en matière d'interventions extérieures. Deux livres blancs témoignent de l'évolution de la doctrine depuis les années 1990. La doctrine militaire est une construction intellectuelle qui formule le savoir jugé nécessaire et suffisant pour guider les personnels militaires dans leur action opérationnelle. Elle prescrit les règles et les conditions optimales de leurs conduites d'action et les diffuse au sein de l'institution⁸⁰. Elle fournit la philosophie de la Défense nationale et les logiques que le Parlement doit prendre en compte dans son action. A partir du Livre Blanc de 1994, on parle de « nouvelle donne » pour désigner l'orientation de la Défense française. Le livre blanc redéfinit le cadre d'emploi des forces armées : « L'action extérieure et la projection deviennent des paramètres majeurs en matière d'organisation et d'équipement des forces armées. Le 11 septembre 2001 montre que le périmètre de la fonction projection connaît de

⁷⁹ Carré de Malberck Amaury (2002), *Le cadre juridique des opérations extérieures de la France aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, p.23.

⁸⁰ Vennesson, Pascal (2008), « Penser les guerres nouvelles, la doctrine militaire en question », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125, p.82.

nouvelles dimensions et que le besoin de protection des populations prend une ampleur généralisée ⁸¹»

Le deuxième livre blanc qui nous intéresse en l'espèce est le plus récent, celui de 2013 qui définit la nouvelle stratégie de Défense et de sécurité nationale mise en œuvre par la loi de programmation militaire 2014-2019. Cette loi conjugue « la volonté de maintenir un niveau d'ambition élevé, adapté à ces besoins de sécurité et aux responsabilités internationales de notre pays, avec la nécessité du redressement des finances publiques ⁸² ». Les objectifs de la loi de programmation sont symptomatiques des défis actuels et prennent en considération les évolutions internationales. Ainsi au plan économique, une crise financière internationale a modifié les rapports de forces internationaux et limite particulièrement les marges de manœuvre des États-Unis et de l'Europe, étant donné l'effort majeur de réduction de la dépense et de la dette publiques qu'elle impose. C'est dans ce contexte de restriction budgétaire que le Parlement doit concevoir le financement des interventions extérieures et maintenir un niveau quantitatif et qualitatif suffisant pour les forces opérationnelles françaises.

Sur le plan géopolitique, les inflexions de la politique étrangère des États-Unis conduisent l'Europe à s'impliquer de façon autonome et accrue dans les zones dont la stabilité est un enjeu spécifique pour le continent européen. C'est bien cette logique qui a présidé au déploiement en République Centrafricaine et au Mali, l'Afrique ne faisant pas partie de la sphère d'influence américaine. La problématique de la sécurité sur le continent africain⁸³ est donc au cœur de cette nouvelle doctrine.

Le livre blanc de 2013 fixe également les objectifs des interventions françaises et donne une définition actualisée des opérations extérieures par rapport à celle du projet de loi de révision constitutionnelle de 2008 :

« L'intervention à l'extérieur du territoire national vise, par la projection de capacités militaires, à protéger les ressortissants français et européens, à défendre les intérêts de la France dans le monde et à honorer nos engagements internationaux et nos responsabilités. Elle confère à la sécurité de la France la

⁸¹ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op. cit.*

⁸² Projet de loi relative à la programmation militaire pour les années 2014-2019 et portant diverses dispositions sur la défense et la sécurité nationale, loi n° 2013-1168 (JO n° 294 19 décembre 2013), p. 4.

⁸³ Projet de loi de programmation militaire 2014-2019, *op. cit.*, p. 4.

profondeur stratégique qui lui est indispensable. Elle conforte par là même la crédibilité de la dissuasion ⁸⁴».

Dès lors une nécessaire cohérence, voire une congruence du modèle d'armée avec les missions définies doit être assurée.

Au vu des ces préoccupations, le parlement devrait remplir trois fonctions centrales : la représentation nationale est le garant de la légitimité démocratique indispensable pour que le peuple et l'armée acceptent les sacrifices liés aux opérations. La représentation nationale doit autoriser les dépenses publiques et garantir la légalité de l'opération. Cependant, nous verrons que ces trois fonctions sont remplies *a minima* et qu'il faut s'interroger sur la spécificité des questions militaires avant de revendiquer un pouvoir renforcé du Parlement.

⁸⁴ *Ibid.* p. 8.

« Quel que soit le régime, la fonction de contrôle est celle qui a le moins décliné dans les pays où il y a eu déclin du Parlement. Le caractère envahissant du contrôle apparaît, mais dans les pays où la prépondérance gouvernementale s'est plus ou moins affirmée, c'est à cause même de cette prépondérance que le contrôle parlementaire a pris toute sa valeur ».

André Mathiot, *Institutions politiques comparées : le pouvoir législatif dans les démocraties de type occidental*, 1974.

Chapitre 2 : Le rôle actuel du Parlement dans ses activités de contrôle des interventions extérieures

L'analyse historique du rôle du Parlement témoigne de sa marginalisation mais cette position ne saurait être considérée comme une atteinte aux principes démocratiques. Dénoncer la faiblesse du Parlement dans les affaires militaires constitue le leitmotiv des études portant sur la politique de Défense. Samy Cohen, dans son ouvrage sur le processus de décision dans le domaine de la Défense, conclut à « l'effacement du Parlement ⁸⁵ ». S'en tenir à ce constat, c'est là que réside l'insuffisance. Nous soutenons plutôt que la place du Parlement doit relever d'un principe de réalisme en adéquation avec l'esprit de la Ve République. Les exigences singulières de la Défense nationale ne sauraient mettre sur un pied d'égalité le Parlement et l'Exécutif, étant entendu que la France n'a pas la même histoire militaire que l'Allemagne par exemple. L'expérience du régime de Vichy ne suffirait pas à exiger une mise à l'écart totale de l'Exécutif lorsque celui-ci se confond avec le pouvoir militaire. Ce principe de réalité est au cœur de la logique institutionnelle actuelle (I). Il convient d'étudier les mécanismes de contrôle parlementaire des opérations extérieures depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Nous nous intéresserons à ce titre aux modalités du contrôle, l'information parlementaire (II) et le contrôle budgétaire (III), afin de dégager la juste place qui peut être accordée aux assemblées dans le respect des mécanismes institutionnels de la Ve République et du caractère particulier de la matière contrôlée.

⁸⁵ Cohen Samy (1994), *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République*, Paris, Fayard, p. 262.

Section I : L'instauration d'un contrôle parlementaire plus étroit par la modification du droit et de la pratique

En 1964, Michel Ameller, estimait que « c'est à l'étendue de leur moyen de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires ⁸⁶ ». Les prérogatives nouvelles accordées au Parlement constituent sans doute une embellie de la fonction de contrôle. Qualifier les apports de la révision constitutionnelle de 2008 de « cosmétiques » serait occulter les avancées significatives du contrôle parlementaire. Il ne s'agit pas non plus d'un rééquilibrage égal des rapports institutionnels, la balance pesant toujours en faveur de l'Exécutif. Nous préférons évoquer une réforme qui a donné au Parlement les moyens techniques et juridiques pour appliquer des prérogatives qui lui étaient, pour la plupart, déjà dévolues mais peu mises en pratique. Il aura fallu attendre la révision de 2008 pour que le pouvoir de contrôle du Parlement soit reconnu dans les textes et notamment par l'article 24 de la Constitution qui dispose : « Le Parlement contrôle l'action du gouvernement ».

Le Parlement doit être conçu comme un appui de l'Exécutif et non comme une chambre d'enregistrement de ses décisions (A). Les apports de la révision constitutionnelle ne sont pas non plus symboliques. En dehors de l'hypothèse de changement de Constitution, ils ne conféreront jamais un rôle de premier plan au Parlement mais ils contribuent à le restituer dans sa fonction (B). Il convient également d'ébranler le postulat d'une incompatibilité entre le caractère public des travaux du Parlement et la discrétion attachée à la matière militaire (C).

A. La prééminence de l'Exécutif sur les questions de Défense ne saurait en faire un domaine à sa totale discrétion

1- Une tendance internationale au renforcement du contrôle parlementaire de l'emploi des forces armées

Une démarche comparative doit être entreprise afin de dresser l'état du contrôle parlementaire dans les pays voisins, tout en gardant à l'esprit qu'un modèle

⁸⁶ Ameller Michel (1964), *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, p. 9.

est essentiellement fondé sur son histoire militaire et les traditions de neutralité ou d'engagement du pays. On ne saurait trouver dans un modèle national une prescription de bonnes méthodes à reproduire car, le système institutionnel d'un pays est trop spécifiquement national et singulier. « Il n'en demeure pas moins que les solutions retenues par d'autres États peuvent servir de guide pour évaluer la portée des développements constatés en France⁸⁷ ». Selon le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées⁸⁸, « dans la plupart des démocraties, l'organe exécutif prend la décision d'envoyer des troupes à l'étranger avec l'approbation du Parlement, qui peut être donnée avant ou après le déploiement. Cependant, même dans les pays où l'approbation du Parlement n'est pas nécessaire avant le déploiement initial des troupes, l'Exécutif se consulte généralement avec le Parlement afin de s'assurer que celui-ci autorisera la mission et allouera les fonds nécessaires⁸⁹ ».

L'idée d'un renforcement du contrôle parlementaire s'est développée non pas au niveau national mais sous l'influence d'organisations internationales et au gré des leçons tirées de certaines crises. Une théorie est venue galvaniser la prise de conscience de l'association effective du Parlement, celle de la « paix démocratique⁹⁰ ». L'intervention du Parlement est appréhendée comme un garde fou de la tendance belliqueuse de l'Exécutif. Associer plus étroitement le Parlement serait un remède à la décision impulsive et conjoncturelle et « un facteur de prévention des conflits internationaux⁹¹ ».

C'est sous l'influence de cette approche que des constitutions dans les États d'Europe de l'Est, favorisant le rôle central des assemblées pour l'envoi des troupes à l'étranger ont été adoptées. Ainsi, un pouvoir d'autorisation préalable a été conféré au Parlement Bulgare, aux termes de l'article 84 § 11 de la Constitution. La même logique a été instaurée en Roumanie par l'article 92 § 2. Le paradigme du renforcement

⁸⁷ Ailincăi Mihaela. *op. cit.*, p. 5.

⁸⁸ Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. À cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Théorie déjà présente dans le *Projet de paix perpétuelle* (1795) de Kant, selon laquelle la démocratie est facteur de paix.

⁹¹ Ailincăi Mihaela, *op. cit.*, p. 3.

du contrôle parlementaire est incarné par le système allemand. L'Allemagne est un cas paroxystique de contrôle parlementaire fort, en raison de sa volonté de réduire la position de l'Exécutif liée à son histoire. Dans sa décision du 12 juillet 1994, la cour constitutionnelle allemande a qualifiée la Bundeswehr « d'armée du Parlement » : « L'approbation préalable par le Bundestag d'une intervention armée s'est ainsi trouvé érigée en principe constitutionnel (...) autoriser ou rejeter à la majorité simple une mission en cours ou imminente décidé par le gouvernement ⁹²».

Face à ces avancées constitutionnelles dans les autres démocraties occidentales, la France se devait de s'aligner sur cette tendance au renforcement. Le Parlement ne devait plus se cantonner à être la chambre d'enregistrement des décisions de l'Exécutif.

2- Vers un contrôle parlementaire effectif

Au delà de la lettre de la Constitution, les prérogatives du Parlement paraissaient insuffisamment mises en œuvre. Si le terme de « déficit démocratique » est trop fort, on peut cependant affirmer que les dispositions constitutionnelles étaient ineffectives avant la révision de 2008. Certains silences de la Constitution sont comblés par d'autres sources textuelles. En effet, la France est le seul pays à disposer d'un Livre blanc et d'une loi de programmation militaire donnant des directives plus en phase avec les enjeux actuels de la Défense. Cependant, le Parlement ne se voyait pas conférer de pouvoir décisionnel *de facto*. Seul le vote lors de la Guerre du Golfe en 1991 a fait intervenir *a priori* le Parlement mais il s'agissait d'un dispositif exceptionnel et annonciateur des renforcements à venir.

Ainsi, plusieurs propositions tendant à atténuer les lacunes du contrôle démocratique des opérations extérieures ont été avancées par des parlementaires, ainsi que par le Comité Vedel. Cette dernière, datant du 15 février 1993, envisageait d'instaurer une déclaration du gouvernement au Parlement, au plus tard, huit jours après le déclenchement d'une opération mais il n'était toujours pas question d'une consultation du Parlement. Il s'agissait d'un simple renforcement de l'information parlementaire⁹³. Ce sera finalement le Comité Balladur qui proposera une série de

⁹² Lamy François, *op. cit.*, p. 40.

⁹³ Lamy François, *op. cit.*, p. 60.

réformes plus complètes touchant à tous les domaines du contrôle parlementaire, jadis insuffisamment mis en œuvre. Ces propositions sont à l'origine de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont nous exposerons les apports et les limites.

B- La reconnaissance textuelle d'une intervention *a posteriori* du Parlement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en modifiant l'article 35, a introduit deux mécanismes d'association du Parlement : un pouvoir d'information renforcé et une autorisation de prolongation *ex post*. Ces deux apports seront étudiés en premier chef. En outre, l'article 35 confère historiquement au Parlement le pouvoir d'autoriser la déclaration de guerre. Il convient de rappeler cette prérogative quand bien même nous étudierons la caducité de cette disposition dans le chapitre 3.

1. Un pouvoir d'autorisation *a posteriori*

a. Le refus d'une autorisation parlementaire préalable : une acceptation implicite de la prééminence de l'Exécutif?

La rédaction du nouvel article 35 alinéa 3 s'inscrit dans une démarche de compromis républicain qui allie respect de l'esprit de la Ve République et principe de réalisme. En effet, cet alinéa indique que « Lorsque la durée d'une intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement ». Le Parlement se voit ainsi reconnaître, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, un pouvoir d'approbation *ex post* des interventions militaires à l'étranger. L'article prévoit également qu'en cas de désaccord avec le Sénat, la chambre basse décide en dernier ressort.

Le modèle français se distingue de celui des autres Etats européens. L'intervention *ex ante* est refusée au Parlement français contrairement à l'Espagne, à l'Autriche et à la Finlande, où le Parlement s'est vu reconnaître un pouvoir d'autorisation préalable par voie législative. Un tel pouvoir existe *de facto* en Italie et aux Pays-Bas⁹⁴. Cependant, la situation du Parlement britannique est encore plus subordonnée à l'Exécutif, la Chambre des Communes ne disposant d'aucune

⁹⁴ Ailincăi Mihaela. op. cit., p. 15.

prérogative pour autoriser ou empêcher le déploiement des troupes. Les arguments à l'encontre d'une action *a priori* reposent sur des logiques que nous approfondirons plus loin à savoir, le souci de discrétion, de rapidité de la décision et de célérité de l'intervention, théoriquement incompatible avec la consultation des assemblées. C'est en raison de ces arguments en faveur du maintien de la prééminence de l'Exécutif que les amendements qui proposaient un pouvoir d'autorisation préalable ont été évincés lors des débats précédant l'adoption de la révision constitutionnelle. En refusant ce pouvoir d'autorisation préalable, le Parlement se trouve pris dans un piège politico-institutionnel. Le débat a été posé en des termes identiques au Royaume Uni, ce qui prouve que l'argumentaire français en faveur de la prééminence de l'Exécutif n'est pas isolé. « C'est principalement la question de l'efficacité opérationnelle et de la réactivité du processus décisionnel britannique qui est mis en avant par les thuriféraires du maintien en l'état de la prérogative royale et du système actuel, quand les réformateurs mettent l'accent sur les problèmes de légitimité et d'irresponsabilité du système actuel ⁹⁵ ». *Les guerres de Blair, Ce n'était pas en notre nom*, les titres des principaux ouvrages dénonçant le processus décisionnel de la guerre en Irak mettent l'accent sur le problème de la « dérive monarchique ou présidentielle » de la décision d'employer la force.

Certaines expériences étrangères montrent que les logiques qui fondent ces critiques ne sont pas de tels obstacles à l'efficacité opérationnelle. Par exemple, le Congrès américain a le pouvoir de déclarer la guerre en vertu de l'article 1 section 1 de la Constitution de 1787. Suite à l'engagement en Corée et au Vietnam de façon unilatérale sans déclaration de guerre et donc sans intervention de la représentation nationale, le Congrès adopta le *War Power Resolution Act* de 1973. Ce texte vise à tempérer le monopole de l'Exécutif en soumettant le déploiement des troupes américaines à un contrôle parlementaire resserré et à une autorisation préalable. « Le Président doit prendre toute mesure pour consulter le Congrès avant d'engager les troupes, en l'absence de déclaration de guerre, il doit rendre compte aux deux chambres, sous 48h de l'objectif recherché, de son ampleur et de sa durée ⁹⁶ ». Le texte prévoit également de mettre un terme au déploiement sous 60 jours à moins que le Congrès n'ait explicitement autorisé l'emploi de la force ou que les troupes soient soumises à une attaque. Le Congrès américain dispose donc d'un véritable pouvoir

⁹⁵ Etude de l'IRSEM, *op. cit.*, p. 103.

⁹⁶ Lamy François, *op. cit.*, p. 45.

décisionnel *a priori* là où le Parlement français ne possède qu'une prérogative d'approbation *a posteriori*, que certaines critiques qualifient « d'ornementale ». Toutefois l'intervention en Irak a suscité un nouveau débat sur le rôle du Congrès, car le déploiement des troupes ne saurait se faire sur le seul fondement d'une norme nationale. En l'espèce G.W. Bush avait enclenché l'opération *Iraqi Freedom* en 2003 sans l'aval du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le Congrès a donc adopté le *War Power Consultation Act* de 2009 qui revendique une consultation du Congrès.

Il convient ensuite de discuter le délai à partir duquel l'autorisation parlementaire peut s'exercer. L'article 35 alinéa 3 dispose que le vote intervient lorsque l'opération dure plus de quatre mois. Or, la date à partir de laquelle le délai commence à courir n'est pas précisée. S'agit-il de la date à laquelle le gouvernement informe le Parlement conformément à l'article 35 alinéa 2⁹⁷? Il peut aussi s'agir de la date de la résolution votée par le Conseil de sécurité de l'ONU. La date pourrait également correspondre au jour où les premières troupes sont déployées sur le théâtre d'opération, ce qui correspondrait à la vision américaine du début de guerre, c'est à dire les premières 'boots on the ground'. Il pourrait enfin s'agir de la période à partir de laquelle l'Exécutif a pris sa décision définitive. En réalité, ce délais de quatre mois est très peu contraignant. La lettre de la Constitution n'a pas été systématiquement appliquée de façon rigide. Ainsi l'autorisation de prolongation de l'opération en Afghanistan a été votée après six mois de déploiement. *A contrario*, le vote de prolongation en Centrafrique du 25 février 2014 est intervenu seulement deux mois et demi après le début de l'opération Sangaris, en raison du calendrier parlementaire et de l'interruption liée aux élections municipales. La Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées, Madame Adam⁹⁸, voit dans la précocité de ce vote un signe de renforcement du rôle du Parlement puisqu'il est presque amené à se prononcer d'emblée, dès le début de l'opération. Le plus souvent, ces votes relèvent plus d'un principe d'Union nationale que d'une véritable opinion politique, afin de ne pas entraver le travail des militaires déjà sur le terrain et de faire preuve de cohérence aux yeux de la communauté internationale. Le vote du 25 février 2014 a donné lieu à un véritable consensus républicain car la prolongation a été votée à l'Assemblée

⁹⁷ Le mécanisme de l'article 35 aliéna 2 sera expliqué dans la partie sur l'information parlementaire.

⁹⁸ Entretien avec Madame Patricia Adam, Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Paris, 26 février 2014.

nationale à 428 voix pour et 14 voix contre⁹⁹, 327 voix pour et trois voix contre au Sénat.

Lors des débats sur l'adoption de la révision, le délai oscillait entre deux et quatre mois. Le Parlement a estimé que deux mois était insuffisants pour rendre compte de l'évolution de la situation et de l'atteinte des objectifs. Un délai plus court, comme les quinze jours proposés par le groupe SRC, aurait sans doute permis de renoncer à une opération décidée par l'Exécutif en cas de désaccord du Parlement¹⁰⁰. Le consensus s'est arrêté sur quatre mois car une durée plus longue aurait fait craindre des risques d'enlisement ou de complication de retrait en cas de vote contraire du Parlement. Comme le précisait le Président de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale en fonction en 2008, M. Guy Teissier, dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle : « On peut dès lors considérer qu'un délai ramené à quatre mois permettrait de concilier la souplesse nécessaire d'action pour le Gouvernement, tout en laissant au Parlement le soin d'intervenir au moment même où il s'agit de savoir si l'intervention de nos forces va s'inscrire dans la durée. Ce délai correspond d'ailleurs le plus souvent à celui de la relève des troupes initialement engagées sur un théâtre d'opérations¹⁰¹ ». D'un point de vue plus technique, cette période est relativement courte pour permettre de véritables résultats. En effet, la stabilisation d'un pays comme le Mali ou la Centrafrique nécessite des années. Dresser un bilan partiel de l'intervention au bout de quelques mois risquerait d'aboutir à des constats d'échec fréquents et les parlementaires seraient plus critiques du travail mené sur le terrain par nos armées. Ce délai minimal laisse penser que cette disposition ne bouleversera pas les projets de l'Exécutif puisque contrôler une opération à ses prémisses incite à vouloir la laisser se dérouler et porter ses fruits. Ce délai est beaucoup plus long que celui prévu dans d'autres États. « Par exemple en Allemagne, le Gouvernement fédéral peut agir seul en cas d'urgence, mais il doit requérir sans délai l'approbation du Parlement. L'article 43 § 4 de la Constitution tchèque admet que l'Exécutif puisse également se dispenser de l'autorisation du Parlement dans certaines hypothèses, mais seulement pour une période de soixante jours¹⁰² ».

⁹⁹ Compte rendu de la séance du 25 février 2014 de l'Assemblée Nationale.

¹⁰⁰ Etude de l'IRSEM, *op. cit.*, p. 58.

¹⁰¹ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, *op. cit.*, p.14.

¹⁰² Ailincăi Mihaela, *op. cit.*, p.15.

Cela nous amène à la deuxième remarque concernant cette disposition. Le délai d'intervention du Parlement français est suffisamment long pour que le retrait des troupes soit difficile à envisager sans remettre en cause la légitimité de l'opération depuis le premier jour et sans écorner la crédibilité de la France sur la scène internationale. Il convient donc de s'interroger sur l'effectivité d'une telle disposition.

b- Une capitulation du droit devant le fait accompli ?

La révision de l'article 35 est généralement admise comme un progrès notable du point de vue de l'association du Parlement à la politique de Défense par les juristes et les parlementaires. Cependant, il faut questionner l'effectivité d'une telle disposition. Deux aspects nous ont particulièrement interpellé.

Tout d'abord, le fait que le vote du Parlement intervienne en aval de l'opération laisserait penser qu'il s'agit d'une simple validation automatique et que le Parlement ne serait que la chambre d'enregistrement de la volonté de l'Exécutif. La sentence du Professeur Chapus concernant la responsabilité administrative peut être transposée au problème qui nous intéresse : « C'est la capitulation du droit devant le fait accompli ». Il serait inapproprié de parler de « pouvoir symbolique¹⁰³ ». Cela reviendrait à rendre l'autorisation parlementaire accessoire. Il est vrai cependant que l'article 35 alinéa 3 ne confère pas de pouvoir décisionnel *de facto*. Cette disposition fonctionne concomitamment avec la logique du fait majoritaire qui conduit à ce que les assemblées votent en soutien à la décision de l'Exécutif et démontrent une certaine loyauté pour ne pas créer de crise institutionnelle. Certains parlementaires eux-mêmes reconnaissent que cette disposition est peu contraignante¹⁰⁴. Son objet n'est pas de sanctionner ou de réorienter la politique de Défense mais d'apporter un soutien démocratique et une légitimité à l'opération. Il s'agit également de créer un débat public lors duquel les opinions et les critiques peuvent s'exprimer et avertir l'Exécutif des risques d'enlisement ou de désapprobation populaire. Le vote de la prolongation peut difficilement se concevoir comme ayant la même vigueur qu'une motion de censure. La motion de censure n'est d'ailleurs pas adaptée à l'engagement des forces armées. En théorie, rien n'empêche qu'une motion de censure spontanée (article 49

¹⁰³ Ailincăi Mihaela, p.1.

¹⁰⁴ En référence à ma conversation avec le député du Haut Rhin, Francis Hillmeyer, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale.

alinéa 2 de la Constitution) soit adoptée pour déclencher un débat sur une intervention extérieure, surtout depuis la révision du 4 août 1995 qui a assoupli les modalités de dépôt. Cependant, ce dispositif ne permet pas un contrôle fin et ne permet pas de prendre en compte tous les paramètres informationnels requis. Le Parlement serait amené à se prononcer de façon manichéenne en rejetant ou approuvant la déclaration de politique générale. « Dans l'histoire constitutionnelle française un seul Gouvernement a été renversé du fait de sa politique militaire : il s'agit du Gouvernement de Jules Ferry, révoqué le 30 mars 1885 à cause du désastre que fut l'intervention des forces françaises dans le Golfe du Tonkin ¹⁰⁵ ». Si aucun gouvernement n'a été renversé pour ce motif, le levier de la motion de censure a déjà été utilisée pour marquer le mécontentement du Parlement face à sa marginalisation. Suite à l'annonce du renforcement des effectifs en Afghanistan par le Président Sarkozy, l'opposition déposa une motion de censure contre le gouvernement défendue par le Premier secrétaire du Parti socialiste le 8 avril 2008. François Hollande avait alors porter son discours à la fois sur l'engagement en Afghanistan, et sur le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, en faisant dans les deux cas un enjeu politique du contrôle parlementaire de la Défense : « Il n'appartient pas au Président de la République de décider seul de notre politique étrangère et de défense. Le domaine réservé, qui n'a d'ailleurs jamais été reconnu dans la Constitution, ne peut pas être le domaine exclusif d'un seul. Et on ne peut pas apprendre, quand on est parlementaire de la majorité et *a fortiori* de l'opposition, la création d'une base navale permanente à Abu-Dhabi en regardant la télévision française! ¹⁰⁶ ». Malgré ces tentatives, le *statu quo* confirme que le Parlement n'a pas vocation à avoir le dernier mot sur la conduite opérationnelle car ce n'est pas son rôle ¹⁰⁷.

Le deuxième problème qui nous intéresse concerne le sens du vote. « Le pouvoir d'approbation ne pourrait en aucun cas être assimilé à un pouvoir de codécision car le Parlement n'est pas habilité à assortir son autorisation de conditions tenant au déroulement futur de la mission en cause. Il est confronté à une simple alternative binaire entre l'approbation ou le refus de prolonger l'intervention des

¹⁰⁵ Ailincăi Mihaela. *op. cit.*, p.11.

¹⁰⁶ Etude de l'IRSEM, *op. cit.*, p.58.

¹⁰⁷ La Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées soutient une argumentation similaire.

forces armées¹⁰⁸ ». A première vue, cette disposition confère un droit de débattre et de voter au Parlement mais ce dernier, pour les raisons que nous venons d'exposer paraît sous contrainte. En effet, peut-on parler de vote quand seule une issue positive est politiquement et techniquement envisageable ? L'article 35 alinéa 3 ne prévoit pas les conséquences d'un vote négatif. L'hypothèse en elle-même est difficilement envisageable. Le problème est d'autant plus accru lorsqu'il s'agit d'un engagement dans une force multinationale ou dans le cadre d'un accord de défense. Le Président de la République étant le garant du respect des traités, il est difficilement envisageable que le Parlement s'oppose à la prolongation de la mission, sauf à créer un conflit entre la légalité internationale et la légalité interne. Le ministre de la Défense l'a d'ailleurs reconnu au cours du débat sur la prolongation de l'intervention française en Afghanistan, lorsqu'il a souligné qu'il n'est pas possible de « parler de retrait quand la France est membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, et qu'elle a voté chacune des résolutions du Conseil depuis 2001¹⁰⁹ ». Si le retrait est impensable en termes politiques, il l'est encore moins d'un point de vue technique. Le rapatriement du matériel projeté prendrait plusieurs mois. Le démontage des camps serait tout aussi long. C'est principalement ce registre d'arguments qui a été avancé lors du débat du 25 février 2014 à l'Assemblée nationale sur la Centrafrique. Le retrait des troupes françaises en plein milieu d'un mandat conduirait à une dégradation de la stabilité du pays, au retour des massacres interreligieux et à la nullité de l'intervention. L'interruption de l'opération ne serait envisageable qu'en cas d'échec patent, de véritable débâcle. Le délai de quatre mois est insuffisant pour dresser ce type de constat. De plus, l'article 35 alinéa 3 n'a vocation à s'appliquer qu'une seule fois pour chaque opération. L'autorisation serait donc définitive. Cependant, certaines circonstances peuvent amener le Parlement à se prononcer deux fois pour le même théâtre d'opérations si une nouvelle opération est lancée. C'est le cas de la Centrafrique où la première opération Boali lancée en 2002 a été prolongée le 28 janvier 2009, puis l'opération Sangaris lancée le 5 décembre 2013 a été prolongée le 25 février 2014. Contre l'argument qui voudrait que le rôle du Parlement soit secondaire et que, une fois le vote acquis, l'Exécutif puisse changer la conduite des opérations, la Centrafrique témoigne d'une certaine continuité opérationnelle.

¹⁰⁸ Ailincăi Mihaela, *op. cit.*, p15

¹⁰⁹ *Ibid*, p.19

Cependant, une littérature sur la tendance à l'indiscipline des parlements européens se développe et vient suggérer que l'obéissance parlementaire n'est pas systématique. La difficile autorisation donnée par les Communes à Tony Blair pour la guerre en Irak en est l'un des premiers exemples empiriques. La question de la discipline parlementaire est particulièrement intéressante en matière de défense étant donné la faiblesse des clivages partisans sur le sujet. Ces sujets font appel à un vote de conscience plus qu'à une consigne de vote partisan¹¹⁰.

2-Quels critères pour la prolongation ?

L'article 35 révisé n'indique pas la durée de reconduction de l'opération. Comme l'indique le Livre blanc de 2008 : « Afin de respecter le principe de séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les conditions et modalités opérationnelles d'engagement de nos forces resteront du seul ressort du chef de l'État et du Gouvernement ». La question se pose d'autant plus pour les théâtres sur lesquels nous sommes présent depuis plusieurs années et qui ont fait l'objet d'un vote du Parlement en application de la révision de 2008. C'est le cas de la RCA, de la Côte d'Ivoire, du Liban, du Kosovo et du Tchad qui ont été prolongées par le vote du 28 janvier 2009. La Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées ne saurait expliquer cet oubli : « Mais il y a une étrangeté, c'est que une fois que le Parlement autorise la prolongation, il n'y a pas de durée déterminée¹¹¹ ».

Les débats parlementaires sur la prolongation en RCA font état d'une prise de conscience de la durée probable de l'opération Sangaris. Or, l'armée française est en Centrafrique depuis 2002. Les débats sur la durée et l'enlisement sont donc en quelque sorte hypocrites et stériles. Une intervention militaire suppose des années voire des décennies de maintien de la paix, de reconstruction, de formation des corps de force locaux, de stabilisation de la situation politique. Le Parlement, s'il est le lieu du débat public, devrait rompre avec la stratégie d'affichage politique qui annonce souvent des opérations courtes et rapides. Une intervention est fondée sur une stratégie à long terme et non sur une tactique.

Les critères pour la prolongation répondent à un souci de cohérence de la position française sur la scène internationale. Ils sont également contraints par un

¹¹⁰ Etude de l'IRSEM, *op. cit.*, p. 22.

¹¹¹ Entretien avec Madame Patricia Adam, *op. cit.*

certain réalisme des conséquences qu'un vote négatif pourrait avoir et par le temps nécessaire pour que ces objectifs opérationnels soient atteints. Un premier élément d'appréciation se trouve donc naturellement dans la définition géographique des menaces¹¹². Mais le Livre blanc de 2008 a aussi appelé à une sélectivité dans nos engagements extérieurs, en retenant plusieurs principes directeurs : le caractère grave et sérieux de la menace contre la sécurité nationale ou internationale, la capacité militaire française et le matériel projetable disponible qui est souvent un obstacle au lancement d'une nouvelle opération. Non détaché des contraintes techniques, il faut également prendre en compte les contraintes budgétaires dans la prolongation, aussi bien les coûts de fonctionnement que les dépenses de personnels.

3-Un pouvoir de débattre *in medias res*

Le silence de la Constitution sur le sujet évoqué précédemment donne toute sa vigueur aux autres sources textuelles. Cette insuffisance peut être comblée au regard des dispositions prévues dans les Livres Blancs et les lois de programmation militaire (LPM). A la lecture de la LPM de 2014-2019, on constate que le Parlement se prononce à plusieurs reprises sur une même opération en vertu des dispositions de l'article 35 alinéa 3. Une solution à la question de la durée de la prolongation pourrait être apportée par l'article 4 de la LPM de 2014-2019¹¹³ qui dispose : « Les opérations extérieures en cours font, chaque année, l'objet d'un débat au Parlement. Le Gouvernement communique, préalablement à ce débat, aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours ». Les modalités d'organisation de ce débat restent à définir et ne le seront pas avant la soutenance de ce mémoire. Cependant, on peut déjà préciser qu'il s'agit simplement d'un pouvoir de débattre et qu'il est conditionné au renforcement informationnel du Parlement. Il n'y a donc pas de nouveau vote sur le prolongement ou non. Néanmoins, cela contribue au débat public et permet un contrôle parlementaire plus régulier des opérations en cours qui ne se limite pas au seul cadre prévu par la Constitution.

¹¹² Gosselin, Philippe, *op. cit.*

¹¹³ A jour au 1^{er} janvier 2014.

C- Associer le Parlement sans pour autant nuire à la cohérence du processus décisionnel

Aborder avec lucidité le débat sur la revalorisation du contrôle parlementaire conduit à s'interroger sur l'équilibre entre la transparence démocratique induite par le Parlement et l'exigence de discrétion voire de secret lié à la matière militaire. Ces deux sphères, *a priori* incompatibles, sont en réalité articulées par des mécanismes particuliers.

1- Concilier intervention parlementaire et efficacité décisionnelle

Plusieurs arguments sont avancés pour maintenir le *statu quo* et écarter le Parlement du processus décisionnel. Conférer au Parlement un droit de regard sur les interventions extérieures réduirait la marge de manœuvre de l'Exécutif¹¹⁴. Or, nous avons vu que les dispositions constitutionnelles n'entravent en rien la prééminence de l'Exécutif et que le Parlement ne joue qu'un rôle de soutien démocratique.

L'autre argument avancé à l'encontre d'un rééquilibrage institutionnel est lié au rythme de l'action. Il s'agit aussi bien de la rapidité de la décision que de la célérité du déploiement des troupes. Une consultation parlementaire serait nécessairement chronophage¹¹⁵. « S'il n'est pas totalement infondé de soutenir que les procédures parlementaires sont parfois lentes, il serait hâtif d'en conclure qu'une consultation des assemblées se heurterait à la célérité qui justifie la prééminence de l'Exécutif. L'organisation des débats par les règlements du Sénat et de l'Assemblée nationale se caractérise justement par une limitation du temps de parole¹¹⁶ ». D'un point de vue purement militaire, les interventions extérieures nécessitent un temps de préparation de plusieurs mois tant pour le matériel que pour la mise en condition avant projection (MCP) du personnel. L'argument du temps est donc peu crédible. En quoi la confrontation des idées serait-elle contraire à l'efficacité de la chaîne de décision ? La Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées reconnaît le caractère décisif de la prééminence de l'Exécutif quand il s'agit de situations urgentes comme l'arrêt des massacres en RCA : « Heureusement que

¹¹⁴ Lamy François, *op. cit.*, p.35.

¹¹⁵ Ailincăi Mihaela. *op. cit.*, p.13.

¹¹⁶ Lamy François, *op. cit.*, p.35.

seul le Président et le conseil de défense prennent la décision, parce qu'ils sont le plus à même et que la décision est prise en temps et en heure. Donc le système institutionnel permet l'efficacité de l'intervention et il n'est pas envisageable d'associer le Parlement au processus décisionnel. D'ailleurs ce n'est pas son rôle ¹¹⁷».

2- Concilier transparence démocratique et confidentialité opérationnelle

La deuxième série d'arguments se fonde sur le caractère secret de certaines opérations protégées par l'article 413-9 du code pénal¹¹⁸. Le secret de la Défense nationale était qualifié par le Conseil d'État en 1995 d'« angle mort » de la transparence¹¹⁹. Guy Carcassonne y voyait alors un « abus de la démocratie¹²⁰ ». Il s'agit de questionner dans quelles mesures et sous quelles conditions associer le Parlement dans un souci de protection de la confidentialité de l'opération et de la sécurité des personnels engagés. « L'opposabilité du secret au Parlement par le pouvoir exécutif a toujours posé question du fait de la contradiction entre la nature du secret et le lieu de débat public et démocratique qu'est le Parlement¹²¹ ». Des compromis institutionnels peuvent être trouvés pour ne pas écarter le Parlement malgré la spécificité de la matière contrôlée. Cette particularité n'est pas toujours acceptée au sein même des parlementaires, en témoigne le désaccord entre le rapporteur de l'UMP de la Commission de la Défense et le rapporteur UMP de la Commission des Lois au moment de l'examen de la LPM en juin 2009. Ce dernier critiquait les dispositions du projet relatives au secret défense au nom de la protection

¹¹⁷ Entretien avec Madame Patricia Adam, *op.cit.*

¹¹⁸ Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès.

Peuvent faire l'objet de telles mesures les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers dont la divulgation ou auxquels l'accès est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale.

Les niveaux de classification des procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret de la défense nationale et les autorités chargées de définir les modalités selon lesquelles est organisée leur protection sont déterminés par décret en Conseil d'Etat.

¹¹⁹ Conseil d'Etat (1995), *Rapport public*, Paris, La Documentation Française.

¹²⁰ Guillaume Marc (2001), « Parlement et secret », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°97, p.1.

¹²¹ *Ibid*, p.7.

des libertés fondamentales quand son collègue de la Défense mettait en avant les impératifs de protection de l'armée¹²².

En premier lieu, des modalités d'information peuvent être mise en place en dérogation aux canaux d'information parlementaires de droit commun. La mise en place d'un modèle de commission d'enquête ou de formation restreinte des assemblées peut être envisagée afin de préserver le secret. Ce souci de discrétion est un obstacle non négligeable à l'association du Parlement mais il n'est pas incontournable, en témoignent les dispositions de l'article 33 alinéa 2 de la Constitution de 1958 qui prévoit que « Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres¹²³ ». Ce dispositif pourrait être utilisé dans l'hypothèse d'une consultation du Parlement sur une opération sensible.

Une deuxième voie envisageable est celle des commissions d'enquête parlementaires. Ce système est déjà utilisé en Allemagne en vertu de l'article 45 de la loi fondamentale. Ce dispositif ressemble à ce que prévoit l'article 5 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée dont elles sont les seules juges et pour une durée de six mois, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. Tous les renseignements de nature à faciliter leurs investigations doivent être fournis à l'exception de ceux qui revêtent un caractère secret et concernant la Défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat¹²⁴. Il faudrait préciser le degré de confidentialité des documents à transmettre et les conditions d'audition des militaires en activité. Si la recherche de la transparence est fondamentale dans une démocratie, le personnel engagé en opération doit être protégé. L'article 7 de la loi de programmation militaire 2014-2019 confirme le cadre de diffusion des informations opérationnelles aux parlementaires : « La mission des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et les pouvoirs mentionnés au premier alinéa du présent article ne peuvent ni s'exercer auprès des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au

¹²² Etude de l'IRSEM, *op. cit.*, p. 44.

¹²³ Ailincăi Mihaela, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁴ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op. cit.*

fonctionnement des assemblées parlementaires ni porter sur les sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ».

Le pouvoir d'information du Parlement est donc restreint par ces hypothèses de secret. Dans la même visée, l'article 35 alinéa 2 cloisonne l'étendue des renseignements que le Gouvernement doit communiquer à la représentation nationale. Seuls les objectifs poursuivis et non pas la nature exacte de l'opération doivent être communiqués préalablement aux assemblées. Ceci témoigne bien de la méfiance à l'égard de la transparence démocratique induite par la publicité parlementaire. Mais soutenir une telle argumentation serait oublier qu'il existe des dispositifs d'information adaptés à des procédures secrètes telle qu'une réunion de la commission en charge de la Défense nationale de chaque assemblée à huit clos ou encore l'habilitation *ès qualités* de certains parlementaires pouvant ainsi accéder à des informations confidentielles¹²⁵.

Le caractère parcellaire de l'information du Parlement est justifié par la confidentialité de certaines informations dont la divulgation nuirait à la réussite d'une opération. Cependant, il serait réducteur d'utiliser ce constat comme fondement de la marginalisation du Parlement. Des procédures adaptées permettent de concilier efficacité opérationnelle et exigence démocratique sans nuire à la prééminence de l'Exécutif. Mihaela Ailincăi¹²⁶ cite le Professeur Gohin qui souligne que, « dans la recherche d'un [...] compromis [...] entre efficacité opérationnelle et légitimité démocratique, la nouvelle mouture de l'article 35 suffit amplement ¹²⁷ ».

Après avoir exposé les procédures spéciales d'information parlementaire propres à la matière militaire, il convient de développer le droit à l'information du Parlement de façon plus générale.

Section II : L'information parlementaire : une condition essentielle à la crédibilité du contrôle

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère au Parlement un droit à l'information renforcé sur les interventions extérieures (A). Cette information est le

¹²⁵ Ailincăi Mihaela, *op. cit.*, p.9.

¹²⁶ Professeure de Droit public, Faculté de Droit, Université Grenoble-Alpes, membre du Centre d'Etudes sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE)

¹²⁷ Ailincăi Mihaela. *op. cit.*, p.4.

préalable indispensable pour penser le bon fonctionnement du pouvoir d'autorisation parlementaire prévu par l'article 35 alinéa 3 (B). D'autres propositions d'amélioration des modalités d'information parlementaire peuvent être énoncées afin de poursuivre l'effort amorcé par la révision de 2008 (C).

A. Un droit à l'information renforcé

L'article 35 alinéa 2 ouvre un véritable droit à l'information du Parlement, reprenant ainsi une proposition avortée du comité Vedel. Cette configuration est liée au fait que seul l'Exécutif décide de la conduite des opérations. Le Parlement ne saurait être consulté sur la conduite opérationnelle mais cela ne veut pas dire qu'il doit en être écarté. L'information permet à l'Exécutif de garder la main sur le côté opérationnel tout en se conformant aux exigences démocratiques. Nous verrons que le pouvoir d'information visé à l'article 35 alinéa 2 est renforcé *de jure et de facto*.

Il convient de préciser que l'information parlementaire n'est pas uniquement garantie par cet article. En effet, l'article 88-4 alinéa 1 de la Constitution vise l'information du Parlement pour les projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Ce droit à l'information ne suscite pas de critiques car l'information obligatoire et à bref délai des parlementaires au sujet des opérations envisagées puis décidées ouvre la perspective d'un contrôle parlementaire des missions civiles et militaires de l'Union européenne¹²⁸. Nous nous intéressons donc en premier chef au droit à l'information garanti par l'article 35 alinéa 2 car nous concentrons notre analyse sur le droit interne. De plus, cet article a fait l'objet de la révision constitutionnelle dont nous ambitionnons de dégager les apports.

1- Un pouvoir de débattre nourri par un droit à l'information renforcé

Aux termes de l'article 35 alinéa 2 de la Constitution : « 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 ». La nouvelle rédaction de l'article 35 alinéa 2 restitue le Parlement dans sa

¹²⁸ Ailincăi Mihaela. *op. cit.*, p. 8

fonction, à savoir le contrôle. Ce dernier s'exerce notamment à travers le pouvoir de débattre car susciter un débat public et exposer des opinions divergentes constituent le cœur de la fonction des assemblées.

a. Une information ab initio

Il convient de discuter le moment où ce droit à l'information peut s'exercer. Le gouvernement a l'obligation d'informer le Parlement au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Ce délai place donc l'information parlementaire au début de l'intervention. Des réserves peuvent être émises car ce délai est à la croisée d'une information trop tardive étant donné qu'il place le Parlement devant le fait accompli et d'une information trop précoce. Le mécanisme de l'article 35 alinéa 2 est en lui-même peu contestable étant donné que le rôle du Parlement n'est pas de prescrire une stratégie à l'Exécutif. La Constitution lui confère un pouvoir d'approbation mais pas de décision ni d'obstruction. Rien ne peut empêcher l'Exécutif de déployer les troupes mais rien ne justifie de qualifier ce dispositif d'antidémocratique.

La deuxième tentation serait de croire que cette disposition relève de l'ordre du symbole et d'un état de fait. Il s'agit d'un délai maximum. Le Parlement peut être informé plus en amont et il est sensé disposer de toutes les informations nécessaires pour voter la prolongation. "Sensé" car il faut bien être conscient que tous les parlementaires n'ont pas le même degré d'information en raison des disparités entre les membres des commissions Défense et Affaires étrangères et les autres parlementaires. Selon une vision fataliste, cette différence devrait aller de soi. A chacun sa spécialité¹²⁹.

Dans le silence de la Constitution, la pratique est venue préciser les modalités d'information, marquant ainsi son renforcement *de facto*. La mise en œuvre du droit à l'information a pris le plus souvent la forme d'une déclaration du gouvernement devant les assemblées. Ce fut le cas pour le Mali. Le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, a reçu le 14 janvier 2013 à Matignon les présidents, les présidents de groupes ainsi que les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense, de l'Assemblée nationale et du Sénat. Une déclaration du gouvernement sur l'engagement des forces françaises au Mali et un débat sur cette déclaration ont été

¹²⁹ Nous développerons davantage cet écart informationnel dans la prochaine sous partie.

organisés à l'Assemblée nationale le 16 janvier 2013¹³⁰. Un dispositif similaire est utilisé au Royaume Uni. L'usage d'une information officielle du Parlement y est fait par le biais d'une déclaration du gouvernement présentant les objectifs et les modalités d'une intervention extérieure. Cette information n'est pas obligatoirement préalable à l'intervention. Cependant, la ressemblance s'arrête ici car cette déclaration peut donner lieu à un vote par la Chambre des Communes contrairement au cas français où le débat n'est suivi d'aucun vote. Ce dispositif a été utilisé par le Premier ministre britannique lors de la déclaration de Thatcher sur la participation des forces britanniques en Irak le 7 septembre 1990.

Contrairement au cas britannique, le dispositif français ne prévoit pas une consultation mais une simple mise en conformité avec la reconnaissance du contrôle parlementaire de l'article 24 de la Constitution depuis 2008. Le Parlement français regretta par exemple que l'information dont il a fait l'objet pour l'intervention en Syrie n'ait été suivie d'aucun vote, contrairement au Parlement britannique qui a rejeté la motion de David Cameron, marquant par là sa réticence à l'intervention. On pourrait penser que ce contrôle a plus de vigueur depuis qu'il est textuellement reconnu. En réalité, ce sont plutôt les modalités du contrôle qui pourraient affermir la place du Parlement plutôt que le texte constitutionnel assez évasif. La majeure partie des instruments d'information ne se voit imposer aucune règle constitutionnelle précise. Le Parlement dispose de moyens étendus pour s'informer dans tous les domaines grâce aux rapports spéciaux des commissions, aux délégations parlementaires, au comité d'évaluation et de contrôle, aux questions orales ou écrites, aux rapports d'application des lois, aux missions d'évaluation et de contrôle, aux visites sur les théâtres d'opération¹³¹. Le cas britannique est une fois encore éclairant sur les modalités de contrôle. Si le gouvernement est réticent à venir s'expliquer devant la Chambre des Communes alors une question orale d'un parlementaire peut provoquer le débat. Elle est appelée *private notice question*. C'est donc la coutume qui a entériné les modalités de mise en œuvre de l'information parlementaire du Parlement britannique.

¹³⁰ Guillauteau, Christophe et Nauche, Philippe (2013), *Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'opération Serval au Mali*, Doc. Assemblée nationale, n°1288, p.33.

¹³¹ Thiers, Eric (2010), « Le pouvoir parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entrave », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134, p.9.

b. Un gage de légitimité des interventions extérieures

L'information, en tant que cœur du contrôle parlementaire, contribue à la légitimation des opérations extérieures. En principe, une information claire et diffusée devrait permettre une compréhension éclairée des opérations extérieures par l'opinion publique. C'est tout l'enjeu de l'association du Parlement, qui par son approbation et son contrôle confère une légitimité démocratique à l'envoi des troupes mais surtout aux objectifs de l'opération dans son ensemble. L'information devrait participer à cette légitimation à condition que cette dernière soit suffisamment transparente et attire l'attention de l'opinion publique. Une communication autour du contrôle devrait être faite pour que le peuple s'approprie l'action du Parlement. Alors le contrôle sortira peut être du rôle secondaire qui lui est assigné à cause de la méconnaissance des citoyens.

2- Une information à la discrétion de l'Exécutif

Des pratiques *praeter et contra legem* participent d'une orientation politique prise par l'Exécutif de porter à la connaissance des parlementaires les informations dont il dispose¹³². Le droit à l'information n'est pas sans limite notamment si on considère que c'est l'Exécutif qui détermine ce qu'il communique au Parlement. De même, les modalités d'information sont pensées pour ne pas entraver les prérogatives de l'Exécutif. Evoquant la fonction de contrôle comme une fonction parlementaire totale, Eric Thiers précise : « L'une des conditions pour répondre à ces espoirs est la capacité pour les assemblées de résister à l'Exécutif, tout en préservant l'esprit de la Ve République qui rejette l'idée d'un harcèlement parlementaire conduisant à l'instabilité ministérielle. Par confort, les gouvernements cherchent naturellement à limiter la portée des contrôles parlementaires¹³³ ». Le champ de l'information se voit donc circonscrit par les limites des prérogatives de l'Exécutif et par les frontières que la discrétion militaire ne peut franchir.

¹³² Guillaume Marc, *op.cit.*, p. 79.

¹³³ Thiers Eric, *op. cit.*, p.2.

a. *Une information parcellaire et un champ d'application restreint ratione materiae*

Le champ d'application est restreint *ratione materiae* par la rédaction de l'article 35. Le choix de l'expression « intervention des forces armées » exclut les opérations impliquant des personnels autres que militaires, comme les missions civiles ou les interventions humanitaires. Selon l'analyse du ministre de la Défense au moment de la révision constitutionnelle, Hervé Morin, en évoquant l'« intervention » et non le « déploiement » des troupes, l'article 35 vise seulement « l'envoi de corps constitués [...] à des fins opérationnelles ». Cela « exclut [...] les échanges de militaires d'états-majors internationaux, qui sont permanents, les exercices [menés] toute l'année sur l'ensemble de la planète » et « les troupes prépositionnées en vertu des accords de défense ¹³⁴ ».

Le champ d'application de l'article 35 est également restreint par le besoin de confidentialité de certaines missions des services de renseignement. Cela paraît tomber sous le sens mais les missions du service action de la DGSE ou encore celles des forces spéciales ne sont pas portées à la connaissance du Parlement.

La zone d'application de cette disposition est également problématique. En effet, l'article 35 mentionne « l'intervention des forces armées à l'étranger » et non « à l'extérieur du territoire de la République » comme le proposait le comité Vedel et le comité Balladur. Le droit d'information du Parlement ne s'exercerait donc pas automatiquement pour des missions impliquant le déplacement d'aéronefs dans les espaces internationaux ou encore les déplacements des bâtiments de la marine nationale et les sous-marins. La rédaction de l'article 35 circonscrit donc en elle-même la mise en œuvre de l'information parlementaire. Ces exclusions entrent dans la logique de la particularité de la matière contrôlée. Il serait d'ailleurs étonnant de constater un champ d'application large pour des opérations qui mettent en jeu des personnels et les intérêts de la France à l'étranger. La notion d'intervention à l'étranger au sens de la Constitution reposerait donc sur un critère qualitatif et quantitatif. Ces restrictions peuvent se justifier par le fait que le Parlement a vocation à se prononcer sur des hypothèses ayant une importance substantielle. L'association du Parlement pour le cas particulier de quelques personnels rendrait la conduite des

¹³⁴ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*, p.8.

opérations très sinueuses et lourdes : « Il faut en inférer que le droit à l'information s'étend aux seules opérations militaires ou civilo-militaires dont l'impact géopolitique et/ou financier est considérable¹³⁵ ».

Le droit à l'information est également restreint par le contenu communicable aux assemblées. Ces problématiques ayant déjà été évoquées précédemment, il convient simplement de rappeler que l'information est parcellaire par soucis de conciliation entre efficacité opérationnelle et transparence démocratique. Le pouvoir de convoquer en audition est également contraint par la confidentialité de certains sujets. Il s'agit toujours de trouver un équilibre entre information des parlementaires, contrôle des activités des armées et protection des services et de leurs personnels.

b- *Une information a posteriori et un champ d'application circonscrit ratione temporis*

Certes nous avons vu que le droit d'information peut s'exercer *ab initio* mais il convient de rappeler que l'article 35 alinéa 2 a vocation à s'appliquer *a posteriori* de la décision de l'Exécutif et une seule fois. Il n'y a donc pas de dispositif constitutionnel de veille des missions. La Constitution ne garantit pas un droit à l'information continue. Cela est une fois de plus lié au fait que le Parlement n'est pas en charge de la conduite des opérations. Il y a toujours une séparation stricte entre les trois phases institutionnelles d'une intervention : le déploiement et l'autorisation de prolongation concomitamment partagé par l'Exécutif et le Législatif, la conduite des opérations revenant exclusivement à l'Exécutif et aux Etats majors, et le retrait des troupes¹³⁶. La Constitution, si elle confère un droit d'information, semble peu protéger son exercice et sa pérennité. Le modèle allemand prévoit, quant à lui que la commission de la Défense soit informée par le ministre de la Défense de toutes les activités, de tous les projets préparés et de tous les événements majeurs¹³⁷. Cette information *a priori* confère donc une place plus importante au Bundestag qui prend connaissance des intentions de l'Exécutif avant d'être mis devant le fait accompli à l'image du dispositif français.

¹³⁵ Ailincăi Mihaela, *op.cit.* p.8.

¹³⁶ Le retrait sera étudié dans le chapitre 3.

¹³⁷ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

D'autres textes, notamment législatifs, prévoient des modalités d'information plus régulières que nous étudierons dans la partie suivante. Preuve que le Parlement est écarté de la conduite des opérations, il s'est avéré que le gouvernement a été parfois enclin à exposer ses vues dans d'autres enceintes, au détriment du devoir d'information. Par exemple, le 26 mars 2008, le Président de la République a annoncé l'augmentation de la présence militaire française en Afghanistan devant la Chambre des Communes¹³⁸. Un problème de cohérence peut donc se poser si la pratique n'instaure pas un suivi informationnel plus régulier que les quelques dispositions de la Constitution.

On pourrait en conclure que l'information *a posteriori* des parlementaires ne serait pas le signe d'une revalorisation du Parlement, mais celui de sa marginalisation. Cependant, condamner ce droit à l'information comme insuffisant serait occulter les effets et la justification qu'il constitue à l'immixtion du Parlement dans le processus de projection des forces à l'étranger.

B- Une condition préalable au vote d'autorisation de prolongation

Il serait réducteur de considérer le droit à l'information pour ce qu'il est en lui-même, c'est à dire une disposition assez restreinte et contrainte. Toute sa portée réside dans le dispositif plus large de l'intervention parlementaire dans lequel il s'inscrit. Il faut considérer ce droit comme le fondement légitime du vote d'autorisation de prolongation des interventions extérieures. *De facto*, l'article 35 alinéa 2 a des effets limités mais, si on replace cette prérogative dans la mission générale du Parlement, le droit à l'information est une condition essentielle à la crédibilité de son association.

1- Niveau d'information et de connaissance des parlementaires

Comme nous l'avons vu, le type d'information et le contenu des communications divulguées peuvent être contraints. Cependant, des dispositifs spéciaux peuvent faciliter l'information d'un groupe de parlementaires restreint

¹³⁸ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*, p.10.

comme nous l'avons étudié précédemment. On ne peut donc pas condamner le champ d'application du droit à l'information étant donné les circonstances particulières. Néanmoins, il faut questionner la différence de degré d'information entre les parlementaires membres des commissions de Défense des deux assemblées et les autres parlementaires. Il y a inéluctablement une différence de qualité et de quantité de l'information entre ces deux groupes. Est-ce à dire que tous les parlementaires ne sont pas légitimes pour voter la prolongation ? Ce raisonnement serait un peu radical au vu de la multiplicité des matières contrôlées par le Parlement. Il y a obligatoirement des degrés de compétence différents entre les parlementaires. On pourrait envisager que seuls les membres des commissions permanentes de chaque assemblée responsable de la Défense nationale puissent se prononcer sur l'autorisation des interventions extérieures. Ce dispositif risquerait d'aller à l'encontre du principe d'une participation universelle de la nation à travers chacun de ses représentants. Aux dires de la Présidente de la Commission de la Défense nationale et des forces armées, Madame Adam, « Les parlementaires français sont les mieux informés de tous nos homologues européens ¹³⁹ ».

En pratique, cela se constate à travers deux choses, qui ne sont pas des tendances générales car elles varient en fonction des législatures mais qui sont tout de même significatives. Premièrement, les parlementaires français obtiennent plus facilement des informations du ministère de la Défense que dans les autres pays européens. Ce constat de « coopération loyale » et d'ouverture entre le ministère de la Défense et la commission de la Défense est dressé par Hubert Haenel en 2007 : « Un changement notable est perceptible depuis quelques années dans l'attitude des responsables du ministère de la défense qui fait preuve aujourd'hui d'une ouverture beaucoup plus grande avec un souci de transparence dans la communication des documents dans la limite des exigences de confidentialité ¹⁴⁰ ». Cependant, certains parlementaires peuvent avoir accès à des documents classés « confidentiel défense » qu'ils ne peuvent pas utiliser. Il faut donc trouver un juste milieu entre accès à l'information et information exploitable. Deuxièmement, les parlementaires français auraient autant de connaissances techniques que les militaires. De ce constat que « le civil ne peut pas tout savoir », on pourrait conclure un peu hâtivement que « le civil

¹³⁹ Entretien avec Madame Patricia Adam, *op.cit.*

¹⁴⁰ Haenel, Hubert (2007), *Etude sur le contrôle démocratique des forces armées, Etude n°389 / 2007*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

ne sait rien ». L'égalité parfaite devant la connaissance n'est pas nécessaire. « Comme pour la dissuasion du faible au fort, l'important n'est pas la parité mais la suffisance et le plus compliqué n'est pas d'acquérir un savoir technique mais de se forger un point de vue politique ¹⁴¹». Il faut tout de même nuancer, car il s'agit de connaissances sur certains dossiers. La proximité informationnelle entre parlementaires et militaires peut être renforcée par certains dispositifs que nous nous proposons d'envisager.

La principale limite à ce niveau de connaissance est liée aux doutes sur les capacités d'expertise du Parlement. En effet, un soupçon de dépendance aux sources gouvernementales subsiste. Contrairement à la Grande Bretagne, la commission de la Défense n'a pas d'expert attitré et régulier. Ce problème d'indépendance des sources explique le caractère restreint des sources internes aux commissions compétentes. Ainsi le parlement français ne bénéficie pas d'un centre de recherche et d'expertise propre, comme le *Congress research office* aux Etats-Unis ou la *House of Commons Library* au Royaume Uni¹⁴².

2-L'information parlementaire : une façon de maintenir le lien armées-Nation ?

Le renforcement du lien armées-Nation passe par une plus grande association de la représentation nationale. Conformément aux conclusions du Livre blanc de 2013, le renforcement de la relation entre tous les secteurs de la Défense et la société passe notamment par le renforcement de l'implication de la représentation nationale en matière de contrôle de l'activité gouvernementale dans des domaines clés dont font partie les interventions extérieures. « Le lien entre les armées et le pays passe en effet par une pleine association des élus aux décisions concernant la politique de défense ¹⁴³». Il y a donc une corrélation entre l'association du Parlement en matière d'interventions extérieures et l'acceptation par le peuple du sacrifice que celles-ci impliquent aussi bien sur le plan budgétaire qu'humain.

L'importance des rapports que l'opinion publique entretient avec la Défense nationale est liée au fait qu'une opération réussie est une opération soutenue par le peuple français. Ce rôle de légitimation de l'intervention est joué par le Parlement

¹⁴¹ Cohen Samy, *op.cit.*, p.26.

¹⁴² Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p.80.

¹⁴³ Projet de loi de programmation militaire 2014-2019, *op.cit.*, p.53.

mais la représentation nationale a également un deuxième rôle primordial en la matière. Avec la réserve, la Commission armée jeunesse, la journée d'appel et quelques autres dispositifs, le Parlement est l'un des derniers lieux de ralliement du lien armées-Nation. Ce concept assez vague porte en lui tous les défis des interventions extérieures face à des conflits qui ne menacent plus directement les intérêts de la France et qui s'éloignent du territoire national. Depuis la professionnalisation de l'armée en 1996 et la fin du service militaire, le Parlement est l'un des derniers lieux où civils et militaires débattent de ces questions. Un glissement sémantique s'est opéré à la fin des années 1990 pour l'expression « relations armées-société » qui traduit l'extension de la Défense non plus au seul territoire mais aux valeurs qui fondent notre société¹⁴⁴. Le soutien populaire ne joue pas qu'un simple rôle complémentaire de la légalité de l'intervention. Ce soutien de la Nation est important pour le travail des militaires sur le terrain. Le cas de la contribution française à l'opération Harmattan en Lybie en 2011 est assez illustratif de cette problématique. Le CEMA de l'époque, l'Amiral Edouard Guillaud, avait fait le choix d'une chaîne de décision extrêmement courte afin de lancer les frappes aériennes dans les minutes qui suivirent la décision. Le soutien populaire avait fait défaut en raison du sentiment de précipitation et d'approximation de l'opération malgré la résolution 1973 de l'ONU et l'autorisation parlementaire de prolongation du 12 juillet 2011. Ce rôle de lien et de relais est surtout joué par la commission de la Défense de l'Assemblée nationale. Justifiant l'existence d'une commission permanente spécialisée sur les questions de défense, Guy Tessier souligne : « C'est là sans doute son devoir essentiel, elle est à l'écoute du monde militaire¹⁴⁵ ».

La Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées pointe un risque d'affaiblissement du lien armées-Nation dans la tendance au rapprochement fonctionnel de la Défense et des Affaires étrangères¹⁴⁶. En effet, les deux domaines sont confondus dans une seule commission au Sénat. En septembre 2006, le Président de l'Assemblée nationale, Jean Louis Debré, avait soumis une proposition visant à « répartir plus équitablement les compétences des commissions

¹⁴⁴ Jankowski Barbara (2008), « Les relations armées-société en France », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125, p. 94.

¹⁴⁵ Teissier, Guy (2006), *Avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de résolution (n° 2801) de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes*, Paris, Assemblée nationale, n° 3112.

¹⁴⁶ Entretien avec Madame Patricia Adam, *op.cit.*

¹⁴⁷» et proposa la fusion de la Défense et des Affaires étrangères, sur le modèle du Sénat. Cette proposition n'aboutira pas, notamment face au risque de dilution de la question de Défense. En effet, la commission du Sénat n'a consacré à la défense que 6 rapports en 2004-2005. Les travaux du Sénat ont donc une portée plus large, et seule la commission de la Défense de l'Assemblée Nationale produit des rapports et des conclusions plus proches de la réalité militaires des interventions.

Deux propositions peuvent être formulées pour renforcer ce lien. Tout d'abord, il y aurait un droit de communication autour des travaux du Parlement et notamment des deux commissions permanentes. En effet, les auditions de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale ne sont qu'exceptionnellement ouvertes à la presse. Ce fut le cas de l'audition conjointe du ministre de la Défense et du ministre des Affaires étrangères après l'embuscade d'Uzbin d'août 2008 qui avait coûté la vie à dix soldats français en Afghanistan¹⁴⁸. Le contexte de forte émotion avait alors permis cette exception. Les règles de confidentialité n'empêchent pas de diffuser certaines décisions importantes pour nos armées, sous réserve que le public, aussi bien civil que militaire, y soit réceptif. Cela permettrait une meilleure identification des contrôleurs et cela rendrait l'intervention parlementaire moins impersonnelle.

Deuxièmement, on constate qu'une minorité de parlementaires sont ou ont été des militaires d'active ou de réserve. Cette proportion s'atténuera encore car les futures générations de parlementaires n'auront pas connu le service militaire. Il convient de rappeler le rôle que l'Institut des Hautes Etudes de Défense nationale joue en la matière. Fondé en 1936 par l'Amiral Castex, l'Institut a pour mission de «développer l'esprit de Défense» et de «sensibiliser aux questions internationales»¹⁴⁹. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la stratégie de sécurité nationale que la France avait adoptée dans Livre blanc de 2008 et confortée dans le dernier Livre blanc de 2013 dont l'objectif est d'apporter des réponses à l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation. Les missions de l'IHEDN sont prioritairement tournées vers les civils et les réservistes. Par conséquent, plus de Parlementaires devraient participer aux sessions de IHEDN. Il est vrai que certains d'entre eux prennent part à des sessions mais il s'agit surtout de

¹⁴⁷ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p. 55.

¹⁴⁸ *Ibid.* p.50.

¹⁴⁹ Site de l'IHEDN, <http://www.ihedn.fr/?q=content/sessions-en-region>

membres des commissions chargées de la Défense nationale. Une plus grande partie des enseignements de l'IHEDN devrait être consacrée aux interventions extérieures.

C- Rendre l'information plus continue et régulière

Face au constat d'un droit à l'information partiel et ponctuel, il convient de faire quelques propositions d'adaptation de l'information parlementaire et d'examiner les moyens déjà existant dans les textes et en pratique qui peuvent être susceptibles d'amélioration.

1- L'audition du ministre de la Défense et du CEMA sur l'objet, les moyens, et le coût de chaque opération nouvellement décidée

Procéder à des auditions est un droit discrétionnaire des commissions en vertu de l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, sous réserve des limites évoquées précédemment.

L'audition du CEMA et du ministre de la Défense par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat permettrait d'obtenir toutes les informations nécessaires en amont, au lieu d'attendre quatre mois pour être informé à l'occasion du vote d'autorisation. Le huit clos des séances permet de divulguer les informations nécessaires mais ces auditions peuvent également faire l'objet d'une publication si le contenu le permet. Ces relations dépendent souvent du bon vouloir du ministre en poste. Jean-Yves Le Drian rencontre souvent la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale alors qu'aucun texte ne l'y oblige. C'est la pratique qu'il s'est lui-même imposé. Une attitude similaire avait été adoptée par le Ministre de la Défense pendant le conflit au Kosovo, Alain Richard. Ce dernier avait instauré un dialogue approfondi entre le Parlement et le ministère de la Défense. La célérité de son rapport devant les commissions au moment du conflit au Kosovo devrait être reproduite de façon systématique, c'est à dire dans les 15 jours suivant le début de l'opération¹⁵⁰. Dans le cas du Mali, l'information des commissions parlementaires concernées a été continue depuis le début des opérations, au moyen d'une audition hebdomadaire, le plus souvent du ministre de la Défense en ce qui concerne la

¹⁵⁰ Lamy François, *op.cit.*, p. 63.

commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, mais aussi de plusieurs auditions du ministre des affaires étrangères¹⁵¹. Cependant, il faut veiller à ce que le contenu de l'information transmise par le CEMA ou le ministre de la Défense soit significatif et non pas une simple déclaration d'intention. Par exemple, l'audition du nouveau CEMA, le Général d'armée Pierre de Villiers, du 26 février 2014 est intervenue au lendemain de la prolongation en République centrafricaine. Cette audition en raison de sa récente nomination a également été l'occasion d'échanges fructueux et réalistes sur les intentions de l'Etat Major et les objectifs poursuivis en RCA.

2- L'institution au sein de chaque assemblée, d'un groupe de suivi permanent

De tels dispositifs existent ponctuellement pour des visites sur place sur les théâtres d'opérations. Les visites ont une double fonction. Elles permettent aux parlementaires de prendre conscience des réalités du terrain et aux militaires de se sentir soutenu et de se familiariser avec ceux qui décident de leur affectation et de leurs missions quotidiennes.

La création au sein de chaque commission de la Défense d'un groupe chargé de visiter régulièrement les unités combattantes permettrait des contacts plus étroits entre les parlementaires et les forces déployées. Les déplacements sont appréciés car ils placent le parlementaire dans un rôle proche de celui de représentant de la France. Il faut garder à l'esprit que l'essentielle de l'armée est constitué de militaires du rang qui ont un rapport plus éloigné avec les politiques que les officiers et les commandants d'unités. L'enjeu serait surtout d'institutionnaliser ces visites pour les sortir de leur ponctualité et créer des comités de suivi permanent pour chaque OPEX. On pourrait même envisager de composer ces groupes de suivi de parlementaires non membres des commissions de Défense, étant donné le nombre important de théâtres. Cela permettrait aussi de rééquilibrer la différence informationnelle que nous évoquions précédemment. L'accueil favorable par les militaires et le succès du Groupe de travail pour l'amélioration du contrôle parlementaire sur les opérations

¹⁵¹ Chevènement, Jean-Pierre, Larcher, Gérard, Berthou, Jacques, Gournac, Alain, Guerriau Joël et Mazuir Rachel (2013), *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », en vue du débat et du vote sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali*, Doc. Sénat, n°720, p.12.

extérieures et la mission d'information sur le Kosovo, montre l'intérêt de rendre pérenne ce type d'interaction en les institutionnalisant¹⁵². Cependant, il faut tenir compte du coût que ces missions d'informations engendrent. En effet, chaque année, la commission de la Défense n'a les moyens d'organiser que deux déplacements, face à la trentaine de théâtres ouverts¹⁵³.

3- Transmettre au Parlement un rapport annuel retraçant pour chaque intervention extérieure, son objet, son coût et les moyens utilisés

La volonté de créer un rapport annuel devant renforcer l'information parlementaire s'est exprimée bien avant la révision de 2008, sans toute fois connaître de suites concrètes. Le ministre de la Défense, Alain Richard, exprimait déjà en 1999 le souci « d'améliorer le dialogue avec le Parlement ¹⁵⁴» en fournissant un rapport annuel sur les opérations extérieures. Le rapport Lamy préconisait déjà en 2000 la mise en place d'un rapport annuel sur les interventions extérieures de l'année écoulée, présentant les moyens engagés dans ces opérations et une analyse des situations dans leur zone de déroulement¹⁵⁵. Il aura fallu attendre la LPM 2014-2019 pour voir apparaître un mécanisme similaire. Aux termes de l'article 4 de la LPM, « Le Gouvernement communique, préalablement à ce débat, aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours ». Cette obligation, de part le mode impératif utilisé, est préalable au débat tenu annuellement sur les interventions extérieures. Cependant, comme nous l'avons précisé les modalités d'organisation de ce débat ne sont pas encore fixées. Il faudra sans doute attendre l'application concrète de ce premier rapport annuel en 2015. De plus, cette disposition ne correspond pas exactement aux prescriptions du rapport Lamy étant donné qu'il s'agit d'un bilan global et non pour chaque opération. Il semble que pour avoir un suivi détaillé, il faille coupler les exigences de l'article 4 avec celles de l'article 8 de la LPM : « Chaque semestre, le ministre de la Défense présente aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan détaillé de l'exécution des crédits de la mission

¹⁵² Lamy François, *op.cit.*, p. 63.

¹⁵³ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p.79.

¹⁵⁴ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p.56.

¹⁵⁵ Lamy François, *op.cit.*, p.61.

‘‘Défense’’ de la loi de finances et de la loi de programmation militaire ». Aucune disposition ne prévoit un rapport complet présentant la situation économique, politique et militaire de chaque intervention extérieure quand bien même plusieurs dispositifs associés peuvent remplir ce rôle.

Le fait de devoir se référer au bilan semestriel des crédits accordés comme source principale de contrôle des opérations extérieures pourrait faire penser que le pouvoir budgétaire est le plus opérant pour assurer un contrôle parlementaire effectif.

Section III- Le pouvoir de contrôle budgétaire

Le Parlement dispose de deux types de compétences pour exercer un pouvoir décisionnel à propos de l’emploi des forces armées à l’étranger. Le premier découle de l’article 35 alinéa 3 comme nous l’avons examiné précédemment. Le second pouvoir réside dans le contrôle budgétaire reconnu à l’article 47 de la Constitution de 1958 en vertu duquel « Le Parlement vote les projets de loi de finances ». Face à la faible portée de l’article 35, le contrôle budgétaire ne serait-il pas le seul outil encadrant l’exécution des interventions extérieures, d’une part avec l’intervention parlementaire *a priori* pour les projets de loi de finances initial et d’autre part avec l’intervention *a posteriori* par les lois de finances rectificatives. Face à la multiplication des interventions extérieures, le financement des opérations doit être examiné afin d’en montrer les insuffisances (A). Dès lors, une nécessaire budgétisation des interventions extérieures doit être envisagée, car le budget global de la Défense ne permet plus de faire face aux dépenses opérationnelles exponentielles (B). Ces améliorations ne peuvent se concevoir sans un contrôle renforcé du Parlement du processus budgétaire et de l’exécution de la loi de programmation militaire (C).

A. Le financement des interventions françaises à l’étranger

1. Les OPEX: un mode d’engagement des forces devenu classique et de plus en plus coûteux

Afin de comprendre les limites du financement actuel des opérations extérieures, il faut partir du constat du changement qualitatif et quantitatif des

interventions armées. Phénomène nouveau dans l'immédiat après Guerre froide, les opérations extérieures font désormais partie intégrante de l'activité des armées et n'ont plus de caractère exceptionnel. Comme l'a souligné le Chef d'état-major des armées, Jean Louis Georgelin, devant la commission des Affaires étrangères du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009 : « Les interventions extérieures se caractérisent désormais par leur durée, leur durcissement, leur dispersion géographique et leur diversité ¹⁵⁶ ». Cette multiplication du nombre d'interventions françaises à l'étranger a pour conséquence de déséquilibrer le budget de ministère de la Défense. Lorsqu'elles étaient en nombre limité elles pouvaient être incluses dans le budget de la Défense mais aujourd'hui, ce système montre ses limites.

Si ce mode d'intervention se systématisait, le coût des opérations est lui aussi en constante augmentation et pèse de plus en plus dans le budget de la Défense. Pour ne donner que deux exemples de fluctuation du budget des OPEX, l'opération Harmattan en Libye a coûté 368,5 millions d'euros en 2011 pour sept mois d'intervention, soit 1,7 million d'euros par jour. La présence française en Afghanistan a coûté 493 millions d'euros en 2012, soit 1,3 millions d'euros par jour¹⁵⁷. La prévisibilité des dépenses par théâtre d'opérations est donc difficile à établir. De plus, le budget global alloué peut varier fortement d'une année à l'autre, en témoigne la baisse des dépenses d'environ 90 millions en raison du retrait d'Afghanistan ou la hausse soudaine du besoin de financement lié à l'opération Harmattan en Libye. En effet, les crédits alloués aux OPEX pour 2013 s'élevaient à 630 millions d'euro pour un budget total pour la Défense de 38 milliards d'euro.

2-Le financement des opérations extérieures : un processus dérogatoire aux principes budgétaires

a. Les conséquences de la qualification juridique interne d'OPEX

Pour comprendre le mode de financement des interventions extérieures, il faut d'abord s'intéresser à l'identification des opérations à financer. La première difficulté tient à la qualification des interventions en tant qu'opération extérieure. La

¹⁵⁶ Gosselin Philippe, *op.cit.*, p.13.

¹⁵⁷ Lévêque, Emilie, « Combien l'intervention au Mali va-t-elle coûter ? », *L'Express*, 18 janvier 2013.

qualification d'OPEX, nous l'avons vu, est une catégorie juridique purement interne au ministère de la Défense qui produit plusieurs conséquences. Elle met en œuvre la procédure de couverture des dépenses supplémentaires par l'inscription des crédits nécessaires en loi de finances rectificative. Elle provoque également l'évaluation de ces dépenses supplémentaires, les fameux surcoûts que nous développerons plus loin¹⁵⁸. Cette qualification purement interne a également des conséquences en terme d'information du Parlement. Les OPEX ne sont pas établies par un acte juridique publié et opposable.

b. La pratique des surcoûts

Le caractère aléatoire des interventions extérieures entraîne une gestion budgétaire au cas par cas. Le ministère de la Défense est ainsi conduit à évaluer un surcoût des OPEX par rapport aux activités initialement budgétisées. Ce surcoût doit être couvert par des crédits inscrits en LFR. Les surcoûts sont évalués par chaque Etat major et service en application de l'instruction ministérielle du 25 mai 1984 et le décret du 1^{er} octobre 1997 sur les rémunérations du personnel en OPEX¹⁵⁹. Le financement est donc caractérisé par un décalage entre les montants annoncés en loi de finances initiale et le véritable besoin de financement. Cet écart est représenté par les surcoûts et pose problème quant au principe de sincérité budgétaire que nous développerons lorsque nous traiterons de la sous-évaluation du montant des opérations. Les crédits ouverts par la loi de finances initiale permettent de couvrir en moyenne 50% du besoin de financement des interventions extérieures, ce qui témoigne bien du poids non négligeable des surcoûts.

Ces surcoûts correspondent aux dépenses supplémentaires engagées par les armées sur les théâtres d'opérations par rapport aux dépenses liées à une activité, dite "normale", en métropole. Ils se répartissent entre les dépenses de personnels, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, en particulier les dépenses liées aux infrastructures¹⁶⁰. La première catégorie de dépenses est directement imputée au budget opérationnel de programme (BOP OPEX) du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». La deuxième est préfinancée par

¹⁵⁸ Lamy François, *op.cit.*, p.12.

¹⁵⁹ *Ibid.* p49.

¹⁶⁰ Gosselin Philippe, *op.cit.*, p.13.

les armées et retracées *ex post* à partir des consommations constatées. La somme des deux agrégats constitue le surcoût OPEX de l'année considérée.

Comparativement, cet écart n'existe pas dans le dispositif américain. La procédure budgétaire classique se déroule au cours d'une année entière selon la loi américaine et le *Congressional Budget and Impoundment control Act* de 1974¹⁶¹. Les dépenses qui figurent au budget représentent les sommes réellement dépensées en cours d'année et respectent le principe de sincérité budgétaire et d'annualité. Le congrès américain dispose donc d'une information budgétaire plus réaliste et en phase avec les réalisations opérationnelles. Le cas britannique se rapproche du système français en ce qu'il prévoit des crédits d'urgence comme les décrets d'avance que nous étudierons ensuite. Il existe également un système de surcoût et des ajustements en loi de finances rectificative. En effet, le gouvernement britannique dispose de réserves pour dépenses imprévues (*contingency reserves*) qui figurent dans le budget annuel voté par le Parlement qui permettent de financer notamment les surcoûts liés aux opérations extérieures. Si les dépenses dépassent les réserves alors des crédits supplémentaires individualisés (*supplementary estimates*) sont inscrit en loi de finances rectificative¹⁶².

Lorsque le surcoût dépasse la provision inscrite en loi de finances initiale, un mécanisme d'abondement interministériel de complément prévu à l'article 6.3 du rapport annexé de la LPM 2009-2014 s'appliquait jusqu'ici. La LPM 2014-2019 est venue modifier ce dispositif dans son article 5.3 du rapport annexé : « En gestion, les surcoûts nets non couverts par cette dotation qui viendraient à être constatés sur le périmètre des opérations extérieures maintenues en 2014 seront financés sur le budget de la mission "Défense". En revanche les surcoûts nets (hors titre 5 et nets des remboursements des organisations internationales) non couverts par cette dotation qui résulteraient d'opérations nouvelles, de déploiements nouveaux ou de renforcements d'une opération existante en 2014 feront l'objet d'un financement interministériel ».

La dotation au titre des surcoûts des opérations extérieures inscrite en loi de finances initiale et figurant dans le BOP OPEX ne constitue pas un objectif pour

¹⁶¹ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

¹⁶² Lamy François, *op.cit.*, p.46.

le financement des interventions mais une simple provision pour couvrir les dépenses supplémentaires. Il s'agit donc d'un simple dispositif de sécurisation du besoin de financement.

B- Vers une budgétisation des OPEX

Le constat d'un décalage entre la réalité du terrain et les provisions prévues en LFI invite à repenser le collectif budgétaire en incluant une budgétisation des interventions extérieures. Une tentative de budgétisation avait été amorcée en 2004 mais elle reste inachevée.

1- Comment améliorer la prise en compte budgétaire des OPEX eu égard à leur imprévisibilité?

Le processus singulier de financement des opérations extérieures pouvait se justifier par l'imprévisibilité des dépenses y afférant. Cependant, avec la nouvelle doctrine du Livre blanc de 2013 invitant à se restreindre à quelques grands théâtres, et avec la prolongation dans la durée de certaines interventions, voire leur enlisement, les besoins de financement annuels peuvent être anticipés. Une véritable budgétisation *ex ante* permettrait de sortir le financement des OPEX de la précarité (a) et de l'urgence (b).

a. Rompre avec la tendance à la sous-évaluation des dépenses

Le déséquilibre du poste consacré aux opérations extérieures est lié à une sous-évaluation récurrente du besoin de financement. Cette sous-évaluation peut entrer en contradiction avec le principe de sincérité au moment de l'examen du collectif budgétaire. En vertu de ce principe formalisé à l'article 32 de la LOLF, les charges ou les ressources ne doivent pas être sous-estimées : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Le décalage entre les estimations et les besoins de financement réels n'entre plus en conformité avec la réserve énoncée par l'article 32, à savoir des prévisions raisonnables. Le coût des opérations engagées

depuis plusieurs années est tout à fait prévisible. En revanche l'application du principe de sincérité est plus problématique pour les interventions nouvellement lancées et le mécanisme de financement interministériel prévu par la LPM 2014-2019 est certes une solution de secours mais témoigne de la précarité du financement. Afin d'illustrer cette tendance, il convient de donner quelques exemples chiffrés. En 2012, la sous-budgétisation se poursuivait. Au regard du point 6.3 de l'annexe à la loi de programmation militaire 2009-2014, définissant les montants des dotations prévues pour les années 2009 à 2011 et prévoyant une augmentation de 60 millions d'euros tous les ans, la trajectoire définie pour la budgétisation des opérations extérieures a certes été respectée en 2012, comme elle l'avait été en 2011, avec un montant de 630 millions d'euros. Toutefois, cette provision continue, en 2012, à être insuffisante pour couvrir l'ensemble des surcoûts liés aux opérations extérieures¹⁶³. La LPM 2014-2019 retient une dotation prévisionnelle nettement en baisse de 450 millions d'euro. Cette baisse s'explique à la fois par les orientations nouvelles du Livre blanc de 2013 concernant le contrat opérationnel des armées, qui limite à trois théâtres importants l'engagement de nos forces, par le désengagement de nos forces du théâtre afghan et la réduction progressive du dispositif Serval. On peut cependant questionner une réduction si significative alors que la France est toujours engagée sur deux théâtres importants et ouverts récemment.

De plus ce principe de sincérité pose également un problème au niveau de l'information du Parlement. En effet, lorsque les assemblées votent les projets de loi de finances, elles n'ont pas la certitude que les chiffres annoncés seront ceux exécutés. La sincérité budgétaire doit être réintroduite comme garant d'une bonne information parlementaire et de la droiture du vote du budget.

b- Redonner à la pratique des décrets d'avance un caractère dérogatoire

Cette sous-estimation conduit à une pratique qui affaiblit le contrôle parlementaire en l'excluant du processus. Etant donné que les dépenses sont constamment sous-évaluées, le gouvernement doit prendre en fin d'exercice des décrets d'avance prévus à l'article 13 de la LOLF pour couvrir les dépenses non

¹⁶³ André, François et Vitel, Philippe (2013) *Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011-2012*, Doc. Assemblée nationale, n° 1388, p.103.

prévues. Cette pratique est doublement contestable. Elle est tout d'abord un contournement du Parlement. De plus, le décret d'avance est justifié par l'urgence. Le caractère aléatoire des opérations engagées après le vote de la LFI justifie donc le recours à un décret d'avance, sans qu'il soit possible d'attendre la publication de la LFR de fin d'année compte tenu de la nature des dépenses engagées¹⁶⁴. Or, cette pratique s'est systématisée pour toutes les opérations alors que l'urgence ne pourrait justifier que les interventions nouvellement déclenchées en cours d'exercice budgétaire.

Ces décrets d'avance sont essentiels pour abonder le budget des théâtres en cours d'année et éviter les interruptions de paiement qui pourraient nuire à la bonne conduite des opérations et à la sécurité des personnels engagés. Cependant, ils ont un effet pervers sur les investissements des armées. Ils témoignent de l'amointrissement des capacités et des disponibilités opérationnelles et portent atteinte au moral des militaires qui constatent une dégradation de leur matériel et de leur condition de travail. La réduction du temps de service de six à quatre mois peut être interprétée comme un exemple significatif de restriction budgétaire pour éviter de payer trop de personnels en indemnité de sujétions à l'étranger (ISSE).

Il convient d'examiner, à titre d'exemple, l'importance des décrets d'avance consentis en 2013. Le montant total du dépassement de crédits s'élève à 627 millions d'euros dont, 578 millions d'euros sont couverts par décret d'avance. Cette situation s'explique essentiellement par le lancement le 11 janvier 2013 de l'opération Serval au Mali, qui représente à elle seule la moitié des dépenses de l'année soit 647 millions d'euros, et qui, par définition, ne pouvait pas être anticipée en LFI 2013¹⁶⁵. Si la France n'avait pas participé à l'opération Serval, la budgétisation initiale aurait donc été suffisante. Est-ce à dire que ce système des décrets d'avance est le seul capable de prendre en compte les besoins de financement fluctuant ? Un système dérogatoire, d'urgence et de contournement du Parlement ne pourra jamais être considéré comme la règle en matière budgétaire. Afin d'éviter l'incertitude pesant chaque année sur les financements complémentaires apportés en loi de finances rectificative, il est souhaitable de mener à terme le processus de budgétisation des OPEX.

¹⁶⁴ Eckert Christian (2013), *Compte rendu au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, Doc. Assemblée nationale, n° 49, p.3.

¹⁶⁵ *Idem*.

2- Envisager des dispositifs plus adaptés à la nature particulière des OPEX

Afin de mieux prendre en compte le financement et de favoriser un contrôle en amont, il convient de proposer deux dispositifs en fonction de l'importance numérique et budgétaire des opérations extérieures.

a-Individualiser en loi de finances initiales les crédits pour les OPEX les plus importantes

En France, le financement des OPEX n'est pas prévu dans la loi de finances initiale, contrairement au fonctionnement belge. De même, en Espagne, le cadre budgétaire permet une meilleure identification des crédits dès la LFI. Les dépenses sont spécifiquement incluses dans la section 14 des dépenses consacrées au ministère de la Défense¹⁶⁶. Pourquoi la France ne pourrait-elle pas faire au moins aussi bien que ses voisins? Il est tout à fait envisageable d'individualiser les besoins de financement en LFI pour les opérations durables et importantes. Il s'agirait de créer un chapitre spécifique aux OPEX au sein du titre III du budget du Ministère de la Défense, les opérations significatives, tel la participation à la FINUL au Liban ou à Epervier au Tchad, faisant l'objet d'une ligne budgétaire particulière et les opérations de moindre ampleur étant couvertes par une provision globale. Le contrôle du Parlement serait plus efficace et la transparence serait améliorée étant donné qu'il serait amené à voter des crédits plus proches des besoins réels et ce, dès la LFI. Le rapport de François Lamy préconisait déjà une telle modification de la nomenclature budgétaire qui ne devrait pas nécessiter une révision du droit budgétaire mais un simple arrangement entre la Direction générale du budget et le ministère de la Défense¹⁶⁷.

b-Création d'un fond pour les dépenses imprévues

Pour répondre à tous les besoins non budgétisés, un fond pour les dépenses imprévues pourrait être calqué sur le modèle britannique que nous citons précédemment. Les surcoûts éventuels de fin d'année, au lieu d'être pris en compte sur le collectif budgétaire, pourraient être couverts par ces réserves pour dépenses

¹⁶⁶ Lamy François, *op.cit.*, p.48.

¹⁶⁷ Lamy François, *op.cit.*, p.52.

imprévues. Aubert, Charpentier et Lambert envisagent que ce fond soit placé auprès du Premier ministre¹⁶⁸.

C- Un contrôle budgétaire contraint plutôt que contraignant

Le contrôle budgétaire peut apparaître, dans un premier temps, comme un moyen de contraindre l'exécution des opérations et d'influencer les décisions de l'Exécutif. En effet, il s'agit d'un contrôle indirect du déroulement des opérations. Allouer des fonds insuffisants ou de façon inadéquate obligerait l'Exécutif à revoir sa stratégie opérationnelle. Les interventions extérieures ne sont pas le seul produit de volontés politiques. Contrairement à cette vue de l'esprit qu'est le volontarisme politique, la réalisation des OPEX est liée à des préoccupations bien plus pragmatiques. La France est notamment contrainte par ses capacités matérielles. Le choix de donner la priorité à trois théâtres dans le Livre blanc de 2013 traduit ce mode de décision sous contrainte technique. Il y a également des contraintes budgétaires de personnels en raison des indemnités de sujétions pour service à l'étranger (ISSE), contrairement au Royaume Uni où la solde de base est beaucoup plus élevée mais où le service à l'étranger ne donne lieu qu'à une faible indemnité budgétaire.

La limitation du pouvoir budgétaire est d'abord général : les marges de manœuvre du Parlement sont étroites concernant les dépenses publiques étant donné que l'article 40 de la Constitution interdit au Parlement de décider de sa propre initiative de l'augmentation ou de la diminution des recettes de l'Etat. Une autre limite tient au caractère global du budget contrôlé. En effet, en l'absence de poste particulier consacré aux opérations extérieures, le Parlement se prononce sur le budget global de la Défense et non sur chaque théâtre au cas par cas. Cette globalité empêche une analyse et une information fine des besoins opérationnels. Le même système est appliqué au Royaume Uni étant donné que la Chambre des Communes se prononce par un seul vote sur l'ensemble du projet de budget de la Défense.

Une autre limite réside dans le dualisme des sources du contrôle. En effet, le Parlement doit voter les projets de LFI et veiller au respect de l'exécution de la LPM. À la différence des lois de finances, les lois de programmation sont le plus souvent

¹⁶⁸ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

dépourvues de portée normative¹⁶⁹. Ces dernières se bornent à établir des prévisions de dépenses, qui devront être reprises par les lois de finances. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 réaffirme d'ailleurs clairement la primauté des lois de finances sur les engagements pluriannuels de l'État. Une loi de programmation militaire relève ainsi plus d'un engagement politique que d'une obligation juridique, alors même que le Parlement doit en assurer la stricte exécution. Tout comme le Parlement français, le Parlement britannique a un pouvoir de contrôle budgétaire restreint. En effet, il est l'un des seuls en Europe à ne pas disposer du pouvoir d'approuver ou de refuser des dépenses supplémentaires pour la Défense en cours d'année fiscale, en particulier pour les opérations extérieures¹⁷⁰. Le Parlement discute le budget de la Défense chaque année, mais il ne peut l'amender. Cependant, le parlement britannique joue un rôle important dans l'examen du budget et la vérification des dépenses grâce aux auditions et aux rapports.

Face aux insuffisances du système français, une amélioration du contrôle budgétaire a été recherchée depuis 1999 dans le cadre de l'avis de la commission de la Défense de l'Assemblée Nationale sur le collectif budgétaire. Une proposition récurrente pour l'amélioration de l'information parlementaire consiste en la création d'un jaune budgétaire qui détaillerait les dépenses opérations par opérations. Ce nouveau "jaune" devrait comporter un récapitulatif du déroulement de chaque opération sur l'année écoulée en mentionnant notamment les surcoûts en rémunération et charges sociales. Ce document, nécessitant l'intervention du législateur, serait obligatoirement distribué au plus tard mi-octobre, c'est à dire avant le vote du budget¹⁷¹. Ce renforcement de l'information budgétaire du Parlement s'inscrit dans la même logique que la pratique allemande. En effet, la Direction des affaires financières du ministère de la Défense allemand transmet chaque année le budget détaillé de la Défense au Bundestag, cette communication devant retracer les dépenses des opérations extérieures. La révision constitutionnelle de 2008 a également apporter des éléments d'amélioration en modifiant l'article 47-2 de la Constitution: « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action

¹⁶⁹ André, François et Vitel, Philippe, *op.cit.*, p. 13.

¹⁷⁰ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p. 48.

¹⁷¹ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

du gouvernement ». Cette mission constitutionnelle d'assistance de la Cour au Parlement participe de cette volonté de renforcement du contrôle¹⁷².

Malgré ces tentatives de revalorisation du contrôle budgétaire, ces améliorations pèsent peu par rapport aux dispositifs qui minent le rôle du Parlement tel les décrets d'avance ou les problèmes de sincérité budgétaire. Alors que le contrôle budgétaire pourrait sembler contraignant car il conditionne le déroulement de l'opération, il n'a en réalité qu'une effectivité relative. Ce n'est donc pas dans cette fonction qu'il faut rechercher un renforcement du Parlement. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi », rappelle que le Parlement a pour vocation originelle de voter le budget et d'en contrôler la bonne exécution. Si cette fonction est consubstantielle aux assemblées, son effectivité est amoindrie en matière d'opérations extérieures. Dans la mesure où le Parlement tient originellement son rôle politique de son pouvoir de consentir l'impôt et d'autoriser la dépense, l'insuffisance de ce contrôle porte atteinte à ses droits essentiels¹⁷³. Même amélioré, le contrôle budgétaire des OPEX reste sommaire.

¹⁷² Lambert, Alain (2010) « Vers un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134, p. 53.

¹⁷³ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

« Ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas les pouvoirs, mais les députés pour les exercer ».

Guy Carcassone, Préface de l'ouvrage de René Dosière,
L'Argent caché de l'Elysée, Seuil, 2007.

Chapitre 3 : Un contrôle parlementaire limité par les logiques internes et internationales

Après avoir mis en lumière les apports de la révision constitutionnelle de 2008 dans l'association du Parlement aux opérations extérieures, il convient néanmoins de montrer les limites d'un tel mouvement et notamment le caractère lacunaire du système français. La révision constitutionnelle de 2008 a laissé certaines problématiques sans réponse. Il apparaît, au terme de cette étude, que le contrôle parlementaire est partiellement revalorisé car, il est doublement contraint par l'esprit de la Ve République traditionnellement marqué par la prééminence de l'Exécutif (I) et par le cadre international (II).

Section I- Le Parlement est dépourvu de pouvoir décisionnel *de facto*

Malgré les apports de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, un décalage entre la réalité des nouveaux enjeux de la Défense, tels qu'ils sont décrits par les livres blancs et les lois de programmation militaire et le texte constitutionnel subsiste encore. Les causes de ce *statu quo* institutionnel sont à rechercher dans des facteurs explicatifs, bien souvent non reconnus comme tels et rarement questionnés. Ce décalage résulte de ce qu'on pourrait qualifier de 'reliquats' de la conception de la Défense avant l'apparition de la notion d'opération extérieure. Ces vestiges se retrouvent notamment dans la rédaction de l'article 35 alinéa 1, toutes les dispositions afférentes aux interventions extérieures, n'ayant pas fait l'objet d'une révision en adéquation avec les enjeux actuels de la Défense (A). De plus, la portée relative de la revalorisation du Parlement est liée à la conception que les parlementaires ont de leur propre rôle et à l'autocensure qu'ils exercent sur leur pouvoir. L'intériorisation de la

place première de l'Exécutif est telle dans la pratique française que les questions de Défense sont perçus comme relevant de sa compétence exclusive (B). L'autre question très peu discutée est celle du retrait des troupes. Peut-on envisager que le Parlement soit associé à cette phase ? (C).

A. Modifier la terminologie de l'article 35 alinéa 1

1. Une disposition tombée en désuétude?

L'article 35 alinéa 1 de la Constitution dispose : « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». D'emblée, on remarque que la rédaction diffère de celle de l'article 1 section 8 de la Constitution des Etats Unis : « Congress shall have the power to declare war ». Dans le cas français, il s'agit de l'autorisation de la déclaration de guerre décidée par l'Exécutif. A contrario, Le *War Power Clause* confère un pouvoir de décision au Congrès américain dont le Parlement français est dépourvu.

Si l'on s'en tient à une première interprétation de la tournure syntaxique de cette disposition, on pourrait penser qu'elle est obsolète. En effet, la notion de « déclaration de guerre » est caduque dans le contexte international moderne. Ce concept a été théorisé à la IIIe Convention de La Haye en 1907 et il était présent dans le droit international. L'article 35 alinéa 1 semble désuet étant donné que l'idée sous-jacente à la déclaration de guerre est prohibée par l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, interdisant le recours et la menace de recourir à la force en dehors de la légitime défense. Dans cette logique, Mihaela Ailincăi¹⁷⁴ soutient que le pouvoir de « déclarer la guerre est ornemental » car, la prérogative revient toujours à l'Exécutif. De plus, cette disposition n'a jamais été utilisée sous la Ve République : « La pratique montre que l'Exécutif a usé de son droit d'initiative pour donner une interprétation restrictive à l'article 35 alinéa 1 et éviter ainsi sa mise en œuvre¹⁷⁵ ». Aucune opération sous la Ve République n'a été qualifiée de « guerre ». À l'occasion de la crise du Golfe de 1990-1991, le Premier ministre, Michel Rocard, expliqua qu'une déclaration de guerre est exclue lorsqu'une opération militaire est autorisée par le Conseil de sécurité sous l'angle du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, parce

¹⁷⁴ Ailincăi Mihaela. *op.cit.*

¹⁷⁵ *Idem.*

que « au sens du droit international, comme du droit interne, c'est-à-dire tout simplement du droit, il ne s'agirait pas alors d'une guerre déclarée par un État à un autre État, mais d'une action de sécurité collective¹⁷⁶ ». De même, lorsque la France s'est engagée militairement au Kosovo, le Premier ministre Lionel Jospin souligna que « [l]a portée pratique de l'article 35, dans la Constitution telle qu'elle est, se limite [...] à l'hypothèse d'une guerre classique entre États, situation dans laquelle, à l'évidence, nous ne nous trouvons pas¹⁷⁷ ». La même analyse a été appliquée à la mission en Afghanistan, à propos de laquelle le Premier ministre François Fillon a indiqué que la France n'est « nullement en guerre avec le peuple afghan », même si les troupes françaises « peuvent être engagées ou impliquées dans des opérations de guerre¹⁷⁸ ».

Cependant, une seconde approche invite à ne pas privilégier une lecture littérale de cette disposition mais plutôt à en saisir la logique sous-jacente. C'est la position défendue par le rapport de François Lamy qui prend le contre pied de l'interprétation de Mihaela Ailincăi. Cette disposition ne tomberait pas en désuétude si on mesurait sa portée et ses implications sans se restreindre au premier degré de sa terminologie. Selon le rapport de François Lamy : « Le constituant de 1958 a voulu marquer son attachement à ce que la représentation nationale soit consultée dès lors que nos forces sont engagées en approuvant l'article 35¹⁷⁹ ». Qualifier l'article 35 alinéa 1 de « désuet » reviendrait à condamner la pérennité du texte constitutionnel. En effet, il est difficilement concevable que le constituant ait prévu une disposition n'ayant aucune signification pratique puisque l'initiative de la guerre n'est plus annoncée au préalable par une déclaration spécifique et qu'elle est proscrite par le droit international positif. Le constituant aurait souhaité conférer au Parlement une prérogative qui ne se bornerait pas aux termes utilisés. Le Parlement aurait son mot à dire dès lors que les troupes françaises seraient engagées dans un conflit armé, quelle que soit son appellation et le cadre juridique dans lequel il s'inscrit. « S'en tenir à une vision dépassée de la guerre pour justifier une interprétation littérale reviendrait à vouloir cantonner le contrôle du Parlement en ce qui concerne la Défense nationale¹⁸⁰ ». Pierre Dabezies résume ainsi le débat sur l'effectivité de l'article 35 alinéa 1 : « Il est permis d'en conclure qu'il s'agit essentiellement d'une survivance

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ Lamy François, *op.cit.*, p. 35.

¹⁸⁰ *Idem*

des constitutions anciennes et de l'affirmation d'un principe abstrait ¹⁸¹». Il ne faudrait pas accorder à cette disposition plus de vigueur qu'elle n'a d'applicabilité concrète.

Si la disposition n'est pas désuète en soi, sa terminologie, en revanche, peut paraître anachronique. En effet, le raisonnement binaire « temps de guerre/ temps de paix » n'est plus en phase avec les relations internationales actuelles.

2. Dépasser la dichotomie « temps de paix/ temps de guerre » pour préférer la notion de « crise »

La révision constitutionnelle de 2008 a actualisé l'article 35 afin d'adapter l'intervention parlementaire aux nouveaux enjeux de la Défense, sans modifier les termes de l'alinéa 1 qui sont pourtant un legs de la Révolution. Comme nous l'avons exposé en première partie, le tournant des enjeux de Défense post-Guerre Froide a débouché sur une mutation des formes de conflits armés. Dans un souci d'adéquation avec les réalités internationales actuelles, des arguments se sont fait entendre en faveur d'une réécriture de cet article. En effet, la « crise » s'est substituée à la « guerre ». Or, la Constitution de 1958 définit le « temps de paix » et le « temps de guerre » mais ignore la notion de « crise ¹⁸² ». Il existe donc un décalage entre le texte constitutionnel et les objectifs fixés par les lois de programmation. La LPM du 29 juillet 2009 intègre notamment la notion de crise dans les fonctions du Conseil de Défense : le Conseil de Défense et de sécurité nationale arrête les décisions de « direction politique et stratégique de réponse aux crises majeurs ¹⁸³ ».

Cette substitution ne serait pas sans conséquence du point de vue de l'action visée et de la chaîne de décision. Le terme juridique de « guerre » renvoie à une hypothèse précise de conflit interétatique déclaré, d'une intensité et d'une durée significative. Cette définition qui ne recouvre pas forcément celle de « crise », qui est une notion plus lâche et qui n'a pas pour objet de s'inscrire dans la durée ni d'être un affrontement ouvertement armé. Ces précisions sémantiques étant faites, le partage des pouvoirs serait aussi modifié. Mihaela Ailincăi propose une analyse binaire de la déclaration de guerre à la lumière d'une interprétation évolutive de la Constitution :

¹⁸¹ Lamy François, *op. cit.*, p. 59.

¹⁸² Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

¹⁸³ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

« Il n'est en effet pas interdit de dissocier la déclaration de guerre constitutionnelle, en tant qu'outil de contrôle démocratique tourné vers le partenaire parlementaire, de la déclaration de guerre diplomatique, qui est un outil formel du droit international orienté vers l'adversaire belligérant ¹⁸⁴». Si la notion large de « guerre » l'emporte, le Parlement pourrait alors user de cette disposition à chaque fois qu'un conflit armé ressemblerait à une guerre qui ne dirait pas son nom. Le Parlement serait donc consulté pour chaque intervention alors même qu'il s'agit d'une intervention militaire sans « déclaration de guerre » au sens diplomatique du terme. Cette systématisation de l'association parlementaire viendrait déséquilibrer le partage des pouvoirs en matière de Défense. Dans cette logique, l'article 35 alinéa 1 devrait recevoir application dans le cas d'un conflit armé fondé sur le droit de légitime défense et lorsqu'une action coercitive est décidée par le Conseil de sécurité sous l'angle du chapitre VII de la Charte des Nations unies, comme c'était le cas pour la « guerre » du Golfe de 1991 ¹⁸⁵. Or cette acception de l'article 35 serait contraire à la pratique de la Ve République car elle réduirait la marge de manœuvre de l'Exécutif. Ce-dernier serait contraint de passer par un vote du Parlement pour toute nouvelle intervention extérieure. Ce fonctionnement rappellerait le contrôle fort du modèle allemand.

Cet alinéa n'aurait pas été révisé en 2008 dans le but de ne pas contester la prééminence de l'Exécutif et de contourner le contrôle du Parlement. Cette terminologie vague permet d'éviter des clauses de contrôle si le déploiement n'a pas lieu dans un contexte de conflit déclaré ou d'état de guerre. Le terme d'état de guerre serait insuffisamment précis pour rendre compte des opérations déployées. Ces clauses devraient être définies en termes « d'utilisation de la force » ou de « déploiement des troupes » pour éviter toute confusion ¹⁸⁶. L'interprétation des textes laisse transparaître une stratégie d'évitement du Parlement qui affaiblit son contrôle. Les omissions de la révision constitutionnelle de 2008 semblent, dans ce cas, aller dans le sens d'un maintien du *statu quo*.

¹⁸⁴ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*

¹⁸⁵ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*

¹⁸⁶ DCAF, L'envoi des troupes à l'étranger, *Documents d'Information de Base du DCAF*, p.5.

B. Un certain fatalisme institutionnel lié à l'esprit de la Ve République

1. L'absence de pouvoir décisionnel *de facto* : une résultante de la fatalité institutionnelle?

Si le pouvoir du Parlement est plus limité que dans les autres démocraties comparées, ne faudrait-il pas rechercher les causes ailleurs que dans les textes qui confèrent des prérogatives assez similaires? Des phénomènes plus sociologiques peuvent expliquer cette inertie. Une pratique parlementaire instaurée tendrait à s'incliner devant la prééminence de l'Exécutif pour ne pas renverser l'ordre établi. C'est d'ailleurs ce que la Présidente de la Commission de la Défense nationale exprime quand elle rappelle qu'il y a un certain « fatalisme institutionnel ». Il y aurait même une certaine résignation en ce que le Parlement n'a pas pour rôle d'être codécideur : « Seul le Conseil de Défense est habilité à prendre une décision, sinon on ne serait jamais intervenu au Mali ». La prééminence de l'Exécutif semble inébranlable en matière de Défense, et cela semble aller de soi si on souhaite respecter l'esprit présidentieliste de la Ve République. « La difficulté en matière de Défense c'est la connaissance de l'ensemble des paramètres avant de déclencher l'opération. Seul le Président de la République et le Conseil de Défense rassemblent ces éléments. Le Parlement ne l'a pas et c'est normal qu'il ne l'ait pas, ou alors on modifie la Constitution ¹⁸⁷».

Ainsi le débat sur un rééquilibrage des institutions est disqualifié par les parlementaires eux-mêmes. Si la tendance doit être modifiée, elle devra passer par un changement de Constitution. Le fatalisme reprend alors dessus, car la seule issue restante est la révision limitée qui apporterait des améliorations partielles et non des principes révolutionnaires.

2. L'autolimitation des parlementaires

Autre phénomène plus sociologique que juridique : l'autolimitation des parlementaires. Elle résulte de l'intériorisation, par ces derniers, de la pratique instaurée et de la prééminence de l'Exécutif en matière de Défense. Il s'agit d'un

¹⁸⁷ Entretien avec Madame Patricia Adam, *op.cit.*

facteur très peu étudié. Par conséquent, je ne donnerai ici que quelques éléments d'aperçu.

La faible portée des réformes en matière de répartition des pouvoirs est liée à une certaine autocensure des parlementaires lorsqu'ils considèrent que certains sujets ne sont pas de leur ressort. On le ressent notamment dans le discours et le choix des mots des parlementaires qui ne cherchent en aucun cas à concurrencer l'Exécutif. Pourquoi une modification textuelle viendrait remettre en cause l'ordre établi lorsque les acteurs eux-mêmes ont intériorisés ce *statu quo* ? Il existe un véritable "habitus parlementaire" enraciné pour paraphraser Pierre Bourdieu. Les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la révision constitutionnelle de 2008 témoignent bien de cette tendance. En effet, lors du débat, les commissaires de la Défense ne réclamaient à aucun moment le pouvoir pour le Parlement d'autoriser l'engagement des troupes : « Tout le débat porte sur le délai pour informer le Parlement et le délai avant le vote pour la prolongation de l'opération¹⁸⁸ ». Cet exemple nous semble hautement significatif de l'autolimitation des parlementaires qui n'entendent pas empiéter sur le domaine réservé de l'Exécutif et nuire à l'efficacité et à la réactivité du processus décisionnel. Contre l'idée d'un pouvoir parlementaire frustré et sous contrainte, les interventions des députés témoignent de cette acceptation du *statu quo* comme garant du bon fonctionnement des institutions : « L'engagement des forces militaires à l'extérieur du territoire national relève *de facto* du Président de la République, ce qui constitue une prérogative présidentielle essentielle, que nous n'entendons pas remettre en cause¹⁸⁹ ». Il ne saurait en être autrement et ce ne sont pas les assemblées qui viendraient renverser cet accord tacite. C'est tout l'enjeu de ce "fatalisme institutionnel".

C. Associer le Parlement au retrait des troupes ?

Les débats se focalisent essentiellement sur l'association du Parlement aux deux premières étapes d'une intervention extérieure : la projection des troupes et la prolongation. Or, un des moments les plus délicats d'une intervention extérieure est la phase de retrait des troupes. Le Parlement n'est pas consulté ni même associé à cette

¹⁸⁸ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p.57.

¹⁸⁹ Teissier, Guy (2008), *Avis présenté au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de Modernisation des institutions de la Ve République*, Paris, Assemblée nationale, n°883, p. 7-9.

phase décisionnelle alors qu'elle constitue l'aboutissement d'une opération et permet d'en tirer un bilan. La plupart des pays d'Europe n'envisage pas cette possibilité. Il n'y a donc aucun élément de comparaison pour cet enjeu très peu abordé par les commentateurs politiques et la doctrine juridique. En Grande Bretagne, le Parlement n'a pas le pouvoir formel de décider l'arrêt d'une intervention extérieure. En Espagne, le Parlement ne peut pas décider de l'arrêt des opérations en cours¹⁹⁰. Seule l'Italie possède un mécanisme qui ressemble à une intervention parlementaire dans la décision de retrait. En effet, le Parlement italien bénéficie *de facto* d'un pouvoir d'approbation préalable, mais en l'absence d'une sollicitation de l'Exécutif, il peut mettre fin à une opération dans un délai de soixante jours¹⁹¹. En 2006, Romano Prodi avait proposé au Parlement le retrait des troupes d'Irak, au cours d'une intervention au Sénat présentant le programme du gouvernement.

Il est d'ailleurs significatif qu'en France, le débat se focalise sur l'implication du Parlement pour l'envoi des troupes et, dans une moindre mesure, sur son rôle dans l'arrêt des opérations. Cette absence de débat est sans doute liée aux contraintes du cadre international¹⁹² et à l'arbitraire de la décision de l'Exécutif. Aucune donnée ni étude ne permettent d'affirmer que cette association serait un jour envisageable sous la forme d'une autorisation expresse. Cependant, il existe des manières détournées de prendre le pouls du Parlement sur ces questions. Le cas s'est surtout présenté avec le récent retrait des troupes combattantes d'Afghanistan. En l'espèce, aucune déclaration formelle du Parlement ne s'est fait entendre ni n'a été requise, mais à travers certains rapports, le Parlement a été informé du coût, des modalités et des conséquences du retrait. C'est donc une forme de contrôle indirect mais *ex ante* qui s'est opéré.

La décision du retrait anticipé des troupes françaises d'Afghanistan a fait l'objet de deux promesses présidentielles. Nicolas Sarkozy avait annoncé un retrait à l'horizon 2013, mais c'est finalement le Président nouvellement élu, François Hollande, qui confirmera cette promesse de campagne en annonçant le retrait des troupes avant la fin de l'année 2012, lors des sommets du G8 et de l'OTAN des 20 et 21 mai 2012 aux Etats Unis. Il s'agit donc bien d'une décision de l'Exécutif qui n'est

¹⁹⁰ Lamy François, *op.cit.*, p.48.

¹⁹¹ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*

¹⁹² Le cadre international sera évoqué dans la section II de ce chapitre.

à aucun moment annoncée devant la représentation nationale. Le Président Hollande qualifie cette décision « d'acte de souveraineté, que la France a posé librement¹⁹³ ». La même prééminence décisionnelle de l'Exécutif peut se constater pour l'annonce du retrait des troupes américaines. En effet, le Président Obama a ordonné au *Pentagon* de préparer un plan de retrait total des troupes combattantes à l'horizon 2014.

Si la décision, en elle-même, est dépourvue d'enjeu polémique en raison du consensus politique entourant une sortie de "guerre", le Parlement pourrait en revanche se prononcer sur les options du retrait. En plus du risque encouru par les personnels et le matériel, le retrait a un coût très élevé. Ce dernier pourrait être porté à la connaissance des assemblées. Dans l'exemple de l'Afghanistan, les choix financiers se sont mêlés aux choix politiques. L'A400M¹⁹⁴ n'étant toujours pas opérationnel, la location d'Antonov 124 à 25 000 dollars l'heure de vol pourrait raisonnablement justifier une consultation parlementaire. Cependant, le Parlement a été, en quelque sorte, consulté indirectement en se prononçant sur le projet de loi du traité d'amitié franco-afghan. A cette occasion, l'article 53 a été utilisé afin de recueillir l'approbation du Parlement par la loi n°2012-947 du 2 août 2012 autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan. Ce traité prévoit notamment une démilitarisation des relations franco-afghanes pour entrer dans une phase de coopération culturelle et de formation des corps de force afghans et de l'ANA¹⁹⁵. Le projet de loi sur l'adoption du traité contenant les modalités de retrait, le projet politique de coopération future et les moyens financiers nécessaires, on peut penser que le Parlement a pu se prononcer sur le retrait par ce biais. Cependant, un mécanisme de consultation plus explicite ou d'autorisation sur le modèle de celui mis en œuvre pour la prolongation pourrait être envisagé.

En plus de l'examen de ce traité, un deuxième moyen de contrôle parlementaire a été mis en œuvre: la mission d'information créée le 30 octobre 2012 sur le retrait des troupes. « Au cours de leurs travaux, les Rapporteurs ont souhaité analyser le contexte du retrait, la manœuvre logistique en tant que telle, ainsi que les leçons que les armées pourront retirer des années d'engagement sur ce théâtre. Leur

¹⁹³ Vauzelle, Michel (2012) *Rapport au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan*, Doc. Sénat, n°124, p.7.

¹⁹⁴ Aéronef Airbus de transport de troupes et de matériel.

¹⁹⁵ Afghan national army.

objectif est non seulement d'étudier l'efficacité de l'opération de retrait, mais aussi d'identifier dans l'ensemble du déploiement un certain nombre d'acquis utiles pour les opérations à venir¹⁹⁶ ». Cette mission d'information s'est poursuivie par deux visites sur place pour rencontrer les troupes et assister *in situ* à des opérations de rapatriement de matériels. On peut donc penser que par ces moyens d'information et d'approbation "périphériques", le Parlement disposait de suffisamment d'éléments pour apprécier la pertinence du retrait.

Section II : Un contrôle parlementaire limité par le cadre international

Les hypothèses purement internes qui laisseraient les mécanismes du contrôle parlementaire pleinement jouer sont rares. Certaines interventions extérieures, lorsqu'elles se font dans le cadre d'assistance militaire des accords de défense, échappaient au contrôle du Parlement. Nous verrons que des améliorations ont été apporté pour plus de transparence et d'information parlementaire (A). Le contrôle parlementaire doit également faire face à l'internationalisation de la Défense (B). Le rôle de légitimation du Parlement est souvent occulté par les résolutions de l'ONU. Le cadre opérationnel est contraint par le format des interventions sous l'égide de l'OTAN ou de l'Union Européenne. Le regard extérieur que les voisins européens portent sur l'action française peut réduire la marge de manœuvre du Parlement.

A- Les problèmes de droit posés par une meilleure association du Parlement à la conclusion des accords de défense et de coopération militaire

1-Une multiplicité d'accords engageant la France sans soumission systématique au Parlement

La France est liée à huit pays par des accords de défense et à une trentaine d'autres par des accords de coopération. Parmi ceux-ci on peut citer le Cameroun (21 mai 2009), le Gabon (24 février 2010), la République centrafricaine (8 avril 2010), le Togo (13 mars 2009), les Comores (27 septembre 2010), Djibouti (21 décembre 2011), la Côte d'Ivoire (26 janvier 2012) et le Sénégal (18 avril 2012). La plupart des

¹⁹⁶ Vauzelle Michel, *op.cit.*, p.7.

accords de défense sont un reliquat de la relation de la France avec ses anciennes colonies et ont été conclus lors de l'accession de ces Etats à l'indépendance dans le cadre de la Communauté.

La première limite au contrôle de ces accords est leur caractère hétéroclite¹⁹⁷. Ils ont tous été conclus à des dates différentes, avec des appellations variées traduisant une certaine imprécision dans la terminologie et donc dans le contenu des engagements adaptés à la situation de chaque pays signataire.

La deuxième difficulté réside dans les modalités de leur adoption et dans le dispositif de l'article 53 de la Constitution qui ne requiert pas obligatoirement l'autorisation par le Parlement de la ratification ou de l'approbation des traités et accords internationaux de défense ou de coopération militaire.¹⁹⁸ Aux termes de l'article 52 de la Constitution, le Président de la République négocie et ratifie les traités internationaux. Ces accords de défense rendent donc l'hypothèse d'un déploiement des forces armées sans que les assemblées soient en mesure d'en apprécier les répercussions¹⁹⁹. La plupart des accords ont été conclus avec les Etats africains pour des dispositifs de protection des chefs d'Etat. La France s'est ainsi retrouvée engagée militairement auprès de certains chefs d'Etat ou de certains régimes sans l'accord du Parlement²⁰⁰.

Une nécessaire réforme du contrôle exercé sur ces traités devrait favoriser une plus grande transparence. Deux voies de réforme seront étudiées successivement : une modification de la rédaction de l'article 53 (2) et une communication repensée du contenu des accords et notamment des clauses secrètes à un nombre restreint de parlementaires (3).

2- La fausse solution de la révision de l'article 53

Une des solutions à l'opacité des accords de défense serait de modifier directement le texte constitutionnel afin d'élargir le champ des traités soumis à ratification par l'adoption d'une loi. En effet, aux termes de l'article 53 : « 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 les

¹⁹⁷ Lamy François, *op.cit.*, p. 25.

¹⁹⁸ Le mécanisme de l'article 53 sera détaillé dans la prochaine sous-partie.

¹⁹⁹ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

²⁰⁰ Lamy François, *op.cit.*, p. 26.

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 ». Cet accord ne mentionne pas les accords internationaux militaires. Par conséquent, seuls les accords de paix sont concernés par la ratification, les alliances défensives échappent donc au contrôle du Parlement. Pour qu'il y ait soumission aux assemblées, il faut que la dépense soit certaine, ce qui n'est pas le cas pour les accords de défense car ils peuvent ne pas créer de charges nouvelles et donc ne pas engager les finances de l'État au sens de l'article 53. Les décrets d'avance en cas d'intervention seront approuvés par le Parlement, même si celui-ci ne connaît pas l'objet de la mission.

La disqualification de cette solution est justifiable par un argument classique, celui de la lourdeur d'une révision et le risque d'engorgement de l'ordre du jour des assemblées. Le rapport de François Lamy²⁰¹ pointait déjà ses problèmes techniques. Il semble donc préférable que le Parlement soit informé de ces accords par d'autres moyens.

3- Les accords de défense et de coopération doivent être transmis au Parlement

La solution retenue consiste en la communication du contenu des accords au Parlement. En effet, certains parlementaires réclamaient un droit de regard sur ces traités bilatéraux qui conduisaient au déploiement des troupes françaises sans leur accord. Les députés n'ont pu se prononcer sur l'opération Licorne qui avait mobilisée des milliers de soldats français en Côte d'Ivoire. Pas plus que l'intervention française au Tchad pour soutenir Déby²⁰² n'a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale. L'hypothèse d'une autorisation parlementaire, préalable ou non, a très vite été écartée car elle allait à l'encontre de la logique du partage des pouvoirs. En effet, l'impératif d'une autorisation parlementaire aurait peu de sens car le Parlement serait politiquement tenu de la donner, sous peine de placer le Président de la République

²⁰¹ Lamy François, op.cit., p. 54.

²⁰² Idriss Déby le 2 décembre 1990, avec l'appui de la France, chasse du pouvoir Hissène Habré. Déby est désigné Président de la République le 28 février 1991 avec l'adoption de la charte nationale.

dans l'incapacité d'être « le garant du respect des traités », conformément à l'article 5 de la Constitution²⁰³.

Par comparaison, dans la plupart des États occidentaux, des dispositifs similaires ont été mis en place, bien que le cas français reste singulier de part la symbolique des accords avec ses anciennes colonies. Dans de nombreux pays, le Parlement est informé du contenu des accords et doit autoriser l'Exécutif à lier l'État par des traités susceptibles de servir de base juridique à des opérations extérieures. Des dispositions constitutionnelles existent notamment au Danemark (article 19 § 1), en Espagne (article 94 § 1 a et b), en Italie (article 80) ou encore en Pologne (article 89. 1. 1). Aux États-Unis, la pratique des *executive agreements* a permis au Président de contourner l'exigence constitutionnelle d'une approbation du Sénat pour la ratification des traités. Cependant, le Congrès est informé de tous les accords militaires en forme simplifiée dans un délai de soixante jours après leur signature, sur le fondement du *Case Act* de 1972. De même, une réforme constitutionnelle adoptée au Royaume-Uni en mars 2010, consacre la pratique du *Ponsoby rule*, selon laquelle tout traité ou accord doit être transmis au moins vingt et un jours avant sa ratification au Parlement qui peut en débattre et voter l'autorisation de ratification. Ces dispositifs sont cependant très éloignés de la portée du dispositif français puisque la communication des accords a valeur législative et non constitutionnelle²⁰⁴.

La première étape de l'association du Parlement fut annoncée par le Président Sarkozy en 2008, qui promettait alors la publication de tous les accords de défense²⁰⁵. Cela s'est concrétisé en deux étapes. Premièrement, lors la renégociation de la plupart des accords en 2009, une liste de ces derniers a été publiée. Le Quai d'Orsay voulait alors mettre un terme au fantasme des clauses secrètes. Deuxièmement, cette avancée a été parachevée par le point 2 du rapport annexé de la loi de programmation militaire 2009-2014 du 29 juillet 2009 :

«La liste des accords de défense a été rendue publique. Le Parlement sera désormais informé de la conclusion et des orientations de ces accords. Les conventions ou les clauses relatives aux possibilités d'intervention de la France dans des missions de maintien de l'ordre, figurant dans certains accords bilatéraux, seront abrogées ».

²⁰³ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*, p.13.

²⁰⁴ Depuis la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009.

²⁰⁵ Ailincăi Mihaela, *op.cit.*, p.8

Quand bien même cette amélioration a échappé à la révision de 2008 et que cette disposition n'a certes qu'une valeur législative et ne donne pas au Parlement de pouvoir d'autorisation, elle constitue une étape importante vers une plus grande transparence.

Il reste à discuter des modalités d'information et notamment pour les clauses dites "secrètes". Les mêmes dispositifs que nous avons évoqués en deuxième partie pourraient être mis en œuvre dans ce cas. La communication pourrait se restreindre aux parlementaires des commissions Défense et Affaires étrangères ou aux parlementaires habilités *ès qualités*. On passerait alors du domaine du secret à celui de la discrétion²⁰⁶. Il ne faut pas, cependant, négliger l'autre État partie qui pourrait invoquer la clause de secret à laquelle la France a consenti. Cette problématique souligne combien, en droit, la question des accords de défense n'est pas seulement liée au régime juridique du secret de la Défense nationale, mais également à la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif et le Législatif et à la conduite des relations internationales de la France ainsi qu'au secret diplomatique qui lui sont liés²⁰⁷.

B- Le Parlement face à l'internationalisation des interventions extérieures : affaiblissement ou tremplin de réaffirmation du particularisme de la Défense française ?

La principale limite au contrôle parlementaire ne serait pas à chercher dans le cadre juridique interne mais dans le fait que la France est liée par ses engagements internationaux et que les interventions menées en "cavalier seul" se raréfient. Le contrôle parlementaire serait brouillé par la multiplicité du statut juridique des interventions extérieures et par le cadre international. Selon la théorie du double déficit démocratique²⁰⁸, la contrainte serait à la fois interne et internationale. Il convient d'étudier comment les structures de gouvernance internationales affectent le contrôle parlementaire (1). Ces contraintes internationales peuvent faire craindre un risque d'affaiblissement du Parlement national face à l'internationalisation des politiques de Défense (2). Au delà du simple contrôle parlementaire, ce carcan

²⁰⁶ Lamy François, *op.cit.*

²⁰⁷ Guillaume Marc, *op.cit.*, p.12.

²⁰⁸ Hans Born et Heiner Hänggi (2004), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate.

remettrait-il en cause la capacité d'initiative française et l'indépendance des orientations de la Défense nationale ? (3). Face à l'europanisation et l'« Otanisation », la « Défense » serait de moins en moins « nationale ».

1-Les interventions extérieures françaises dans le cadre opérationnel international

a- La multiplicité du statut juridique des interventions extérieures

Les forces françaises peuvent être déployées sous plusieurs égides et dans plusieurs hypothèses. Il existe essentiellement trois types d'opérations extérieures : la participation aux opérations de maintien de la paix, l'implication dans des opérations sous commandement international et celles sous commandement national. On peut donc en conclure que cette multiplicité de statut juridique restreint le contrôle du Parlement puisqu'il ne peut exercer pleinement ses prérogatives que sur les opérations d'initiative nationale ou celles qui nécessitent une autorisation parlementaire. Les parlementaires estiment que cette diversité de statut brouille la lisibilité des opérations extérieures, de sorte que le Parlement n'en saisit pas toujours les implications²⁰⁹. Le cadre international limiterait donc la portée du contrôle parlementaire en prévoyant des éventualités d'engagement militaire hors du territoire national sans que le Parlement ait à se prononcer. Sans pouvoir parler de contournement des instances nationales, le cadre juridique multilatéral constitue un socle pour l'argumentaire fondé sur la théorie du double déficit démocratique²¹⁰. Les entraves à l'effectivité du contrôle parlementaire ne sont pas uniquement internes mais également internationales. Etant donné que nous avons déjà récusé la notion de déficit démocratique parce que trop catégorique, nous préférons parler d'une « Défense à deux vitesses » ; une politique de Défense contrôlée par le Parlement national et une Défense internationale qui échappe à ce contrôle.

Le droit international prévoit donc plusieurs éventualités d'engagement militaire hors du territoire national, sans que le Parlement ait nécessairement à se prononcer. Ce fut le cas en ex-Yougoslavie pour les opérations FROPRONU, IFOR puis SFOR, en Albanie et au Kosovo avec la Force alliée et la KFOR, toutes ces

²⁰⁹ Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis, *op.cit.*

²¹⁰ Hans Born et Heiner Hänggi, *op.cit.*

opérations ayant été déclenchées, s'étant déroulé et renouvelé sans que le Parlement national ait été associé à ces décisions²¹¹. Pourtant, le mécanisme constitutionnel pourrait rendre ce constat d'impuissance étonnant. En effet, on pourrait interpréter l'article 53 comme un crédit accordé à toutes les opérations qui seront menés sous l'égide des instances internationales dont la France est membre et Etat signataire : « Le fait que le Parlement ait approuvé l'adhésion à ces organisations internationales en vertu de l'article 53 de la Constitution pourrait inciter à en déduire qu'il a admis de façon permanente la participation de la France aux opérations diligentées par elles²¹²». Si la contribution des troupes française à ces alliances défensives est implicite, c'est qu'elle n'est pas expressément présente dans les clauses ratifiées par le Parlement. Ainsi, les opérations de maintien de la paix initiées par les Nations Unies et les opérations hors zone déployées par l'OTAN ne sont pas formellement prévues par les traités constitutifs de ces organisations. Les parlementaires ne sont donc pas appelés à y consentir. Le contrôle parlementaire est donc entravé par cette dichotomie entre les opérations purement internes sur lesquelles le Parlement a une emprise et certaines hypothèses internationales dont il est écarté. On peut noter que cette configuration permet une plus grande efficacité opérationnelle, que l'autorisation parlementaire de chaque Etat engagé rendrait quasi impossible.

Cependant, peut-on encore parler de contrôle parlementaire effectif lorsque la France est liée par ses engagements internationaux ? Un parallèle avec la théorie de la loi écran peut être établi²¹³. Tout comme la loi ne peut pas faire écran à une norme internationale, le Parlement national ne peut pas faire obstacle aux accords internationaux de Défense. Pourtant, les parlementaires possèdent le même droit de contrôle sur les déploiements sous des auspices internationaux que ceux sous des auspices nationaux. Ils peuvent demander des réponses exhaustives de la part de l'Exécutif sur les raisons de leur engagement dans ces missions, de préférence avant que les troupes ne soient déployées. Les parlements doivent également s'assurer qu'ils sont adéquatement informés des délibérations entre l'Exécutif national, le commandement international et les troupes sur le terrain²¹⁴.

²¹¹ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*

²¹² Ailincăi Mihaela, *op.cit.*, p. 13.

²¹³ L'auteur remercie M. le Professeur Maulin d'avoir attiré son attention sur ce point lors des discussions.

²¹⁴ DCAF, L'envoi des troupes à l'étranger, *op.cit.*, p8.

b- Comment les structures de gouvernance des organisations internationales affectent-elles le contrôle parlementaire?

La chaîne de décision au niveau des Nations Unies, de l'OTAN et de l'Union européenne constitue un facteur explicatif de l'évanescence du contrôle parlementaire national sur les opérations à caractère multilatéral.

Les structures de prise de décision au sein des Nations Unies complexifient le contrôle sur les opérations de maintien et de construction de la paix, notamment à cause de la prépondérance du Conseil de sécurité. A cette restriction s'ajoute le fait que seuls les cinq membres permanents ont une emprise réelle sur le déploiement des forces, alors qu'ils ne représentent que 4,6% des personnels déployés en 2004²¹⁵. Les opérations sous l'égide de l'Union Européenne sont décidées par consensus des 28 Etats membres qui se réunissent au sein du Conseil Européen, composé des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres. La décision est donc prise par les Exécutifs sans consultation des parlements nationaux mais du Parlement européen. Le principal obstacle au contrôle provient de la complexité de la nature de l'UE. Le processus décisionnel de l'OTAN écarte lui aussi les parlements nationaux, car son Assemblée parlementaire n'est pas directement élue par l'électorat des pays membres et ne participe pas au processus décisionnel. Cependant, cette dernière est composée de délégations de parlementaires de chaque pays membre qui ont été élu au suffrage universel direct.

Du point de vue de la responsabilité parlementaire et du contrôle démocratique, les coalitions *ad hoc* présentent les inconvénients les plus marqués. Hormis le fait que de telles coalitions ne possèdent aucune dimension parlementaire internationale, elles sont également dépourvues de processus de prise de décision formel et transparent. Lorsque les gouvernements ne possèdent aucune voix au sein de ces coalitions, le rôle des parlements nationaux ne peut qu'être encore plus limité. De plus, ces formes d'intervention consacrent la prééminence de " l'Etat principal", à l'initiative de l'intervention, et la subordination des "Etats secondaires". L'Irak est un exemple archétypal des difficultés que présentent les coalitions *ad hoc*. Alors que la question divisait la « vieille » et la « nouvelle Europe » selon les termes de

²¹⁵ DCAF, L'envoi des troupes à l'étranger, *op.cit.*, p.7.

Rumsfeld²¹⁶, la Grande Bretagne avait accepté de participer à cette opération par souci d'allégeance au principal, les Etats Unis.

2-L'internationalisation des politiques de Défense : entre perte de pouvoir du Parlement et nouvelles ressources potentielles pour l'Exécutif

Les phénomènes d'eupéanisation et de multinationalisation des politiques de Défense produisent deux principaux effets sur le contrôle parlementaire. D'une part, ils conduisent à l'affaiblissement le rôle du Parlement en rendant son pouvoir de contrôle caduque et, d'autre part, ils offrent à l'Exécutif un moyen de restaurer ses marges de manœuvre au niveau national. Le cas allemand est particulièrement significatif en la matière et permet de généraliser ces deux effets au cas français. Cette internationalisation a pu être analysée comme une perte de pouvoir du Bundestag : « La participation à des opérations multilatérales, ou encore la coopération européenne, ont été utilisées au début des années 1990 par les gouvernements pour se soustraire à une pression domestique forte du Parlement ²¹⁷ ». Cette « pression domestique » s'exerce particulièrement en Allemagne étant donné le contrôle parlementaire contraignant prévu par le système politico-institutionnel. C'est ce qui explique que l'Allemagne favorise la coopération internationale dans le cadre de la PSDC²¹⁸.

Ceci nous amène au deuxième volet de l'internationalisation des politiques de Défense, l'eupéanisation. Cette dernière reçoit les faveurs des pays pour lesquels le contrôle parlementaire est le plus strict, mais elle est fortement dépendante du facteur transatlantique et de "l'Otanisation" des opérations. Cette eupéanisation ne passe pas uniquement par l'interopérabilité et la construction d'une Europe de la Défense mais par un rapprochement des modèles de contrôle parlementaire. Au vu des éléments étudiés précédemment, il semble qu'il y ait une convergence en Europe des pratiques du contrôle parlementaire à travers la généralisation de la tendance au renforcement des prérogatives du Parlement. La revendication d'une autorisation parlementaire et d'un contrôle effectif du suivi des opérations se retrouve dans les orientations constitutionnelles de certains pays européens. « Mais cette convergence

²¹⁶ Conférence de presse du 22 janvier 2003 de Donald Rumsfeld, Secrétaire d'Etat à la Défense.

²¹⁷ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p123.

²¹⁸ *Ibid.* p.176.

ne découle pas d'un alignement sur les bonnes pratiques et les standards élevés du contrôle démocratique, mais sur le rapprochement de modèles²¹⁹». Le débat sur l'eupéanisation et "l'otanisation" des opérations révèle un sentiment unanime parmi les parlementaires nationaux : « Les députés regrettent la définition des politiques de défense à un niveau supérieur à celui de l'Etat nation, duquel ils sont exclus, et tentent de ce fait de retenir un pouvoir de contrôle sur le pouvoir exécutif malgré ce changement d'échelle du processus décisionnel²²⁰».

Ce cadre supranational fait donc apparaître de nouveaux rapports de force, non plus entre le pouvoir législatif et exécutif à l'échelon national, mais entre les parlements nationaux et les chaînes de commandement au niveau international. Ces considérations rejoignent les travaux sur l'internationalisation de la gouvernance en tant que « nouvelle raison d'Etat²²¹» qui affaiblirait le rôle des parlements et le poids de la légitimité parlementaire et augmenterait l'autonomie de l'Exécutif dans la conduite des politiques extérieures. Ce que Wolf appelle la « face sombre de la coopération intergouvernementale » réside dans le fait que la « coopération internationale redistribue les ressources politiques au profit des pouvoirs exécutifs²²² ». Un transfert s'opèrerait entre ce que l'internationalisation retire aux parlements nationaux pour le restituer aux Exécutifs. Il y a un donc une contradiction entre le mouvement de renforcement du contrôle du Parlement et le phénomène d'internationalisation qui aggrave la prééminence de l'Exécutif. Le partage des pouvoirs serait encore plus déséquilibré par le facteur international.

3- Une remise en cause de l'indépendance de la politique de Défense française?

Au-delà de la problématique du contrôle parlementaire, la France peut-elle encore revendiquer l'autonomie de sa politique de Défense alors qu'elle est liée par ses engagements internationaux ? L'indépendance de la politique de Défense française, initiée par le Général de Gaulle, constitue encore un principe directeur. Le Livre blanc de 2008 inclut ce dernier parmi les critères de sélectivité des interventions

²¹⁹ *Ibid.* p.178.

²²⁰ *Ibid.* p.123.

²²¹ Chopin Olivier (2005), « Raison d'Etat et démocratie, concepts et pratiques », EHESS.

²²² Wolf Klaus-Dieter (1999), « The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in the World », *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 3.

extérieures : « Appréciation souveraine de l'autorité politique française, liberté d'action et capacité d'évaluer les situations en permanence ²²³ ».

Le souci de préserver la souveraineté de la politique de Défense n'est pas incompatible avec l'internationalisation des opérations, contrairement au cas du contrôle parlementaire. Au contraire, le cadre international renforce la légitimité des actions françaises. Il n'y a donc pas de contradiction entre la capacité d'initiative française et le cadre international mais une complémentarité. En effet, la décision de la France lorsqu'elle s'engage en cavalier seul est souvent accompagnée de soupçon d'ingérence et de néo-colonialisme. L'intervention dans un cadre purement national n'est donc plus tout à fait légitime même si elle reste légale. L'intervention conjointe avec d'autres nations est un avantage en terme de légitimité²²⁴. Une opération d'initiative française, mais sous l'égide des Nations Unies par exemple bénéficiera d'une double légitimité démocratique : interne et internationale. Le soupçon de néo-colonialisme ou de Françafrique tombe alors. La théorie du double déficit démocratique²²⁵ est une fois de plus contestable car le caractère multilatéral des interventions n'est pas qu'une marque de la perte de souveraineté, mais celle d'un supplément de légitimité.

Une tendance grandissante à agir dans un cadre européen peut être attendue, car que cela corresponde à plusieurs objectifs complémentaires de la France : le renforcement de la légitimité de ses opérations et « l'horizon européen »²²⁶ de la Défense française. L'importance croissante de ce dernier objectif découle aussi de l'épuisement du modèle national de Défense française, fondé sur le postulat de l'autonomie stratégique et d'une logique d'autarcie dans la fourniture des équipements militaires.

Sur le plan opérationnel, les interventions purement nationales, si elles persistent, sont de moins en moins légitimes. La pratique instaurée en Afrique est celle d'un engagement indépendant des troupes françaises, mais sous résolution des Nations Unies et le transfert du reste des opérations à l'ONU. La France adopte une posture similaire à celle des Etats-Unis au Proche Orient. Les spécialistes militaires disent souvent que les Etats-Unis détruisent et passent le relais aux européens et à

²²³ Livre blanc sur la sécurité et la défense nationale (2008), *Odile Jacob*.

²²⁴ Boniface, Pascal (2008), « Les opérations militaires extérieures », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125, p.59.

²²⁵ Hans Born et Heiner Hänggi, *op.cit.*

²²⁶ Irondelle Bastien (2008), « L'horizon européen de l'armée française », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125, p.9.

l'OTAN pour la reconstruction²²⁷. L'initiative française ne peut perdurer sur le long terme pour les raisons politiques, budgétaires et matérielles que nous avons évoquées précédemment. L'indépendance française serait donc transitoire et sous contrainte. Le Mali est un exemple de la complémentarité de la politique extérieure française et du cadre international. L'opération Serval a été lancée le 11 janvier 2013 suite à la décision du Président de la République française et à la résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations Unies. La troisième phase de l'opération consiste au « transfert d'autorité²²⁸ » à la force de l'ONU²²⁹. Elle s'accompagne de la prévision d'un désengagement complémentaire des forces françaises. La capacité d'initiative française ne peut pleinement s'exercer que si la suite des opérations, la stabilité et la reconstruction sont assurées par les organisations internationales. Il s'agit donc d'une 'autonomie relative'.

²²⁷ Cours sur l'Histoire de l'Europe et de sa sécurité, Jean-Christophe Romer.

²²⁸ Chevènement Jean-Pierre, Larcher Gérard, Berthou Jacques, Gournac Alain, Guerriau Joël et Mazuir Rachel, *op.cit.*, p16.

²²⁹ La MINUSMA (mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unis pour la stabilisation au Mali) créé par la résolution 2100 du 25 avril 2003.

CONCLUSION

En 1967, André Chandernagor écrivait son ouvrage ‘‘Le Parlement pour quoi faire?’’²³⁰, inaugurant une importante production littéraire²³¹ sur l’utilité du Parlement dans laquelle s’inscrit notre réflexion.

Le rôle du Parlement en matière d’interventions extérieures ne peut être compris qu’en référence à celui de l’Exécutif. C’est pourquoi dans une première partie, des éclairages sur les rapports entre le pouvoir législatif et exécutif ont été apportés. Sous les III^e et IV^e Républiques, le pouvoir politique se gardait bien de pénétrer le ‘‘périmètre sacré’’ des généraux, la conduite des opérations militaires. La V^e République, sous l’impulsion du Général de Gaulle, opère un tournant majeur dans les relations entre le pouvoir civil et les chefs militaires. L’ordre politique prend le pas sur l’ordre militaire. Ce n’est qu’en expliquant ce principe fondateur de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil que l’effectivité du contrôle parlementaire prend tout son sens.

A contrario des théories qui veulent conférer au Parlement des attributions qu’il ne saurait avoir, nous avons étudié, dans un deuxième temps, les apports de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans une optique réaliste, sans verser dans la *doxa* républicaine. Au vu des innovations, le plus souvent inspirées par le pragmatisme, apportées au contrôle du Parlement, il est évident que les parlementaires ont, aujourd’hui, à disposition nombre d’instruments pour exercer pleinement leurs fonctions. Cependant, la singularité de la matière contrôlée explique que certaines lacunes et insuffisances du contrôle subsistent. La revalorisation des prérogatives parlementaires s’est faite dans le respect de l’Esprit de la V^e République, sans remise en cause de la prééminence de l’Exécutif en la matière. Toutes les réformes qui tendraient à une forme de codécision du Parlement avec l’Exécutif, notamment par des pouvoirs d’autorisation préalable, sont peu crédibles puisqu’elles remettraient en cause les équilibres institutionnels et réduiraient la marge de manoeuvre du Président de la République. C’est un droit à l’information qui est reconnu au Parlement et non un pouvoir de décision. Bien que le caractère infondé des arguments contre la

²³⁰ André Chandernagor (1967), *Un parlement pour quoi faire ?*, Gallimard.

²³¹ Voir notamment les travaux de Paul Quilès et Ivan Levaï qui posent à peu près la même question : *Les 577. Des députés pour quoi faire ?*, sans oublier l’article « Quand le dormeur s’éveillera » publié par Edgar Faure dans *Le Monde* en 1971.

revalorisation du Parlement ait été démontré, ce sont encore les motifs de célérité et d'efficacité de l'intervention qui sont opposés à un éventuel pouvoir décisionnel du Parlement. Cette étude entendait également envisager des recommandations pour améliorer le contrôle parlementaire en France, en prenant en compte l'existant et en distinguant ce qui est possible de ce qui est souhaitable. C'est donc principalement du côté de l'amélioration des moyens et des procédures du contrôle parlementaire au sens strict qu'il convient de rechercher les voies d'amélioration possible.

Cependant, des points d'ombre restent sans réponse. La portée de la révision de 2008 doit être relativisée en ce que la Constitution n'est pas le seul fondement juridique de l'association du Parlement aux interventions extérieures. Repenser le rôle du Parlement ne dépend pas que de la seule volonté du constituant. En effet, la Défense française fait face à deux obstacles, l'un interne et l'autre externe.

Premièrement, un phénomène d'autocensure des parlementaires s'est enraciné dans la pratique. En outre, ce processus de révision fut marqué par une autolimitation très forte du Parlement lui-même et de la Commission de la défense, en particulier concernant l'évolution des prérogatives parlementaires. Les parlementaires se contenteraient de leur pouvoir de contrôle et n'ambitionneraient en aucun cas de revendiquer une quelconque égalité avec l'Exécutif. L'attitude plus ou moins critique du contrôle parlementaire dépend beaucoup de la culture politique et de l'intériorisation par les députés de la domination de l'Exécutif dans le « domaine réservé » de la « prérogative royale²³² ». Le contrôle des interventions extérieures s'appréhende moins en terme de contrôle des armées qu'en termes de contre-pouvoir d'une institution législative sur le corps exécutif : « La question ne se pose peut-être pas en termes de pouvoirs ou de contre-pouvoirs mais vraisemblablement en termes de culture, en termes de comportement, de mentalité²³³ ». L'erreur que font souvent les travaux dénonçant un déficit démocratique réside dans leur focalisation sur le critère quantitatif du contrôle alors qu'en réalité il faut questionner sa finalité. Cette dernière ne vise en aucun cas l'obstruction des mécanismes institutionnels mais le bon fonctionnement des politiques de Défense.

Deuxièmement, le cadre juridique international rendrait caduque le contrôle parlementaire sur certains types d'opérations. Un glissement s'est opéré d'une

²³² Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p.77.

²³³ *Ibid.* p.177.

opposition entre le pouvoir législatif et exécutif national, vers celle des parlements nationaux et des organisations internationales. La marge de manœuvre du Parlement semble réduite quand bien même cette multinationalisation des opérations apporte un surcroît de légitimité. La comparaison avec d'autres pays occidentaux permet de dresser un état des lieux du niveau de contrôle. On constate une tendance similaire à l'affaiblissement du Parlement en Grande Bretagne, alors que le modèle allemand fonctionne sur un contrôle par la coopération. La France et le Royaume-Uni d'une part, l'Allemagne et la Suède d'autre part, se situent aux deux pôles antinomiques d'un contrôle excessivement faible dans les cas britannique et français, et d'un pouvoir parlementaire exceptionnel pour les cas allemand et suédois²³⁴.

L'enjeu de notre réflexion était de questionner la compatibilité entre la discrétion requise par les interventions extérieures et le souci de transparence à travers l'association du Parlement. Ces questions ne constituent pas l'obstacle majeur au contrôle parlementaire. Nous avons vu que des moyens de contrôle particuliers peuvent être mise en œuvre afin de respecter la sécurité des personnels et la réussite des opérations. Le principal problème réside dans la volonté politique et l'attitude des parlementaires, qui sont peu nombreux à être très impliqués dans le contrôle de la politique de Défense. Il s'agit d'un déficit d'intérêt pour ces questions relativement consensuelles plutôt que d'un déficit démocratique. Le second problème majeur est le manque d'expertise et de moyens humains pour réaliser un contrôle approfondi et systématique²³⁵. Il s'agit essentiellement d'un problème d'indépendance des sources car elles proviennent majoritairement de l'Exécutif. Le secret n'est donc pas un motif suffisant pour invoquer une limitation à l'association du Parlement.

« La perception du déclin du Parlement qui domine la recherche depuis plus d'un siècle découle d'une définition étroite du Parlement comme étant seulement une institution qui "fait" la loi ²³⁶». C'est cette perception que ce mémoire a ambitionné d'ébranler. Le rôle du Parlement est bien plus large que ce que les textes laissent entendre. S'en tenir à une vision restreinte du contrôle ne permet pas de saisir tous les apports annexes des assemblées, qui ne sont pas régis par le droit. Nous avons tenté

²³⁴ Etude de l'IRSEM, *op.cit.*, p.177.

²³⁵ *Ibid.*, p.178.

²³⁶ Norton, Philippe (2010), « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134, p. 5-22.

de démontrer que ces questions ne doivent pas être analysées à travers le seul regard du juriste. Le contrôle parlementaire des interventions françaises à l'étranger met en jeu des facteurs sociologiques, sociaux, des thèmes d'actualité, des enjeux de sécurité. C'est une fenêtre ouverte sur les relations civilo-militaires qui ne doivent pas être négligées.

TABLE DES MATIERES

Sommaire	4
Introduction	5
Chapitre 1: Origines et justifications de l'association du Parlement aux interventions françaises à l'étranger	14
Section 1 La prééminence de l'Exécutif en matière d'interventions extérieures	15
A- Le chef de l'Etat, chef des armées	15
1-les fondements historiques et textuels de la prééminence de l'Exécutif.....	15
2-Le rôle pivot du chef de l'Etat révélé par la pratique constitutionnelle.....	18
B- Les acteurs et la chaine de décision.....	21
Section 2: La subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil	26
A- Le principe	26
B- Une justification du contrôle parlementaire des interventions extérieures	31
Section 3: Des guerres traditionnelles aux opérations extérieures: une évolution concomitante du contrôle parlementaire avec le changement de nature des conflits armés?	33
A- Les fondements historiques du changement de nature des interventions françaises à l'étranger	34
B- Les orientations actuelles de la Défense nationale française.....	36
Chapitre 2: Le rôle actuel du Parlement dans ses activités de contrôle des interventions extérieures	39
Section 1: L'instauration d'un contrôle parlementaire plus étroit par la modification du droit et de la pratique	40
A- La prééminence de l'Exécutif sur les questions de Défense ne saurait en faire un domaine à sa totale discrétion	40
1-Une tendance internationale au renforcement du contrôle parlementaire du déploiement des forces armées	40
2-Vers un contrôle parlementaire effectif	42
B- La reconnaissance textuelle d'une intervention <i>a posteriori</i> du Parlement	43
1-Un pouvoir d'autorisation <i>a posteriori</i>	43
a- Le refus d'une autorisation parlementaire préalable : une acceptation implicite de la prééminence de l'Exécutif ?	43
b-Une capitulation du droit devant le fait accompli ?	47
2-Quels critères pour la prolongation ?	50
3-Un pouvoir de débattre <i>in medias res</i>	51
C- Associer le Parlement sans pour autant nuire à la cohérence du processus décisionnel	52
1-Concilier intervention parlementaire et efficacité décisionnelle	52
2-Concilier transparence démocratique et confidentialité opérationnelle	53

**Section 2: L'information parlementaire: une condition essentielle à la
crédibilité du contrôle.....55**

A- Un droit à l'information renforcé	56
1-Un pouvoir de débattre nourri par un droit à l'information renforcé	56
a- Une information <i>ab initio</i>	57
b- Un gage de légitimité des interventions extérieures.....	59
2- Une information à la discrétion de l'Exécutif	59
a- Une information parcellaire et un champ d'application restreint <i>ratione materia</i>	59
b- Une information a posteriori et un champ d'application circonscrit <i>ratione temporis</i>	61
B- Une condition préalable au vote d'autorisation de prolongation	62
1- Niveau d'information et de connaissance des parlementaires	62
2- L'information parlementaire : une façon de maintenir le lien armées-Nation ? ...	64
C- Rendre l'information plus continue et régulière	67
1- L'audition du ministre de la Défense et du CEMA sur l'objet, les moyens et le coût de chaque opération nouvellement décidée	67
2- L'institution au sein de chaque assemblée d'un groupe de suivi permanent	68
3- Transmettre au Parlement un rapport annuel retraçant pour chaque intervention extérieure son objet, son coût et les moyens utilisés	70

Section 3: Le pouvoir de contrôle budgétaire..... 70

A- Le financement des interventions françaises à l'étranger	71
1- Les OPEX : un mode d'engagement des forces devenu classique et de plus en plus coûteux	71
2- Le financement des OPEX : un processus dérogatoire aux principes budgétaires	71
a- Les conséquences de la qualification juridique interne d'OPEX	72
b- La pratique des surcoûts	72
B- Vers une budgétisation des OPEX	74
1- Comment améliorer la prise en compte budgétaire des OPEX eu égard à leur imprévisibilité ?	74
a- Rompre avec la tendance à la sous-évaluation des dépenses.....	74
b- Redonner à la pratique des décrets d'avance un caractère dérogatoire	77
2- Envisager des dispositifs plus adaptés à la nature particulière des OPEX	78
a- Individualiser en loi de finances initiale les crédits pour les OPEX plus les importantes	78
b- Création d'un fond pour les dépenses imprévues	79
C- Un contrôle parlementaire contraint plutôt que contraignant	79

**Chapitre 3: Un contrôle parlementaire limité par les logiques internes et
internationales 81**

Section 1: Le Parlement est dépourvu de pouvoir décisionnel *de facto* 81

A- Modifier la terminologie de l'article 35 alinéa 1	82
1- Une disposition tombée en désuétude	82
2- Dépasser la dichotomie « temps de guerre/ temps de paix » pour préférer la notion de « crise »	84
B- Un certain fatalisme institutionnel lié à l'esprit de la Ve République.....	86
1- L'absence de pouvoir décisionnel <i>de facto</i> : une résultante de la fatalité institutionnelle ?	86
2- L'autolimitation des parlementaires.....	86

C- Associer le Parlement au retrait des troupes ?	87
Section 2: Un contrôle parlementaire limité par le cadre international	90
A- Les problèmes de droit posés par une meilleure association du Parlement à la conclusion des accords de défense et de coopération militaire	90
1- Une multiplicité d'accords engageant la France sans soumission systématique au Parlement	90
2- La fausse solution de la révision de l'article 53	91
3- Les accords de défense et de coopération militaire doivent être transmis au Parlement	92
B- Le Parlement face à l'internationalisation des interventions extérieures : affaiblissement ou tremplin de réaffirmation du particularisme de la Défense française ?	94
1- Les interventions extérieures françaises dans le cadre opérationnel international	95
a- La multiplicité du statut juridique des interventions extérieures	95
b- Comment les structures de gouvernance des organisations internationales affectent-elles le contrôle parlementaire ?	97
2- L'internationalisation de la politique de Défense : entre perte de pouvoir du Parlement et nouvelles ressources potentielles pour l'Exécutif	98
3- Une remise en cause de l'indépendance de la politique de Défense française ?	99
Conclusion	102
Table des matières.....	106
Table des sigles et abréviations	109
Annexe 1 : Entretien avec la Présidente de la commission de la défense nationale des forces armées, Paris, 26 février 2014	110
Annexe 2 : Les flux financiers liés au financement des OPEX	117
Annexe 3: OPEX en cours et personnels déployés	118
Annexe 4 : Surcoût des OPEX	119
Sources	120
Bibliographie	124
Résumé.....	128
Abstract.....	129

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

OPEX : Opération extérieure

CEMA : Chef d'Etat major des armées

SGDSN : Secrétaire générale de la Défense et de la Sécurité nationale

DGA : Direction générale de l'armement

DCAF : Democratic control of armed forces

LPM : Loi de programmation militaire

RCA : République centrafricaine

IHEDN : Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale

EMA : Etat major des armées

BOP : Budget opérationnel de programme

BOP-OPEX : Budget opérationnel de programme des opérations extérieures

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

ISSE : Indemnité de sujétion pour service à l'étranger

MCP : Mise en condition avant projection

ANA : Afghan national army

PSDC : Politique de sécurité et de défense commune

ONU : Organisation des Nations Unies

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

SRC : Groupe socialiste républicain et citoyen

ANNEXE 1

Entretien avec la Présidente de la Commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Madame Patricia Adam, en présence du député du Haut Rhin, monsieur Francis Hillmeyer, membre de la commission

Paris, le 26 février 2014

Quels sont, selon vous, les apports de la révision constitutionnelle de 2008 et, est-ce qu'ils ont été suffisants ?

Madame Adam : Les apports de 2008, ils ont rectifié l'actualité, je dirais. La Constitution prévoyait uniquement la déclaration de guerre. Les choses ont changé depuis déjà de nombreuses années. Il n'y avait pas eu de guerre depuis plus de 50 ans à l'époque. On fêtera les 70 ans de la dernière guerre cette année. Donc la révision a permis au Parlement, et c'était normal, de faire en sorte que pour les OPEX, déjà le principe soit acté de voter, de la capacité du Parlement à accepter la continuité d'une OPEX. C'est ça qu'a prévu cette Constitution. Il y avait longtemps que ça aurait du se faire.

Ça s'est fait en 2008, par rapport aux OPEX, ça c'est la Constitution. Il y a eu des débats à l'époque, parce que moi j'étais membre du Livre blanc de 2008. Pour cette évolution les débats ont été, beaucoup et au sein de la commission d'ailleurs, Francis et moi on y était déjà, sur à quel moment doit se faire le vote. Il y avait bien sûr dans les débats l'idée qu'il faut le faire immédiatement dès que l'opération est déclenchée, le plus tôt possible, en gros immédiatement. Il y avait cette position qui a été largement discutée, certains estimant que c'était possible d'autres que ça ne correspondait pas à l'Esprit de la Ve République. Avec derrière, en toile de fond, la question : est-ce que le Parlement est suffisamment informé pour prendre une décision de ce type ? Parce que c'était ça en fait la question, certains estimant que non, et d'autres estimant que après tout, si on le faisait, ça voulait dire qu'en amont on informait beaucoup plus le Parlement. Ça c'était toujours la première position. Après est-ce qu'il faut mettre quatre mois, six mois, ça a balancé, est-ce qu'il faut même mettre deux mois ? Il y avait autant d'arguments pour que d'arguments contre. Deux mois on a estimé que ce n'était pas suffisamment long pour avoir une bonne estimation du besoin et la nécessité parce que dès l'instant où on engage une opération militaire les résultats ne sont pas immédiats. Il faut attendre un petit peu avant d'avoir des confirmations des objectifs qu'on souhaitait atteindre au début. Donc on est arrivé aux quatre mois. C'est ça que dit aujourd'hui la Constitution. Et chose étonnante, parce que ça a été évoqué aussi à l'époque, ça n'avait pas été décidé à l'époque, ça été corrigé dans la LPM actuelle c'est que, une fois qu'on avait voté les quatre mois, on avait voté les quatre mois. Et à la limite ça pouvait durer 10 ans, on ne revient plus dessus. Parce que c'est ça la réalité aujourd'hui de la Constitution, ce qui est quand même un peu étonnant. Ce qu'a introduit la LPM, puisqu'on a pas fait le changement de Constitution et qu'il faudrait encore aller plus loin pour un changement constitutionnelle... parce que c'est lourd. Ce qui a été introduit dans la LPM c'est l'article 4 que je citais d'ailleurs hier dans le débat. Désormais, dans la LPM en tout cas, il y aura un débat annuel sur les opérations extérieures. Avant ce débat, bien évidemment, les commissions compétentes, auront l'ensemble des éléments pour analyser la situation des différentes OPEX, à la fois sur les aspects politiques, financiers, opérationnels. C'est inscrit maintenant dans la LPM donc on voit que par

rapport au Livre blanc de 2008 on a encore un peu adapté, alors à travers la LPM et le Livre blanc, on a adapté l'information du Parlement. Elle est renforcée. Quand on dit information ça veut dire information mais aussi contrôle. Alors il n'est pas dit bien sûr que dans ce débat que nous aurons pour la première fois cette année, la date n'est pas fixée pour l'instant, il n'y a pas de vote sur on continue ou pas l'OPEX. Par contre ça permet le débat public, l'expression des parlementaires et des différents groupes politiques. La forme aujourd'hui n'est pas définie. Ça fait partie des choses qu'il faut qu'on voit. Est-ce qu'on le fera avant l'été après l'été, après il faut trouver les dates, c'est toujours l'éternel problème, c'est de trouver la fenêtre pour le faire. Vu qu'on étudie le budget au mois de novembre, ce qui serait logique bien sûr c'est de le faire un peu avant. Ça fait partie des discussions qu'il faut qu'on aborde avec le ministre de la Défense pour regarder comment le Parlement peut organiser ce débat.

Justement, est-ce que le contrôle budgétaire n'est pas le seul pouvoir contraignant du Parlement ? Surtout parce qu'il ne s'exerce pas a posteriori.

Madame Adam : La mission du Parlement est de deux ordres : voter le budget, l'amender si besoin, le discuter bien évidemment, permettre les missions d'information que les commissions souhaitent mettre en place. La deuxième fonction, qui est pour nous certainement la première mais pas la deuxième c'est le contrôle. Alors après tout dépend comment on conçoit le contrôle et ça, ça dépend de notre volonté. C'est le rôle de la commission de la Défense qui décide. La commission de la Défense par exemple quand je regarde les chiffres, les éléments d'activité... la commission de la Défense est celle qui a le plus auditionné l'an dernier. Ça on ne le sait pas, parce que le regard qu'on a sur le fonctionnement de l'Assemblée est souvent un regard en fonction de l'hémicycle. Or la grande partie de notre travail elle est d'abord en commission ou à travers des rapports d'information. Elle n'est pas dans l'hémicycle. L'hémicycle intervient une fois qu'on a fait tout ce que je viens de citer. Il intervient en bout de course, ça c'est pas une question de ...c'est très important bien sûr mais le travail de parlementaire c'est d'abord ce travail de fond qu'il faut réaliser avant d'aller dans l'hémicycle. J'ai toujours un regard très négatif sur certains parlementaires qui s'expriment beaucoup dans l'hémicycle et qui ne connaissent rien au sujet sur le fond, qu'on a jamais vu en commission pour certains d'entre eux et qui viennent s'exprimer devant les médias ou dans l'hémicycle. Moi je sais quels sont les parlementaires qui travaillent, qui viennent en commission. Ce n'est pas toujours ceux qu'on voit à la télévision et dans l'hémicycle.

Au niveau de l'information et de ce qu'on peut vous confier ou pas, où est justement la limite entre l'information parlementaire suffisante et la prise en compte du caractère particulier de la Défense, à savoir le secret, la discrétion ?

Madame Adam : La difficulté en matière de Défense c'est la connaissance de l'ensemble des paramètres avant de déclencher l'opération. Seul le Président et le Conseil de Défense rassemblent ces éléments. Le Parlement ne l'a pas et c'est normal qu'il ne l'ait pas, ou alors on modifie la Constitution. On est en plein dans le débat, le débat d'hier sur l'opération en RCA par exemple où quelque uns d'entre nous, pas la commission de la Défense mais dans l'Assemblée on dit que c'était une mauvaise décision parce qu'on était pas informé, qu'on a mal préparé cette mission. Personne ne peut dire ça aujourd'hui dans l'hémicycle, personne n'a les informations qui leur permette de le dire. Seul le Conseil de défense l'a je dirai. J'entendais ce matin, par

exemple Raffarin qui était invité à France inter, en tant qu'ancien Premier ministre, je trouve qu'il a été très bien en disant qu'on entend des commentaires... Quand on a été Premier ministre, qu'on on a été en fonction, il a du assumer ce type de responsabilité. Il a effectivement suivi les Conseils de défense de l'époque. Il sait très bien, tous ceux qui ont été ministre de la Défense, Premier ministre bien sûr, ministre de l'Intérieur ou des Affaires étrangères qui ont participer à des Conseils de défense, qui ont engagé des OPEX, savent très bien, et d'ailleurs vous ne les entendez pas faire des commentaires de ce type. C'est l'Etat, c'est le chef des armées. Personnellement moi... on peut envisager en tant que parlementaire de vouloir avoir plus d'information en tant que parlementaire. C'est assez humain, c'est normal. Mais en même temps, heureusement que notre Constitution fonctionne comme elle fonctionne et que notre République fonctionne telle qu'elle est aujourd'hui. Sinon, les décisions n'auraient jamais été prises en temps et en heure. Ça aurait été impossible. On a des services de renseignement de grande qualité en France. La France est reconnue comme un des pays qui a véritablement une capacité d'analyse et d'évaluation des risques dans le monde. Il n'y a pas beaucoup de pays qui l'ont. Bien sur on pense à certains d'entre eux, s'il y a en 5 ou 6 c'est à peu près tout et la France en fait partie. On ne peut pas dire que quand la décision est prise, le Président de la République, quel qu'il soit, n'a pas les éléments. Il a les éléments. Et c'est des éléments qui lui permettent de prendre la décision qu'il juge utile et possible surtout, utile mais aussi possible. Et ça le Parlement il ne l'aura jamais, il l'aura *a posteriori* mais il ne l'aura jamais en amont c'est pas possible.

Par contre à nous d'assurer le contrôle *a posteriori*. Par exemple actuellement, on aura des auditions. On l'a fait par exemple pour le Mali avec Jean Yves Le Drian.

Monsieur Hillmeyer : C'est un ministre qui est très disponible pour nous...

Madame Adam : oui

Monsieur Hillmeyer :...et qui est venu toutes les semaines nous informer de l'avancement.

Madame Adam : Et d'ailleurs il faut qu'on relance Jean Yves Le Drian sur Sangaris mais bon, on va interrompre les travaux du fait des municipales donc on ne va pas le faire. Mais cette disponibilité est très importante et c'est vrai que Jean Yves, tout le monde le reconnaît dans la commission, quelque soit l'appartenance politique des uns et des autres, il y a véritablement cette disponibilité.

Monsieur Hillmeyer : Et des réponses claires. Il n'esquive pas le débat.

Madame Adam : Non il n'esquive pas le débat, ce qui est en off reste en off et c'est respecté par la commission.

Monsieur Hillmeyer : En fait c'est la vraie difficulté. Les parlementaires sont quand même astreints à un devoir de réserve mais tout le monde ne le respecte pas systématiquement ici. Mais ça se passe bien pour le moment.

Madame Adam : Oui pour le moment on n'a pas eu de problèmes.

Monsieur Hillmeyer : Il y a des commissions où ça se passait moins bien.

Madame Adam : Je pense qu'il y a beaucoup de parlementaires qui ont compris, enfin je pense que l'ensemble des parlementaires, en particulier ceux qui viennent d'arriver, nous on est quelques anciens, mais ils ont compris que s'ils ne faisaient pas cela...en tout cas moi j'avais fait ça au niveau de mon groupe politique, je pense que ça a été fait également du côté de l'UMP. Vous²³⁷, dans votre groupe, vous n'êtes pas nombreux et les députés sont plus anciens donc c'est un peu différent.

Moi je les ai bien prévenu : attention quand vous êtes en commission de la Défense vous n'êtes pas dans n'importe quelle commission donc si vous vous amusez à twitter, puisque ça c'est la grande mode ou autre c'est clair il n'y aura plus rien. Donc ça n'offrira plus grand intérêt donc il faut que vous compreniez. Je pense qu'aujourd'hui c'est compris. C'est compris et c'est respecté. Ça a toujours été depuis le début, ils ont fait très gaffe et je peux vous assurer qu'aujourd'hui ils ont compris pourquoi cela.

Aussi, il y a toujours cette question d'associer le Parlement à l'autorisation d'intervention et de déploiement des forces mais est-ce qu'on pourrait envisager un jour qu'il ait son mot à dire sur le retrait ? D'ailleurs comment ça se passe et comment cela s'est-il passé pour l'Afghanistan ? Comment la décision de retrait a-t-elle été prise ?

Je pense que ça pourrait être le cas. Je pense qu'on a franchi des étapes donc je pense que, comme dans toute chose, il faut savoir prendre un peu de temps et avoir un peu de maturité aussi pour faire évoluer les textes. C'est vrai qu'on pourrait le faire. D'ailleurs c'est déjà demandé souvent dans les débats que le Parlement puisse s'exprimer sur une OPEX dès l'instant où elle est engagée. Alors est-ce que c'est tous les deux ans tous les trois ans, ça je ne sais pas mais en tout cas c'est demandé. Mais ça veut dire derrière qu'il faut travailler en conséquence. Cela veut dire qu'il faut avoir les missions d'information qui y travaillent, qu'il faut les auditions qui permettent d'informer. Et puis peut être je dirai, qu'on fasse confiance aux commissions permanentes qui y travaillent. Si je dis ça, c'est parce que les OPEX ont effectivement des retombées très médiatiques. Et comme je disais tout à l'heure, je sais qu'au sein de la commission il y a, Francis comme moi, on sait très bien quels sont les commissaires qui sont toujours présents. Il y en a, ils sont nombreux d'ailleurs à la commission. Globalement c'est une commission où il y a en gros une quarantaine de parlementaires qui sont, peut être pas là tous les jours mais ils sont là en permanence. Ils sont informés et c'est vrai que je verrai plutôt d'un bon œil que ce soit eux qui s'expriment, plutôt que d'autres qui n'ont pas les informations. Mais ça c'est un autre débat sur le fonctionnement en général du Parlement, que ce soit à droite ou à gauche d'ailleurs. Donc oui on peut le faire mais il faut aussi que l'on reconnaisse, dans le fonctionnement même de notre assemblée, on le dit mais on ne le reconnaît pas. C'est à dire qu'on demande et c'est dans les textes, d'être l'organe de contrôle de l'exécutif, quelque soit les commissions, mais en même temps on ne bonifie pas ce travail de contrôle quand il est exercé. C'est à dire qu'on va surtout bonifier, les médias également d'ailleurs l'aspect purement législatif, c'est à dire le débat dans l'hémicycle. Le débat d'un texte de loi, c'est important bien sûr mais trop peu souvent, on va parler du travail de contrôle, les auditions, les rapports

²³⁷ A Monsieur Hillmeyer, député UDI.

d'information. C'est pour ça que moi j'ai souhaité par exemple pour la commission, ce qui n'était pas le cas auparavant, que à chaque fois qu'un rapport d'information est donné devant la commission de la Défense, avant qu'il soit validé par la commission, il est autorisé à la publication, que ce soit public, c'est à dire que c'est retransmis sur la télévision parlementaire et le site et tout à chacun peut le suivre... journaliste ou citoyen tout simplement. Et ça, c'est à mon avis très important et peut être que petit à petit ça permettra d'en parler un peu mieux. Et un peu plus.

Est-ce que, au niveau des améliorations à apporter, on pourrait s'inspirer du modèle de certains pays étrangers ? Est-ce que il y a des bonnes choses à prendre ailleurs c'est surtout ça la question ?

Madame Adam : Il y a des modalités très différentes, pour rester simplement en Europe.

En tenant compte forcément des différences historiques, forcément en Allemagne...

Madame Adam : ...c'est lié à l'histoire. C'est à dire qu'on a un système présidentiel tel que il n'y a pas d'autres comparaisons en fait en Europe. On est les seuls à fonctionner comme ça. Et donc moi ce que j'observe quand même, pour rencontrer régulièrement des parlementaires européens... J'en reste au niveau de l'Europe pour comparer des choses comparables avec des budgets à peu près similaires. Je m'aperçois que les parlementaires français en connaissent bien plus sur la Défense que nos homologues. J'étais la semaine dernière... je vais prendre cet exemple parce que c'est la semaine dernière mais je pourrais en prendre plein d'autres. Nous avons plus d'une vingtaine de parlementaires belges qui étaient là, de toute tendance politique, flamands, wallons, ils étaient là. Ils l'ont dit, ils n'en revenaient pas de la connaissance des parlementaires français sur les sujets de Défense. La connaissance de la Défense pour les parlementaires de la commission elle n'est pas uniquement un peu superficielle. Elle est en détail, c'est à dire qu'il y a des parlementaires qui ce sont exprimés très clairement sur des programmes d'équipement par exemple. J'avais à côté de moi des colonels et des représentants de la DGA, ils n'ont rien pu dire parce que les parlementaires avaient déjà tout dit, ils n'avaient rien à rajouter. Ça à chaque fois ça se vérifie. A chaque fois qu'on est avec nos collègues européens, ils sont assez stupéfaits de la connaissance des parlementaires français. Donc on a rien à envier, si on peut dire.

Je dirais même, le lien en tout cas avec le ministre actuel c'est vrai mais je pense que c'est aussi vrai... il y a moins de séparation entre l'exécutif, même si moi j'estime qu'il y en a toujours trop. Il y a moins de séparation entre le pouvoir exécutif et législatif en matière de Défense. Globalement, il y a un vrai dialogue. Alors l'exécutif reste l'exécutif avec ses responsabilités et autres mais moi quand j'observe aussi mes collègues je m'aperçois qu'ils ont beaucoup de mal à avoir des informations de leur ministre de la Défense. Moi je découvre ça, je pensais qu'on était un peu en retard mais en fait je vérifie à chaque fois que ce soit les belges, les britanniques, les allemands, les espagnoles, les italiens. Les parlementaires français sont certainement parmi les mieux informés. On le vérifie chaque année quand on organise l'université de la Défense, qui est devenu maintenant, un rendez-vous de la Défense en Europe, il faut le dire. A chaque fois nos collègues parlementaires qu'on invite, on invite les Présidents de commission de Défense de tous les pays européens... Ils sont assez

scotchés, j'ai envie de dire, par rapport à la connaissance des parlementaires français sur les sujets de Défense. Est-ce qu'il y aurait de bonnes pratiques à prendre ailleurs ? Moi quand je regarde les résultats, *a priori* ça ne fonctionne pas si mal.

Après il y a des commissions qui travaillent différemment. On a dans beaucoup de pays des sous-commissions. On a une commission de la Défense qui peut être de Défense et d'Affaires étrangères. Par exemple certains pays ont des sous-commissions pour des programmes d'équipement. Ça dépend des Constitutions. Par exemple en Allemagne, il y a une sous-commission qui étudie l'ensemble des programmes d'achat, et c'est eux qui donnent l'autorisation. C'est pas le ministre. Il est obligé de passer devant le Parlement. Ça dépend des Constitutions, de l'organisation des Républiques. Est-ce que ça leur donne plus de connaissances ? Je n'ai pas vérifié que ça leur donnait plus de connaissances. J'ai pu le vérifier encore il n'y a pas longtemps. Donc non, je pense que globalement notre système fonctionne bien. Est-ce que ce serait nécessaire ? C'est à nous d'organiser le contrôle en fait, je pense qu'on le fait globalement et on le fera d'autant plus que les lois de programmation militaires... Aujourd'hui avec les budgets qui sont les nôtres, on sait très bien... par exemple la LPM actuelle, qu'il faut véritablement la respecter parce que si on ne la respecte pas c'est tout l'équilibre qui part en vrille. Le Parlement, c'est notre boulot mais on tient à ce qu'elle soit respectée, mais le ministre y a tout intérêt. Il a besoin de nous et l'Etat major aussi et ça, ça crée des relations à mon avis très différentes. Le Parlement est, de part son rôle de contrôle, est aussi cet aiguillon qui va poser la question et qui va dire que là on ne respecte pas la ligne et où est-ce qu'on en est. Et ça dans la LPM on l'a abordé. Il y a une différence avec pratiquement tous les pays européens. On est le seul pays à avoir un livre blanc et une LPM sur 6 ans d'exercice qui nous donne une vision, un objectif à atteindre qui nous permet de travailler en conséquence de manière un peu plus performante je pense. La LPM c'est notre outil de travail en fait.

Monsieur Hillmeyer : Oui c'est un fil conducteur.

Madame Adam : C'est un fil conducteur et c'est là dedans qu'il faut qu'on aille piocher pour travailler, contrôler, examiner et rendre des comptes. C'est là-dedans.

Monsieur Hillmeyer : On sent bien aussi dans les auditions du CEMA l'intérêt qu'il porte à la commission.

Madame Adam : Ho oui c'est très net.

Monsieur Hillmeyer : Il veut qu'on travaille ensemble. On sent que les militaires ne ménagent pas leur temps, ils sont là, ils répondent à toutes les questions. Ça se passe toujours d'une manière très équilibrée. On l'a encore vu ce matin²³⁸.

Madame Adam : Les Etats major mais le ministre aussi... l'EMA sait très bien qu'on est un des maillons indispensables au fonctionnement des armées et qu'on est les garants de leur budget. Ça c'est très important. C'est pour ça que moi et d'autres après et avant moi, enfin quand je dis moi... c'est moi en tant que représentant de la commission, porte parole de la commission mais je suis assez soutenue par tous mes

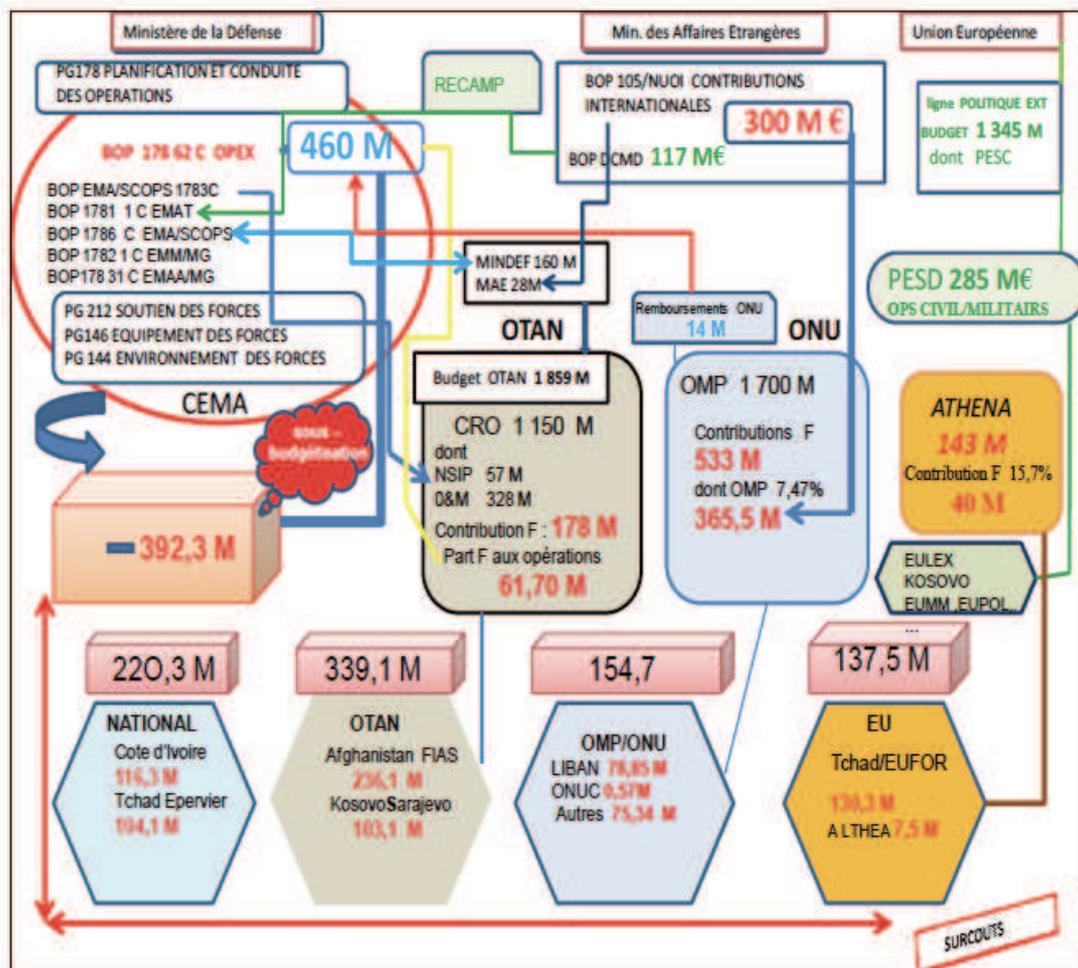
²³⁸ En référence à l'audition du nouveau CEMA, le Général d'armée Pierre de Villiers, devant la Commission de la défense le matin du 26 février 2014.

collègues. Il y a régulièrement au sein de l'Assemblée nationale, c'est pas nouveau, ça fait plus de vingt ans que c'est comme ça, peu être plus je ne sais pas je n'étais pas là avant. Il y a souvent la volonté de regrouper les Affaires Etrangères et la Défense à l'Assemblée Nationale, ce qui est le cas au Sénat. Moi j'y suis formellement opposée parce que, en plus depuis qu'on a supprimé le service militaire c'est le seul endroit, il n'y en a plus d'autre, il n'y en a aucun autre, où le lien entre la Nation et les Armées existe. Il n'y en a plus d'autre. C'est le seul endroit où on parle de nos armées. Et je dirais, dans le fonctionnement de la République, c'est quand même encore le premier budget d'investissement de l'Etat. C'est quand même un budget conséquent de plusieurs dizaines de milliards, plus de 170 milliards sur les 6 ans. C'est le seul endroit où on parle de l'ensemble du sujet.

Moi je n'y suis pas favorable et je ne dis pas ça par défiance vis à vis de mes collègues sénateurs. Quand vous regardez les deux commissions et comme au Sénat...ils font Affaires étrangères également et que vous regardez le nombre de rapports rendus sur la Défense de part et d'autre et le nombre de personnes, de parlementaires qui travaillent sur le sujet, excusez-moi mais il n'y a pas photo ! Ça ne remet pas en cause la qualité du travail de mes collègues sénateurs, pas du tout. Au contraire même, on en a deux en particulier qui font un très bon boulot. La quantité, bien sûr... Ils sont moins nombreux et ils font aussi les Affaires étrangères, donc on en fait pas que de la Défense. Ça ne veut pas dire que ce n'est pas lié bien sûr. Les Affaires étrangères et la Défense obligatoirement mais toujours, quelque fois ça se relie mais parler uniquement de Défense et de forces armées etc. Ce que nous on peut vérifier régulièrement, nos débats, tout ce qui est rendu public est écouté de l'ensemble des armées. Alors pas toujours, je dirais au plus bas de l'échelon, parce que quand on a 18 ans, 20 ans, quand un jeune s'engage, il n'a pas compris d'ailleurs encore ce que c'était que l'Assemblée Nationale. Il m'est déjà arrivé sur le terrain que certains me disent : ha bon mais c'est quoi une commission ? Bon d'accord, il faudrait quand même quelques explications mais globalement c'est quand même très écouté. Et toutes les associations diverses et variées dans le domaine de la Défense suivent de très près ce qu'on dit. Il n'y a qu'à voir les retours qu'on a quand on dit certaines choses.

ANNEXE 2: Les flux financiers liés au financement des OPEX

Les flux financiers liés au financement des Opex



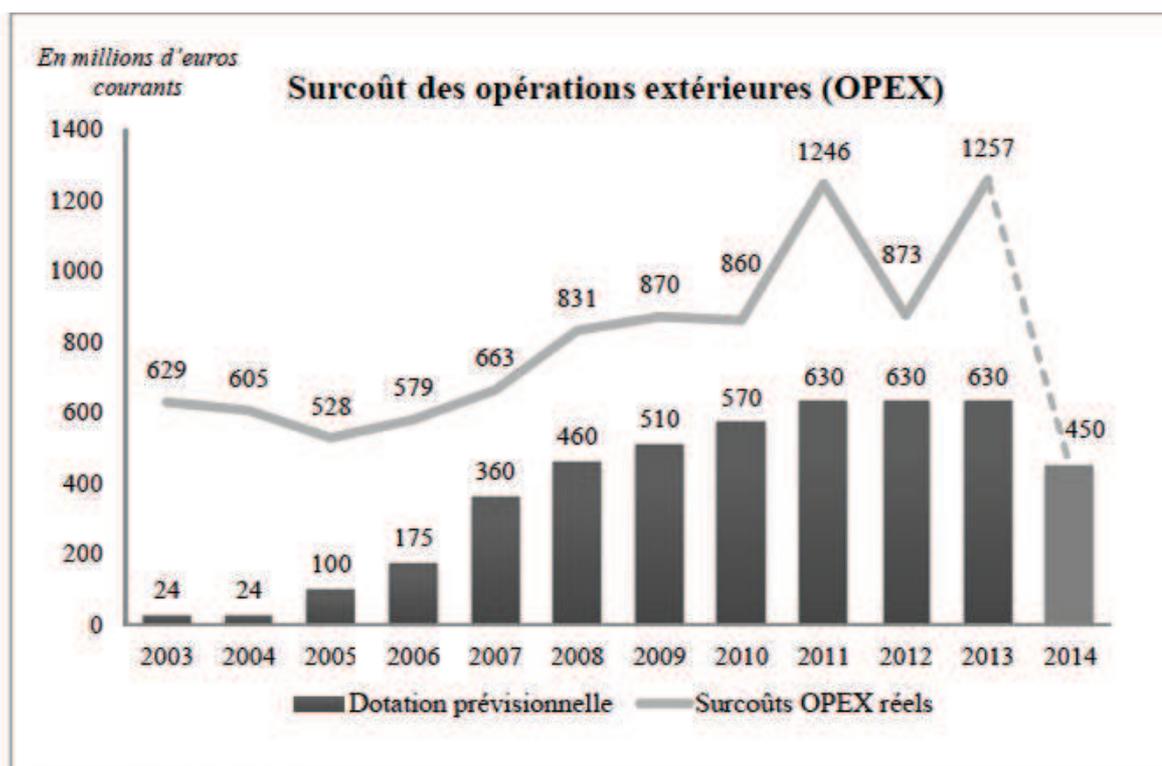
Source : Rapport de la Cour des Comptes sur les opérations extérieures.

ANNEXE 3: OPEX en cours et personnels déployés

Source : defense.gouv.fr



ANNEXE 4 : Surcoût des OPEX



Source : ministère de la Défense.

SOURCES

TEXTES CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS

Constitution française du 27 octobre 1946.

Constitution française du 4 octobre 1958 (2011), *La documentation française*.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JORF*, 24 juillet 2008.

Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n°820, *Revue française de droit constitutionnelle*, *PUF*, 2008.

Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000020930868&dateTexte=vig>

Projet de loi n° 2013-1168 relative à la programmation militaire pour les années 2014-2019 et portant diverses dispositions sur la défense et la sécurité nationale, *JORF*, 19 décembre 2013.

Code de la Défense, version consolidée du 3 avril 2014,
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307>

LIVRES BLANCS

Long Marceau, Balladur Edouard, Léotard François (1994), Livre blanc sur la Défense, *La Documentation française*, 178 p.

Mallet Jean-Claude (2008), Livre blanc sur la sécurité et la Défense nationale, *Odile Jacob*, Paris, *La documentation française*.
http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/information/les_dossiers_actu_alites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html (consulté le 10 janvier 2014).

Commission du Livre blanc sur la Défense nationale et la sécurité (2013), Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale, *La Documentation française*, p160.

CONSEIL D'ETAT

Conseil d'Etat (1995), *Rapport public*, Paris, La Documentation Française.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Documents de l'Assemblée nationale

Assemblée nationale, *Compte rendu de la deuxième séance du 25 février 2014*.
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2013-2014/20140180.asp>, (consultée le

27/02/14).

Adam, Patricia, Gosselin-Fleury, Geneviève (2013) *Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi n°1473 adopté par le Sénat relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*, Tome 1, Doc. Assemblée nationale, n°1551.

André, François et Vitel, Philippe (2013) *Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la Défense pour les exercices 2011-2012*, Doc. Assemblée nationale, n° 1388.

Eckert Christian (2013), *Compte rendu au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, Doc. Assemblée nationale, n° 49.
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cfiab/13-14/c1314049.pdf>, (consulté le 15/01/2014).

Guillauteau, Christophe et Nauche, Philippe (2013), *Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'opération Serval au Mali*, Doc. Assemblée nationale, n°1288.

Lamy, François (2000) *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures présenté au nom de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale*, Doc. Assemblée nationale, n°2237.

Meunier, Philippe et Nauche, Philippe (2012), *Rapport présenté par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information (1) sur le retrait d'Afghanistan*, Paris, Doc. Assemblée nationale, n° 744.

Teissier, Guy (2006), *Avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de résolution (n° 2801) de M. Jean-Louis Debré tendant à modifier les articles 36 et 39 du Règlement afin de répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes*, Paris, Doc. Assemblée nationale, n° 3112.

Teissier, Guy (2008), *Avis présenté au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de Modernisation des institutions de la Ve République*, Paris, Doc. Assemblée nationale, n°883.

Documents du Sénat

Aïchi Leïla et Gournac Alain (2012), *Avis du Sénat présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013, adoptée par l'Assemblée Nationale, Tome I: Action extérieure de l'Etat: Action de la France en Europe et dans le monde*, Doc. Sénat, n°150.

Chevènement, Jean-Pierre, Larcher, Gérard, Berthou, Jacques, Gournac, Alain, Guerriau Joël et Mazuir Rachel (2013), *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel », en vue du débat et du vote sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali*, Doc. Sénat, n°720.

Demessine, Michelle et Bockel, Jean-Marie (2012), *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013, adoptée par l'Assemblée Nationale, Tome VII Défense: soutien de la politique de Défense*, Doc. Sénat, n°150.

De Rohan, Josselin (2008), *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vè République adopté par l'Assemblée nationale*, Doc. Sénat, n°388.
<http://www.senat.fr/rap/a07-388/a07-3880.html>, (consulté le 29/09/2013).

Gosselin, Philippe (2009), *Rapport d'information au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat sur les opérations extérieures sous le contrôle du Parlement*, Doc. Sénat n°178.
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0178.asp>, (consulté le 26/04/14).

Le Drian Jean-Yves (2013), *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la Défense et la sécurité nationale*, Doc. Sénat, n°822.
<http://www.senat.fr/leg/pjl12-822.pdf>, (consulté le 20/11/13).

Reinier, Daniel, Pintat, Xavier et Gautier, Jacques (2012), *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013, adoptée par l'Assemblée Nationale, Tome VIII: Défense équipement des forces*, Doc. Sénat, n°150.

Roger, Gilbert et Dulait, André (2012), *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013, adopté par l'Assemblée Nationale, Tome VI Défense: préparation et emploi des forces*, Doc. Sénat, n°150.

Sénat (2013), *Comptes rendus de la semaine du 16 septembre 2013 de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées*, Doc. Sénat,
www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130916/etr.html, (consulté le 29/09/2013).

Sénat (2013), *Compte rendu de la commission des Affaires étrangères du Sénat du 21 mai 2013, Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur le Livre Blanc 2013 sur la défense et la sécurité nationale*, Doc. Sénat, n° 60.

Vauzelle, Michel (2012) *Rapport au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la République*

française et la République islamique d'Afghanistan, Doc. Sénat, n°124.

COURS

Histoire de l'Europe et de sa sécurité, Jean-Christophe Romer.
Finances publiques, Guy Siat.

SITES INTERNET

Ministère de la Défense : www.defense.gouv.fr
Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr
Sénat : www.senat.fr
DCAF : www.dcaf.ch

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES

Aubert Serge, Charpentier Hervé, Lambert Francis (2008), *Doit-on instaurer le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures OPEX?* Édition des Riaux, Paris, 116 p.

Brazillier George (1960), *The ultimate decision : the President as commander in chief*, New York.

Carré de Malberck Amaury (2002), *Le cadre juridique des opérations extérieures de la France aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan.

Cohen Samy (1994), *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Vème République*, Paris, Fayard, 262 p.

Chandernagor André (1967), *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard.

Clausewitz (von) Carl (1832), *De la guerre*, Minuit (ed. 1955), p. 706-707.

Chagnollaud Dominique (2009), *Droit constitutionnel contemporain, Tome III : La Vème République*, Dalloz, 5è Edition.

De Soto Jean (1958), *Pouvoir civil et pouvoir militaire*, PUF.

Haenel Huber (1982), *La défense nationale*, Que sais-je ?, PUF.

Hauriou Maurice (1966), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrétien, 2è édition.

Huntington Samuel (1957), *The Soldier and the State*, Cambridge, Harvard University Press.

Massot Jean (2011), *Le chef de l'Etat, chef des armées*, LGDJ.

Born Hans et Hänggi Heiner (2004), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate.

OUVRAGES D'HISTOIRE

Aron Raymond (1959), *La Société industrielle et la guerre*, Paris, Plon.

Aron Raymond (1963), *Le grand débat-initiation à la stratégie atomique*, Paris, Calman-Lévy.

Commandant Bodinier Gilbert (1989), *La guerre d'Indochine*, Service Historique de l'Armée de Terre, Château de Vincennes.

Deschard Bernard (1989), *L'armée et la Révolution : du service du Roi au service de la Nation*, Paris, Desjonquères.

Général de Gaulle Charles (1934), *Vers une armée de métier*, Paris, Berger-Levrault, 211 p.

ARTICLES SCIENTIFIQUES

Aadas-Lebel, Raphaël (1999), « La Ve République et la guerre », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°58.

Ailincai, Mihaela, (2011), « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger : le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, n°1, p.129-154.

Ameller, Michel (1994), « Les questions, instrument du contrôle parlementaire », *LGDJ*.

Boniface, Pascal (2008), « Les opérations militaires extérieures », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125.

Cohen, Samy (2008), « Le pouvoir politique et l'armée », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125.

Général Fricaud-Chagnaux (1957), « Le statut juridique des actions extérieures », *Revue Défense nationale*.

Guillaume, Marc (2000), « Le cadre juridique des OPEX », *Les Cahiers de Mars*, n° 166.

Guillaume Marc (2001), « Parlement et secret », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°97.

Houillon Philippe (2010), « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134.

Irondele Bastien (2008), « L'horizon européen de l'armée française », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125.

Jankowski Barbara (2008), « Les relations armées-société en France », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125.

Klein, Luc (2013), « La soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil: un principe constitutionnel coutumier ? », *Institut de Recherche Carré de Malberg*.

Klein, Luc (2013), « La décision militaire dans le code de la Défense à la recherche de l'autorité politique », *Institut de Recherche Carré de Malberg*.

Lambert, Alain (2010) « Vers un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134.

Malesic, Marjan, Born, Hans et Haltiner, Karl, « What Have We Learned and Where Do We Go from Here », in Hans Born, Karl Haltiner et Marjan Malesic (eds), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies, Nomos*, 2004.

Maus, Didier, Teissier, Guy et Boucheron, Jean-Michel (2003), « Contrôle parlementaire et Défense », *Défense*, n° 104.

Norton, Philippe (2010), « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134.

Thiers, Eric (2010), « Le pouvoir parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entrave », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°134.

Thomas, Julien, « Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense », *Université Paris I- CRDC*.
<http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes1/THOMAS2.pdf>, (consulté le 10/12/2013).

Tourneur, Jean Claude (2013) « Tout savoir sur la loi de programmation militaire », *Défense*, n° 164.

Vennesson, Pascal (2008), « Penser les guerres nouvelles, la doctrine militaire en question », *Pouvoir-Revue française d'étude constitutionnelles et politiques*, n°125.

Wolf Klaus, Dieter (1999), « The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in the World », *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 3, p. 333-363.

ARTICLE DE PRESSE

Lévêque, Emilie, « Combien l'intervention au Mali va-t-elle coûter ? », *L'Express*, 18 janvier 2013.

http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/combien-l-intervention-au-mali-va-t-elle-couter_1414829.html#9eQ7kiCxCDO75CDg.99, (consulté le 03/03/2014).

THESES

Chantebout Bernard (1957), « L'organisation générale de la Défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale », *coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique*, t. XXVI, Paris, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 500 p.

Chopin Olivier (2005), « Raison d'État et démocratie, concepts et pratiques », *Thèse*

de doctorat, EHESS.

Pourre C. (1998), « Les interventions extérieures de l'Armée française », *Thèse de doctorat en histoire*, Paris VIII, 415 p.

Vial Philippe (2008), « La mesure d'une influence : les chefs militaires et la politique extérieure de la France à l'époque républicaine », *Thèse de doctorat d'histoire*, sous la direction du Professeur Robert Franck, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne.

ETUDES ET COLLOQUES (par ordre chronologique)

Daudet Yves (1998), « Le cadre juridique des opérations extérieures », colloque Ministère de la Défense.

George Bruce and Morgan David, *Parliament and National Security*, Paper presented at the Conference on Redefining Society-Military Relations from Wancouver to Vladivostock, Birmingham, 16-18 April 1999.

Haenel Hubert (2007), *Etude sur le contrôle démocratique des forces armées*, *Etude n°389 / 2007*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Etude de l'IRSEM (2012), *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, n°22.

DCAF, *L'envoi des troupes à l'étranger*, Documents d'Information de Base du DCAF.

ENTRETIEN

Entretien avec Madame Patricia Adam, Présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale, Paris, 26 février 2014.

Le contrôle parlementaire des interventions militaires françaises à l'étranger

Résumé

Les interventions extérieures sont une matière historiquement dominée par l'Exécutif. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue renforcer le contrôle parlementaire sans remettre en cause l'Esprit de la Ve République et la prééminence du pouvoir exécutif. Le Parlement s'est vu octroyé un pouvoir d'autorisation ainsi qu'un droit à l'information sans revendiquer ni obtenir de pouvoir de décision *de facto*. Cependant, la singularité de la matière contrôlée explique que certaines lacunes et insuffisances du contrôle subsistent, notamment en ce qui concerne l'association du Parlement au retrait des troupes et aux accords de défense. Les nouveaux enjeux de la Défense nationale et internationale ont rendu nécessaire cette revalorisation sans pour autant verser dans une *doxa* républicaine ou dénoncer un déficit démocratique.

Mots clefs

OPEX, intervention militaire, défense nationale, contrôle parlementaire, révision constitutionnelle, conflits armés, contrôle budgétaire, commission de la Défense, Parlement, autorisation de prolongation

Parliamentary oversight of the French military interventions

Abstract

Military interventions are an executive-dominated field. The constitutional review of July 23, 2008 strengthened the parliamentary oversight, without jeopardizing the spirit of the 5th Republic and the executive supremacy. The Parliament is entitled to authorize military interventions and to have information without claiming or obtaining an actual decision-making ability. However, the peculiarity of the scrutinized field can explain that some shortcomings and deficiencies still remain, especially concerning the parliamentary control over the withdrawal and over the Defense agreements. The current national and international Defense stakes pushed for a parliamentary reinforcement without denouncing a democratic gap.

Keywords

OPEX, military interventions, Defense, parliamentary oversight, constitutional review, armed conflicts, parliamentary scrutiny over budget, Defense committee, Parliament, authorization of extension