



HAL
open science

Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe

Bastien Irondelle, Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier
Chopin, Christian Olsson

► **To cite this version:**

Bastien Irondelle, Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier Chopin, et al.. Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe. [Rapport de recherche] Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). 2013, pp.189. hal-02290570

HAL Id: hal-02290570

<https://sciencespo.hal.science/hal-02290570v1>

Submitted on 17 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉTUDES DE L'IRSEM

2012 – N°22

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Bastien IRONDELLE (CERI-Sciences Po)

Olivier ROZENBERG (Centre d'Études Européennes-Sciences Po)

Catherine HOFFLER (CEPEL, Université Montpellier 1)

Jean JOANA (CEPEL, Université Montpellier 1)

Olivier CHOPIN (CRPRA, EHESS)

Christian OLSSON (Université Libre de Bruxelles)

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Bastien IRONDELLE, Olivier ROZENBERG, Catherine HOEFFLER, Jean JOANA,
Olivier CHOPIN, Christian OLSSON

Depuis plusieurs années, la question du contrôle parlementaire des forces armées est devenue en Europe un enjeu important du débat public et politique. L'attention s'est notamment portée sur le contrôle des opérations extérieures et du renseignement, qui ont donné lieu à plusieurs initiatives parlementaires depuis la fin des années 1990 : rapports, projets de loi, missions d'information.

Mais ce contrôle est désormais soumis à d'importantes mutations. Certaines ont trait à l'évolution des forces armées et de leurs missions, notamment l'internationalisation des usages de la force armée dans le cadre d'alliance ou d'opérations en coalition. D'autres sont liées à l'évolution plus fondamentale du Parlementarisme en Europe, généralement centrée sur la thématique du déclin des assemblées législatives face à la montée en puissance des exécutifs. Ces dynamiques affectent négativement les capacités de contrôle du Parlement sur les armées et la politique de défense alors même qu'elles en renforcent la nécessité.

À partir d'une vaste étude à la fois quantitative (questions au gouvernement) et qualitative (entretiens au sein des commissions parlementaires) menée au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Suède et en France, Bastien Irondelle, Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier Chopin et Christian Olsson montrent comment les Parlements cherchent à renforcer leurs fonctions de contrôle du gouvernement et de l'exécutif dans une Europe en pleine mutation face à l'usage de la force.

Cette étude a été réalisée par Bastien IRONDELLE (Sciences Po), Olivier ROZENBERG (Sciences Po), Catherine HOEFFLER (Université Montpellier 1), Jean JOANA (Université Montpellier 1), Olivier CHOPIN (EHESS) et Christian OLSSON (Université Libre de Bruxelles).



IRSEM

Ecole militaire

1 place Joffre - Case 46 -

75700 Paris SP 07

www.defense.gouv.fr/irsem

ISSN (1) : 2109-9936

ISSN (2) : en cours d'attribution

ISBN : 978-2-11-129699-2



ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Bastien IRONDELLE (CERI-Sciences Po)

Olivier ROZENBERG (Centre d'Études Européennes-Sciences Po)

Catherine HOEFFLER (CEPEL, Université Montpellier 1)

Jean JOANA (CEPEL, Université Montpellier 1)

Olivier CHOPIN (CRPRA, EHESS)

Christian OLSSON (Université Libre de Bruxelles)

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

Ce document constitue le rapport final de l'étude inscrite sous le numéro 42-2008 au catalogue des études politiques et stratégiques (EPS) de la DAS et pilotée par l'IRSEM. Cette recherche a été commanditée à la Fondation nationale des sciences politiques (CERI-Sciences Po), au titre du marché 08 52 132, notifié le 29 juillet 2008.

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XIX^e SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1 ; ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION MILITAIRE
- 7- CHAOS, RÉVEIL ET SURSAUT SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT : ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12- L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE
- 13- UTILISATION ET INVESTISSEMENT DE LA SPHÈRE INTERNET PAR LES MILITAIRES
- 14- L'ÉVOLUTION DU DÉBAT STRATÉGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945
- 15- ANALYSE COMPARÉE DE LA STRATÉGIE SPATIALE DES PAYS ÉMERGENTS : BRÉSIL, INDE, CHINE
- 16- RELATION HOMME-ROBOT : PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX FACTEURS SOCIOLOGIQUES
- 17- PROBLÉMATIQUE DU RECRUTEMENT POUR LES ARMÉES PROFESSIONNELLES
- 18- ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN
- 19- LE PAQUET DÉFENSE : QUELS IMPACTS JURIDIQUES ET INDUSTRIELS ?
- 20- INSURRECTIONS ET CONTRE-INSURRECTIONS : ÉLÉMENTS D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE À PARTIR DES TERRAINS IRAKIEN ET AFGHAN
- 21- L'IMAGE DES MILITAIRES FRANÇAIS À LA TÉLÉVISION 2001-2011

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire a pour mission de produire et de valoriser la recherche sur les questions de défense.

Il favorise une analyse pluridisciplinaire, croisant les regards des chercheurs universitaires et des militaires, des observateurs et des acteurs des grandes questions stratégiques. En collaboration avec les principales composantes du ministère (État-major des armées, Enseignement militaire supérieur, Délégation aux affaires stratégiques, Secrétariat général pour l'Administration, Direction générale de l'Armement), et en lien avec le tissu français et international de la réflexion stratégique, l'Institut renouvelle les perspectives conceptuelles, encourage une nouvelle génération de chercheurs sur ces domaines, participe à l'enseignement militaire, et fait rayonner la pensée stratégique française par des partenariats internationaux.

Les activités de recherche de l'IRSEM se répartissent en 7 domaines d'études abordés sous l'angle de la pensée stratégique :

- Étude des conflits
- Armement et économie de défense
- Sécurité européenne et transatlantique
- Pensée stratégique comparée
- Défense et Société
- Histoire de la défense
- Enjeux juridiques de la défense

L'ensemble de nos **activités et publications** est annoncé et disponible sur le **site de l'IRSEM** :

<http://www.defense.gouv.fr/irsem>.

- Trois **collections** y sont consultables en ligne : les Etudes, les Cahiers, les Paris Papers.
- Deux collections sont exclusivement sous **format digital** : le Laboratoire, la Lettre de l'IRSEM.
- Une **revue académique** est éditée par *La Documentation française* : les Champs de Mars.

Évènements et partenariats

- Cycles de conférences thématiques
- Évènements scientifiques et programmes de recherche menés avec nos partenaires
- Notre programme doctoral réunit chaque mois les jeunes chercheurs de l'IRSEM au cours d'un séminaire.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION : ENJEUX D'UNE ÉTUDE SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES..... | 7 |
| 1. Comment analyser le contrôle parlementaire des forces armées..... | 8 |
| 2. Problématique de l'étude..... | 9 |
| 3. Méthodologie..... | 10 |
| PREMIÈRE PARTIE : PARLEMENTARISME, PARLEMENTS ET CONTRÔLE DES FORCES ARMÉES..... | 15 |
| I. TRANSFORMATIONS DU PARLEMENTARISME EN EUROPE ET RÔLE DES DIFFÉRENTS PARLEMENTS | 15 |
| 1. L'évolution du parlementarisme et de l'activité parlementaire..... | 15 |
| 2. Le poids relatif des différents parlements étudiés..... | 21 |
| II. BILAN DES TRAVAUX SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES..... | 26 |
| 1. Définition et contours du contrôle parlementaire..... | 26 |
| 2. Typologie du contrôle parlementaire..... | 27 |
| DEUXIÈME PARTIE : DIVERSITÉ ET ADAPTATION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE..... | 33 |
| I. LA FRANCE : UN RENOUVEAU EN TROMPE L'ŒIL ?..... | 33 |
| 1. Données générales sur la politique de défense..... | 34 |
| 2. Le parlementarisme rationalisé de la Ve République..... | 35 |
| 3. Le Parlement aux marges de la politique de défense..... | 36 |
| 4. La Commission de la défense, institution clef du contrôle parlementaire..... | 44 |
| 5. Emploi de la force armée : la fin de « l'évanescence du Parlement » (Hadas-Lebel 1991)..... | 54 |
| 6. Ressources humaines, éthique militaire..... | 58 |
| 7. Parlement et finances : au secours de la Défense face à Bercy ?..... | 61 |
| 8. Le parlement français est-il enquêteur ?..... | 72 |
| 9. La problématique de l'expertise du Parlement..... | 78 |
| II. LE ROYAUME-UNI : LE CONTRÔLE À L'ÉPREUVE DE LA PRÉROGATIVE..... | 81 |
| 1. Une politique de défense mise en question ?..... | 81 |
| 2. L'affaiblissement du Parlement britannique..... | 82 |
| 3. Rôle du Parlement en matière de défense..... | 85 |
| 4. Le House of Commons Select Defence Committee..... | 91 |
| 5. Usage et abus de la prérogative royale : l'emploi de la force hors de contrôle du Parlement..... | 100 |
| 6. Contrôle des services de renseignement..... | 101 |
| 7. Contrôle des ressources humaines, éthique, réserve..... | 104 |
| 8. Parlement, budget, programme et exportation d'armement..... | 106 |
| 9. La faiblesse de la fonction inquisitoriale du Parlement britannique..... | 107 |
| 10. Problématique de l'expertise..... | 108 |

| | |
|---|------------|
| III. ALLEMAGNE : LE BUNDESTAG AU CŒUR DES POLITIQUES DE DÉFENSE | 110 |
| 1. Ambitions et contraintes de la politique allemande de défense | 111 |
| 2. Le rôle central du Parlement dans le système politique allemand | 113 |
| 3. Le rôle prépondérant du Bundestag dans la politique de défense | 118 |
| 4. La Commission de la Défense : un acteur incontournable | 122 |
| 5. L'envoi des forces : une décision subordonnée à l'accord parlementaire | 128 |
| 6. Contrôle des services de renseignement : rôle et limites du Bundestag | 129 |
| 7. L'éthique militaire au cœur du contrôle parlementaire : l' <i>Innere Führung</i> | 131 |
| 8. Les dépenses militaires sous le contrôle de la Commission du budget | 134 |
| 9. Les pouvoirs d'enquête élargis du Parlement | 136 |
| 10. Des parlementaires experts | 137 |
| IV. ESPAGNE | 139 |
| 1. Une politique de défense en mutation | 139 |
| 2. Les logiques du parlementarisme majoritaire | 140 |
| 3. Le rôle limité du parlement en matière de défense | 142 |
| 4. Une commission de défense plus technique que politique | 146 |
| 5. Mutations du contrôle de l'emploi de la force | 151 |
| 6. Un contrôle dissocié des services de renseignement | 154 |
| 7. Ressources humaines, éthique et réserve : un contrôle banalisé | 156 |
| 8. Des moyens d'information en matière budgétaire | 157 |
| 9. Des moyens d'enquête peu utilisés | 158 |
| 10. Une expertise contrôlée par les groupes parlementaires | 159 |
| V. SUÈDE : UN MODELE CONSENSUEL ET TRANSPARENT ? | 162 |
| 1. La politique de défense suédoise | 162 |
| 2. Le rôle du <i>Riksdag</i> dans la politique suédoise | 163 |
| 3. Le rôle du parlement dans la politique de défense | 165 |
| 4. La Commission de la défense | 166 |
| 5. Le rôle de l'ombudsman, le médiateur suédois | 168 |
| 6. Le contrôle des services de renseignement militaire | 169 |
| 7. Le parlement et l'argent : le pouvoir budgétaire | 170 |
| 8. Le parlement et les enquêtes | 171 |
| 9. La problématique de l'expertise | 171 |
| CONCLUSION | 175 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 179 |

■ INTRODUCTION : ENJEUX D'UNE ÉTUDE SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES

En quelques années, la question du contrôle parlementaire des forces armées est devenue en France un enjeu important du débat public et politique. L'attention s'est notamment portée sur le contrôle des opérations extérieures et du renseignement, qui ont donné lieu à plusieurs initiatives parlementaires depuis la fin des années 1990 : rapports, projets de loi sur le contrôle parlementaire du renseignement, missions d'information sur le Rwanda ou Srebrenica. La recherche d'un rôle croissant du Parlement et d'un meilleur contrôle parlementaire des forces armées, notamment pour les opérations extérieures, fait d'ailleurs l'objet d'un consensus politique.

La Commission présidée par Edouard Balladur, chargée de la révision constitutionnelle, a proposé une réforme de l'article 35 sur l'autorisation parlementaire dans l'emploi des forces armées par l'exécutif. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 soumet la prorogation de toute opération extérieure à l'approbation du Parlement passé un délai de 4 mois. La loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 a créé une délégation parlementaire au renseignement, dans un contexte de fusion croissante entre sécurité intérieure et extérieure, de regroupement des services de renseignement et de priorité accordée au renseignement comme 5^e grande fonction stratégique dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. La mise en œuvre de la LOLF modifie les modalités et les pratiques du contrôle parlementaire sur le budget de la défense. Dans le même temps, on assiste à une remise en cause croissante du consensus sur la défense avec la critique de l'opposition sur l'évolution des relations entre la France et l'OTAN ou l'opposition au renforcement de la présence militaire française en Afghanistan. Le débat parlementaire de septembre 2008 marque la rupture du consensus politique sur les interventions extérieures par le vote négatif de l'opposition sur la prorogation de la mission française en Afghanistan.

Mais cette évolution n'est pas propre à la France. Le contrôle parlementaire, qui est l'un des principaux volets du contrôle politique et démocratique des forces armées, est soumis à d'importantes mutations en Europe. Certaines ont trait à l'évolution des forces armées et de leurs missions. D'autres sont liées à l'évolution plus générale du Parlementarisme en Europe. Il faut tenir compte des mutations structurelles que connaît le contrôle politique sous l'effet de l'internationalisation des usages de la force armée dans le cadre d'alliance ou d'opérations en coalition, du progrès technologique qui accroît les possibilités de micro-management dans la mise en œuvre de la puissance militaire, des phénomènes de privatisation (industrie, compagnies militaires privées), de la professionnalisation des armées et des transformations sociales des relations civils-militaires, de la montée en puissance de la fonction de renseignement et l'interpénétration croissante entre les missions et les forces de sécurité intérieure et extérieure. Ces dynamiques affectent souvent négativement les capacités de contrôle du Parlement sur les armées et la politique de défense alors même qu'elles renforcent sa nécessité¹.

Dans le même temps, le Parlementarisme connaît des transformations importantes articulées autour de la thématique du déclin des assemblées législatives face à la montée en puissance des exécutifs. Avec la technicité croissante et l'internationalisation des politiques publiques, les mutations de la gouvernance des sociétés contemporaines conduisent à une marginalisation croissante des Parlements dans la fabrication de la loi et la production des politiques publiques. En contrepartie, les Parlements cherchent à renforcer leurs fonctions de contrôle du gouvernement et de l'exécutif et améliorer leurs capacités d'expertise et d'analyse, à développer leurs fonctions d'information et de communication².

¹ BORN Hans, « Democratic Control of Armed Forces : Renaissance of an Old Issue », dans Hans Born, Karl Haltiner et Marjan Malesic (eds), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Nomos, 2004, p. 1-9.

² COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul (dir), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. NORTON Philip, *Does Parliament Matter ?*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

1. Comment analyser le contrôle parlementaire des forces armées

Dans une définition stricte, le contrôle parlementaire désigne la fonction première du Parlement qui est de contrôler l'action gouvernementale³ : elle 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 public. L'Union interparlementaire retient la définition pratique suivante : « l'analyse, le suivi et le contrôle de l'action du gouvernement et des organismes publics, y compris la mise en œuvre des politiques et de la législation »⁴. La problématique du contrôle parlementaire adoptée dans cette recherche consiste à resituer le contrôle parlementaire dans la perspective plus large du contrôle politique dans les démocraties européennes matures : la question de la soumission des militaires au pouvoir politique ne fait plus guère problème et la perspective du « coup » d'État militaire paraît peu probable. À tout le moins, cette problématique du contrôle politique suppose un élargissement de la notion vers celle de notion de gouvernance démocratique, proposée par Anthony Forster, qui concerne au premier chef le rôle du parlement et de la société civile⁵.

Il s'agit donc d'adopter une conception du contrôle parlementaire qui ne se focalise pas exclusivement sur les dispositions constitutionnelles et juridiques mais s'intéresse surtout aux pratiques des acteurs, en s'attachant en particulier au rôle des commissions parlementaires, qui constituent le rouage essentiel du Parlementarisme contemporain⁶. Le contrôle parlementaire des forces armées est basé sur l'autorité (pouvoirs constitutionnels et coutumiers), la capacité (l'expertise et les ressources matérielles) et la volonté politique (attitude critique) des parlementaires et des commissions en charge du contrôle des forces armées⁷.

L'explication des enjeux et mécanismes du contrôle parlementaire doit faire l'objet d'une analyse détaillée des ressources dont disposent les parlementaires afin de remplir leur fonction : un pouvoir d'enquête n'a d'impact que s'il s'accompagne de la volonté d'interpeller l'exécutif et d'assumer la critique éventuelle. Un pouvoir d'autorisation budgétaire est dénué de pertinence s'il n'est pas accompagné d'une expertise permettant aux députés de cerner les enjeux d'un projet ou d'une décision politique. Or, les parlementaires sont très souvent dépendants du gouvernement et des administrations pour l'expertise. 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 nationales, mais aussi de la capacité pratique à exercer ses pouvoirs »⁸. De surcroît, 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 gouverné selon des principes spécifiques, au premier rang desquels la primauté de l'exécutif et la marginalisation du Parlement. Les philosophes libéraux comme Tocqueville ou Locke souscrivent à cet approche : Locke met en exergue le « pouvoir fédératif » qui légitime que les affaires étrangères échappent au contrôle parlementaire. La notion de « domaine réservé » en France ou de « prérogative royale » au Royaume-Uni actualise dans la pratique et la coutume cette extranéité des affaires étrangères et de défense par rapport aux prérogatives du Parlement.

³ CHANTEBOUT Bernard, *Le contrôle parlementaire*, Paris, La documentation française, 1998.

⁴ YAMAMOTO Hironori, *Les outils du contrôle parlementaire. Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007.

⁵ FÖRSTER Anthony, *Armed Forces and Society in Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2006. JOANA Jean (dir), «La démocratie face aux relations civils-militaires», *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 15, 1, 2008, p. 7-162.

⁶ STROM Kare, « Parliamentary Committee in European Democracies », *The Journal of Legislative Studies* 4 (1), 1998, p. 21-59.

⁷ BORN Hans et HÄNGGI Heiner, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, Genève, DCAF Policy Paper, n° 7, 2005.

⁸ MALESIC Marjan, BORN Hans et HALTINER Karl, «What Have We Learned and Where Do We Go from Here» dans Hans Born, Karl Haltiner et Marjan Malesic (eds), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Nomos, 2004.

Enfin l'internationalisation de la politique de défense et de l'emploi des forces armées en particulier a des effets sur le contrôle parlementaire. Les obligations juridiques (accords de défense) ou politiques (opérations de l'ONU, de l'OTAN ou de l'Union européenne, opérations en coalition) contribuent à réduire la marge de manœuvre du Parlement sur les décisions d'emploi de la force armée par les parlements nationaux : ce qui conduit l'emploi de la force dans un « double déficit démocratique » selon l'expression de Hans Born et Heiner Hänggi⁹, le déficit provoqué par l'internationalisation s'ajoutant au déficit courant liée au statut spécifique de la politique de défense dans le système politico-institutionnel national. Ces considérations rejoignent les travaux qui montrent que l'internationalisation de la gouvernance constitue une « nouvelle raison d'Etat » qui affaiblit le rôle des parlements et le poids de la légitimité parlementaire et augmente l'autonomie de l'exécutif dans la conduite des politiques extérieures¹⁰. Ce que Wolf appelle la « face sombre (« dark side ») de la coopération intergouvernementale » réside dans le fait que la « coopération internationale redistribue les ressources politiques au profit des pouvoirs exécutifs »¹¹. Certains soulignent ainsi que l'eupéanisation de la politique étrangère et de défense conduit à un accroissement du déficit démocratique de ces politiques¹². Des résultats concluant montrent d'ailleurs que ce sont les Etats ayant les plus importantes contraintes parlementaires qui sont le plus favorable à des solutions intégratrices en matière de Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et de Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) de telle sorte que l'exécutif puisse s'affranchir des contraintes parlementaires dans la gestion des affaires militaires et extérieures, en particulier en Allemagne¹³.

2. Problématique de l'étude

Il s'agit donc d'étudier les logiques institutionnelles, sociales et politiques qui déterminent le rôle du Parlement en matière de défense et la capacité des parlementaires à exercer le contrôle de l'activité des forces armées dans ses différentes dimensions.

Cette problématique de sociologie politique des politiques publiques se déploie dans les quatre axes qui structurent cette recherche :

1/ Quels sont les modalités, les conditions et les effets du contrôle parlementaire des forces armées dans les différents pays européens ? Les parlementaires sont-ils en mesure d'orienter le débat stratégique, de peser sur la doctrine militaire, de superviser l'éthique des forces armées ? Quel est leur rôle dans le processus décisionnel ? Peuvent-ils infléchir, annuler ou orienter des décisions ? Dans tous les domaines de l'activité des forces ou seulement dans certains volets (ressources humaines, décision d'interventions extérieures, doctrine, choix de programmes) ?

2/ Quelles sont les ressources dont disposent les parlementaires pour exercer leurs activités de contrôle des forces armées : ressources constitutionnelles, moyens humains, experts détachés, recours à une expertise externe, visites aux forces, nominations des officiers de haut rang ? Quels sont les liens entre le Parlement et les corps de contrôle budgétaire (Cours des Comptes, NAO) ? Quel est leur degré de dépendance à l'égard du gouvernement en matière d'information ?

3/ Quel est le rôle des Commissions parlementaires de la défense et des forces armées ? Ont-elles un statut spécial ? Sont-elles soumise à des règles particulières (bipartisane, confidentialité...) ? Quels sont les logiques de recrutements des parlementaires membres de ces Commissions : comment sont choisis les rapporteurs ?

⁹ BORN Hans., HÄNGGI Hans., (eds), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004.

¹⁰ WOLF Klaus Dieter, "The New Raison d'Etat as a Problem of Democracy in World Society", *European Journal of International Relations*, vol 5, n° 3, 1999, p. 333-363.

¹¹ MORAVCSIK Andrew, *Why the European Community strengthens the state : domestics politics and international institutions*, Center for European Studies Working Paper, n° 52, Harvard, Center for European Studies, 1994.

¹² WAGNER Wolfgang, "The Democratic Control of Military Power Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 200-216.

¹³ KOENIG-ARCHIBUGGI Matthias, "International governance as a new Raison d'Etat? The case of the EU Common Foreign and Security Policy", *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 2, 2004, p. 147-188.

4/ Observe-t-on une convergence dans l'évolution du contrôle parlementaire des forces armées ? Est-ce qu'un modèle européen se dégage ou est-ce que certaines normes « européennes » ou « transnationales » se développent ? Si oui, quelles sont les dynamiques de cette européanisation et les mécanismes de cette convergence ? Si non, quels sont les facteurs qui expliquent la résistance au changement et la persistance des modèles nationaux de contrôle parlementaire ?

Ces questionnements seront approfondis dans 5 champs d'activités des forces armées :

- L'emploi des forces armées et les décisions d'engagement ou de prolongement des opérations extérieures ;
- Le budget et les décisions en matière de programme d'armement ;
- La doctrine et les orientations stratégiques ;
- La question du renseignement ;
- La politique de ressources humaines, incluant l'éthique militaire.

L'objet de cette recherche est de parvenir à une meilleure connaissance des modalités, conditions et dynamiques du contrôle politique des forces armées en Europe, en s'attachant à analyser dans le détail comment la France se situe par rapport à ces évolutions. Le second objectif est de fournir des pistes pour nourrir le débat politique français visant à assurer une meilleure implication du Parlement français dans l'élaboration, l'évaluation et le contrôle de la politique militaire et de l'action de forces armées : certaines pratiques, certaines institutions mériteraient-elles d'être adaptées en France ? Cette réflexion prospective doit intégrer l'existant, et notamment les qualités et avantages que recèle l'état actuel du processus de décision français. Le processus français est souvent réputé efficace et réactif, cette efficacité impliquant des restrictions au rôle du Parlement et des limites en termes démocratiques. Si le débat efficacité-réactivité vs transparence-délibération est complexe, il ne doit pas annihiler toute perspective de réforme et d'amélioration du contrôle parlementaire. De surcroît, l'efficacité supposée du processus en matière d'interventions extérieures, qui fait par ailleurs l'objet de plus en plus de débats et polémiques, sert souvent à légitimer ou justifier une marginalisation du Parlement dans l'ensemble des activités des forces armées, y compris dans des domaines où la problématique peut se poser de façon très différente (budget, politique de personnel, doctrine, débat stratégique...). Il est d'ailleurs significatif que le débat en France se focalise surtout sur l'implication du Parlement dans les décisions d'envoi de troupes à l'étranger, et dans une moindre mesure sur le contrôle parlementaire du renseignement, mais ne s'attache que très peu au rôle du parlement concernant l'éthique militaire, la gestion des ressources humaines, ni même au contrôle des programmes d'armement ou des exportations de matériels de guerre. Dans ces domaines, la comparaison européenne s'avérera particulièrement riche d'enseignement. On doit cependant noter que les transferts institutionnels sont relativement limités pour ce qui concerne l'institution parlementaire, comme l'a montré une étude comparative de l'adaptation des parlements à l'intégration européenne¹⁴. D'où l'importance de bien distinguer ce qui est souhaitable de ce qui est possible dans les recommandations. Par exemple, des changements impliquant une révision constitutionnelle peuvent être souhaitables mais délicats à mettre en œuvre. Il faut, en effet, tenir compte du poids des héritages, des cultures politiques, des arrangements institutionnels.

3. Méthodologie

L'étude repose sur un *survey* de la littérature scientifique et experte existante sur trois champs principaux : 1/ l'évolution des relations civils-militaires en Europe ; 2/ le processus de décision et de formulation de la politique de défense de chacun des Etats étudiés : France, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Suède ; 3/ le rôle du Parlement et les modalités du contrôle parlementaire.

¹⁴ WESSELS Wolfgang (dir.), *The Parliamentary Dimension of CFSP / ESDP. Options for the European Convention, Study submitted for the European Parliament*, 2002.

Une part importante de l'étude est consacrée à une analyse documentaire des publications issues des Parlements : Livre blancs, rapports parlementaires, rapports budgétaires. La collecte des données a également porté sur le fonctionnement des commissions spécialisées sur la défense et leur activité : auditions, rapports d'informations, commissions d'enquête. Nous avons également entrepris une collecte et une analyse systématique des questions orales abordant les questions de défense au cours de la dernière législature, afin de saisir la place de cet instrument dans le dispositif national du contrôle parlementaire, l'usage de cet instrument qui est fait par les parlementaires. L'analyse des questions permet également de dégager les grands thèmes sur lesquels portent l'interpellation et le contrôle parlementaire. Les questions sont ainsi un instrument précieux pour étudier et comprendre les logiques de mise à l'agenda des différents enjeux d'une politique¹⁵.

L'étude des textes régissant le fonctionnement des Assemblées et le contrôle parlementaire (constitution, règlement des assemblées), ainsi que les débats entourant d'éventuelles révisions récentes de ces procédures et des textes constitutionnelles ont été analysées de façon systématique.

L'étude s'appuie sur une enquête de terrains en France et dans les 4 pays retenus pour la comparaison grâce à plusieurs séjours de recherche à Londres, Madrid, Berlin, Bonn, Stockholm. Il s'agit d'entretiens semi-directifs, réalisés en face-à-face ou par téléphone dans un petit nombre de cas (3). Les entretiens étaient basés sur une grille d'entretien commune qui permettait de dégager les paramètres de la comparaison et abordant les différents champs d'investigation commun de la problématique. La grille d'entretien générique, qui servait de réservoir de questions a été adaptée à chaque interlocuteur en fonction de sa position, de sa trajectoire et du contexte national. Nous avons interrogés des députés membres de la Commission de la défense, des députés membres d'autres commissions en charge des questions de défense, des administrateurs des commissions de défense, des experts des questions de défense attitrés auprès de certains parlements ou groupes parlementaires. Au total, 57 entretiens ont été menés pour cette enquête : 17 en France, 11 en Allemagne, 11 en Espagne, 9 au Royaume-Uni et 6 en Suède. Un petit nombre de personnes interrogées n'a pas souhaité apparaître dans cette liste. Les entretiens ont été réalisés entre octobre 2008 et le 15 juillet 2009, la majorité étant réalisé au printemps 2009. La liste des entretiens figurent ci-dessous.

Listes des entretiens réalisés

En Espagne :

- Président de la commission de défense du Congrès des députés, Madrid, 18/12/2008 ;
- Ancien président (1996-2000) de la commission de défense du Congrès des députés, Madrid 12/05/2009 ;
- Député, Porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009 ;
- Député, Porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009 ;
- Député du groupe populaire, membre de la commission de défense, Madrid, 13/05/2009 ;
- Conseiller « défense » du groupe socialiste, congrès des députés, Madrid, 18/12/2008 ;
- Administrateur de la commission de défense du congrès des députés, Madrid, 13/05/2009 ;
- Conseiller de la ministre de la défense, en charge des relations avec le parlement, Madrid, 17/12/2009 ;
- Expert, directeur de l'area « seguridad y defensa » du Real Instituto El cano, Madrid, 11/05/2009 ;
- Expert, coordinateur du Panel « Seguridad y Defensa », Fundación Alternativas, Madrid, 14/05/2009 ;
- Expert, sous directeur de l'Observatorio de Política Exterior Española, Fundacion Alternativas, Madrid, 14/05/2009.

¹⁵ NORTON Philip. and FRANKLIN Martin. (eds), *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993. WIBERG Matti, "Parliamentary Questioning. Control by Communication" dans DÖRING Herbert. (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Francfort, Campus Verlag, 1995, p. 179-222. FOUCAULT Martial et IRONDELLE Bastien, "Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 16, n° 3, 2009.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

En Allemagne :

- Entretien avec le conseiller du vice-président de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009 ;
- Entretien avec un membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009 ;
- Entretien avec le conseiller défense de la présidente de la commission défense, Bonn, 5 février 2009 ;
- Entretien téléphonique avec un membre de la commission défense, 9 février 2009 ;
- Entretien avec l'administratrice de la commission de la défense, Berlin, 11 février 2009 ;
- Entretien avec l'administratrice de la commission aux affaires étrangères, Berlin, 12 février 2009 ;
- Entretien avec un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009 ;
- Entretien avec la conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009 ;
- Entretien avec un responsable auprès du Commissaire parlementaire aux forces armées, Berlin, 25 mai 2009 ;
- Entretien avec un membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009 ;
- Entretien avec le conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

En France :

Députés membres de la Commission de la défense nationale et des forces armées

- Jean-Claude Beaulieu, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, 9 juin 2009, Paris ;
- Bernard Cazeneuve, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, 3 juin 2009, par téléphone ;
- François Cornut-Gentille, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, 8 juillet 2009, Paris ;
- Philippe Folliot, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, 10 juin 2009, Paris ;
- M. Yves Fromion, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 15 juillet 2009 ;
- Christophe Guillotteau, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, 27 mai 2009, Paris ;
- Michel Graal, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées, 10 juin 2009, Paris ;
- François Lamy, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées 6 juillet 2009, Paris ;
- Jean Michel, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées 7 juillet 2009, Paris ;
- Jean-Claude Viollet, Député, membre de la commission de la Défense nationale et des forces armées 15 juillet 2009, à Paris.

Autres entretiens :

- Me Catherine Babelon, Directrice-adjointe, chef de la division du secrétariat de la commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 5 juin 2009 ;

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

- M. Jean-Michel Boucheron, Député, membre de la commission des Affaires étrangères, Assemblée nationale, 3 juin 2009 ;
- M. Olivier Delamare-Deboutteville, Directeur-adjoint, responsable du secrétariat de la de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 25 mai 2009 ;
- M. Jean-Pierre Maulny, Directeur-adjoint de l'IRIS, Ancien conseiller de M. Paul Quilès, Président de la commission de la Défense Nationale et des Forces Armées, 20 avril 2009 ;
- M. Mathieu Meissonnier, Administrateur principal, Division de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Sénat, 4 mai 2009 ;
- M. Van Acker, Contrôleur général des armées, Conseiller de M. Guy Teissier, Président de la commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 12 juin et 17 juin 2009.

Au Royaume-Uni :

- Entretien avec le Président de la Commission de la Défense, Londres, 10 juin 2006 ;
- Entretien avec le Clerk de la Commission de la Défense, Londres, 11 juin 2006 ;
- Entretien avec un Member of Parliament (MP) membre de la Commission de la Défense, Londres, 16 juin 2006 ;
- Entretien téléphonique avec un MP membre de la Commission de la Défense, Londres, 17 juin 2006 ;
- Entretien avec un parlementaire, Shadow Minister for Defence, Londres, 17 juin 2009 ;
- Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense, Londres, 23 juin 2006 ;
- Entretien avec un chercheur, expert auprès de la Commission de la Défense, Londres, 11 juin 2006 ;
- Entretien avec Jean-Claude Sergeant, chercheur français, spécialiste des politiques de défense britanniques, Paris, 1er juillet 2006 ;
- Entretien avec un staffer de MP, Londres, 17 juin 2006.

En Suède :

- M. Jörgen Buhre, chef de bureau à JO/ médiateur de la justice, 9/7/2009 ;
- M. Torbjörn Björlund, député du parti de gauche (V), membre suppléant de la Commission de la défense, 15/7/2009 ;
- Mme Irene Oskarsson, député du parti chrétien-démocrate (KD), membre suppléant de la Commission de la défense, 9/07/2009 ;
- M. Peter Linder, fonctionnaire du comité de la défense du parti conservateur (M) au Riksdag, 9/07/2009 ;
- M. Hans Hegeland, spécialiste des questions de défense à la structure de coordination des partis de la majorité (statsrådsberedningens samordningskansli), 10/07/2009 ;
- Mme Åsa Lindestam, député du parti social-démocrate (S), membre « ordinaire » de la Commission de la défense, 15/7/2009 ;

Les résultats de l'étude reposent sur l'analyse des entretiens, l'exploitation des sources primaires et secondaires, et le traitement des données.

■ PREMIÈRE PARTIE : PARLEMENTARISME, PARLEMENTS ET CONTRÔLE DES FORCES ARMÉES

Cette première partie de l'étude a une double ambition. Il s'agit d'une part, de présenter les grandes dynamiques d'évolution du parlementarisme en Europe et de préciser comment se situent les cas Français, Allemand, Suédois, Britannique et Espagnol concernant la place et le rôle du Parlement dans le système politique national. Il s'agit d'autre part, dans une seconde partie, de dresser un bilan synthétique des connaissances sur le contrôle parlementaire des forces armées et de la politique de défense. Après la guerre en Irak de 2003, plusieurs grandes études comparatives ont été lancées sur le sujet. Il s'agit donc de dégager les principaux résultats et les limites de ces grandes enquêtes, qui portent exclusivement sur la problématique du contrôle parlementaire de l'emploi de la force armée dans le cadre des opérations extérieures, principalement les missions dans un cadre multinational, que ce soit dans le cadre de l'ONU ou de la Politique européenne de sécurité et de défense.

I. TRANSFORMATIONS DU PARLEMENTARISME EN EUROPE ET RÔLE DES DIFFÉRENTS PARLEMENTS

1. L'évolution du parlementarisme et de l'activité parlementaire

La première dimension de l'activité parlementaire tient à la législation. Dans les démocraties modernes, les parlements détiennent en théorie le monopole de la validation d'un texte comme norme législative contraignante. Dans les parlements européens, ces activités de législation s'effectue aujourd'hui sous la contrainte du clivage majorité/opposition et de la domination des parlementaires par leurs chefs. La double « règle des 90 % »¹⁶ se vérifie ainsi peu ou prou auprès de l'ensemble des démocraties européennes : environ 90 % de la législation est d'origine gouvernementale (et non pas parlementaire), 90 % des membres des groupes parlementaires respectent les consignes de vote de leurs dirigeants. Les éléments ayant conduit à cette délégation partielle du travail de législation au profit des chefs de parti et de gouvernement sont nombreux et emboîtés :

- la nationalisation et la « partification » des élections législatives : les parlementaires sont moins élus sur leur nom que sur leur étiquette partisane, le bilan du gouvernement sortant et le programme des différents partis ;
- la présidentialisation des partis politiques : les dirigeants des partis disposent de ressources coercitives leur permettant de discipliner leurs membres ;
- la rationalisation du parlementarisme : après 1945, certaines procédures sont introduites dans les constitutions afin de favoriser la stabilité des gouvernements et leur capacité à gouverner ;
- la complexification croissante de l'action publique rendant indispensable l'appui sur un appareil bureaucratique ;
- la personnalisation du politique et de sa médiatisation défavorable au parlement en tant qu'expression collective, pluraliste et procédurale.

Ces évolutions sont connues et attestées. Elles affectent l'ensemble des démocraties européennes et il faut souligner à cet égard que la situation du parlement français n'est pas nettement plus détériorée que celle des autres chambres en Europe – même si l'octroi de pouvoirs propres à un Président irresponsable politiquement constitue une entorse à la tradition parlementaire européenne¹⁷. Cette dynamique a pu laisser croire à une certaine marginalisation des enceintes parlementaires se traduisant dans le domaine de la recherche par un délaissement des études

¹⁶ OLSON D. M., *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*, Londres, M. E. Sharpe, 1994.

¹⁷ CARCASSONNE Guy., *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 5^{ème} éd., 2002.

parlementaires. Cette période semble aujourd'hui révolue. La pratique du lobbying par des groupes de pression auprès des assemblées, la difficulté de gouvernement à voir adopter certains de leurs projets ou encore la médiatisation de certaines sessions dans l'hémicycle attestent non seulement d'un intérêt renouvelé pour le parlement, mais aussi d'une résistance de ces enceintes aux logiques de renforcement du pouvoir entre les mains du chef de l'exécutif. Cette résistance parlementaire tient à ce que *le processus de délégation des activités de législation au profit des gouvernements s'effectue de manière partielle, réversible et sous contrôle*¹⁸ :

- Une délégation partielle : les parlementaires ne renoncent pas entièrement à toute prétention à modifier l'action publique. Ils proposent des lois et, surtout, amendent celles du gouvernement dans des proportions qui se révèlent loin d'être négligeables – y compris en France¹⁹.

- Une délégation réversible : la discipline parlementaire n'apparaît pas comme une donnée, mais comme la résultante d'un rapport de force entre les députés de base d'un groupe et les chefs du parti. Ce rapport de force tient au mode de scrutin, au processus de sélection des candidats, au caractère contesté ou incontesté du leadership du parti, au rôle des groupes parlementaires dans la désignation des chefs du parti, à leur popularité dans l'opinion... Autant d'éléments susceptibles de varier d'un parti à l'autre et d'une période à l'autre, et de faire évoluer ainsi l'ampleur de la délégation parlementaire.

- Une délégation sous contrôle : les assemblées ont toutes mis en place des procédures de contrôle, de vérification, de responsabilisation de l'exécutif que la langue anglaise résume sous le terme d'*accountability*. L'*accountability* des gouvernements européens devant leur parlement – le plus souvent la chambre basse – exprime l'idée que les ministres doivent rendre des comptes auprès des parlementaires et que les parlementaires peuvent éventuellement les sanctionner. La reddition des comptes renvoie à des activités publiques en séance ou en commission, mais aussi non publicisées dans le huis clos des réunions de groupe. Elle peut être entreprise par l'opposition, mais aussi par la majorité, par exemple par les composantes d'un gouvernement de coalition. Elle s'effectue enfin à travers l'utilisation d'une diversité croissante de procédures telles que les questions écrites ou orales, les auditions, les interpellations, les missions d'information et autres commissions d'enquête.

Ainsi, si le rôle du Parlement dans la production de la loi et le pilotage des politiques publiques se trouvent affaiblis au point que selon certains, l'Assemblée nationale fait figure de « législateur émasculé » tandis que pour Westminster « l'importance du parlement aujourd'hui c'est son insignifiance »²⁰. Ce paradigme dominant est cependant contesté par deux thèses qui invitent à relativiser l'effacement du Parlement. La première souligne que l'influence du parlement sur les politiques publiques est plus importante que ne l'affirme le paradigme du « parlement affaibli »²¹. Frank Baumgartner souligne ainsi que des activités parlementaires comme les rapports, les interpellations et les questions peuvent constituer des armes efficaces pour infléchir l'agenda gouvernemental²². C'est cette voie qu'emprunte la deuxième thèse relativisant l'affaiblissement du Parlement. Elle consiste à montrer que l'activité parlementaire s'est réinvestie dans des formes indirectes de participation à l'élaboration des politiques publiques. Dessais de la production législative, les parlementaires ont compensé cette perte en se concentrant sur les activités non-législatives visant à contrôler l'action du gouvernement, à évaluer les politiques publiques, à attirer l'attention du gouvernement sur des questions ou des enjeux²³. De surcroît, les formes traditionnelles du contrôle parlementaire qui résident dans les procédures constitutionnelles (motion de censure par exemple), qui permettent au Parlement de

¹⁸ STROM Kaare. and al. (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

¹⁹ KERROUCHE Eric., "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, Vol.12, No.3-4, September-December 2006, pp.336-365.

²⁰ COLE Alistair, *French Politics and Society*, Harlow, Pearson, 1995, p. 90. RICHARSON Jeremy and JORDAN Andrew., *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Robertson, 1979.

²¹ KERROUCHE Eric., "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006, p. 336-365.

²² BAUMGARTNER Frank, *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989. BAUMGARTNER Frank, "Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, n° 1, 1987, p. 33-54.

²³ GREEN-PERDERSEN Christopher, *The Changing Nature of West European Parliaments. From legislators to Arenas of Agenda-Setting*, Department of Political Science, University of Aarhus, mimeo. AMELLER Michel, *Les Questions, Instrument du Contrôle Parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964.

renverser le gouvernement sont de moins en moins utilisés²⁴. Dès lors, ce sont les activités et procédures de contrôle qui ne conduisent pas à une sanction politique du gouvernement (questions parlementaires, commission d'enquête, audits) qui sont privilégiées. Selon certains, « le paradoxe de l'activisme parlementaire » réside dans le fait que ces procédures de contrôle ne renforcent pas nécessairement le contrôle parlementaire²⁵. Les activités de contrôle ne conduisant pas à l'hypothèse d'un vote de défiance à l'égard du gouvernement peuvent s'apparenter à une forme de contrôle technique, qui porte d'ailleurs souvent sur des aspects de politiques publiques, se distingue du contrôle politique qui met en jeu la situation du gouvernement (soit de façon collégiale quand le principe de la solidarité gouvernementale existe, soit de façon ministérielle quand le Parlement a le pouvoir de signifier sa défiance à l'égard d'un ministre). Le contrôle technique permet de ne pas rompre la solidarité entre la majorité parlementaire et gouvernement et autorise une plus grande indiscipline partisane de la part des parlementaires membres de partis de la majorité gouvernementale.

Sans opposer, comme le font les juristes, les activités parlementaires de législation et de contrôle, il convient de s'interroger dans ce rapport sur les spécificités et les limites du processus de délégation parlementaire en matière de défense. Dans quelles mesures les députés et sénateurs peuvent-ils amender la politique de défense du gouvernement, imposer leurs propres agendas et préférences, et surtout contrôler l'activité de l'exécutif pour éventuellement le sanctionner ? Cette interrogation générale peut être déclinée à travers une série de questionnements touchant à différentes dimensions de l'activité parlementaire. La littérature spécialisée, les spécificités du secteur de la défense et l'actualité de ces enjeux nous ont conduit à mettre en avant quatre questions auxquelles le rapport pourra apporter certaines réponses :

1. Quelles sont les motivations de l'activité parlementaire ?
2. A quoi servent les commissions ?
3. Les parlementaires et l'opinion publique : quelle influence réciproque ?
4. Assiste-t-on à un réveil de l'indiscipline parlementaire ?

Quelles sont les motivations de l'activité parlementaire ?

« L'action publique, les postes ou la réélection » : le triptyque résume abruptement les trois principales motivations associées à l'activité parlementaire selon la recherche spécialisée²⁶. Les députés et sénateurs peuvent chercher en premier lieu à influencer les politiques publiques, à faire carrière en devenant ministre ou à travailler à être réélu. Chacune de ces motivations n'est certes pas exclusive, et la satisfaction de l'une d'entre elles peut aider à accomplir l'une des deux autres. Il demeure que l' élu est placé au quotidien devant une multitude de choix concernant non seulement le soutien à telle ou telle position, la défense de tel ou tel intérêt, mais aussi la confection de son emploi du temps. Ces choix dépendent largement du but premier mis en avant par le parlementaire en fonction de données personnelles objectives (l'âge du parlementaire, sa situation électorale), mais aussi de ses aspirations psychologiques ou encore des incitations opérées par la structure institutionnelle dans laquelle il/elle évolue.

Ces interrogations s'avèrent particulièrement cruciales concernant les activités d'information et d'expertise. Certains travaux portant sur les activités européennes du Parlement français ont en effet souligné que les parlementaires français ne manquaient pas tant d'instruments à leur disposition que de volonté et d'incitation à en faire usage²⁷. De la même façon, le nombre de députés intéressés aux questions de défense reste limité. Cette donnée impose

²⁴ PENNING'S Paul, *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, Paper presented at the 28th Joint Sessions of Workshop of the ECPR, 14-19 April 2000.

²⁵ ANDEWEG Rudy and GALEN Irwin, *Dutch Government and Politics*, Basingstoke, MacMillan, 1993.

²⁶ MÜLLER W.C., STRØM K., « Political Parties and Hard Choice », dans MÜLLER W. C., STRØM K. (dir.), *Policy, Office, or Votes ? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-35.

²⁷ ROZENBERG Olivier, « Les plaisirs de présider une commission. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue française de science politique*, 59/3, 2009, pp. 401-427.

d'analyser les différents types de motivation des élus et leurs conditions d'activation. A cet égard, la littérature permet de distinguer trois pistes théoriques :

- Une vision strictement rationaliste rapporte l'expertise aux principaux buts des députés : *la réélection et la carrière*. Or, la capacité des activités parlementaires liées à la défense à influencer sur une carrière ou une élection est limitée, compte tenu du faible nombre de postes spécialisés d'une part, et d'un certain désintérêt de l'électorat d'autre part. On conçoit cependant que, sous certaines conditions, les questions de défense puissent devenir stratégiques pour le parlementaire rationnel, notamment lorsque la question est sensible localement.
- L'analyse dite informationnelle postule que des élus passent du temps en commission pour *réduire leur déficit d'information* vis-à-vis des politiques gouvernementales – et notamment de leurs répercussions locales (donc électorales)²⁸. Les membres des commissions seraient incités à payer le coût d'acquisition de l'expertise et à la partager avec tous en étant gratifiés davantage spécifiques, par exemple dans la procédure législative, le droit d'introduire en premier des amendements. Cette théorisation postule donc que les élus s'intéressent au fond des dossiers. Elle invite à l'analyse des procédures institutionnelles encadrant les activités d'expertise.
- Enfin, *l'approche motivationnelle des rôles* parlementaires fait valoir que certains élus se spécialisent sur un dossier parce que la question les intéresse intellectuellement, qu'ils veulent être influents et qu'ils croient en la vertu de la spécialisation²⁹. Ils ont en effet le sentiment que seule la connaissance précise d'une question permet d'agir sur le réel, à savoir de convaincre l'administration et le ministre et d'obtenir la confiance de ses pairs. La spécialisation agit alors comme un principe d'identification au sein des assemblées : tel ou tel député est perçu comme « le Monsieur défense » (plus rarement « Madame ») au sein de chaque groupe.

A quoi servent les commissions ?

Les commissions parlementaires obéissent à un principe de rationalisation de l'activité des chambres via la division thématique de leur travail. Au-delà de cette considération très générale, les spécialistes se divisent quant au type d'activité qui s'y déploie et à leur nature consensuelle ou conflictuelle. Concernant en premier lieu les activités des commissions, trois écoles peuvent être distinguées³⁰ :

- *La commission comme petit hémicycle*. Dans cette optique, les parlementaires siègent dans une commission pour y suivre des stratégies de demandes de crédit pour leur circonscription, d'autopromotion personnelle devant les médias, et d'incrimination d'adversaires³¹. La Commission est alors conçue comme un espace de concurrence partisane et interpersonnelle tournée vers les activités de discours et de publicisation.
- *La commission comme instance de modification des politiques publiques*. Les commissions comprennent des députés soucieux d'agir sur l'action publique, notamment pour en retirer des avantages pour leurs circonscriptions. Certaines analyses conçoivent ainsi les commissions comme une instance de marchandage entre élus³² ; d'autres insistent sur le travail d'expertise qui y est mené³³. Toutes soulignent qu'en échange de leur investissement, les membres actifs de la commission retirent de leur activité une plus grande influence, souvent garantie par certaines procédures.
- *La commission comme structure de contrôle des parlementaires par leur groupe*. Face à la tendance des parlementaires à prendre de l'autonomie vis-à-vis de leur chef, par exemple dans le but d'être élu, l'activité en

²⁸ KREHBIEL Keith., *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.

²⁹ SEARING Donald, *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1994 ; SAAFELD Thomas, MÜLLER Wolfgang, « Roles in Legislative Studies : A Theoretical Introduction », dans Thomas Saalfeld, Wolfgang Müller (dir.), *MPs in Western Europe*, Londres, Cass, 1997, pp. 1-15,

³⁰ MATTSON I., STROM K., « Committee Effects on Legislation », dans DORING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Westyern Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 91-111.

³¹ MAYHEW D. R., *The Electoral Connection*, New Haven CT, Yale University Press, 1974.

³² SHEPSLE K., WEINGAST B., « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Journal of Political Science Review*, n° 81, 1987, pp. 85-104.

³³ KREHBIEL K., *Information and Legislative Organization*, op. cit.

commission est non seulement contrôlée par les groupes, mais elle peut être un moyen de contrôle des prises de position de leurs membres³⁴.

Différents éléments institutionnels contribuent à ce qu'une de ces trois dimensions se trouve davantage saillante dans un parlement. On observera cependant que les trois éléments peuvent jouer simultanément.

Un second élément de questionnement concerne la nature conflictuelle ou consensuelle des commissions. Le politologue italien Giovanni Sartori conçoit les commissions comme des éléments de pacification des rapports parlementaires³⁵. Moins publicisée, elles constituent des instances de sociabilité où les membres apprennent à se connaître et sont amenés à prendre des positions collectives sur un mode consensuel. Pourtant, des travaux plus empiriques relèvent la fréquence des conflits en commission, particulièrement lorsqu'il s'agit d'examiner des projets de loi gouvernementaux jugés importants et lorsque ces commissions sont influentes³⁶. Hémicycle en réduction ou instance de pacification, les commissions voient ainsi leur nature conflictuelle dépendre d'une multitude de variables incluant également leur taille et le caractère public ou confidentiel de leurs travaux.

Un ensemble de travaux et de débats dans les études parlementaires s'est attaché à dégager des critères et paramètres de la puissance d'une commission parlementaire dans la configuration politico-institutionnelle nationale, ainsi qu'une évaluation de son influence potentielle dans la détermination des politiques publiques et le contrôle de l'action gouvernementale³⁷.

Le premier ensemble de critères concerne la nature de la Commission. Est-ce que la Commission parlementaire qui traite des questions de défense et des armées est permanente ? Est-ce qu'elle a un statut constitutionnel ou ad hoc ? Quel est le nombre de commissions parlementaires permanentes ? Ce nombre est-il limité par la Constitution ou à la discrétion du Parlement ? Dans cette optique, l'objet principal de la Commission est également distinctif : est-ce que la Commission a une fonction essentiellement législative, liée à la production ou à l'examen de la loi, ou a-t-elle une vocation financière et budgétaire ou encore une vocation d'avantage orientée vers des activités de contrôle ? Un critère essentiel selon la littérature spécialisée réside dans la coïncidence entre commission parlementaire et département ministériel. Est-ce que la Commission correspond à un seul département ministériel dont elle est chargée de contrôler l'action, ou est-ce que le champ de compétences de la Commission couvre un grand nombre de ministères ? Un troisième critère important concerne la capacité de la Commission à créer des sous-commissions spécialisées.

Un second ensemble de critères concerne les règles qui régissent la place des parlementaires au sein de la Commission. Il s'agit d'abord des règles d'appartenance (mandat unique pour la législature vs possibilité de changer de commissions ; mandat unique ou appartenance possible à plusieurs commissions) : tous les parlementaires appartiennent-ils à une commission ; est-ce qu'il existe des règles restrictives pour être membre de certaines commissions en matière de sécurité ou de secret notamment. Il s'agit également des modalités de nomination des parlementaires : la décision d'appartenir à telle commission est-elle entre les mains du parti politique, du groupe politique au Parlement, d'une commission indépendante ? Enfin, la désignation des responsables de la Commission, en particulier de son Président, est une question essentielle.

Un troisième ensemble de critères relève du fonctionnement de la Commission. Les réunions de la Commissions sont-elles régulières ? Peuvent-elles avoir lieu à huis clos ? Sont-elles publiques ? En termes de contrôle parlementaire, la reconnaissance de droits spécifiques pour la minorité est un enjeu majeur. Est-ce que la minorité peut établir des rapports ? Dans les rapports, une place est-elle faite aux positions de la minorité ou aux opinions dissidentes ? Le

³⁴ COX Gary, MCCUBBINS Mathew, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, University of California Press, 1993.

³⁵ SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revised*, Chatham New Jersey, Chatham House, 1987, chapitre 8.

³⁶ DAMGAARD E., MATTSON I., « Conflict and Consensus in committees », dans DORING H., HALLERBERG M. (dir.), *op. cit.*, pp. 113-139.

³⁷ Kaare STROM, « Parliamentary Committee in European Democracies », *The Journal of legislative studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 21-59. MATTSON Ingvar and STROM Kaare, « Parliamentary Committees » in H. Döring, *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, NY, St-Martin's Press, 1995, p. 249-307. SHANE Martin, *Explaining variation in the strength of Parliamentary committees*, manuscript, 2007.

soutien administratif dont dispose la Commission est également fondamental pour son influence. Quel est le staff de la Commission ? Quel est le statut des fonctionnaires de la Commission ? La Commission dispose-t-elle d'experts détachés auprès d'elle ? Quelles sont ses ressources financières et son autonomie financière pour l'utilisation de son budget de fonctionnement ?

Un quatrième ensemble de critères touche à l'action de la Commission. Il concerne notamment le stade d'intervention de la Commission par rapport aux textes de loi examinés. Est-ce que la Commission est automatiquement saisie de certains projets de loi ? Est-ce que la délibération en Commission a lieu avant l'examen en séance plénière ? Le pouvoir d'initiative est également un critère essentiel du pouvoir d'une commission parlementaire : est-ce que la Commission peut initier un projet de loi ? Est-ce que la Commission peut réviser/amender un projet de loi ? Est-ce que la commission a la maîtrise de son agenda et de son calendrier ? Est-ce que les créneaux des séances de travail de la Commission sont bien identifiés et ne se chevauchent pas avec la séance plénière de l'assemblée ?

Le dernier ensemble de critères concerne l'accès à l'information des parlementaires et de la Commission. La commission peut-elle faire des auditions ? Peut-elle contraindre des personnes à être entendues ? Peut-elle auditionner à huis clos ? Est-ce qu'elle peut obliger le ministre, des hauts fonctionnaires à être auditionné par la Commission ? Est-ce que la commission peut réclamer des/tous documents au gouvernement, aux agences publiques ? Est-ce qu'il existe des restrictions ? Est-ce que la Commission peut recourir à de l'expertise externe ?

Les parlementaires et l'opinion publique : quelle influence réciproque ?

L'enjeu de la congruence entre les parlementaires et l'opinion publique est à la fois important et complexe³⁸. La question « Qui influence qui ? » résume à cet égard la problématique. Il s'agit d'une part, de s'interroger sur la répercussion d'une question saillante dans l'opinion auprès des jeux partisans parlementaires. D'autre part, les activités du parlement, en séance comme dans une commission d'enquête, peuvent également jouer sur l'opinion. En matière de défense, la question des influences croisées se pose avec plus d'acuité en période de crise géopolitique susceptible de mobiliser les deux publics à la fois – on pense par exemple à l'intervention au Kosovo en 1999³⁹ ou à la mort de soldats français en Afghanistan en 2008.

Assiste-t-on à un réveil de l'indiscipline parlementaire ?

Enfin, plusieurs études attestent d'une progression de l'indiscipline parlementaire parmi les assemblées des parlements européens⁴⁰. L'ampleur de cette tendance, comme ses éléments explicatifs, sont encore mal connus et renvoient à la conjonction de plusieurs phénomènes distincts : la crise d'autorité des gouvernants, l'implantation locale des parlementaires, la durée des carrières, l'affaiblissement de l'identification partisane, le rétrécissement de l'offre politique... Si elle demande à être confirmée par des études empiriques comparées, cette tendance vient rappeler que le contrôle des groupes parlementaires par leur chef n'a rien d'automatique et qu'il ne saurait être seulement assuré au moyen d'instrument coercitif (par exemple, le chantage à l'investiture). A l'exemple de la difficile autorisation donnée par les Communes à Tony Blair au début de la guerre d'Irak, il semble particulièrement intéressant de poser la question de la discipline parlementaire sur le terrain de la défense, compte tenu à la fois de la faible conflictualité partisane supposée de la question, mais aussi de sa capacité à faire appel, dans certains cas, à un vote de conscience plutôt qu'à un positionnement partisan.

³⁸ ERIKSON R.S., MacKUEEN M.B., STIMSON J.A., *The Macro Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

³⁹ ROZENBERG Olivier, « La PESC vu par l'opinion française et européenne », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, p. 485-505.

⁴⁰ LONGLEY Lawrence, HAZAN Reuven, *The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, Taylor & Francis LTD, 2007; COWLEY, Philip. *The rebels: how Blair mislaid his majority*. London: Politico's, 2005.

2. Le poids relatif des différents parlements étudiés

Les parlements britanniques, suédois, espagnols, allemands et européens ont été sélectionnés pour la comparaison en raison de la diversité des situations géographiques, institutionnelles et relatives à la politique de défense qu'ils incarnaient. Une partie du travail préparatoire a consisté à préciser leur place au sein de leur système institutionnel respectif. Quels sont les parlements « forts » et les parlements « faibles » ? Qu'en est-il de l'influence de chacune des assemblées sur les gouvernements et l'action publique ? Comment situer à cet égard le Parlement français ?

Les classements institutionnels des parlements

Un premier aperçu de la littérature comparative institutionnelle indique que la question de la place des différents parlements se révèle d'une grande complexité, dans la mesure où la notion d'influence n'apparaît pas stabilisée. La capacité du parlement à imposer son agenda et ses priorités à l'exécutif constitue certes une conception partagée de l'influence parlementaire. La définition des variables de cette capacité oppose cependant différentes analyses, selon que la puissance institutionnelle du parlement ou la faiblesse politique et partisane du gouvernement est mise en avant. De ce fait, les classements des assemblées européennes se révèlent extrêmement rares dans la littérature. Certaines classifications semblent davantage procéder de la réputation présumée des chambres plutôt que de critères objectifs. Philip Norton hiérarchise ainsi les différents parlements sur une base réputationnelle⁴¹ :

Suède > Allemagne > Royaume Uni > France

L'équilibre constitutionnel

Les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif défini par la Constitution constituent un premier critère d'objectivation du classement des parlements. Jaap Woldendorp, Hans Keman et Ian Budge ont ainsi construit une échelle des pays européens en fonction des attributions respectives du parlement, du gouvernement et du choix de l'Etat concernant l'investiture et la censure de l'exécutif ainsi que la dissolution parlementaire⁴². La figure 1 présente leur classement, un score positif rendant compte d'une domination du parlement et la note de 0 indiquant une relation équilibrée selon ces auteurs.

Figure 1. L'équilibre constitutionnel entre le parlement et l'exécutif

| | |
|------|----------------|
| 0,5 | Allemagne |
| 0 | Espagne, Suède |
| -1 | Royaume Uni |
| -1,5 | France |

La position défavorable occupée par la France tient à l'exercice d'une large part du pouvoir exécutif par un chef de l'Etat irresponsable devant la chambre et dépositaire inconditionnel du droit de dissolution, mais également à la rationalisation de la procédure de mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale à l'article 49 (vote d'investiture facultatif).

⁴¹ NORTON Philipp., "Legislatures in Perspective", in NORTON P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 2nd ed, 1996 p. 146. NORTON Philipp., "Conclusion: Do Parliaments make a Difference?", in NORTON P. (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998, pp. 190-208, ici p. 197.

⁴² WOLDENDORP J., KEMAN H., BUDGE I. (2000), *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 50-58.

Les règles parlementaires

Les grandes données des relations entre les pouvoirs exécutifs et législatifs ne permettant pas de différencier nettement les parlements européens, il est nécessaire de prendre en compte les règles ordinaires d'organisation du parlement résultant des règlements de l'assemblée et de la législation. A cet égard, les travaux d'Herbert Döring et de ses collègues constituent des références solides de la littérature comparée⁴³. Döring a en effet établi un index du contrôle de l'agenda à partir des différentes mesures parmi lesquelles il nous semble intéressant de retenir : 1/ la capacité du parlement à déterminer de lui-même son ordre du jour ; 2/ la possibilité offerte aux commissions d'amender les projets de loi ; 3/ la capacité des commissions à déterminer leur ordre du jour de manière indépendante. La figure présente le score de chacun des parlements considérés sous ces trois aspects (le premier facteur se voyant attribuer une pondération plus importante).

Figure 2. Les règles institutionnelles organisant le travail parlementaire

| | <i>Capacité à déterminer l'ordre du jour de la séance</i> | <i>à l'ordre de la séance</i> | <i>Possibilité pour les commissions d'amender les projets de loi</i> | <i>Le contrôle par les commissions de leur ordre du jour</i> | <i>Index institutionnel de</i> |
|-------------|---|-------------------------------|--|--|--------------------------------|
| | <i>1-7</i> | | <i>1-4</i> | <i>1-4</i> | <i>3-13</i> |
| Suède | 5 | | 4 | 4 | 13 |
| Allemagne | 4 | | 4 | 3 | 11 |
| Espagne | 4 | | 4 | 2 | 10 |
| France | 2 | | 1 | 2 | 5 |
| Royaume Uni | 1 | | 1 | 1 | 3 |

Notes : les données portent sur les années 1980.

Les données relatives à l'ordre du jour de la séance et à l'autonomie des commissions parlementaires confirment la hiérarchisation établie sur la base des règles constitutionnelles et opposent nettement au sein de notre échantillon deux groupes de parlements : les chambres basses suédoise, allemande et espagnoles d'une part, la Chambre des Communes et l'Assemblée nationale d'autre part. La contre-performance des Communes permet de relever l'écart entre parlementarisme et puissance du parlement. Westminster, « mère des parlements », est certes central au sein du système politique britannique, le Premier ministre étant automatiquement issu de la direction du groupe parlementaire majoritaire. Cependant, durant la législature, le gouvernement dispose d'une large autonomie vis-à-vis de la chambre pour peu qu'il puisse s'adosser à la confiance de ses troupes parlementaires.

Les classements politologiques des parlements

La classification de l'influence parlementaire sur la seule base des règles institutionnelles comporte l'évidente limite de négliger la prise en compte de l'application différenciée de ces règles voire de leur contournement. Aussi, d'autres indicateurs tenant à la pratique politique peuvent être intégrés à la comparaison. En éclairant des aspects moins procéduraux, ils permettent aussi de rendre compte des dimensions non législatives de l'activité parlementaire telles que le contrôle du gouvernement, la représentation des citoyens et la sélection des gouvernants.

⁴³ DÖRING Herbert. (1995) (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / New York, St. Martin Press ; DÖRING Herbert., HALLERBERG Markus. (2004), (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate.

La stabilité du gouvernement

La puissance du gouvernement constitue un indice approximatif de celle du parlement. A cet égard, trois éléments peuvent être distingués : la durée des gouvernements, leur caractère mono-partisan ou coalisé, et enfin leur base parlementaire, à travers l'opposition entre le gouvernement minoritaire ou majoritaire. Un gouvernement est en effet supposé plus dépendant du parlement lorsqu'il est composé de plusieurs parties, ou lorsque sa base parlementaire est limitée. Ces deux situations le contraignent en effet à passer des compromis concernant les politiques menées. La figure 3 présente ces différentes données, leur exposition butte cependant sur le choix d'une période temporelle (seule la prise en compte de longues plages temporelles permet de saisir la nature des systèmes politiques, mais cette stratégie ne permet de saisir les évolutions plus récentes).

Figure 3. La stabilité gouvernementale

| | Durée gouverne- ments ⁴⁴ | Gouvts mono- partisans ⁴⁵ | Gouvts minoritaires ⁴⁶ | Gouvts mono- partisans majoritaires ⁴⁷ |
|-----------------------|---|--|--------------------------------------|--|
| | 1971-1996 | 1945-1999 | 1976-1995 | 1945-1999 |
| | unité ad hoc | % du temps | % du temps | % du temps |
| France (déb. 1958) | 5.52 | 17,6 | 38,2 | 4,4 |
| Allemagne (1949) | 5.52 | 2,9 | 0 | 2,5 |
| Espagne (1978) | 4.36 | 100 | 64,2 | 37,2 |
| Suède | 2.73 | 73,6 | 80,95 | 3,8 |
| Royaume- Uni | 5.52 | 100 | 0 | 98,9 |

En dépit de ces difficultés méthodologiques et des évolutions récentes de chacun des régimes considérés (notamment en Espagne), la figure 3 permet de distinguer des types de gouvernements différents et de procéder à des regroupements de pays ne recoupant pas ceux de la partie précédente. Le Royaume Uni se distingue en premier lieu par la durée et la stabilité de cabinets mono-partisans. Ensuite, l'Allemagne et la France, sur la durée tendent à avoir des gouvernements majoritaires et de coalition. A l'inverse, les gouvernements minoritaires et mono-partisans sont plus fréquents en Suède et en Espagne – les gouvernements minoritaires étant la norme en Suède. Outre la classification des gouvernements en fonction de leur stabilité, cette analyse éclaire les implications différentes du contrôle parlementaire. Au Royaume Uni, ce contrôle est d'abord celui de l'opposition parlementaire qui se voit

⁴⁴ Les données sont reprises des travaux classiques d'Arendt Lijphart. L'unité originale est en année mais elle est pondérée. LIJPHART A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

⁴⁵ STRØM K., MÜLLER W.C., BERGMAN T., NYBLADE B. (2003), "Dimensions of Citizen Control", in STRØM K., MÜLLER W.C., BERGMAN T. (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 651-706, ici p. 661.

⁴⁶ LANE J.-E., ERSSON S. (1999), *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage, 4th ed, p 218.

⁴⁷ STRØM et al., op. cit., p. 661.

d'ailleurs dotée d'un statut protecteur (temps de parole, rémunération, consultation, protocole...). En Allemagne et en France, outre l'opposition, les activités de contrôle peuvent mettre en jeu la cohésion de la majorité parlementaire et être ainsi utilisée stratégiquement par les partenaires minoritaires de cette majorité. En Suède, et dans une moindre mesure en Espagne, le contrôle parlementaire peut mettre en jeu l'existence même du gouvernement et incite ainsi celui-ci à la négociation.

L'autonomie électorale et la sélection des gouvernements

La recherche récente a permis d'adopter des perspectives novatrices quant à l'activité et l'influence parlementaire. Il ne s'agit pas ici de les exposer, mais de préciser le classement des parlements retenus en fonction de dimensions différentes. Deux éléments peuvent être considérés : l'indépendance du parlementaire vis-à-vis de son parti d'une part, et le caractère parlementaire des carrières ministérielles d'autre part. Sur le premier point, l'influence du parlement ne se comprend pas seulement dans sa relation avec l'exécutif, mais aussi vis-à-vis des partis et de leurs chefs. En dépit d'un processus commun au parlementarisme européen de domination des chefs de parti sur leurs troupes, attesté par le niveau de discipline parlementaire, les députés peuvent bénéficier d'une certaine marge d'autonomie du fait du système électoral. Les listes ouvertes dans de petites circonscriptions ou le scrutin majoritaire permettent ainsi de doter l'élu d'un capital électoral personnel lui permettant de mieux résister à son parti qu'un député issu du scrutin proportionnel sur base nationale. Sans entrer dans les calculs, complexes, de ce qui est appelé « le vote personnel », la colonne 1 de la figure 4 présente ainsi un score d'autonomie des parlementaires vis-à-vis des partis fondé sur les systèmes électoraux. En second lieu, l'influence du parlement peut aussi tenir, à long terme, à la centralité de l'institution parlementaire dans le recrutement des ministres. Outre que la sélection au parlement contribue à faire de l'institution un lieu stratégique pour les dirigeants, elle favorise également le partage et la diffusion de valeurs communes au sein de l'élite politique. La figure 4 présente ainsi la proportion du recrutement parlementaire des ministres et le nombre d'années passées au parlement.

Figure 4. L'autonomie électorale des parlementaires et la sélection parlementaire des ministres

| | Autonomie électorale des parlementaires ⁴⁸ | Ministres d'origine parlementaire ⁴⁹ | Années passées au parlement avant d'être ministre ⁵⁰ |
|-------------|---|---|---|
| | Index ad hoc | % des cas | année |
| | | 1970-1984 | 1945-1984 |
| France | 1 | 70 | 7.5 |
| Allemagne | 1 | 80 | 7.7 |
| Suède | 0.4 | 63 | 9.1 |
| Espagne | 0.5 | - | - |
| Royaume Uni | 1 | 99 | 12.2 |

⁴⁸ Plus l'indice est élevé, plus le parlementaire est autonome vis-à-vis de son parti et s'appuie sur un lien personnel vis-à-vis de ses électeurs. Données couvrant les années 1980 et 1990. HALLERBERG M. (2004), "Electoral Laws, Government, and Parliament", in DÖRING H., HALLERBERG M. (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 11-33, ici p.22.

⁴⁹ DE WINTER L. (1995), "The role of parliament in government formation and resignation", in DÖRING H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / New York, St. Martin Press, pp. 115-151, ici p.131.

⁵⁰ DE WINTER L. (1991), "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet", in BLONDEL J., THIEBAULT J.-L. (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, MacMillan, pp. 44-69, ici p. 48.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Le critère de l'autonomie électorale positionne les députés français, allemands et britanniques au même niveau, ces élus pouvant s'appuyer sur leur ancrage électoral dans un territoire face à leur parti. A l'inverse, les parlementaires espagnols et suédois se trouvent davantage dans une situation de dépendance partisane. Le critère du recrutement électoral permet d'établir un continuum entre la Suède – où un ministre sur trois n'a pas été parlementaire – et le Royaume Uni pour lequel le cumul est obligatoire.

La prise en compte d'une multiplicité d'aspects institutionnels et politiques permet non seulement de comparer différents classements des parlements retenus, mais aussi d'éclairer différents aspects de leurs activités. Synthétiquement, les différents parlements peuvent être caractérisés ainsi :

| | |
|-------------|---|
| Royaume-Uni | Chambre des Communes dominée par un Premier ministre puissant et un gouvernement stable. Contrôle parlementaire par l'opposition. Capacité des élus à résister à leur parti, fort ancrage local. Le parlement comme lieu de partage de valeurs communes à l'élite politique. |
| France | Forte domination de gouvernements de coalition sur les deux chambres. Contrôle par l'opposition et les groupes minoritaires de la majorité. Capacité des élus à résister à leur parti, fort ancrage local accentué par le cumul des mandats nationaux et locaux. |
| Espagne | Capacité modérée des gouvernements, parfois minoritaires, à imposer leur volonté au parlement. Mais forte dépendance des élus vis-à-vis des partis. |
| Allemagne | Capacité modérée des gouvernements de coalition à imposer leur volonté au parlement. Système de commissions robuste. Capacité des élus à résister à leur parti. Cependant les gouvernements sont stables. |
| Suède | Forte autonomie du parlement et de ses commissions. Gouvernements minoritaires et/ou de faible durée. Cependant : les partis contrôlent leurs élus, certains ministres ne connaissant pas le monde parlementaire. |

Ces différents éléments ne se prêtent pas facilement à la classification sous une seule dimension de l'influence des parlements considérés. On observera cependant que les parlements français et britannique peuvent être caractérisés comme des chambres plutôt peu influentes vis-à-vis de l'action quotidienne du gouvernement même si elles peuvent infléchir ses grandes orientations, relayer la critique de l'opposition et être un lieu de diffusion de valeurs communes. A l'inverse, les parlements allemands et suédois – et, dans une moindre mesure, espagnols – sont davantage orientés dans une activité de participation à l'action publique amenant des groupes et commissions parlementaires puissantes à coopérer avec un gouvernement qui les représentent (Allemagne) ou non (Suède). Enfin, le Parlement européen qui n'a pas été pris en compte dans cette comparaison, compte tenu de ses profondes spécificités, se distingue de l'ensemble de l'échantillon du point de son degré d'implication dans la confection de la législation. A cet égard, il s'apparente davantage au Congrès américain, du fait de l'indépendance des élus par rapport à un exécutif bien incertain.

II. BILAN DES TRAVAUX SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES

1. Définition et contours du contrôle parlementaire

Si l'idée que le Parlement contrôle l'action du gouvernement est un des fondements de la démocratie parlementaire, la notion de contrôle parlementaire n'est pas toujours exactement définie et prend des significations différentes en fonction du contexte national. Symptomatiquement, beaucoup de nos interlocuteurs, quand ils doivent définir le contrôle parlementaire, parlent des instruments de contrôle. Le Parlement dispose, en effet, de plusieurs types d'instruments pour exercer son contrôle sur la politique de défense et des forces armées : les débats parlementaires à l'occasion de projets de loi, de présentation du Budget, suite à la publication d'un document officiel du gouvernement (Livre blanc, Stratégie nationale de sécurité...). Par ailleurs, dans certains pays, le médiateur pour la défense (Ombudsman) dépend du Parlement. En Allemagne et en Suède, il est élu par le Parlement et remet son rapport au Parlement. En Allemagne, ses bureaux se trouvent dans l'enceinte du Parlement. Sa fonction principale est de veiller au respect des droits des soldats. Mais il peut avoir un champ d'action plus large comme c'est le cas du Commissaire parlementaire allemand des forces armées.

L'action et les ressources du Parlement sont de trois ordres pour influencer la politique de défense et les choix publics qui concernent les forces armées, l'emploi des forces en particulier⁵¹. Il s'agit d'abord des dispositions légales et constitutionnelles : l'exécutif a-t-il l'obligation de consulter le Parlement ? Doit-il obtenir son approbation ? A quel moment du processus, en amont de la décision ou ex post ? Est-ce que les pouvoirs du Parlement sont limités par des accords internationaux qu'il est juridiquement ou politiquement difficiles de remettre en question ? Le Parlement a-t-il le pouvoir de renverser le gouvernement ? Dans quelles conditions ? Peut-il exercer une motion de défiance à l'égard du ministre de la Défense ? La capacité du Parlement de renverser le gouvernement est le fondement du régime parlementaire. Si le Parlement n'a pas toujours le pouvoir d'élire le chef du gouvernement, il a toujours la capacité de le démettre. Dans certains cas, le Parlement dispose de ce pouvoir de démettre ou de demander la démission du ministre et/ou du secrétaire d'Etat à la défense.

Il s'agit ensuite des pouvoirs budgétaires. Le Parlement doit toujours approuver le budget et les dépenses publiques. Tenir les cordons de la bourse (*the power of the purse*) est au fondement du parlementarisme. Le Parlement dispose-t-il d'un pouvoir de vérification ex post des dépenses, voire d'un pouvoir de sanction, et bénéficie-t-il de l'appui de l'institution publique en charge de la vérification des comptes publics (Cour des comptes, National Audit office) ? Est-ce que le Parlement a la faculté d'amender le budget et d'examiner avec un pouvoir d'approbation spécifique le budget de la défense à un niveau désagrégé ?

Enfin, le Parlement a des ressources et des instruments spécifiquement dédiés au contrôle de l'activité gouvernementale. Le répertoire d'action du Parlement comprend les différentes procédures de questions, les interpellations, les enquêtes (commission d'enquête) et bien sûr le travail des Commissions parlementaires.

Ces dispositions et dispositifs relèvent de la dimension d'autorité du contrôle parlementaire. Bruce Georges, membre éminent et ancien Président du Defence 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 défense⁵². La capacité (*ability*) relève des moyens et ressources humaines et matérielles du Parlement pour exercer son rôle de contrôle des forces armées et de la politique de défense : existence d'une Commission spécialisée, nombre de parlementaires,

⁵¹ HUMMEL Hartwig et MARSHALL Stefan, *How to Measure Parliamentary War Powers ?* Heinrich Heine University Düsseldorf, PAKS Working Paper, n° 3, 2007. DIETERICH Sandra, HUMMEL Hartwig and MARSHALL Stefan, *Strengthening Parliamentary « War Powers » in Europe : Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper, n° 27, 2008. HÄNGGI Heiner., "The Use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'", dans Hans BORN et Heiner HÄNGGI H., (eds), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004, p. 3-16.

⁵² GEORGE Bruce and MORGAN David, *Parliament and National Security*, Paper presented at the Conference on Redefining Society-Military Relations from Wancouver to Vladivostok, Birmingham, 16-18 April 1999.

personnel administratif de la commission, budget de la Commission, appui d'un service documentaire, capacité à recourir à de l'expertise externe. L'attitude relève de la volonté politique des parlementaires d'exercer pleinement ou non leur activité de contrôle dans un domaine particulier dans lequel l'exécutif se montre généralement jaloux de ces prérogatives et de son autonomie. En effet, des dispositions légales, des ressources importantes ne garantissent pas que les parlementaires les utilisent en raison de la discipline partisane et/ou de l'intériorisation que les affaires extérieures et de défense appartiennent à une sphère particulière d'activité qui requiert un consensus partisan, et de laisser à l'exécutif la haute main sur le cœur du « domaine réservé ». Comme pour la liberté de la presse, les « armes » du contrôle parlementaire ne s'usent que si l'on s'en sert.

L'un des points fondamentaux pour l'influence et l'efficacité du contrôle parlementaire réside dans la place accordée à la minorité, pour que le contrôle puisse échapper aux fourches caudines de la discipline partisane. Le second paramètre réside dans l'expertise du Parlement et son accès à l'information pertinente.

Le contrôle parlementaire de la politique de défense se heurte, en effet, à des obstacles spécifiques, que ne rencontrent pas d'autres domaines d'action publique. Le premier tient au poids du secret qui peut contrecarrer le principe de transparence et d'information qu'implique le contrôle parlementaire. Le second tient à la complexité des enjeux, le caractère souvent très technique des dossiers comme dans le cas des programmes d'armement, de l'évaluation des dépenses, de l'efficacité opérationnelle. Le troisième provient de la coopération internationale dont les impératifs peuvent souvent aller à l'encontre des prérogatives du Parlement. Le quatrième tient au fait que « *les parlements doivent essentiellement se fonder sur des informations fournies par le Gouvernement et l'armée qui sont les institutions mêmes que les parlements ont pour mission de contrôler* »⁵³. L'absence d'intérêts des électeurs qui sont souvent peu concernés et mobilisés par les questions militaires et de défense, en dehors de clientèles spécifiques (personnels militaires, personnels des entreprises d'armement...), qui n'incitent pas les parlementaires à investir les questions liées à la défense et aux forces armées, si leur circonscription n'est pas « militaire », en dehors des périodes de crise internationale (opérations extérieures, guerres, pertes...) ou de scandales (vente d'armes, bavures, dérapages au sein des armées) qui mobilisent les médias et l'opinion publique.

2. Typologie du contrôle parlementaire

Plusieurs études comparatives ont été conduites ces dernières années par d'importants programmes de recherches internationaux : le Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)⁵⁴, le Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik de l'Université de Düsseldorf (PAKS)⁵⁵, le Reconstituting Democracy in Europe (RECON) du 6^e PCRD, coordonnée par ARENA – Centre for European Studies at the University of Oslo⁵⁶, le Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)⁵⁷, un ouvrage collectif qui aborde la question du rôle du parlement dans l'emploi de la force armée sous l'angle du droit international⁵⁸. Ils permettent de dégager une typologie des parlements nationaux en Europe concernant leur pouvoir en matière de politique de défense et la puissance du contrôle parlementaire qu'ils peuvent exercer. Nous présentons ci-dessous sous forme de tableau synthétique les résultats de ces études. Bien que provenant de sources différentes et de programmes de recherches indépendants, leurs résultats sont très concordants concernant la classification des Parlements nationaux.

⁵³ BORN Hans (dir.), *Guide pratique pour les parlementaires n° 3. Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Principes, Mécanismes et pratiques*. Genève, Union interparlementaire. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2003, p. 78.

⁵⁴ www.dcaf.ch

⁵⁵ www.paks.uni-duesseldorf.de

⁵⁶ www.reconproject.eu, voir en particulier le Work Package 6 “Foreign and Security Policy” qui porte surtout sur la PESD.

⁵⁷ www.hsfk.de, voir en particulier le programme “Democracy and the Legalization of the Military Use of Force”.

⁵⁸ KU Charlotte et JACOBSON Harold (eds), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 20003;

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

WAGNER Wolfgang, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, DCAF Occasional Paper n° 12, 2006.

| | Définition | Pays |
|---|---|---|
| Faible niveau de contrôle parlementaire | Pas d'implication obligatoire du Parlement avant l'envoi de troupes | Belgique France Pologne Portugal UK |
| Niveau Moyen | Le pouvoir d'approbation préalable est affaibli par des exceptions significatives (ie le Gouvernement doit simplement consulter la Commission parlementaire et non le Parlement dans son ensemble ou si le Gouvernement n'a pas besoin de l'approbation préalable mais simplement de consulter / informer le Parlement) | Autriche Rep Tchèque Italie Luxembourg Pays-Bas |
| Haut niveau | Le gouvernement doit rechercher et obtenir l'approbation du Parlement avant d'envoyer des troupes à l'étranger | Danemark Finlande Allemagne Hongrie Irlande Slovaquie Espagne Suède |

Sandra Dieterich, Hartwig Hummel et Stefan Marschall, *Strengthening Parliamentary « War Powers » in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper n° 27, 2008.

Hartwig Hummel et Stefan Marshall, *How to Measure Parliamentary War Powers*, Heinrich Heine University Düsseldorf, Paks Working Paper n° 3, 2007.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

| | Définition | Pays |
|---|--|---|
| Type 1 Plus haut ° <i>Comprehensive</i> | L'approbation préalable du Parlement est requise pour toute décision gouvernementale liée à l'usage de la force ; le Parlement peut débattre et enquêter sur l'emploi des forces armées. | Autriche Estonie Finlande Allemagne Hongrie Italie Lituanie Lettonie Luxembourg Malte Slovénie |
| Type 2 <i>Selective</i> | Approbation préalable du Parlement souffrant des exceptions (troupes étrangères sur le territoire national; déploiement de faible ampleur; accords internationaux...); le parlement peut débattre et enquêter sur l'emploi des forces armées | Danemark Pays-Bas Irlande Suède |
| Type 3 <i>Deferred</i> | Approbation parlementaire ex post, par exemple le Parlement peut demander le retrait des troupes ou se prononcer sur la prorogation de l'opération; il peut débattre et enquêter | Rep Tchèque Slovaquie |
| Type 4 <i>Basic</i> | Pas d'approbation du Parlement mais la notification au Parlement est nécessaire ; il peut débattre et enquêter sur l'emploi des forces | Belgique Espagne Pologne Portugal |
| Type 5 <i>Deficient</i> Plus faible ° | Aucune action du Parlement n'est requise pour l'emploi des forces armées ; pas de contrôle spécifique ou de débat initié par le Parlement concernant l'emploi des forces armées. | Chypre France RU Grèce |

Hans Born et Heiner Hänggi, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, Genève, DCAF Policy Paper, n° 7, 2005.

Pouvoirs de contrôle parlementaire concernant les opérations extérieures

| Pays | Approbation préalable à l'envoi des troupes | Approbation du mandat | Approbation des aspects opérationnels ⁵⁹ | Visite des troupes | Décision sur la durée de la mission |
|------------------|---|-----------------------|---|--------------------|-------------------------------------|
| Belgique | N | N | N | O | N |
| Canada | N | N | N | O | N |
| Rep Tchèque | O | O | N | O | O |
| Danemark | O | O | O | O | O |
| France | N | N | N | O | N |
| Allemagne | O | N | O | O | O |
| Hongrie | O | nc | Nc | nc | nc |
| Italie | O | nc | Nc | O | nc |
| Pays-Bas | O | O | O | O | O |
| Norvège | O | N | N | O | N |
| Pologne | N | N | N | nc | N |
| Portugal | N | N | N | N | N |
| Espagne | N | N | N | O | N |
| Suède | O | O | N | O | O |
| RU | N | O | N | O | N |
| Etats-Unis | N | N | N | O | O |

⁵⁹ Incluant par exemple les règles d'engagement, la définition des risques pour les soldats, la définition des limites géographiques de la mission...

Ressources de la Commission de la défense

| Pays | Membres | Staff de la Commission | Budget (euros) | Recours expertise externe |
|------------------|-----------|------------------------|----------------|---------------------------|
| Belgique | 17 | 1 | N | O |
| Canada | 16 | 3 | nc | O |
| Rep Tchèque | 19 | 4 | N | O |
| Danemark | 17 | 3 | 33 333 | O |
| France | 72 | 11 | 130 000 | O |
| Allemagne | 38 | 8 | nc | O |
| Hongrie | 15 | 2 | 4 000 | O |
| Italie | 43 | 4 | N | O |
| Pays-Bas | 27 | 5 | 25 000 | O |
| Norvège | 10 | 1 | nc | O |
| Pologne | 19 | 4 | O | O |
| Portugal | 26 | 3 | nc | O |
| Espagne | 40 | 4 | O | O |
| Suède | 19 | 5 | 500 000 | O |
| RU | 11 | 7 | Nc | O |
| Etats-Unis | 25 | 50 | 5 800 000 | O |

N = la Commission de la Défense n'a pas de budget propre et dépend du budget général du Parlement

Ces travaux sont extrêmement riches et systématiques, couvrant un grand nombre de pays (16/25) de l'aire euro-atlantique. Ils souffrent cependant de 4 faiblesses. Premièrement, il faut relever que ces typologies portent uniquement ou essentiellement sur la décision d'emploi des forces armées. Leur validité ne concerne donc pas l'ensemble du contrôle parlementaire des forces armées et de la politique de défense. La seconde limite de ces typologies est qu'elles portent exclusivement sur les pouvoirs formels et non sur les pouvoirs informels ou la pratique effective du contrôle. Elles sont fondées sur le recueil de données quantitatives, grâce à des questionnaires et très peu sur des données qualitatives qui soient en mesure d'analyser l'usage qui est fait des procédures et le sens qui leur est donné par les acteurs. La troisième faiblesse est que l'information est généralement issue des services administratifs des parlements nationaux : « concernant la qualité des données, il est important de souligner qu'elles ont été fournies par des parlementaires ou des membres des services administratifs du Parlement »⁶⁰, essentiellement sur la base de questionnaire. Ainsi dans le cas français, on peut estimer les réponses assez optimistes sur les pouvoirs du Parlement dans certaines études⁶¹. La quatrième limite est que ces études ont une orientation assez nettement normative.

⁶⁰ BORN Hans., URSCHELER Marlene., "Parliamentary Accountability of Multinational Peace Support Operations: A Comparative Perspective" in : Hans BORN et Heiner HÄNGGI (eds), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004, p. 71

⁶¹ VAN EEKELLEN, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n° 2, 2002, p. II-VIII.

Hans Born et Heiner Hänggi soulignent que « des recherches sur la volonté des parlements d'exercer leur contrôle parlementaire supposeraient des études qualitatives approfondies des processus politiques propres à chaque pays »⁶². C'est précisément ce que s'efforce de réaliser la présente étude.

⁶² BORN Hans et HÄNGGI Heiner, *The Use of Force under International Auspices : Strengthening Parliamentary Accountability*, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Policy Paper n° 7, 2005, p. 11.

■ DEUXIÈME PARTIE : DIVERSITÉ ET ADAPTATION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

I. LA FRANCE : UN RENOUVEAU EN TROMPE L'ŒIL ?

Le rôle du Parlement français en matière de défense et le contrôle parlementaire n'a bénéficié d'aucune étude systématique. Le seul travail de recherche spécifique date du début des années 1980. Or en trente ans, et notamment au cours des années récentes, de nombreuses évolutions se sont produites dont il convient d'apprécier la portée et la signification.

Dénoncer d'une formule, souvent lapidaire, la faiblesse du Parlement dans les affaires militaires fait figure d'exercice rituel de toute étude de la politique de défense en France. Samy Cohen, dans son ouvrage sur le processus de décision dans le domaine de la défense, conclut à « l'effacement du Parlement »⁶³. Les spécialistes anglo-saxons ne manquent pas de manifester leur stupéfaction face à l'étendue des pouvoirs du président de la République dans ce qu'il est convenu d'appeler « le domaine réservé ». Considéré comme insignifiant empiriquement, le rôle du Parlement dans ce domaine est fort peu étudié. Les études, le plus souvent de nature juridique, se focalisent sur la question du contrôle parlementaire pour en souligner l'insigne faiblesse⁶⁴. Les débats politiques portent essentiellement sur l'emploi des forces armées, notamment lors de la création improbable de commissions d'enquête parlementaire ou la mise en place de mission d'information, comme celle sur la politique française au Rwanda. L'article 35 de la constitution, principale ressource constitutionnelle du parlement en matière militaire, qui stipulait : « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement » était dans la pratique tombée en désuétude, en même temps que la guerre classique comme pratique des relations internationales, jusqu'à la révision constitutionnelle de juillet 2008.

La contribution du Parlement à la fabrication de la politique de défense est, quant à elle, presque totalement ignorée. Domaine réservé d'un exécutif, le cas échéant bicéphale, tout puissant en matière militaire, la politique de défense échapperait totalement au Parlement, cantonné dans un rôle de légitimation et de chambre d'enregistrement des propositions gouvernementales. La négligence manifeste de la réflexion politiste pour le Parlement est d'autant plus forte dans le domaine de la défense, qu'elle est indexée sur la concentration des processus politiques autour de l'exécutif et de l'administration. La défense fait figure d'idéal type concernant la marginalisation du Parlement dans le policy-making sous la V^{ème} République. De manière symptomatique, John Huber dans ses travaux qui tendent à réhabiliter les études parlementaires, écarte le domaine de la défense et des affaires étrangères de son champ d'investigation au prétexte que « l'Assemblée nationale [y] joue rarement un rôle majeur »⁶⁵. Dans son ouvrage, il précise que les projets de loi provenant de la Commission des Affaires Etrangères et de celle de la Défense nationale et des forces armées ont été exclus de son échantillon⁶⁶, car « les députés approuvent en général les lois sur la défense et les affaires étrangères sans recourir aux amendements et sans véritable débat »⁶⁷.

Au terme de deux études comparatives différentes qui portent soit sur l'ensemble des pays européens dans le cas de Forster, soit sur la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, deux chercheurs concluent que « le système français est le plus faible » en matière de contrôle parlementaire, lequel « tend vers zéro » dans le domaine de la défense, ce que confirme les grandes études comparatives sur l'emploi de la force armée citées au chapitre 1, même s'il faut tenir compte du fait que toutes ces études sont antérieures à la révision constitutionnelle de 2008⁶⁸. Le constat dressé par Maurice Vaïsse pour la politique étrangère s'applique aussi bien à la défense : « d'une façon générale, on peut

⁶³ COHEN SAMY, *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994, p. 262.

⁶⁴ ALLOGO-EYA S, *Le contrôle parlementaire sur la politique de défense nationale en France (1958-1978)*. Thèse, Université de Clermont I, 1982 ; COHEN Simon, « Le contrôle parlementaire de la politique de défense, *Revue de droit public*, 1979.

⁶⁵ HUBER John, « Restrictive legislative procedures in France and The United States », *American Political Science Review*, Vol. 86, N° 3, setembre 1992, p. 686.

⁶⁶ L'échantillon sélectionné porte sur 356 projets de loi (donc d'initiative gouvernementale) votés en première lecture entre le 21 mars 1978 et le 31 décembre 1989.

⁶⁷ HUBER John, *Rationalizing Parliament. Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 72.

⁶⁸ FORSTER Antony, *Armed Forces and Society in Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2006, p. 28. KOENIG-ARCHIBUGI Matthias, « International Governance as a New Reason D'Etat », *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 2, 2004, p. 167.

constater – et regretter – que le Parlement ne joue pas un rôle plus important en matière de politique étrangère, mais on peut s’interroger sur le point de savoir si l’absence de contrôle parlementaire n’est pas davantage due à la culture politique française qu’à des obstacles institutionnels »⁶⁹.

En France, « le contrôle parlementaire désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d’opérations qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement aux activités purement informatives »⁷⁰. 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 « information, évaluation, contrôle »⁷¹. 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). Ils sont du ressort de l’Assemblée dans son ensemble. Comme le souligne l’ancien Président de l’Assemblée nationale, Philippe Séguin, le Parlement français est particulièrement concerné par le transfert du pouvoir législatif vers le pouvoir de contrôle : « *L’autonomie du Parlement est aujourd’hui un leurre. A l’inverse, la législation est un des moyens privilégiés d’action du Gouvernement. Il revient donc en réalité au Parlement de contrôler l’action législative du Gouvernement ; par l’amendement. Par l’acceptation ou le rejet, par le contrôle de l’action* »⁷³.

1. Données générales sur la politique de défense

Ces éléments étant bien connus dans le cas français, on se borne ici à rappeler les paramètres essentiels de la politique de défense française qui ont une signification particulière pour le contrôle parlementaire. La France est un des pays les plus actifs en matière de défense parmi les démocraties occidentales, à la fois en termes d’usage de la force armée dans la gestion des crises internationales ou en vertu des accords de défense, et en termes industriels tant dans le volet production que dans le volet exportations d’armement.

- Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies
- Puissance nucléaire
- Promoteur de l’Europe de la défense et de la PESD
- Membre de l’OTAN
- Accords de défense
- Bases militaires et forces prépositionnées à l’étranger
- Nombreuses opérations extérieures soit dans le cadre l’ONU, soit dans le cadre de l’OTAN ou de la PESD, soit unilatérales
- Modèle d’armée de forces expéditionnaires
- 4^e exportateur mondial d’armement (années 2004-2008. Source : SIPRI)
- Budget de la défense : 44 835 milliards d’euros, 52 565 milliards de \$ (constant 2005), 2,3 % du PNB (Source : SIPRI)
- La défense est le premier budget d’investissement de l’Etat
- 345 000 militaires ; 76 567 civils pour un total de 421 588 personnels de la Défense (Bilan social 2008)

⁶⁹ VAISSE Maurice, *La Puissance ou l’influence. La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, p. 77.

⁷⁰ AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, (3^e ed.), Paris, Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 2004, p. 253.

⁷¹ Titre de la première partie du Titre III « Contrôle parlementaire » du Règlement de l’Assemblée nationale. La deuxième partie du titre III concernant « La mise en jeu de la responsabilité gouvernementale ».

⁷² Cf Infra le point 9. Le parlement enquêteur.

⁷³ Cité in ABELES Marc, *Un ethnologue à l’Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 166.

La dernière donnée tient à la prédominance de l'exécutif en matière de défense dans la pratique de la Ve République. L'exécutif français est réputé être celui disposant de la plus grande marge de manœuvre dans le domaine de la défense parmi les démocraties occidentales. Le fonctionnement de la *Monarchie nucléaire*⁷⁴ appelle en théorie un contre-pouvoir de la part du Parlement, ou au moins un contrôle parlementaire particulièrement développée et vigilant, contrepartie indispensable de la liberté d'action laissée à l'exécutif.

2. Le parlementarisme rationalisé de la Ve République

Le nouvel article 24 de la Constitution dispose :

« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. [...] »

A ces éléments de définition s'ajoute le caractère inégalitaire du bicamérisme français. L'Assemblée nationale peut renverser le gouvernement et être dissoute par le Président, contrairement au Sénat. Lors de l'examen d'une loi, l'Assemblée nationale peut avoir le dernier mot en cas de désaccord entre les deux assemblées.

La caractérisation du Parlement français comme un Parlement faible semble s'imposer. Si cette faiblesse est avérée, il semble cependant abusif de considérer que le Parlement français est nettement plus défavorisé que les autres assemblées en Europe.

Les éléments de faiblesse tiennent d'abord à la concurrence d'un Président de la République, élu directement au suffrage universel et doté de prérogatives constitutionnelles effectives – à commencer par le droit de dissolution utilisé dès 1962 par le Général de Gaulle à l'égard d'une Assemblée hostile. Ils tiennent ensuite à la vie politique, à savoir aux modes d'organisation des partis et des élections, ainsi qu'au comportement des électeurs. Le parti au pouvoir tend à être contrôlé et dominé par le Président de la République qui s'est hissé à la Présidence en vertu de ce contrôle. Les électeurs sont souvent appelés à voter à quelques semaines d'écart pour leur Président, puis leur député (1981, 1988, 2002, 2007) et ont, dans cette configuration, toujours donné une majorité au Président qu'ils venaient d'élire. Les députés de la majorité sont ainsi d'autant plus enclins à soutenir leur chef qu'ils ont été élus sur et en son nom. Ensuite, la faiblesse du Parlement français tient à la multiplication des procédures dites de parlementarisme rationalisé dans la Constitution de 1958, l'expression désignant ni plus ni moins que la volonté de conforter l'exécutif face au Parlement. La liste des procédures et dispositions est longue ; peuvent être cités : le vote bloqué, l'investiture facultative du Premier ministre, la limitation du nombre de commissions, la limitation du domaine de la loi, le contrôle systématique du règlement des assemblées par le Conseil constitutionnel, les ordonnances, la limitation des pouvoirs budgétaires du Parlement, le contrôle gouvernemental de l'ordre du jour, l'adoption d'une loi sans vote sur celle-ci assortie d'une possibilité de censure (le fameux article 49-3), la prise en compte des seuls opposants lors d'une censure. L'ensemble de ces éléments contribue à encadrer strictement les activités de législation et de contrôle au quotidien. En dernier lieu, le Parlement français souffre à l'évidence de la généralisation de la pratique du cumul des mandats qui démobilise les élus des activités générales de législation et de contrôle au profit de la défense d'intérêts locaux et surtout d'un absentéisme massif. A l'échelle européenne, la pratique du cumul par 87 % des députés et 73 % des sénateurs (nos calculs) constitue une situation sans équivalent qui s'est doublement aggravée au cours de la Vème République : quantitativement d'une part, et compte tenu des attributions dévolues aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation d'autre part. A ce tableau global du Parlement français s'ajoute le problème particulier de

⁷⁴ COHEN Samy, *La Monarchie Nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Paris, Hachette, 1986.

la légitimité du Sénat, la chambre haute n'ayant pas connu d'alternance depuis 1958 en raison de son mode de scrutin favorable aux zones rurales.

Le Parlement français est donc faible. De nombreux juristes⁷⁵ et politologues⁷⁶ tendent cependant à relativiser aujourd'hui la spécificité de cette faiblesse sous différents aspects. D'abord et surtout, le régime politique de la Vème République est profondément parlementaire. En dépit du rôle central joué par le Président, les cohabitations de 1986/1988, 1993/1995 et 1997/2002 sont venues rappeler que pour gouverner en France, il est nécessaire et même suffisant de remporter les élections législatives. La rareté de la censure (1962) ne modifie en rien la nécessité du soutien d'une majorité parlementaire en faveur du gouvernement. Or, à l'heure de la défiance politique généralisée, ce soutien n'est pas acquis lorsque l'exécutif est impopulaire et/ou divisé, comme ce fut le cas par exemple à la fin du second mandat de J. Chirac (2005/2007). La logique parlementaire s'observe également à travers l'origine parlementaire de nombreux ministres, le Parlement demeurant une institution difficilement contournable pour faire carrière. Ensuite, les études de cas, quantitatives⁷⁷ et qualitatives⁷⁸, indiquent que le Parlement mène ses activités de législation et de contrôle de manière effective. Concernant la législation, de nombreux projets de loi sont amendés au Parlement. En dépit de la discipline de vote, le pouvoir exécutif est souvent tenu de négocier le soutien des groupes de sa coalition, mais aussi de députés et sénateurs du parti majoritaire au sein de la majorité. Le manque d'ancrage local des partis, le mode de scrutin majoritaire, la durée des carrières et le cumul des mandats comportent certes bien des inconvénients du point de vue de l'affirmation du Parlement, mais ils peuvent doter les élus d'une certaine autonomie face à leur groupe, leur permettant de résister aux pressions de leurs chefs⁷⁹. Concernant le contrôle parlementaire, les deux assemblées se sont efforcées de développer ou de créer différentes procédures. Comparativement, elles disposent de moyens financiers importants à cette fin, ainsi que de ressources humaines de qualité. Au final, on constate que le nombre de questions écrites a explosé, la séance des questions d'actualité constitue un moment important de la semaine politique, certaines commissions d'enquête ont marqué les esprits, la procédure d'examen du budget a été profondément modernisée avec la LOLF, et des modes de participation aux affaires européennes ont été développés⁸⁰. En dernier lieu, les révisions constitutionnelles de 1995 et 2008 ont contribué à renforcer les pouvoirs du Parlement, notamment des commissions et des groupes parlementaires. L'ordre du jour des assemblées est désormais partagé. Le texte examiné en séance n'est plus le projet de loi initial du gouvernement, mais le projet amendé par une commission. Le carcan des procédures du parlementarisme rationalisé a été un peu desserré sans toutefois disparaître.

L'examen synthétique de la place du Parlement français dans le système politique de la Vème République conduit ainsi à relativiser la faiblesse des assemblées, en dépit du rôle institutionnel du Président et du style personnel des occupants de l'Élysée. Reste cependant à caractériser la place spécifique du Parlement concernant les affaires diplomatiques stratégiques et de défense.

3. Le Parlement aux marges de la politique de défense

3.1. Le domaine réservé : la réalité d'un mythe juridique

La politique extérieure de la France, dans ses aspects diplomatiques, stratégiques et sécuritaires, ressort du quasi-monopole du pouvoir exécutif. La tendance de l'exécutif à s'arroger cet aspect régalien du pouvoir politique se trouve renforcée en France par la primauté du pouvoir présidentiel en la matière. Les grandes options de défense sont non seulement du ressort de l'exécutif plutôt que du législatif, mais au sein du pouvoir exécutif, elles sont arrêtées par une institution, la Présidence de la République, qui se trouve être totalement indépendante du Parlement. La primauté du

⁷⁵ CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Seuil, 9ème éd., 2009.

⁷⁶ BROUARD Sylvain and al. (eds), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

⁷⁷ KERROUCHE Eric, « The French Assemblée nationale : The Case of a Weak Legislature ? », *Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006, pp. 324-341.

⁷⁸ LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaison de surpolitisation et de sous-politisation. Les lois de réforme du code pénal et de création du PACS », *Revue française de science politique*, 59/3, 2009, pp. 455-478.

⁷⁹ COSTA Olivier, KERROUCHE Eric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur une élite inconnue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

⁸⁰ ROZENBERG Olivier, « Présider par plaisir. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue française de science politique*, 59/3, 2009, pp. 401-427.

Président pose ainsi un problème spécifique au Parlement français que ne rencontrent pas les autres assemblées en Europe. Elle se fonde à la fois sur des dispositions de la Constitution et sur une pratique commune de l'ensemble des titulaires du poste depuis De Gaulle.

Dispositions de la Constitution accordant des prérogatives au Président de la République en matière de défense

Art. 5, 2^{ème} alinéa : [Le Président] est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

Art. 13, 2^{ème} alinéa : [Le Président] nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Art. 14 : Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Art. 15 : Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense Nationale.

Art. 16 : Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances [...].

Art. 52, 1^{er} alinéa : Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Chef des armées, le Président de la République est conforté dans ses prérogatives en matière de défense, symboliquement (article 5) et substantiellement (article 13), par plusieurs articles. Ainsi, la décision d'envoi de troupes à l'étranger appartient au chef de l'Etat. L'engagement de la force nucléaire également, le décret du 12 juin 1996 faisant référence au titre de chef des armées pour attribuer au Président cette compétence. Les réunions de défense se déroulent à l'Élysée selon le format que le Président juge utile. Au-delà de la Constitution, Guy Carcassonne souligne que « la logique politique – celle de la primauté présidentielle – et la logique stratégique – celle de la primauté nucléaire – se sont ici conjuguées pour donner au Président un rôle fondamental »⁸¹. La logique politique tient à la domination du Président sur les institutions, mais également à la volonté des Présidents successifs de jouer pleinement, directement et personnellement leur rôle en matière militaire. La logique stratégique tient à ce que la crédibilité de la dissuasion nucléaire se trouve renforcée par la rapidité de la prise de décision et l'absence de discussion.

Pour autant, la notion de « domaine réservée » peut être contestée en la matière comme pour la diplomatie ou les affaires européennes⁸². Les pouvoirs du Président se trouvent en effet partagés avec le gouvernement et son Premier ministre – régime parlementaire oblige – et avec le Parlement – démocratie oblige. Concernant le gouvernement, les actes de défense ne relèvent pas des pouvoirs propres du Président et sont soumis à l'obligation de contreseing. En droit, la décision d'utilisation de l'arme nucléaire devrait ainsi être contresignée. Ces dispositions sont renforcées par le titre de « responsable de la Défense Nationale » conféré au Premier ministre dans la Constitution.

Dispositions de la Constitution accordant des prérogatives au Premier ministre en matière de défense

Art. 20, 2^{ème} alinéa : [Le Gouvernement] dispose de l'administration et de la force armée.

Art. 21, extraits : [Le Premier Ministre] est responsable de la Défense Nationale. [...] Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

⁸¹ Guy Carcassonne, op. cit., p. 112.

⁸² Olivier Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, 5^{ème} éd., 2003, p.183.

Même s'il est posé implicitement que le responsable des armées est tenu d'obéir au chef, la Constitution ne permet pas de trancher sur l'issue d'un conflit entre le Président et son Premier ministre en matière de défense, ce qui reste une hypothèse plausible en cas de cohabitation⁸³. Quoiqu'il en soit, le Premier ministre joue un rôle important, en matière de défense comme ailleurs, du point de vue de la mise en œuvre de la volonté présidentielle, qu'il s'agisse de mettre en jeu la responsabilité de son gouvernement à la place du président (1991 et 2009), de répondre chaque semaine aux parlementaires ou de faire fonctionner la machine de l'Etat.

Enfin, la Constitution mentionne en différents endroits les prérogatives du Parlement en matière de défense, directement pour autoriser la déclaration de guerre ou indirectement en délimitant le domaine de la loi.

Dispositions de la Constitution accordant des prérogatives au Parlement en matière de défense

Art. 34, extrait : La loi détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense Nationale.

Art. 35, 1^{er} alinéa : La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Art. 36 : L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

Art. 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 des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. [...]

En dehors des pouvoirs d'autorisation législative ou de guerre, le Parlement est habilité à contrôler les activités du gouvernement et du Président, en matière de défense comme dans les autres domaines. Le contrôle se trouve néanmoins limité dans la mesure où le Président, décisionnaire ultime, n'est pas responsable devant l'Assemblée. L'Elysée peut parfois en tirer argument pour se soustraire au contrôle parlementaire. En octobre 2007, Cécilia Sarkozy, alors épouse du Président, avait ainsi refusé de se rendre devant la commission d'enquête de l'Assemblée sur la libération des soignants bulgares en Libye au nom de la séparation des pouvoirs. Surtout, c'est au Premier ministre et au gouvernement qu'il revient la charge de défendre, d'endosser et de justifier devant la représentation nationale des décisions que chacun sait prise par un autre.

Historiquement, la V^e République marque une rupture avec la IV^e République en assurant la primauté complète de l'exécutif au détriment du Parlement. Il faut souligner ici l'importance des procédures du parlementarisme rationalisé dans la genèse du volet parlementaire du domaine réservé. Alors que cette question est généralement ignorée, il convient de prendre la mesure du rôle des procédures législatives restrictives dans l'institutionnalisation du domaine réservé au début de la V^e République. Ce sont bien ces procédures qui permettent la mise en œuvre de la politique définie par le général de Gaulle, laquelle doit faire face à une opposition très vive, notamment au sein de la majorité parlementaire. Le 18 juillet 1960, le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale un « Projet de loi de programme relative à certains équipements militaires » qui répond aux nouvelles orientations de la politique de défense, conçue autour d'une défense nucléaire autonome. Selon Pierre Messmer, ministre des Armées, le dépôt de cette loi découle de deux objectifs de la part de l'exécutif. Il s'agit à la fois d'obliger le Parlement à se rallier à la nouvelle politique de défense et d'imposer aux armées les réorganisations majeures qui en découlent⁸⁴. Députés et Sénateurs sont conscients lors du débat, que le vote de cette loi engage de façon irréversible la politique de défense. De nombreux députés de la majorité, pressentant que la priorité absolue accordée à l'arme atomique entraînerait un retrait de la France de l'OTAN et surtout un désengagement de l'Algérie, affichent leur intention de mêler leurs voix à celles de l'opposition. Michel Debré, Premier Ministre, redoutant une issue négative sur l'une des options politiques fondamentales de la jeune V^e République, engage la responsabilité du gouvernement. Lors des trois lectures

⁸³ Olivier Rozenberg, « L'Union européenne et le fonctionnement des pouvoirs publics », *Les Cahiers français*, n° 332, 2006, pp. 39-45.

⁸⁴ MESSMER Pierre, *Après tant de batailles*, Paris, Albin Michel, 1992, p. 304.

nécessaires à l'adoption définitive de la loi, la motion de censure est finalement repoussée. Selon les commentateurs de l'époque, le gouvernement sort affaibli de cette épreuve parlementaire, en pleine crise algérienne. Mais la détermination du pouvoir exécutif a triomphé du pouvoir législatif. Ce dernier tend désormais à abandonner à l'exécutif et au chef de l'État la responsabilité exclusive de la politique de défense.

Ce mouvement de concentration de la politique de défense dans les mains de l'exécutif se confirme avec le vote de la seconde Loi de programmation militaire en 1964, laquelle entérine la primauté accordée aux forces nucléaires. Pour imposer son projet de loi, le Premier ministre Georges Pompidou a, cette fois, recours au vote bloqué lors des trois lectures à l'Assemblée nationale. Depuis « *la marginalisation du Parlement dans le domaine de la défense nationale* »⁸⁵ et le constat que « *la place assignée au Parlement est restée des plus modestes* » sous la Ve République⁸⁶, même si des progrès ont été accomplis dans la pratique du contrôle de l'exécutif est reconnu par les Parlementaires eux-mêmes, en particulier les membres de la commission de la Défense. La révision constitutionnelle devait « *être l'occasion de remédier à la marginalisation du Parlement dans le domaine de la défense nationale, et donc de permettre au Parlement de recouvrer ses prérogatives originelles d'information, d'autorisation, de vote et de contrôle de l'action de l'exécutif* »⁸⁷ selon l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle n° 350 déposé par le Président de la commission de la Défense nationale et des forces armées et une soixantaine de députés, dont l'ensemble des commissaires UMP à la défense.

Il reste que, le domaine réservé, dont le bien-fondé juridique est tout à fait contestable, n'est pas sans effet sur l'esprit des uns et des autres. Tel fonctionnaire peut tenter de se soustraire au contrôle parlementaire en son nom. Les élus eux-mêmes peuvent pratiquer des formes d'autolimitation et d'autocensure en considérant que certaines activités stratégiques ne sont pas de leur responsabilité. En dernier lieu, un certain consensus sur les enjeux de défense achève de minorer les velléités du Parlement à pratiquer un contrôle étroit de l'armée et de la défense. A de rares exceptions près, comme l'envoi de parachutistes français sur Kolwezi, au Zaïre, décidé par Valéry Giscard d'Estaing en mai 1978 et critiqué par François Mitterrand, un esprit d'union caractérisait jusqu'à une date récente les questions de défense. L'héritage gaulliste, la recherche de crédibilité des socialistes, la dimension arbitrale de la fonction présidentielle ou encore la multiplication des cohabitations, avaient contribué à sanctuariser cet enjeu.

3.2. Les évolutions récentes : avec quoi les ruptures sarkozystes rompent-elles ?

Nicolas Sarkozy, Président de la République élu en mai 2007, a annoncé sa volonté d'assumer pleinement son pouvoir en rompant avec ce qui était dénoncé comme une hypocrisie constitutionnelle. En matière de défense comme ailleurs, les signes de présidentialisation du pouvoir se sont ainsi multipliés. L'extrait suivant du compte rendu du Conseil des ministres du 29 octobre 2008 en atteste :

« Le ministre de la défense a présenté un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Ce projet de loi met en œuvre la nouvelle stratégie de défense et de sécurité nationale adoptée par le Président de la République dans le Livre blanc et les décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. [...] Il est ainsi procédé à la création du conseil de défense et de sécurité nationale qui sera l'enceinte dans laquelle le Président de la République décidera des orientations de notre politique de sécurité nationale ».

Placé sous l'autorité directe du Président, le Conseil du renseignement et le Conseil de sécurité intérieure viennent compléter le dispositif. Exemple révélateur, un « coordonnateur du renseignement » est placé sous la seule autorité du Président.

⁸⁵ TEISSIER Guy et al., *Proposition de loi constitutionnelle visant à un meilleur contrôle par le Parlement des questions de défense et de sécurité*, n° 350, Paris, Assemblée nationale, 30 octobre 2007, p. 3.

⁸⁶ TEISSIER Guy, *Avis n° 883 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, 13 mai 2008, p. 5.

⁸⁷ TEISSIER Guy et al., *Proposition de loi constitutionnelle visant à un meilleur contrôle par le Parlement des questions de défense et de sécurité*, n° 350, Paris, Assemblée nationale, 30 octobre 2007, p. 3-4.

Dans un contexte marqué par une évolution sensible de la stratégie et de la doctrine militaire depuis l'arrivée de N. Sarkozy, le manque d'association du Parlement fait ainsi l'objet de critiques de la part de parlementaires de l'opposition, mais aussi de la majorité. Concernant le livre blanc sur la défense, il apparaît qu'il a été difficile d'intégrer les élus à la réflexion au-delà des deux députés et sénateurs qui y étaient associés. Un député de la majorité déclare ainsi : « Les députés nous faisaient un compte-rendu une fois par mois, mais on n'avait pas notre mot à dire ». En outre, les parlementaires de l'opposition critiquent le décalage temporel entre la mise en œuvre de la Loi de programmation militaire et son vote. Les Vice-présidents socialistes de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées écrivent ainsi :

« Encalminé depuis octobre 2008, le projet de loi de programmation militaire arrivera au Sénat le 15 juillet 2009. En principe, cette loi de programmation est pourtant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Le Président n'aime pas le Parlement »⁸⁸.

L'examen parlementaire de la LPM se révèle d'autant plus frustrant au Sénat que le gouvernement cherche à obtenir un vote conforme de la chambre haute, afin d'éviter la navette entre les deux assemblées pour terminer au plus tôt l'examen du texte. L'annonce de différentes décisions par N. Sarkozy indépendamment de l'exercice de planification que constitue la LPM est également critiquée. En prenant l'exemple de l'OTAN, la renégociation des accords de défense, la création d'une base à Abu-Dhabi, la RGPP appliquée au ministère de la Défense, un député socialiste estime : « tout ceci est chaotique ».

La « rupture » du Président Sarkozy semble donc avérée. Cependant, il est possible de défendre que la situation actuelle se pose d'abord en rupture de l'héritage gaulliste et mitterrandien fait de primauté absolue du Président et de consensus partisan en matière de défense. En dépit de la gouvernance du nouveau Président, les questions stratégiques et de défense ont été davantage débattues et contestées au Parlement français depuis 2007. Plusieurs éléments d'explication peuvent être apportés :

1. En affirmant sa volonté d'assumer pleinement ses prérogatives dans l'ensemble des secteurs de politique publique, le Président a paradoxalement contribué à relativiser l'idée d'associer la diplomatie et la défense à un domaine réservé. La présence du Président dans les médias et le style personnel de gouvernement semble signifier qu'il n'y a plus de domaine réservé ou que tous les domaines le sont devenus. La défense perd ainsi de sa spécificité. A cet égard, il apparaît qu'en dépit de la place de chef qu'y occupe le Président et de son sens de la hiérarchie et de l'autorité, l'armée ne constitue pas une administration publique facile à gouverner. La publication du livre blanc a par exemple été suivie de mouvements de protestations anonymes à travers la publication en juin 2008 d'une tribune signée « Surcouf ».

2. La Constitution a été révisée afin de donner davantage de prérogatives au Parlement. Au-delà des attributions effectives du nouvel article 35 (voir *infra*), le principe d'une légitimité du Parlement à intervenir en matière de défense est ainsi affirmé.

3. Enfin, le consensus national sur les questions de défense et stratégie a été rompu. Depuis 2008, les socialistes ne soutiennent plus l'intervention de la France en Afghanistan. La réintégration du commandement intégré de l'OTAN a suscité de profondes réticences à gauche, mais aussi à droite. Il faut souligner à cet égard la capacité des institutions de la V^{ème} République à servir la stratégie d'un pouvoir exécutif qui s'est révélé particulièrement habile en la matière. Depuis 2008, la décision annoncée de N. Sarkozy faisait en effet l'objet de critiques à gauche sur le fond, mais également du point de vue de l'association du Parlement (voir *supra* au point 5, notamment le dépôt d'une motion de censure par le PS en 2008). Surtout, cette décision faisait également l'objet de critiques au sein de la majorité UMP, notamment de la part du courant néo-gaulliste, chiraquien et villepiniste. En décidant d'engager la responsabilité du gouvernement, le 17 mars 2009 conformément à l'article 49-1 de la Constitution, après une déclaration « relative à la politique étrangère », N. Sarkozy (formellement la décision est prise par le Premier ministre mais, hors cohabitation, elle appartient au président) répondait aux critiques venues de la gauche tout en contraignant les parlementaires de la majorité à ratifier de facto le choix d'un plein retour dans l'OTAN. La mise en jeu de la responsabilité du

⁸⁸ Didier Boulaud et Jean-Claude Carrère, « M. Le Président, ne vous défilez pas ! », *Libération*, 14 juillet 2009.

gouvernement constitue en effet un instrument efficace de renforcement de la cohésion de la majorité et de l'opposition, dans la mesure où elle substitue une question sur l'OTAN par une question portant sur l'existence du gouvernement⁸⁹. Les opposants de l'UMP ont certes été autorisés par leur groupe à intervenir durant le débat, mais ils n'en ont moins été contraints d'apporter leur confiance au gouvernement, comme l'illustre l'intervention de l'ancien ministre de J. Chirac, François Baroin :

« Et puis la confiance, même ressourcée, n'efface pas les regrets, et vous l'avez compris, monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre – je le dis avec toute l'estime et l'amitié que j'ai pour François Fillon, et le respect que je porte à son sens de l'État – : je regrette cette décision ». (Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR et sur quelques bancs du groupe UMP.)⁹⁰

Ainsi, sur les 317 députés du groupe UMP, seul un élu a voté contre et huit n'ont pas participé au vote. D'autres procédures auraient été possibles. Le nouvel article 50-1 de la Constitution permet en effet d'organiser un débat sur un sujet déterminé, pour peu que le gouvernement le propose ou l'accepte. Ce débat peut être suivi d'un vote si le gouvernement le désire ou si l'opposition utilise à cette fin le nouvel article 34-1 de la Constitution portant sur le vote de résolutions. Le Président du groupe socialiste, Jean-Marc Ayrault, a reconnu d'ailleurs dans la presse avoir eu « peut-être, une lecture un peu rapide »⁹¹ des outils constitutionnels à sa disposition en demandant officiellement la mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Au niveau des commissions, l'évolution des relations transatlantiques a été analysée dans un rapport de la commission défense de l'Assemblée⁹². Cependant, le retour au sein du commandement intégré de l'OTAN n'a fait l'objet d'aucun rapport d'information spécifique au Sénat ou à l'Assemblée, ce qui témoigne de la persistance de lacunes en matière de contrôle parlementaire de la politique de défense. Au niveau des groupes, le débat a davantage été préparé. En février, le groupe UMP a organisé des réunions de travail sur le sujet avec le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, Bruno Le Maire ; puis en présence des ministres Bernard Kouchner et Hervé Morin. En mars, le conseiller diplomatique de Nicolas Sarkozy, Jean-David Levitte, a aussi été auditionné par le groupe UMP avec pour mission de « faire de la pédagogie »⁹³. Le groupe socialiste de son côté a organisé une intervention ouverte à la presse de Lionel Jospin (qui ne s'était plus rendu devant le groupe depuis son départ de Matignon) et de Martine Aubry.

Au final, l'épisode de la réintégration du commandement de l'OTAN confirme certes la domination du pouvoir exécutif en matière de défense et, plus précisément, la capacité du Président à imposer ses choix – y compris à son propre camp. Pourtant, il s'inscrit également dans une logique de réhabilitation du Parlement comme lieu de débats et de controverses. Les interventions militaires, le budget de la défense, les choix géostratégiques ou le programme d'armement sont devenus des enjeux dont le Parlement peut davantage se saisir à des fins de soutien, de contrôle ou de critique.

3.3. Le dispositif parlementaire d'examen des affaires de défense

Le Parlement est amené à se prononcer et à contrôler une grande diversité d'enjeux de défense. Concernant les activités de législation peuvent ainsi être cités l'examen et le vote de la mission « défense » de la loi de finances, le vote de la loi de programmation militaire, le vote de lois ordinaires touchant à des enjeux de défense (par exemple, la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français). Les activités de contrôle sont diverses : elles sont individuelles (comme les questions écrites) ou collectives (commission d'enquête), orales (audition) ou écrites (rapport d'information), assorties de sanction (motion de censure) ou de recommandations (la mission d'évaluation et de contrôle), ad hoc (missions d'information) ou permanentes (commissions)... Depuis 2008 enfin, l'autorisation de la prolongation d'intervention des forces armées à l'étranger peut faire l'objet d'un débat et d'un vote en séance.

⁸⁹ HUBER John, *op. cit.*

⁹⁰ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 17 mars 2009, p. 2677-2678.

⁹¹ « Le retour de la France dans l'OTAN suscite un malaise dans les rangs de la droite », *Le Monde*, 11 mars 2009.

⁹² Rapport d'information n° 3700, déposé par la commission de la défense et des forces armées sur les évolutions des relations transatlantiques en matière de défense, présenté par Francis Hillmeyer et Marc Joulaud, 14 février 2007.

⁹³ *Ibid.*

Ces activités sont développées au sein de structures spécialisées, et notamment des commissions permanentes. A l'Assemblée nationale, une commission de la défense et des forces armées est spécialisée sur ces questions. Elle est notamment chargée du contrôle budgétaire de l'armée. D'autres structures traitent également des questions de défense, notamment la commission des finances dans le cadre de l'examen annuel du budget et la commissions des affaires étrangères, compte tenu de la porosité entre les enjeux stratégiques et géopolitiques.

Les activités de la commission des affaires étrangères en matière de défense

Premièrement, la commission peut considérer, à travers la création de mission et/ou le dépôt de rapport d'information, de grands enjeux diplomatiques qui se trouvent comporter une dimension défense importante, notamment lorsque qu'une OPEX est en cours. Parmi les rapports d'information déposés, on peut ainsi citer :

- n° 1772 de Jean Glavany et Henri Plagnol, "Afghanistan : un chemin pour la paix", 23/06/2009 ;
- n° 448 de Jean-Pierre Dufau et Jean-Michel Ferrand sur la situation au Kosovo, 05/12/2007.

Deuxièmement, la commission peut examiner des projets de loi comportant une dimension défense. Il s'agit d'accords internationaux, bi- ou multilatéraux. Les rapports déposés sont alors des rapports législatifs :

- n° 1804 de François Rochebloine sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions, 08/07/2009 ;
- n° 1646 de Michel Vauzelle sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie concernant la coopération en matière de défense et le statut des forces, 05/05/2009.

Enfin, la commission peut donner un avis sur les projets de loi pour lesquels la Commission défense a été saisie sur le fond, qu'il s'agisse de la LPM ou, chaque année, de la loi de finances :

- n° 1558 de Loïc Bouvard sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, 31/03/2009 ;
- n° 279 tome IV, de Jean-Michel Boucheron sur le projet de loi de finances pour 2008, 11/10/2007.

La permanence d'une structure spécialement consacrée aux questions de défense conduit à susciter un certain esprit de corps. Une illustration en a été donnée en juin 2009 au moment de l'examen de la Loi de programmation militaire à l'Assemblée, qui vit s'opposer ouvertement le rapporteur UMP de la commission de la défense au rapporteur UMP de la commission des lois saisi pour avis. Ce dernier critiquait fortement les dispositions du projet relatives au secret défense au nom de la défense des libertés fondamentales, quand son collègue de la défense mettait en avant des impératifs de protection de l'armée. Le projet fut finalement amendé dans le sens voulu par la commission des lois.

Le schéma organisationnel retenu au Sénat est différent puisqu'il regroupe au sein d'une même commission les affaires étrangères et la défense. Il faut souligner que le choix d'attribuer le suivi de certains secteurs de politiques publiques à telle ou telle commission est particulièrement contraint puisque la Constitution fixe à 8 (anciennement 6) le nombre de commissions permanentes.

3.4. Les questions orales et écrites adressées au ministère de la défense

Les questions écrites et orales apportent un éclairage intéressant sur les spécificités du contrôle individuel pratiqué par les parlementaires⁹⁴. On distingue à cet égard les questions écrites des questions orales. Les questions écrites sont posées individuellement par un député à une administration, sans qu'il n'existe de restrictions à cette procédure. Les questions orales regroupent les questions au gouvernement et les questions orales sans débat. Les questions au gouvernement ne sont pas déposées à l'avance, elles font l'objet d'un échange court, et sont retransmises à la télévision pour certaines des séances. La procédure des questions orales sans débat est plus confidentielle et permet un échange plus long.

Le tableau suivant présente le total de questions adressées aux différents ministres ou ministères au cours de la précédente législature.

Les questions écrites et orales adressées aux différents ministères par les députés (2002/2007)

| | Ministre de l'Econo mie | Premier ministre | Ministre de l'Intérie ur | Ministre des Affaires étrangè res | Ministre de la Défense | <i>total des question s</i> |
|-----------------------------|----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---|------------------------------|---|
| Q au n gouvern ement | 232 | 168 | 160 | 121 | 61 | 3 298 |
| % | 7 | 5.1 | 4.9 | 3.7 | 1.8 | |
| Q orales n sans débat | 112 | 1 | 110 | 20 | 39 | 1 919 |
| Q n écrites | 12 299 | 561 | 4 573 | 3 929 | 2 118 | 123 418 |
| % | 10 | 0.5 | 3.7 | 3.2 | 1.7 | |

Le ministre de la Défense a répondu ainsi à 1,8 % des questions posées les mardis et mercredis après-midi à l'Assemblée nationale, et son administration à une proportion équivalente de questions écrites. Cette donnée confirme que le contrôle parlementaire des questions de défense occupe moins les élus que les enjeux économiques ou intérieurs. Elle permet également de situer les ministres des Affaires étrangères et de la Défense : le premier étant deux fois plus sollicité environ que le second. Au total, le ministre de la Défense s'exprime lors des questions au gouvernement une à deux fois par mois. La sollicitation de certains élus de la majorité par le cabinet du ministre constitue un fait connu, qui n'est pas propre à ce ministère. Elle illustre à quel point le contrôle parlementaire peut masquer un enjeu de visibilité pour le ministre et constituer une ressource plutôt qu'une contrainte.

Les questions écrites et les questions orales sans débat portent le plus souvent – mais pas toujours – sur des enjeux locaux ; le député jouant en la matière un rôle d'intermédiaire sinon de boîte aux lettres. S'agissant des questions orales, la présence des membres de la commission défense parmi les députés interrogateurs est à la fois massive et concentrée : un quart des questions orales concernant la défense sont posées par des membres de la commission, mais seuls 28 % des membres de la commission ont posé au moins une question au cours de la dernière législature.

⁹⁴ LAZARDEUX Sébastien, « 'Une Question écrite, Pour Quoi Faire ?' The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale », *French Politics*, vol. 3, 2005, p. 258-281.

Cette dernière donnée illustre le très inégal investissement des élus au sein de la commission défense, le noyau d'élus participant aux travaux ne dépassant pas un tiers des membres. Pour ceux là, l'accès à la séance de questions au gouvernement peut être considéré comme une récompense institutionnelle à leur investissement. Cette forme de rémunération symbolique est recherchée par certains élus du fait de la médiatisation qu'elle procure.

La répartition des questions orales posées au ministère de la Défense entre la majorité et l'opposition est proportionnelle à celle de l'Assemblée. Cette donnée relative à la période 2002/2007 tendrait plutôt à confirmer la faible politisation nationale de l'enjeu défense à cette époque. Par ailleurs, en additionnant les deux formes de questions orales, on constate que 45% des questions qui ont été posées sous la précédente législature comportaient une dimension locale (codée à partir de la mention d'un nom propre de localité). Le localisme du contrôle parlementaire, ancré dans la pratique massive du cumul des mandats, est donc confirmé. Dans le détail, on constate que les députés de l'opposition sont nombreux, et même majoritaires, à poser des questions comportant une dimension locale (62 % des questions locales). Ce dernier résultat donne à voir le croisement et la cumulativité des stratégies de contrôle parlementaire : l'opposition utilise l'instrument des questions orales à la fois pour défendre leur territoire et attaquer le gouvernement, le passage par le local se révélant utile à des fins de politisation, compte tenu du relatif consensus caractérisant les enjeux nationaux de défense. En d'autres termes, sous la précédente législature, les députés de l'opposition ont évité de demander des comptes à Michèle Alliot-Marie sur l'intervention en Afghanistan, mais ont utilisé la menace de fermeture de telle ou telle implantation de GIAT industrie pour critiquer le gouvernement. De la même façon, les députés de la majorité n'ont pas manqué d'exploiter les propos d'un responsable socialiste sur les Harkis en interrogeant en masse le secrétaire d'Etat aux Anciens combattants pendant plusieurs semaines consécutives.

4. La Commission de la défense, institution clef du contrôle parlementaire

Procédures et données

Dans le système parlementaire français, les commissions permanentes sont le lieu privilégié et l'instrument par excellence du contrôle parlementaire dans son volet d'information et de contrôle de l'action publique. Si le système français est parfois critiqué car il « tend à l'absorption des procédures d'information et de contrôle dans le travail législatif »⁹⁵, cette critique doit être nuancée structurellement par la montée en puissance des activités d'information et de contrôle de l'ensemble des commissions permanentes, et spécifiquement par le caractère peu législatif de la commission de la Défense qui consacre donc une part proportionnellement très supérieure aux activités de contrôle par rapport à d'autres commissions. Le chapitre V du titre III sur le contrôle parlementaire du règlement de l'Assemblée s'intitule « Rôle d'information des commissions permanentes ou spéciales ». Il prescrit que « les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement » dans leur domaine de compétences.

La Commission de la défense nationale et des forces armées fait partie des six commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Le nombre de commissions, passé à huit avec la réforme constitutionnel de 2008, est fixé par la Constitution. La définition des compétences et du champ d'intervention de chaque commission relève du Règlement des assemblées. La Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale couvre : organisation générale de la défense, liens entre l'armée et la Nation, politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; questions stratégiques ; industries de défense ; personnels civils et militaires armées ; gendarmerie ; justice militaire ; anciens combattants. La définition du champ de compétence a été « toilettée » dans le nouveau règlement de 2009 en modifiant certaines formulations⁹⁶. Elle a été élargie aux « questions stratégiques » et aux « anciens

⁹⁵ Michel Couderc cité in Coll. *Les commissions de l'Assemblée nationale, Connaissance de l'Assemblée n° 12 Paris, Assemblée nationale, 2000*, disponible sur

www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collections/12.asp, p. 41.

⁹⁶ Article 36 du *Règlement de l'Assemblée nationale, Texte modifié par la résolution du 27 mai 2009* (après décision du Conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009)

combattants » qui n'apparaissaient pas précédemment. Chaque député ne peut appartenir qu'à une seule Commission. Un député non membre de la Commission peut assister à ses réunions⁹⁷. Le nombre de députés membres de chaque commission est fixée par la Constitution, il est de 73 au maximum pour la Commission de la défense, correspondant au huitième des effectifs de l'Assemblée. Les postes de commissaires sont distribués proportionnellement à l'importance numérique des groupes politiques, qui arbitrent, selon des modalités propres à chaque groupe, entre les demandes des députés et les places disponibles. La Commission de la défense est une commission relativement recherchée par les députés, même si elle est moins prestigieuse que la commission des Affaires étrangères et moins active que la commission des finances et la commission des lois, notamment en raison du caractère assez peu législatif de la commission de la défense... ce qui fait son attrait pour certains députés.

La Commission de la défense est dirigée par un bureau qui est élu au scrutin majoritaire de ses membres. Le bureau est composé d'un Président et de 4 vice-présidents et de 4 secrétaires⁹⁸. En pratique, le président est le personnage clé de la Commission : il assure le « pouvoir d'impulsion, de décision et de représentation »⁹⁹. La révision du règlement de l'Assemblée entérine et formalise la primauté du rôle du Président en précisant que « le président de chaque commission organise les travaux de celle-ci. Son bureau a tous les pouvoirs pour régler les délibérations » (art. 41.2).

La question de la place de l'opposition dans le bureau des commissions ainsi qu'à leur présidence est un sujet récurrent, notamment depuis 1978. Il s'est posé de façon conflictuelle au moment de l'alternance en 1981. Le Premier ministre proposa que les présidences de commission fussent réparties à la proportionnelle. Le Rassemblement pour la République (RPR) refusa en rappelant la doctrine qu'il défendait depuis plusieurs années, selon laquelle la majorité doit assumer la direction du travail parlementaire. En 1986, la majorité parlementaire RPR-UDF appliqua strictement cette doctrine en refusant au Parti socialiste toute présidence, mais aussi toute vice-présidence, ce qui conduisit le PS à s'abstenir de participer aux bureaux des Commissions¹⁰⁰. En avril 1988, la présidence de la Commission des Affaires étrangères fut attribuée à un membre de l'opposition Valéry Giscard d'Estaing. La présidence revint au Parti socialiste après sa démission de l'Assemblée en 1989. Depuis 1988, si la présence de l'opposition au sein des Commissions, en particulier celle de la défense, est régulière avec des postes de vice-présidents ou de secrétaires, aucune présidence ne fut attribuée à l'opposition jusqu'à 2007. Cette disposition est rendue obligatoire par le nouveau règlement de l'Assemblée qui prescrit que « la composition du bureau de chaque commission s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes » (art. 39). Par ailleurs, le souci de la réforme constitutionnelle de 2008 et du nouveau règlement de l'Assemblée nationale de 2009 qui en découle d'augmenter les pouvoirs de l'opposition se traduit par l'attribution de la présidence de la Commission des finances à un « député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition » (art. 39.3).

La commission de la défense dispose d'un secrétariat composé de fonctionnaires des assemblées (5 administrateurs, 1 administrateur adjoint et 2 secrétaires) qui sont recrutés par des concours spécifiques, distincts de ceux des hauts fonctionnaires de l'exécutif. Le chef du secrétariat est un administrateur qui dirige le secrétariat de la commission et assiste le Président, dont il est en pratique le collaborateur le plus direct. Les administrateurs sont notamment chargés d'assister les parlementaires, essentiellement dans la préparation et la rédaction des rapports budgétaires et/ou d'information, ainsi que dans l'organisation des missions d'information. La Commission de la défense est la seule avec la Commission des finances à pouvoir disposer de la collaboration à titre permanent d'un fonctionnaire extérieur à l'Assemblée nationale : elle peut bénéficier des « personnels civils et militaires mis à part le Gouvernement à sa disposition »¹⁰¹. Ces fonctionnaires sont mis à la disposition de la commission en qualité d'experts, à la demande du président. Ils ne peuvent prendre part aux travaux de la Commission. La Commission de la défense bénéficia ainsi

⁹⁷ Article 38 du *Règlement de l'Assemblée nationale, Texte modifié par la résolution du 27 mai 2009* (après décision du Conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

⁹⁸ Article 39 du *Règlement de l'Assemblée nationale, Texte modifié par la résolution du 27 mai 2009* (après décision du Conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009). Auparavant, la Commission de la défense comprenait 3 vice-présidents et 3 secrétaires.

⁹⁹ FOYER Jean, « Le président de commission parlementaire » in Collectif, *La République - Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 435.

¹⁰⁰ AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, « Chronique constitutionnelle française (16 janvier – 30 avril 1986) », *Pouvoirs*, n° 38, 1986, p. 164.

¹⁰¹ Article 38 du *Règlement de l'Assemblée nationale, Texte modifié par la résolution du 27 mai 2009* (après décision du Conseil constitutionnel n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

longtemps de l'appui de trois officiers (un de chaque armée). Le bureau décida en 1981 de mettre fin à ces détachements¹⁰². Depuis 2007, le Président de la commission de la défense a demandé le détachement auprès de lui d'un membre du Contrôle général des armées, corps de contrôle indépendant au sein du ministère de la Défense. Le Sénat continue à bénéficier du détachement d'un officier auprès de la Commission. La commission de la défense n'apparaît pas particulièrement recherchée par les administrateurs parlementaires, notamment par rapport à la commission des Finances ou celle des Lois.

Pour exercer sa mission d'information et de contrôle de la politique de défense, la Commission dispose de deux instruments privilégiés : les auditions et les missions d'informations, qui donnent en général lieu à la publication d'un rapport d'information.

Auditions

Pour recueillir des informations, mais aussi pour les faire remonter ou interpellier le gouvernement, les commissions procèdent à l'audition des ministres. L'article 45 du règlement de l'Assemblée précise que « Le bureau de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du gouvernement ». Dans son rapport sur la réforme du Règlement de l'Assemblée en 1994, Pierre Mazeaud regrettait que les auditions des membres du gouvernement fussent trop peu fréquentes. L'audition des ministres s'est largement banalisée depuis. Ces auditions peuvent être publiques et ouvertes à la presse sur décision du bureau de la Commission (art. 46) : en pratique, l'audition publique est généralement décidée en accord avec le ministre concerné. C'est en particulier le cas à la commission de la Défense.

La Commission peut également entendre des experts ou des représentants des milieux socioprofessionnels : la commission de la défense auditionne ainsi régulièrement les représentants des grands industriels de l'armement et les représentants des organisations professionnelles du secteur de l'armement ou des retraités de la défense. La loi n° 96-517 du 14 juin 1996 introduit d'ailleurs dans l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 une disposition contraignante « *une commission spéciale ou permanent peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Le fait de ne pas répondre à une convocation est puni de 7 500 euros d'amende* »¹⁰³.

L'audition des fonctionnaires soulevait cependant un problème. En avril 1968, Michel Debré rappelait que le Gouvernement est le seul interlocuteur du Parlement, et que donc l'audition de fonctionnaires dépendant hiérarchiquement d'un ministre ne pouvait avoir lieu que dans des cas exceptionnels, avec l'autorisation du ministre et en sa présence, sauf accord exprès du ministre. La pratique de la commission de la Défense a cependant fait exception à partir de 1974, date à laquelle elle commence à procéder à l'audition de hauts fonctionnaires civils et militaires. Pratique interrompue en 1982 par le ministre Charles Hernu, après qu'une circulaire du Premier ministre du 30 octobre 1981 ait interdit au fonctionnaire de déposer en l'absence de leur ministre ou sans son autorisation. Mais depuis longtemps désormais « la commission de la défense entretient, avec l'accord du ministre, des relations suivies avec les principaux responsables militaires », ainsi qu'avec tout les grands subordonnés du ministre de la Défense (Secrétaire général pour l'administration – SGA, Délégué général pour l'armement – DGA, Directeur des affaires stratégiques – DAS...). En pratique, les principaux responsables civils et militaires du ministère de la Défense sont auditionnés au moins une fois par an par la Commission au moment de l'examen des crédits qui concernent leur armée ou leur service. L'examen des crédits de loi de finances initiales commence rituellement par l'audition du ministre de la Défense, puis du Chef d'Etat-major des Armées (CEMA), puis les grands subordonnés du ministre : DGA, SGA, DAS, chef d'état-major de la Marine, de l'armée de l'Air, de l'armée de Terre. Sauf exception, c'est la seule fois où les chefs d'état-major d'armée (air, terre, mer) sont auditionnés par la Commission, mais de cette façon chaque chef d'état-major est auditionné au moins une fois par an en séance plénière de la Commission de la défense. Le Chef

¹⁰² AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, (3^e ed.), Paris, Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 2004.

¹⁰³ C'est nous qui soulignons.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

d'état-major des Armées en revanche est amené à être entendu plusieurs fois par la Commission. La Commission a ainsi auditionné 8 fois le CEMA pendant la XIIe législature, par exemple pour faire le point sur la situation en Côte d'Ivoire (en 2004 et 2005). Au cours des deux premières années de la XIIIe législature, le CEMA a été entendu à 5 reprises (Loi de programmation militaire, Livre blanc, Afghanistan et Lois de finances initiales). Lors de l'examen de la Loi de programmation militaire en 2002 (loi 2003-2008) comme en 2008 (loi 2009-2014), seuls les plus hauts responsables du ministère sont auditionnés (CEMA, SGA, DGA). Lors de l'examen de ces deux lois de programmation militaire, l'attention des parlementaires se porte davantage sur l'audition des industriels de l'armement.

Les auditions occupent ainsi une part importante de l'activité de contrôle et constituent un instrument privilégié d'information pour les commissaires.

Auditions de la Commission de la défense (2002-2009)

| | XIIe Législature (2002-07) | XIIIe Législature (28.06.2007-01.07.2009) |
|-------------------------------------|--|---|
| Réunions | 197 | 98 |
| Auditions de la Commission | 111 + 5 tables rondes ¹⁰⁴ | 63 + 5 Tables rondes ¹⁰⁵ |
| Auditions du ministre de la Défense | 20 | 11 ¹⁰⁶ |
| Auditions d'autres ministres | 4 | 11 |
| Chefs militaires | 31 | 16 |
| CEMA | 8 | 5 |
| Responsables du ministère | 14 | 8 |
| Industriel de l'armement | 19 | 3 |
| Syndicats | 11 ¹⁰⁷ | 4 (8) ¹⁰⁸ |

¹⁰⁴ Table ronde sur la prolifération avec de représentants de la République Islamique d'Iran ; TR sur la prolifération avec des représentants d'Israël ; Table ronde sur l'Europe de la défense ; TR sur les opérations militaires en Irak ; Table ronde sur le contexte stratégique et géopolitique dans le cadre de la LPM 2003-2008.

¹⁰⁵ Table ronde avec les représentants des PME du secteur de la défense dans le cadre de la discussion de la LPM 2009-2014 ; TR avec les représentants des 3 groupements d'industrie de défense dans le cadre de la LPM 2009-2014 ; TR conjointe avec la Commission des Affaires étrangères sur la place de la France dans l'OTAN ; TR avec des élèves des grandes écoles militaires dans le cadre du Livre blanc ; TR avec les officiers du Collège interarmées de défense dans le cadre du Livre Blanc

¹⁰⁶ Dont 3 auditions conjointes, avec le ministre des affaires étrangères (2 fois), et une audition conjointe avec le Secrétaire d'Etat à la défense chargé des Anciens combattants, et le Ministre délégué à l'aménagement du territoire.

¹⁰⁷ Syndicats des personnels civils + représentants des associations de retraités

¹⁰⁸ Audition des syndicats du groupe SNPE dans le cadre de la LPM 2009-2014 ; Représentants des retraités de la gendarmerie dans le cadre du Projet de loi sur la gendarmerie ; Représentants des associations de retraités dans le cadre de la LPM 2009-2014.

Au total, la Commission de la défense a conduit 111 auditions pendant la XIIe législature, en auditionnant notamment 20 fois le ministre de la défense, 19 responsables de grands groupes industriels de l'armement, 14 hauts responsables du ministère de la Défense. Ce rythme très soutenu s'est accéléré lors de la 13^e législature depuis 2007 avec 63 auditions en deux ans. La Commission a ainsi auditionné 11 fois le ministre de la Défense Hervé Morin. Plusieurs raisons expliquent cette fréquence : d'une part, l'agenda gouvernemental avec le Livre blanc, la Loi de programmation militaire, la réintégration dans l'OTAN, la présidence française de l'Union européenne. D'autre part, le ministre entretient d'excellentes relations avec la Commission de la défense où il a commencé sa carrière comme administrateur parlementaire, avant d'être Conseiller pour les affaires parlementaires de François Léotard, ministre de la Défense (1993-1995). Enfin, les relations étroites avec la Commission de la défense et ses parlementaires sont pour Hervé Morin une ressource importante dans le jeu de pouvoir au sein de l'exécutif et une ressource de légitimité importante, alors qu'il semblait plutôt marginalisé lors de ses débuts au ministère.

Le choix des auditions est souvent dicté, soit par l'actualité (nombreuses auditions sur l'Afghanistan et le Pakistan depuis 2008), soit par l'agenda gouvernemental (auditions de M. Hubert Védrine, du secrétaire d'Etat aux affaires européennes, du ministre des Affaires étrangères, du Secrétaire général de l'OTAN en 2008 lors de l'annonce de la réintégration de la France dans l'OTAN ; auditions du Président de la Commission du Livre blanc). Elles sont aussi liées à l'agenda de travail de la Commission : ayant créé un groupe de travail sur l'Europe de la défense, elle procède régulièrement à des entretiens avec des responsables européens ou français en charge de ces questions, qui se sont accélérés au moment de la Présidence française de l'Union européenne. De la même façon, le suivi régulier de l'avenir de GIAT industrie depuis 2002 ou du transfert de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur donne lieu à des auditions régulières.

On peut relever que la Commission de la défense n'auditionne jamais d'ONG, l'audition de représentants d'association œuvrant pour le contrôle du commerce mondial des armes légères en 2006 étant l'exception qui confirme la règle. Depuis la législature précédente, la Commission de la défense a pris l'habitude d'organiser des tables rondes avec plusieurs experts (contexte stratégique et géopolitique dans le cadre de la LPM 2003-2008 ; opérations militaires en Irak 2003 ; Europe de la défense) ou avec des représentants (par exemple avec des élèves officiers des grandes écoles militaires et des officiers du CID dans le cadre du Livre blanc ; avec des responsables de PME et des groupements d'industriels dans le cadre de la LMP 2009-2014).

Les auditions de la Commission 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'août 2008 en Afghanistan.

Aux yeux des Commissaires, les auditions sont extrêmement importantes. La plupart juge que l'information qui leur est délivrée lors des auditions, notamment de la part des ministres ou des responsables du ministère de la Défense est importante, abordant parfois des sujets très sensibles. Le compte-rendu est expurgé des passages qui ne peuvent être rendus publics. L'autre motif de satisfaction provient de l'accès à des hautes personnalités (ministre, ministres étrangers, chefs militaires...).

Rapports d'information

Le second instrument privilégié des commissions pour exercer leur contrôle réside dans la conduite de missions d'information. Le Règlement de l'Assemblée nationale stipule que les commissions permanentes « peuvent confier à plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire » (art. 145). Ces missions d'information peuvent être communes à plusieurs commissions, comme ce fut le cas pour la mission d'information sur le Rwanda en 1998, commune à la commission de la Défense et à la commission des Affaires étrangères. Une mission d'information se conclut généralement par la publication d'un rapport d'information, qui ne doit comprendre aucun texte à soumettre au vote de l'Assemblée. La publication du rapport d'information, autorisé par le bureau, ne signifie pas approbation du contenu par la Commission. La révision du Règlement de l'Assemblée en 2009 cherche à développer le rôle de l'opposition. Il précise que toute mission composée de deux membres doit comprendre un député membre d'un

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

groupe politique s'étant déclaré d'opposition. Une mission de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (art. 145.3). Au sein de la Commission de la défense, tous les rapports d'information depuis 2007, à l'exception d'un rapport individuel, sont bipartisans, ce qui n'était pas le cas lors de la législature précédente : 5 rapports bipartisans sur 25, même si les commissions pluralistes comprenant un rapporteur de la majorité et un rapporteur de l'opposition s'étaient multipliées. Les missions d'information constituent des structures légères, constituées au sein de chaque commission ou entre commissions, et composées d'un nombre restreint de parlementaires (elles peuvent être individuelles). Elles sont temporaires, mais peuvent être d'une durée plus ou moins longue. Elles peuvent impliquer des déplacements en France ou à l'étranger. Ces missions peuvent présenter en commission un ou plusieurs rapports d'information qui sont souvent le fruit d'un travail d'auditions et de déplacements sur le terrain.

Compte tenu de leur souplesse procédurale, les missions d'information constituent des instruments utiles pour faire travailler plusieurs députés sur un sujet donné en adaptant les procédures à l'enjeu considéré. Les plus faibles répercussions médiatiques par rapport aux commissions d'enquête peuvent cependant décourager certains parlementaires. Par ailleurs, si la légèreté de ces procédures est gage de souplesse, elle peut contribuer à ce que des missions n'aboutissent pas. Ainsi, la mission d'information sur les OPEX ouverte en début de législature a été « mise en sommeil » selon les termes de plusieurs personnes interrogées.

La commission de la Défense nationale et des forces armées est grande productrice de rapports d'information. L'étude des missions et rapports d'information montre bien les axes prioritaires du contrôle parlementaire. Pendant la 12^e législature, l'accent a notamment été mis sur le contrôle de l'exécution des crédits du ministre de la Défense avec une mission qui est renouvelée chaque année et menée par le Président de la Commission. L'un des premiers rapports, très substantiel et qui a reçu un écho important, a consisté pour la Commission à revenir sur l'exécution de l'ensemble de la LPM 2003-2008, grâce à une mission d'information associant MM. Beaulieu et Fromion (UMP) et Mme Adam, coordinatrice des députés socialistes sur les questions de défense. La législature précédente est donc marquée par un accent important mis sur les enjeux budgétaires, de programmes d'armement et industriels sous des angles variés (externalisation, participation des capitaux étrangers, industries navale, GIAT...). Trois rapports portent sur des questions plus stratégiques (bioterrorisme), en particulier l'Europe de la défense et le lien transatlantique, le second rapport de 2007 sur l'évolution des relations transatlantiques de défense de Marc Joulaud et Francis Hillmeyer (UMP) visant sans doute à rééquilibrer les positions assez négatives à l'égard de l'OTAN soutenues dans le rapport sur l'Europe de la défense de Jérôme Rivière (UMP) et Jean Michel (PS) en 2005.

Rapports de la Commission de la défense : XI^e Législature (2002-2007)

| Thème du rapport | Rapporteur | Gpe | Date | N° |
|---|---------------------------------|-------------------|------|------|
| Entretien des matériels des armées | G. Meyer | UMP | 2002 | 328 |
| Service de santé des armées | C. Menard | UMP | 2002 | 335 |
| Situation de GIAT industries | Y. Fromion J. Diebold | UMP | 2002 | 474 |
| Formation des cadres dans les écoles militaires | J. Rivière | UMP | 2003 | 755 |
| Mise en œuvre de la LOLF | F. Cornut-Gentile | UMP | 2003 | 957 |
| Mode de propulsion du 2 ^e PA | P. Adam C. Cova M. Lamour | SRC UMP UMP | 2003 | 1196 |

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

| | | | | |
|--|-----------------|----------|------|------|
| | J. Rivière | UMP | | |
| Bioterrorisme | P. Lang | UMP | 2003 | 1097 |
| Mission d'information sur l'exécution des crédits | G. Teissier | UMP | | |
| 2003 | | | 2004 | 1411 |
| 2004 | | | 2005 | 2117 |
| 2005 | | | 2006 | 2985 |
| 2006 | | | 2007 | 3753 |
| Industrie navale en Europe | J. Lemière | UMP | 2004 | 1701 |
| Réserves | G Teissier | UMP E | 2004 | 1890 |
| Conditions d'exécution des grands programmes | J-L Bernard | UMP | 2004 | 1922 |
| | A Carré | UMP | | |
| Recherche de défense et de sécurité | Y. Fromion | UMP | 2005 | 2150 |
| Participation des capitaux étrangers aux industries européennes d'armement | B. Deflesselles | UMP | 2005 | 2202 |
| | J. Michel | SRC | | |
| Europe de la défense | J. Michel | SRC | 2005 | 2531 |
| | J. Rivière | UMP | | |
| Service militaire adapté | F. Branget | UMP | 2005 | 2729 |
| Condition militaire | D. Meslot | UMP | 2005 | 2760 |
| | B. Paix | UMP | | |
| GIAT : mesures sociales d'accompagnement | JC Viollet | SRC | 2006 | 3170 |
| | JC Mignon | UMP | | |
| Reconversion des militaires | M Daseux | SRC | 2006 | 3192 |
| | H Martin | UMP | | |
| Externalisation | M Francina | UMP | 2007 | 3591 |
| Démantèlement des navires de guerre | M. Lamour | UMP | 2007 | 3609 |
| Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe) | F. Branget | UMP | 2007 | 3650 |
| | G. Meyer | UMP | | |
| Evolution des relations transatlantiques de défense | F. Hillmeyer | UMP | 2007 | 3700 |
| | M. Joulaud | UMP | | |
| Rapports législatifs | | | | |

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

| | | | | |
|---|-------------|--|------|------|
| LPM 2003-2008 | G. Teissier | | 2002 | 383 |
| Répression de l'activité de marchands | M. Joulaud | | 2003 | 671 |
| Comm d'enquête (CE) sur fraude services de santé (D. Paillé) | C. Ménard | | 2003 | 687 |
| Composition CA de la DCN | P. Vitel | | 2003 | 822 |
| CE sur Uranium appauvri (Y. Co-chet) | JL Bernard | | 2004 | 1410 |
| Pouvoirs de contrôle de l'Etat en mer | M Lamour | | 2004 | 1658 |
| Statut gal des militaires | G Teissier | | 2004 | 1969 |
| Statut gal des militaires | G Teissier | | 2005 | 2149 |
| Code de la défense | F. Vannson | | 2005 | 2218 |
| Dispositions relatives à la défense | F . Vannson | | 2005 | 2701 |
| Organisation de la réserve | JL Léonard | | 2005 | 2702 |
| Organisation de la réserve | JL Léonard | | 2006 | 2920 |
| CE sur le Clémenceau (D. Paul) | D. Mach | | 2006 | 3008 |
| Code pénal | M. Francina | | 2007 | 3648 |
| Code de justice militaire | D. Caillaud | | 2007 | 3649 |
| Avis de la Commission à caractère législatif | | | | |
| Avis sur la proposition de JL Debré sur modification du Règlement | G. Teissier | | 2006 | 3112 |
| Sécurité civile | E Diard | | 2004 | 1720 |
| Ouverture du capital de la DCN | P Vitel | | 2004 | 1986 |
| Réforme des retraites | F Calvet | | 2003 | 895 |

La Commission procède également à l'examen des projets de loi pour laquelle elle est compétente et de ceux pour lesquels elle se saisit pour avis. Les rapports législatifs ou les avis à caractère législatif sont assez naturellement systématiquement confiés à des parlementaires de la majorité. S'il est souvent souligné que la Commission de la défense n'est pas une commission législative, l'activité législative s'est avérée non négligeable pendant la XIIe législature avec l'examen de plusieurs textes majeurs : loi de programmation militaire 2003-2008, statut général des militaires. L'activité d'examen de la production législative demeure soutenue dans la législature actuelle, avec pas moins de 8 rapports ou avis dont un sur la LPM 2009-2014, sur la Gendarmerie ou les réparations et conséquences sanitaires des essais nucléaires.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Rapports de la commission de la Défense : XIIIe Législature (2007-2009)

| Titre du rapport | Rapporteur | Groupe | Date | N° |
|---|-------------------|--------|------|------|
| Aéromobilité | A Marty | UMP | 2008 | 666 |
| | M Sordi | UMP | | |
| | JC Violette | SRC | | |
| Enjeux stratégiques et industriels du secteur spatial | S. Grouard | UMP | 2008 | 688 |
| | O Sauges | SRC | | |
| Exécution de la LPM 03-08 | O Adam | SRC | 2009 | 1378 |
| | P Beaudouin | UMP | | |
| | Y Fromion | UMP | | |
| Réorganisation du ministère de la défense | B Cazeneuve | SRC | 2009 | 1446 |
| | F Cornut-Gentille | UMP | | |
| Piraterie maritime | C Ménard | UMP | 2009 | 1670 |
| Rapports législatifs | | | | |
| Dispositif d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté sein défense | P Beaudouin | | 2008 | 682 |
| Emplois réservés | G Mothron | | 2008 | 850 |
| CE sur embuscade du 18.08.08 (JC Candelier) | C Guilloteau | | 2009 | 1444 |
| LPM 2009-2014 | P Beaudouin | | 2009 | 1615 |
| | Y Fromion | | | |
| Gendarmerie nationale | A Moyne-Bressand | | 2009 | 1703 |
| Réparation et conséquences sanitaires des essais nucléaires | P Calmégane | | 2009 | 1768 |
| Avis de la Commission à caractère législatif | | | | |
| Délégation parlementaire au renseignement | Y Fromion | | 2007 | 79 |
| Projet de loi constitutionnelle | G Teissier | | 2008 | 883 |

La tendance à privilégier des missions d'information sur des sujets stratégiques (piraterie maritime, opération militaire en Afghanistan) et industriels ou organique (secteur spatial, réorganisation du ministère) ou chevauchant les deux dimensions stratégiques et industriels (aéromobilité), se confirme au détriment des sujets touchant aux politiques de personnels qui ne font pour l'instant l'objet d'aucune activité spécifique de la part de la Commission.

Fusionner avec la Commission des Affaires étrangères ?

Au cours de la dernière décennie, l'existence d'une Commission de la défense autonome fait régulièrement l'objet de débat et de tentative de suppression, généralement sous la forme d'une fusion avec la commission des affaires étrangères sur le modèle du Sénat qui ne comporte qu'une Commission pour les affaires étrangères et la défense. Lors de son allocution suivant son élection comme Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius affirmait son intention de procéder à « la refonte de nos commissions permanentes, dont ni le nombre, ni la répartition ne correspondent à la société de demain »¹⁰⁹. En 2000, revenant sur ce projet, il soulignait « défense et affaires étrangères ne sont pas si éloignées qu'on doive nécessairement les séparer »¹¹⁰.

En septembre 2006, le Président de l'Assemblée, Jean-Louis Debré, soumet plusieurs propositions de résolutions visant à améliorer le fonctionnement de l'activité législative et de contrôle. La proposition de résolution (n° 2801) vise à « répartir plus équitablement les compétences des commissions permanentes » et propose la fusion des commissions de la Défense et des Affaires étrangères sur le modèle du Sénat. Cette proposition n'aboutira pas face à l'opposition résolue des deux commissions. Dans son Avis présenté par son Président, Guy Tessier, la commission de la Défense se livre à un réquisitoire contre le projet de fusion et à un plaidoyer pour l'autonomie de la Commission¹¹¹. Le réquisitoire critique la volonté de fusionner deux commissions pour résoudre la surcharge de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales et prend à contre-pied le Président de l'Assemblée nationale en fustigeant le fait de « vouloir mesurer l'utilité d'une commission à l'aune de sa seule activité législative », alors que l'on dénonce l'inflation des lois et que l'on plaide pour un parlement de plus en plus organe de contrôle de la politique du gouvernement. Le réquisitoire critique la dilution de l'attention portée à la défense en cas de fusion en soulignant que la commission du Sénat n'a consacré que 6 rapports d'information sur les aspects défense en 2004-2005. A l'inverse, le plaidoyer souligne l'importance du travail de la Commission, sa faible activité législative étant compensée par le développement d'une « activité de contrôle, d'autant plus nécessaire que les institutions de la Ve République donnent en ce domaine un pouvoir important à l'exécutif »¹¹², qui se traduit par 41 réunions pour une durée globale de 52h et 10 minutes contre 43 réunions et 54h et 57 minutes pour la commission des Lois (1^{er} octobre 2004 – 30 juin 2005). La diversité des thèmes traités par les rapports d'information, l'importance de l'investissement de la commission sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense sont mis en exergue. Mais le plaidoyer est surtout intéressant en ce qu'il révèle la conception que la commission, son Président et ses membres se font de leur rôle. L'essentiel du plaidoyer porte sur le rôle de porte-parole du « monde militaire au sens large » (personnel d'active, personnels civils de la défense, employés du secteur de la défense, retraités, anciens combattants, soit « près de cinq millions d'hommes et de femmes ») comme fondement de l'existence d'une commission de la défense autonome : « c'est là sans doute son devoir essentiel, elle est à l'écoute du monde militaire »¹¹³. Aux yeux du rapporteur, Président de la commission, la spécificité du statut des militaires qui ne peuvent exprimer leurs revendications, justifie « une institution spécifique qui puisse les relayer ». Cet argument est repris par Michel Voisin (UMP) lors de l'examen de l'Avis le 30 mai 2006. Lors de cet examen, « le rapporteur a observé qu'il serait difficile d'expliquer à la communauté militaire que la commission chargée de la représenter doit disparaître en raison de la surcharge de travail d'une autre commission »¹¹⁴. Cette conception du rôle premier de la commission de la Défense fait l'objet d'une réelle unanimité

¹⁰⁹ *Journal Officiel*, 12 juin 1997

¹¹⁰ Laurent Fabius, « Préface », in Coll. *Les commissions de l'Assemblée nationale, Connaissance de l'Assemblée n° 12 Paris, Assemblée nationale*, 2000, disponible sur www.assemblee-nationale.fr.

¹¹¹ Guy Teissier, *Avis n° 3112 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, 30 mai 2006.

¹¹² *Ibid.*, p. 7.

¹¹³ *Ibid.*, p. 9.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 17. C'est nous qui soulignons.

lors de l'examen de l'Avis en commission et d'un consensus transpartisan. Enfin, l'Avis souligne que les travaux de la commission sont moins médiatisés que ceux d'autres commissions, en raison de l'intérêt insuffisant de la presse pour la défense, mais aussi « *du fait d'une politique résolue menée par son Président* »¹¹⁵. La Commission de la défense est conçue exclusivement comme le porte-parole et le relais de la communauté militaire.

5. Emploi de la force armée : la fin de « l'évanescence du Parlement » (Hadas-Label 1991)

La marginalisation quasi-complète du Parlement est un paramètre fondamental des processus de décision en matière d'intervention extérieure en France. Le premier alinéa de l'article 35 de la Constitution établit que « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». Cette disposition n'a jamais été utilisée sous la V^{ème} République et s'est révélée de plus en plus anachronique, juridiquement et pratiquement¹¹⁶. Il faut d'ailleurs rappeler que les dispositions constitutionnelles équivalentes n'ont jamais été appliquées ni en 1914, ni en 1939, ni pour l'Indochine, l'Algérie ou Suez. La multiplication des opérations extérieures après la guerre froide renouvelle la problématique de l'information et du contrôle du Parlement sur l'engagement des forces dans des conflits. La guerre du Golfe marque une première étape dans l'implication du Parlement dans la réflexion sur les moyens d'assurer un meilleur contrôle parlementaire de l'emploi de la force armée. Dès 1991, après la guerre du Golfe, le Président de la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat, Jean Lecanuet, avait déposé une proposition de loi pour compléter l'article 35 et prévoir l'information du Parlement sur toute intervention extérieure des forces armées. Pendant la décennie 1990, l'engagement des forces françaises à l'étranger donne lieu à des procédures variées pour associer le Parlement, mais la situation générale est celle d'un engagement qui « s'effectue le plus souvent hors de tout contrôle parlementaire »¹¹⁷.

En 1991, lors de la guerre du Golfe, le gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale.

En 1999, le Parlement est consulté sous la forme d'un débat sans vote pour la participation française à la guerre du Kosovo. Le Premier ministre précisait aux députés : « vous seriez consultés de façon formelle pour autoriser, ou non, par un vote une telle intervention », s'agissant d'un engagement militaire au sol.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures constate ainsi que l'exemple de la guerre du Golfe est un exemple isolé : « En effet, les opérations en ex-Yougoslavie (Forpronu, IFOR puis SFOR), en Albanie (Alba 1997) et au Kosovo (Force alliée et KFOR) ont été déclenchées, se sont déroulées et ont été renouvelées sans que le Parlement soit associé à de telles décisions »¹¹⁸.

Situation paradoxale, un débat sans vote était organisé en 2003 sur la crise irakienne.

Le souci, exprimé en 1999 par Alain Richard, ministre de la défense, « d'améliorer le dialogue avec le Parlement » en fournissant au Parlement un rapport annuel sur les opérations extérieures, en assurant une présentation de toute nouvelle opex (objectifs et modalités) devant la Commission de la défense, dans le mois suivant son déclenchement, n'a pas connu de suites concrètes. Lors de la campagne présidentielle de 2007, Ségolène Royal comme Nicolas Sarkozy se sont prononcés pour l'accroissement du rôle du Parlement en matière d'opérations extérieures. Si la première entendait que le Parlement dispose de moyens sérieux de contrôle et qu'il soit associé au contrôle des opérations extérieures (Royal 3 mars 2007), le second préconisait de renforcer les pouvoirs du Parlement en matière d'approbation de la présence et des modalités d'intervention des forces armées à l'étranger, au bout d'un délai à définir (Sarkozy 7 mars 2007).

Le rapport parlementaire de François Lamy en 2000 fournissait de nombreuses pistes qui demeuraient d'actualité au moment de la révision constitutionnelle de 2008 : avis du Parlement sur toute opération extérieure soit en Commission soit en séance publique, autorisation du Parlement pour toute opex qui ne répond pas de la décision

¹¹⁵ *Ibid*, p. 7, également p. 9.

¹¹⁶ Carcassonne Guy, *La Constitution*, Paris, Seuil, 9^{ème} éd., 2009, pp. 185-186.

¹¹⁷ LAMY François, *Contrôler les opérations extérieures. Rapport d'information n° 2237*, Paris, Assemblée nationale, 2000, p. 23

¹¹⁸ LAMY François, *Contrôler les opérations extérieures. Rapport d'information n° 2237*, Paris, Assemblée nationale, 2000.

explicite du Conseil de sécurité de l'ONU ou de l'application d'un accord de défense, audition du Ministre et du CEMA sur toute nouvelle opération, rapport annuel au Parlement retraçant objet, coût et moyens de chaque opex, révision de l'article 35 de la Constitution.

Lors de la révision constitutionnelle de 2008, la refonte de l'article 35 de la Constitution était un des chantiers les plus importants concernant la défense au sein du Comité de réflexion sur la modernisation des institutions, dit comité Balladur, et de la réflexion de la commission de la Défense. Le comité constitutionnel proposait d'informer sans délai le Parlement de toute opération militaire hors du territoire national et de soumettre à autorisation législative la prolongation au-delà de 6 mois (proposition n° 53). Le travail de la commission de la Défense sur le projet de loi constitutionnelle part du constat que « *la situation actuelle du Parlement français en matière de contrôle des opérations extérieures contraste singulièrement avec les pouvoirs de ses homologues des principales grandes démocraties [...]. Par comparaison, les pouvoirs du Parlement français apparaissent plus que limités* »¹¹⁹. Il est intéressant de relever que lors du débat, les commissaires de la défense ne réclament 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'opération. L'exemple nous semble typique et hautement significatif de l'autolimitation des parlementaires qui n'entendent pas empiéter dans le domaine du Président de la République et nuire à l'efficacité et à la réactivité du processus décisionnel français. Il faut dire que le projet de loi est plus ambitieux en la matière que la proposition de loi constitutionnelle visant à un meilleur contrôle par le Parlement des questions de défense et de sécurité déposé le 30 octobre 2007 par le Président de la Commission. Après avoir rappelé que « *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 cause* »¹²⁰, le souci d'associer le Parlement se traduit par le fait de l'informer sous huit jours de l'intervention des forces avec un débat sans vote et d'informer tous les 3 mois l'Assemblée sur la situation des troupes à l'étranger. Il n'y avait donc pas de demande d'un vote d'autorisation pour la prolongation des opérations.

Le rapport Lamy en 2000 prévoyait pourtant de distinguer différents types d'opérations et préconisait une consultation préalable du Parlement pour toute opération extérieure (soit en séance, soit en commission selon l'appréciation de la Conférence des Présidents) et une autorisation préalable pour les cas où l'engagement des forces ne résulterait ni d'une décision explicite du Conseil de sécurité des Nations Unies, ni de l'application d'un accord de défense. Rien de tel en 2008. L'amendement présenté par le groupe SRC stipule un devoir d'information dans les 3 jours précisant les objectifs poursuivis et les effectifs engagés et un vote dans les deux semaines qui suivent, ainsi qu'un vote pour une prolongation au-delà de 6 mois. En 2008, les Parlementaires de l'opposition se satisfont dans l'ensemble des avancées que comporte le projet de loi constitutionnelle soumis par le Gouvernement et entendent surtout parvenir à une solution consensuelle sur ce sujet. François Lamy a rappelé que l'exigence d'une autorisation préalable aurait pu être envisagée. Le groupe SRC n'a pas fait ce choix puisqu'il a volontairement inscrit ses propositions dans le cadre du projet de loi¹²¹.

Dans le débat, trois arguments sont avancés pour plaider contre le système de l'autorisation préalable. Premièrement, la double souveraineté du Président de la République et de l'Assemblée qui procèdent chacune du suffrage universel direct en vertu de laquelle « *le gouvernement doit pouvoir décider, tout comme le Parlement doit pouvoir autoriser* »¹²². Deuxièmement, la nature de certaines opérations nécessite la plus grande discrétion (par exemple les

¹¹⁹ TEISSIER Guy, *Avis n° 883 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, 13 mai 2008, p. 7-9.

¹²⁰ TEISSIER Guy et al., *Proposition de loi constitutionnelle visant à un meilleur contrôle par le Parlement des questions de défense et de sécurité, n° 350*, Paris, Assemblée nationale, 30 octobre 2007, p. 5-6.

¹²¹ Intervention de M. François Lamy (PS), *Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Examen pour vis du projet de loi constitutionnelle*, Paris, Assemblée nationale, 13 mai 2008.

¹²² Intervention de M. Bernard Cazeneuve (PS), *Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Examen pour vis du projet de loi constitutionnelle*, Paris, Assemblée nationale, 13 mai 2008.

libérations d'otages ou l'évacuation de ressortissants)¹²³. Troisièmement, le vote préalable sur le modèle allemand serait trop contraignant et inadapté aux responsabilités militaires et internationales particulières de la France¹²⁴.

Autrement dit, en renonçant à l'autorisation préalable et en ne pouvant se prononcer qu'une fois, après quatre mois, sur la prolongation d'une opération, le Parlement se trouve pris dans un piège politico-institutionnel : en pratique, le Parlement n'a pas beaucoup de marge de manœuvre pour infléchir les décisions de l'exécutif. Un délai plus court, comme les 15 jours proposés par le groupe SRC, pour l'autorisation aurait sans doute permis de renoncer à une opération décidée par l'exécutif en cas de désaccord du Parlement. Mais un délai de 4 mois implique que les troupes sont déjà déployées sur place, potentiellement engagées dans des combats, et on imagine mal la représentation nationale se désolidariser des forces engagées et la majorité parlementaire se désolidariser du Gouvernement. Avec le dispositif actuel, le Parlement risque de se trouver cantonné dans un rôle d'approbation et de légitimation des décisions d'intervention militaire du Président de la République, même si son information et son pouvoir se trouvent substantiellement accrus par rapport à la situation précédente.

La révision constitutionnelle de 2008 a ainsi adjoint à l'article 35 deux dispositions visant à une meilleure information du Parlement et un meilleur contrôle parlementaire de l'emploi des forces armées :

- Le droit immédiat à l'information : « 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 » (article 35, 2^{ème} alinéa).
- Le droit différé à l'autorisation : « Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort » (article 35, 3^{ème} alinéa).

Cette modification de la Constitution est généralement comprise comme un progrès notable du point de vue de l'association du parlement à la politique de défense par les juristes comme par les parlementaires. Cette évolution était particulièrement attendue après la controverse de mars 2008 suscitée par l'annonce faite par Nicolas Sarkozy d'un renforcement des troupes en Afghanistan, effectuée devant le Parlement... britannique. L'opposition avait alors fortement critiqué le fait que le débat parlementaire du 1^{er} avril 2008 ne donne lieu à aucun vote. Il aurait été possible pour le gouvernement de procéder à un vote en utilisant l'article 49-1 de la Constitution, à savoir la question de confiance dont le Premier ministre peut user sur n'importe quel thème. En janvier 1991, Michel Rocard avait ainsi engagé sa responsabilité au début de la première guerre du Golfe pour recueillir un très large assentiment. Le gouvernement se refusant au vote en 2008, l'opposition l'y obligea en déposant une motion de censure contre le gouvernement défendue par le Premier secrétaire du PS, le 8 avril 2008. François Hollande avait alors fait 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 ! »¹²⁵

La révision constitutionnelle de juillet 2008 s'inscrit ainsi dans un climat de tension politique concernant tant les prérogatives respectives du Président et du parlement en matière de défense que la contestation des orientations stratégiques de Nicolas Sarkozy par l'opposition. Le nouvel article 35 a donné lieu à un premier vote sur l'Afghanistan

¹²³ Intervention de Mrs Teissier et Fromion, *Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Examen pour vis du projet de loi constitutionnelle*, Paris, Assemblée nationale, 13 mai 2008.

¹²⁴ Intervention de Mr. Teissier, *Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Examen pour vis du projet de loi constitutionnelle*, Paris, Assemblée nationale, 13 mai 2008.

¹²⁵ *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 8 avril 2008, p. 1378.

à l'Assemblée nationale et au Sénat le 22 septembre 2008. Auparavant, le Président de la République avait adressé aux responsables de l'opposition une lettre indiquant qu'il jugeait « particulièrement important que la représentation nationale exprime à nos soldats et au peuple afghan (un) soutien clair ». Le Premier ministre a profité du débat pour annoncer un renforcement des moyens engagés. Au terme de deux heures et demie de débats, 343 députés issus de l'UMP et du Nouveau centre ont soutenu l'intervention contre 210 élus PS, communistes et verts (209 pour et 119 contre au Sénat). Le choix des députés socialistes de ne pas soutenir l'intervention a fait l'objet de critiques de la part de leurs collègues de droite sur le thème de la rupture du consensus national. Dans le détail, on observe que sur 204 membres du « Groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche », 183 se sont prononcés contre, 8 pour (dont deux membres de la Commission défense), 8 n'ont pas participé au vote et 5 se sont abstenus (dont un membre de la Commission défense). La plupart des députés socialistes membres de la Commission défense auraient effectivement préféré s'abstenir pour ne pas mettre en difficulté les forces françaises sur le terrain¹²⁶. Les commentateurs ont fait valoir l'absence de clarté de la position du PS. On lit ainsi dans *Le Monde* : « Le président du groupe socialiste, Jean-Marc Ayrault, était mal à l'aise pour expliquer que ses amis ne votent pas "contre la poursuite" de l'engagement français, mais "contre une conception politique et militaire" conduisant à une "impasse" »¹²⁷.

Le 27 janvier 2009, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont également prononcés sur la prolongation des interventions en République de Côte d'Ivoire, au Kosovo, au Liban et des opérations Eufor d'une part, et Boali et Epervier d'autre part – chacune de ces six interventions faisant l'objet d'un vote séparé. L'ensemble de ces opérations a été approuvé par les deux chambres, les groupes socialistes n'ayant pas participé aux scrutins. Cette séance a été l'occasion pour le gouvernement d'annoncer une baisse du nombre de militaires engagés dans plusieurs opérations, au Tchad, en Côte d'Ivoire et au Liban notamment. Le Premier ministre est intervenu lors des deux séances, ce qui constitue un indice de l'importance politique que le gouvernement entendait leur donner.

Au-delà de l'avancée qu'elle représente pour les droits du parlement, la nouvelle procédure prévue à l'article 35 fait l'objet de différentes critiques de la part de députés de l'opposition, touchant tant à son principe qu'à ses modalités d'application :

- le délai d'autorisation de 4 mois est jugé trop tardif du point de vue du contrôle parlementaire, mais aussi de la sécurisation juridique de l'intervention de l'armée. Un député parle d'une « épée de Damoclès » posée sur la tête de l'armée.
- le principe d'autorisation *a fortiori* est critiqué par certains, dans la mesure où il est difficile pour la représentation nationale de s'opposer à une intervention à partir du moment où les troupes sont sur le terrain. Si un député souhaite une « co-décision » entre le Président et le Parlement en matière d'envoi des troupes, on constate cependant que l'ensemble des parlementaires français rencontrés reconnaissent qu'il s'agit ici d'une prérogative de l'exécutif, et que le Parlement doit agir pour valider et contrôler plutôt que pour décider.
- en revanche, la décision présidentielle de faire voter le parlement sur l'Afghanistan un mois après l'embuscade meurtrière du 18 août 2008 fait l'objet de vives critiques à gauche, dans la mesure où elle fait peser une lourde pression sur les épaules des élus, compte tenu de l'émotion suscitée par ces événements.
- ensuite, les conditions d'organisation des scrutins sont sévèrement critiquées et ont été mises en avant par les élus socialistes pour justifier leur non participation aux scrutins. Les deux séances n'ont pas été préparées en commission ; elles n'ont pas fait l'objet d'auditions ni de rapports ; la documentation relative à la séance du 27 janvier 2009 n'a été disponible que le jour même. Certains élus dénoncent ainsi la « précipitation » dans l'organisation des deux scrutins. Le député socialiste François Lamy souligne ainsi : « le gouvernement n'a toujours pas rendu publics les accords de défense qui nous lient à certains pays africains, notamment le Tchad, comme il l'avait promis »¹²⁸.

¹²⁶ Entretien avec un député PS membre de la Commission défense.

¹²⁷ « Consensus français rompu sur l'envoi de soldats à l'étranger », *Le Monde*, 23 septembre 2008.

¹²⁸ « Vote du Parlement sur les opérations extérieures », *Le Figaro*, 28 janvier 2009.

Le sentiment de donner un « blanc-seing » au gouvernement est d'autant fort chez les parlementaires de l'opposition qu'aucune procédure de renouvellement du soutien parlementaire n'est prévue. Un député fait valoir qu'« en Afghanistan, on peut y rester trente ans sans que le Parlement n'ait à se prononcer à nouveau ». Ces élus regrettent que le principe d'un renouvellement annuel n'ait pas été retenu : un amendement du Président de la Commission des affaires étrangères, M. Axel Poniatowski, n'a pas été retenu.

L'ensemble de ces éléments conduit certains élus de l'opposition à dénoncer une « régression » dans le nouveau système d'autorisation des opex. Ces parlementaires ont le sentiment que le Parlement agit moins comme contrôleur de l'emploi de la force que comme caution donnée pour une durée indéterminée à la politique présidentielle. Notons cependant que d'autres élus de l'opposition conviennent que, en dépit de ces imperfections, le nouvel article 35 constitue un progrès.

6. Ressources humaines, éthique militaire

Le rôle du Parlement dans le domaine des ressources humaines et de l'éthique militaire est contrasté et paradoxal. Si le Parlement est quasiment absent sur le second volet, il est en revanche très actif sur le premier *via* la Commission de la défense, notamment dans le suivi et la mise en œuvre des adaptations impliquées en matière de ressources humaines, de condition militaire, de statut des militaires par la professionnalisation des armées achevée en 2001. Paradoxal dans la mesure où le Parlement s'est trouvé dessaisi en 1996 au profit de l'exécutif de la décision majeure, celle de passer à l'armée professionnelle et de renoncer à la conscription comme mode de recrutement militaire, alors même que l'article 34 de la Constitution lui garantissait des prérogatives essentielles. Depuis, le Parlement s'efforce de contrôler et d'accompagner la professionnalisation et les différents chantiers qui en découlent.

En ce sens, la professionnalisation illustre parfaitement la problématique du rôle du Parlement dans le domaine de la défense : dessaisi de la décision même quand elle lui revient, cantonné au contrôle de la politique de l'exécutif. Le Parlement a une compétence particulière sur les questions relatives au service national, puisque c'est la « *loi [qui] détermine les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale* », tout particulièrement pour ce qui a trait aux « *sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens* » (art. 34 de la Constitution). Or, le Parlement a été largement dépossédé de la réforme des armées puisque les décisions sur la professionnalisation et l'avenir du service national sont prises avant que le Parlement n'ait débattu. De façon révélatrice, le vote de la loi de programmation militaire qui organise le passage à l'armée professionnelle précède le vote de la loi sur le service national. La Mission d'information de l'Assemblée sur l'avenir du service national qui est exceptionnellement présidée par le Président de l'Assemblée, Philippe Séguin, critique sévèrement « *la préparation de la réforme [qui] souffre de multiples handicaps* » selon le titre de la deuxième partie de son rapport¹²⁹. Bien que l'on ne dispose pas d'indicateur fiable, il est indéniable que la majorité de la classe politique, en particulier parmi les députés, est favorable au maintien du service national et n'est pas acquise à l'armée de métier, comme l'ont montré les débats précédents sur la réduction à 10 mois du service national, le *Livre blanc sur la défense* et la loi de programmation militaire 1995-2000. De surcroît, la perception des acteurs, qu'ils soient parlementaires et surtout membres de l'exécutif, est celle-là : le Parlement est perçu comme attaché au service national obligatoire et hostile à l'armée de métier¹³⁰. Lors d'un entretien en 2009, un député « vieux routier » des questions de défense à l'Assemblée rappelait : « parfois l'exécutif a été complètement contre le Parlement. Le meilleur exemple, c'est la professionnalisation de l'armée. Tous les députés étaient contre, le Président Séguin était farouchement contre »¹³¹.

¹²⁹ Assemblée nationale, Mission d'information commune sur le service national, *La France et son service, Tome I, rapport*, Paris, Assemblée nationale, rapport d'information n° 2810, 23 mai 1996, p. 62-99.

¹³⁰ Entretiens avec des parlementaires, avec des membres du Cabinet du Premier ministre et du ministre de la Défense, notamment le Conseiller chargé des relations avec le Parlement et le Conseiller chargé des questions de personnel et du service national, réalisé dans le cadre d'une thèse de doctorat : IRONDELLE Bastien, *Gouverner la défense : analyse décisionnelle de la réforme militaire*, IEP de Paris, 2003.

¹³¹ Entretien avec un député juin 2009. Précisons que la question ne portait pas sur la professionnalisation mais était une question ouverte sur des exemples d'influence du Parlement

Comment expliquer que la majorité parlementaire vote la loi de programmation militaire qui décide la professionnalisation complète ? Le leadership présidentiel est ici décisif. Le rapport de la « Mission Séguin », rédigé par le député UDF Olivier Darrason, insiste, pour le regretter, sur le fait que « toute prise de position pourrait être assimilée à une contestation de l'orientation définie par le Chef de l'État, prise dans sa fonction de Chef des Armées »¹³². Devant la mission du Sénat, le 16 avril 1996, le Chef d'état-major des Armées rappelle aux parlementaires « la décision du Président est déjà prise. Il convient, à mon sens, d'en conserver tous les avantages, et de ne pas la dénaturer »¹³³. Le 18 avril, en réponse à une critique du député socialiste, Jean Glavany, sur la « méthode consistant à faire examiner la loi de programmation avant celle relative au service national [qui] suscite un grand trouble parmi tous les groupes », le ministre de la Défense rétorque : « je prends simplement acte de la décision du chef des armées – qui selon l'article 15 de la Constitution est le président de la République – de passer d'une armée de conscription à une armée professionnelle. La représentation nationale – l'Assemblée nationale et le Sénat – peut, c'est vrai, refuser ce choix, même si je le lui déconseille »¹³⁴ dans une allusion transparente à l'hypothèse de la dissolution.

Les armes que constituent les procédures législatives restrictives du parlementarisme rationalisé sont ici décisives puisqu'elles sont « sans doute la plus importante contrainte institutionnelle pour le processus de politique publique sous la V^e République »¹³⁵. Il faut tenir compte des spécificités de la politique de défense dont les textes de loi importants, en particulier les lois de programmation militaire sont discutées et avalisées par le Conseil de défense sous l'autorité du Président de la République. Voter contre la loi de programmation militaire, ce n'est pas seulement voter contre le gouvernement, c'est aussi voter *stricto sensu* contre le Président de la République et donc s'exposer pour les parlementaires au risque de la dissolution. Autrement dit, le coût d'un vote de censure est beaucoup plus élevé dans le domaine de la défense que dans tout autre secteur de politique publique. L'anticipation rationnelle des parlementaires sur la probabilité d'une dissolution consécutive à un vote négatif sur la loi de programmation militaire est particulièrement défavorable à la poursuite du processus engagé par l'article 49. Or, l'aversion au risque des parlementaires est maximum sur l'enjeu de la dissolution. L'échec de la censure de 1962 faisant office de traumatisme dans la mémoire parlementaire de la V^e République, d'autant qu'elle visait en fait le Président de la République. François Goguel souligne ainsi que la simple évocation, même tacite, de la menace de dissolution sur le vote d'un texte clé suffit à contraindre certains députés à faire des concessions fortes pour éviter une nouvelle confrontation avec le suffrage universel¹³⁶. Par conséquent, dans le domaine de la défense plus que dans tout autre, « la question de confiance donne au Premier ministre une influence déterminante sur le choix politique finalement adopté, même lorsque cette procédure n'est pas invoquée »¹³⁷.

Or, en février 1996 le Président affiche très clairement ses préférences et endosse, sans la moindre ambiguïté, les choix qui seront présentés à l'été au Parlement sous la forme de la Loi de programmation militaire. Par conséquent, il serait « suicidaire » pour des parlementaires de la majorité de joindre leurs voix dissidentes à celles de l'opposition dans un conflit conduisant au recours à l'article du 49.3 par le gouvernement, d'autant que rapidement les sondages attestent un soutien massif de l'opinion à la réforme proposée et à l'abandon du service militaire. Il ne reste aux députés les plus récalcitrants d'autre alternative que de se retrancher dans l'abstention plus ou moins bruyante, posture qu'adopteront notamment les députés proches de François Léotard.

L'entrée dans la seconde phase de la professionnalisation, la phase dite de « consolidation » selon les termes de la Loi de programmation militaire 2003-2008, conduit la Commission de la défense à consacrer une part importante de ses travaux aux questions de personnels sous différents aspects (condition militaire, réserves, insertion des jeunes...), lors

¹³² Mission d'information commune sur le service national, *La France et son service*, p. 64.

¹³³ Général Douin, Chef d'état-major des Armées, « Les conséquences des réformes envisagées sur les armées françaises » dans VINCON Serge, *L'avenir du service national*, Paris, Sénat, rapport n° 349, 1995-1996, p. 244.

¹³⁴ Charles Millon, « Réponse du ministre de la Défense à une question orale de M. Jean Glavany à l'Assemblée nationale, le 18 avril 1996 », *Propos sur la défense*, n° 59, avril-mai 1996, p. 41 et 43. C'est nous qui soulignons.

¹³⁵ John D. Huber, *Rationalizing Parliament. Legislature Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 17.

¹³⁶ GOGUEL François, « Parliament under the Fifth French Republic: Difficulties of Adapting to a New Role » dans Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliament: Change or Decline*, New York, Atherton, 1979. Cité dans John D. Huber, *Rationalizing Parliament*, op. cit.

¹³⁷ HUBER John, « The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies », *American Political Science Review*, vol. 90, n° 2, 1996, p. 279.

de la législature 2002-2007. Sur les 33 rapports de la Commission, 19 sont consacrés à ces questions dont 7 rapports législatifs et 1 avis, certains étant directement liées à la professionnalisation (organisation de la réserve, statut général des militaires, code de justice militaire), d'autres à des dossiers connexes (réforme des retraites, réforme du code pénal). Pendant cette législature, plusieurs missions et rapports d'information touchent aux ressources humaines et aux questions de personnels (service militaire adapté, formation des cadres militaires, reconversion, condition militaire), ce qui représente moins d'un tiers des rapports d'information (6 sur 21). Depuis 2007, l'activité de la Commission s'est considérablement réduite dans ce domaine : aucune mission d'information n'est programmée sur le volet ressources humaines et personnel de la politique de défense.

L'attention des députés pour les questions de ressources humaines n'en reste pas moins soutenue. Chaque année, un rapport parlementaire sur la loi de finances est consacré à la politique de personnels. Au moins une fois par an, la Commission de la défense auditionne les représentants des syndicats des personnels civils de la défense, en particulier lors de l'examen de la loi de finances où ils figurent parmi les auditionnés systématiques. De même, les représentants des associations de retraités militaires sont auditionnés au moins chaque année, ou lors de l'examen de texte important la Loi de programmation militaire ou les textes législatifs réformant les retraites.

En revanche, les questions relatives à l'éthique militaire sont quasiment ignorées par la Commission de la défense. Aucun rapport d'information n'a été consacré alors même que l'éthique militaire a fait l'objet d'un vrai renouveau, notamment dans l'armée de Terre avec la professionnalisation, et a donné lieu à la production d'un corpus doctrinal interne aux armées important (code du soldat, livre vert, directives, etc.). Par ailleurs, plusieurs affaires ont soulevé d'importantes questions concernant le respect de l'éthique dans les armées, en particulier « l'affaire Poncet » suite à la mort d'un civil Ivoirien lors de son transport par des militaires de la force Licorne ou l'engagement, « affrontements d'Abidjan en novembre 2004 ». La Commission de la défense est restée absente de ces débats, ne s'intéresse pas à ces questions, ou en tout cas pas sous la forme d'une intervention publique. Visiblement, la Commission de la défense et ses parlementaires ne souhaitent faire aucune « intrusion » dans le fonctionnement interne et la vie des armées. Le rapport d'information de M Jérôme Rivière sur la formation des cadres dans les écoles militaires fait ici figure d'exception à la règle¹³⁸.

L'examen du travail de contrôle parlementaire dans le domaine de la politique de personnels, des ressources humaines et de l'éthique montre ainsi bien la posture générale de la Commission de la défense et de l'immense majorité de ses membres vis-à-vis des armées et du monde militaire : il s'agit d'une posture de protection du monde militaire et des armées, plus qu'une posture de vigilance ou de surveillance. *Grosso modo*, l'attitude d'une Commission parlementaire de la défense et de ses membres peut être orientée vers deux pôles. Le premier pôle développe une fonction de vigilance, lorsque le rôle de la Commission parlementaire et son action visent avant tout à contrôler les forces armées, à prévenir tout risque de dérive. Ce peut être notamment le cas dans des pays qui ont une histoire douloureuse avec leur armée (coup d'état, régime autoritaire...). Il est clair que la Commission de la défense nationale et des forces armées en France ne se situe pas du tout dans cette problématique. La pratique de la Commission le montre, de même que les entretiens avec de nombreux députés. Le second pôle consiste pour la Commission à protéger les forces armées (protéger face à des mises en accusations, soit par une stratégie d'obstruction à l'égard de commissions d'enquêtes¹³⁹, soit par une stratégie de discrétion sur certains sujets comme certaines « bavures » médiatisées ; protéger également des coupes budgétaires) et être le porte-parole des revendications, la caisse de résonance des problèmes des armées et du monde de la défense (industriels, syndicats, retraités) auprès du pouvoir exécutif.

¹³⁸ RIVIERE Jérôme, *Rapport d'information n° 0755 sur la formation des cadres dans les écoles militaires*, Paris : Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, 2003.

¹³⁹ Cf infra le point 9 sur les Commissions d'enquête.

7. Parlement et finances : au secours de la Défense face à Bercy ?

Procédure et pouvoir budgétaire

Les pouvoirs d'autorisation et de contrôle relatifs aux missions de défense de la loi de finances annuelle sont doublement limités. Le premier type de limitation est général et ne concerne pas seulement la défense : les marges de manœuvre du Parlement français sont étroites concernant les dépenses publiques. Ainsi, 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. Concernant la défense, le suivi d'une loi de programmation pluriannuelle limite théoriquement la possibilité de modifier annuellement les dépenses. Cependant, les deux assemblées développent chaque année une activité de contrôle importante des enjeux de défense qui a été profondément renouvelée dans le cadre de la Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les questions de défense et de sécurité extérieure relèvent désormais de trois « missions » de l'Etat auxquelles sont associés différents programmes : la défense proprement dite, la sécurité pour le programme gendarmerie, et la mission « Anciens combattants, mémoire et liens entre la nation et son armée ». La mission Défense se compose de quatre programmes : Environnement et prospective de la politique de défense (n° 144), Équipement des forces (n° 146), Préparation et emploi des forces (n° 178) et Soutien de la politique de la défense (n° 212).

Ces missions sont examinées par des rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée et du Sénat selon des schémas correspondant aux deux tableaux ci-dessous. Le contrôle budgétaire bénéficie en effet d'un statut spécial au sein des procédures de contrôle parlementaire : il fait l'objet d'un chapitre spécifique dans le Règlement de l'Assemblée nationale et accorde des prérogatives particulières aux Rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire (art. 146). La Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, précise dans son article 57 que « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances [...] Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général, ainsi que dans leurs domaines d'attributions à leurs rapporteurs spéciaux* ». Ils disposent d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place, ainsi que de la faculté de convoquer toute personne dont l'audition est jugée nécessaire. La nouveauté des dispositions de la LOLF est que le droit de communication des rapporteurs spéciaux est étendu aux rapports des organes de contrôle, notamment les corps d'inspection, donc normalement dans le cas de la défense, les rapports du Contrôle général des armées et des Inspecteurs généraux d'armée. Cependant, une restriction importante demeure concernant le secret de la défense nationale : les administrations doivent fournir tous les documents sollicités par un rapporteur de la commission des Finances « *réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat* ».

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

L'examen budgétaire des questions de défense à l'Assemblée nationale (2008)

| Les missions | Rapports spéciaux de la commission des finances | Rapports pour avis de la commission de la défense et des forces armées | Autres rapports pour avis |
|---------------------|--|--|--|
| Défense | <ul style="list-style-type: none"> -Préparation de l'avenir -Budget opérationnel de la défense | <ul style="list-style-type: none"> -Environnement et prospective de la politique de défense -Soutien et logistique interarmées -Forces terrestres -Marine -Air -Équipement des forces -Espace, communications et dissuasion | <i>-Commission des affaires étrangères :</i> Défense |
| Sécurité | -La gendarmerie est traitée dans le rapport spécial sur la sécurité | -Gendarmerie nationale | |
| Anciens combattants | -Un rapport spécial | -Anciens combattants | <i>-Commission des affaires culturelles, familiales et sociales :</i> Anciens combattants |

L'examen budgétaire des questions de défense au Sénat (2008)

| Les missions | Rapports spéciaux de la commission des finances | Rapports pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées | Autres rapports pour avis |
|---------------------|--|--|--|
| Défense | -Un rapport spécial (co-signé en 2008 par 3 co-rapporteurs spéciaux) | -Équipement des forces -Environnement et soutien de la politique de défense - Préparation et emploi des forces | |
| Sécurité | -La gendarmerie est traitée dans le rapport spécial sur la sécurité | -Gendarmerie nationale | |
| Anciens combattants | -Un rapport spécial | | - <i>Commission des affaires sociales :</i> Anciens combattants |

Les rapporteurs spéciaux présentent en commission un rapport sur les crédits dont ils suivent l'emploi tout au long de l'année. Ils disposent pour cela de prérogatives spéciales, comme le contrôle sur place et sur pièce de l'exécution de la loi de finances. Ils envoient notamment un questionnaire budgétaire aux administrations concernées. Cette pratique « coutumière », notamment à la commission de la Défense, a été formalisée par la loi organique de 2001 sur les lois de finances en conférant cette faculté aux « commissions concernées », y compris celles saisies pour avis et en précisant les délais d'envoi des questionnaires (10 juillet) et la date limite de réponse du ministère (huit jours après le dépôt du projet de loi de finances) (art. 49 de la loi organique 2001-692). Les deux assemblées ont organisé différemment le suivi de la mission défense. Elle est partagée en deux rapports ayant chacun un rapporteur spécial à l'Assemblée : le rapport « Préparation de l'avenir » regroupe les programmes 144 et 146, et le rapport « Budget opérationnel de la défense » regroupe les programmes 178 et 212. Les deux rapporteurs spéciaux appartiennent à la majorité. Au Sénat, la mission est regroupée en un seul rapport, mais qui est présentée par trois co-rapporteurs spéciaux, l'un d'entre eux appartenant à l'opposition. Le dispositif des rapporteurs spéciaux vise à spécialiser certains élus sur des questions sectorielles – ici la défense – tout en maintenant à leur esprit des impératifs d'intérêt général, tenant à l'équilibre global du budget et à sa cohérence, du fait de l'appartenance à la commission des finances. Dans le cadre de la révision constitutionnelle et du Règlement de l'Assemblée nationale 4^e alinéa a été ajouté dans l'article 146 stipulant que « *la désignation des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée* », afin d'augmenter les droits et pouvoirs de l'opposition en matière de contrôle budgétaire, d'autant que le Président de la Commission des Finances doit désormais appartenir à l'opposition.

Les autres commissions permanentes peuvent déposer des rapports pour avis sur les missions et les programmes du budget. Les rapporteurs pour avis n'ont pas les mêmes pouvoirs d'investigation que les rapporteurs spéciaux, même s'ils adressent également des questionnaires budgétaires aux administrations. Les commissions de la défense de

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

l'Assemblée et des affaires étrangères du Sénat consacrent ainsi une part importante de leur activité à l'examen du budget. A l'Assemblée, la mission défense a fait l'objet en 2008 de pas moins de 7 rapports pour avis, auquel s'ajoutent les rapports sur la gendarmerie et les anciens combattants. Si ces rapports sont confiés surtout à des élus de la majorité, certains socialistes et radicaux accèdent également à cette position comme l'indiquent les tableaux suivants. On peut cependant relever que les parlementaires de l'opposition n'obtiennent que des rapports interarmées dont l'un est sur un sujet prestigieux (espace, communications, dissuasion) et l'autre sur un sujet qui n'est pas le plus attractif (services communs). En revanche, l'opposition n'hérite jamais des rapports sur une armée (terre, air, mer) qui sont très âprement disputés, notamment par les parlementaires qui disposent d'une base aérienne, d'un régiment de l'armée de terre dans leur circonscription ou sont élus d'un grand port militaire. La seule exception est l'attribution du rapport Air au député socialiste Jean-Claude Viollet.

Rapports budgétaires pour avis déposés par la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale (2002-2008)

| Titre | Rapporteur | Gpe | Années |
|---|--------------------|-----|------------|
| 2007-2008 (XIIIe législature) | | | |
| Gendarmerie | A. Moyne-Bressand | UMP | 2008, 2007 |
| Espace, communications, dissuasion | M. Sainte-Marie | SRC | 2008, 2007 |
| Équipement des forces | F. Cornut-Gentille | UMP | 2008, 2007 |
| Air | J.C. Viollet | SRC | 2008, 2007 |
| Marine | M. Lamour | UMP | 2008, 2007 |
| Terre | J.L. Bernard | UMP | 2008, 2007 |
| Anciens combattants, mémoire | P. Beaudouin | UMP | 2008, 2007 |
| Soutien et logistique interarmées | P. Folliot | NC | 2008, 2007 |
| Environnement et prospective de défense | Y. Fromion | UMP | 2008, 2007 |
| 2006-2005 (XIIe législature) | | | |
| Gendarmerie | P. Folliot | UDF | 2006 |
| Espace, communications, dissuasion | J. Michel | SRC | 2006, 2005 |
| Équipement des forces | J. Rivière | UMP | 2006, 2005 |
| Air | J.L. Bernard | UMP | 2006 |
| Marine | P. Vitel | UMP | 2006, 2005 |
| Terre | J. Hart | UMP | 2006, 2005 |
| Anciens combattants, mémoire | J.C. Viollet | SRC | 2006 |
| Soutien de la politique de défense | J.C. Beaulieu | UMP | 2006, 2005 |
| Environnement et prospective de défense | Y. Fromion | UMP | 2006, 2005 |

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

| | | | |
|---|--------------------|-----|------------------|
| Prép et emploi des forces | A. Carré | UMP | 2006, 2005 |
| 2002-2004 (XIIe législature) | | | |
| Gendarmerie | P. Folliot | UDF | 2004, 2003, 2002 |
| Crédits d'équipement | J. Rivière | UMP | 2004, |
| | F. Cornut-Gentille | UMP | 2003, 2002 |
| Air | J.L. Bernard | UMP | 2004, 2003, 2002 |
| Marine | A. Cova | UMP | 2004, 2003, 2002 |
| Terre | J. Hart | UMP | 2004, 2003, 2002 |
| | J.C. Viollet | SRC | 2004 |
| Services communs | J.Y. Le Drian | SRC | 2003, 2002 |
| | P. Lang | UMP | 2004, 2003, 2002 |
| Titre III et personnels civils et militaires d'active et de réserve | | | |
| Espace, communications, renseignement | Y. Fromion | UMP | 2004, 2003, 2002 |
| Dissuasion | A. Carré | UMP | 2004, 2003, 2002 |

En dehors de la commission de la défense nationale et des forces armées, la commission des affaires étrangères dépose également un rapport pour avis sur la mission défense, et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, scindée en deux en 2009, un rapport pour avis sur la mission anciens combattants. La Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée présente la particularité de confier systématiquement le rapport pour avis sur les crédits de défense à un parlementaire de l'opposition. Cela conduit à des stratégies d'appartenance à cette commission de la part des ténors de l'opposition spécialistes des questions de défense. Ainsi, lors de la XIIe Législature : le rapport de la Commission des Affaires étrangères était rédigé par Paul Quilès, ancien ministre de la Défense et ancien Président de la commission de la Défense. Depuis 2007, il s'agit de Jean-Michel Boucheron, ancien Président de la commission de la Défense. Ce dernier confie d'ailleurs : « c'est pour cela que je suis à la commission des Affaires étrangères. Le seul moyen d'avoir un rapport budgétaire défense, c'était d'être aux Affaires étrangères »¹⁴⁰. L'ensemble de ces rapports représente une masse d'activité importante que nous avons chiffrée dans le tableau suivant à 66 journées d'audition, à 5 déplacements à l'étranger et 8 en France.

¹⁴⁰ Entretien.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Les auditions et déplacements menés à l'Assemblée nationale en vue de l'adoption du projet de lois de finances pour 2009, dans le domaine de la défense

| Missions | Nombre de jours d'audition à Paris | | | | Déplacements hors de Paris | |
|------------------------|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|---|
| | Finances | Défense | Autres | total | Finances | Défense |
| Défense | 12 | 27 | 7 | 46 | Afghanistan Liban | Afghanistan (2), Kosovo, France (8) |
| Sécurité (gendarmerie) | - | 0 | - | 0 | 0 | 0 |
| Anciens combattants | 4 | 6 | 3 | 13 | 0 | 0 |
| Missions groupées | 0 | 7 | 0 | 7 | - | - |
| <i>total</i> | <i>16</i> | <i>40</i> | <i>10</i> | <i>66</i> | <i>2</i> | <i>11</i> |

Notes : Missions groupées : auditions organisées pour l'ensemble de la commission sur le projet de lois de finances 2009

Le nombre de jours d'audition à Paris désigne les jours où s'est tenue au moins une audition. Il a été retenu plutôt que le nombre d'auditions, dans la mesure où certaines auditions sont collectives et compte tenu de la variabilité des sources disponibles. Cette unité donne par ailleurs une indication pertinente de l'investissement personnel d'un élu. Les auditions effectuées dans le cadre des déplacements ne sont pas considérées, dans la mesure où il est difficile de les isoler de l'ensemble d'un déplacement consacré, en toute logique, à rencontrer une diversité de personnes.

Avec neuf rapporteurs pour avis ayant effectué séparément 33 jours d'audition et onze déplacements, la commission de la défense se révèle particulièrement active en matière d'examen des différentes missions et programmes concernés. En comparaison avec les cinq autres commissions permanentes (aujourd'hui sept autres), c'est la structure qui pratique le plus d'auditions consacrées au budget qui soient communes à l'ensemble de la commission. Onze personnalités ont ainsi été entendues durant le mois d'octobre 2008 : il s'agit principalement des ministres de la Défense et de l'Intérieur et des chefs d'état-major des armées¹⁴¹. Par ailleurs, la commission défense s'est dotée d'une mission d'information sur l'exécution des crédits de la défense qui donne lieu à des rapports d'information annuels.

Ces données confirment nettement que l'examen annuel du projet de loi de finances constitue une activité centrale de la commission défense quand les autres commissions permanentes sont davantage mobilisées par les projets de lois ordinaires. La commission défense étant saisie par ailleurs d'un faible nombre de projets de loi, l'examen budgétaire annuel constitue la principale justification de son existence comme structure spécifique. Il est cependant intéressant de relever que, lorsque les membres de la commission de la défense ont défendu l'autonomie de la commission de la Défense, cet aspect n'était mentionné que par un député quand « Jean Lemièrre a rappelé que le budget de la défense est le premier budget d'investissement de l'Etat, ce qui justifie pleinement, qu'à l'Assemblée

¹⁴¹ Pour la loi de finances 2009 : Hervé Morin, ministre de la Défense ; Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale ; Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques ; Général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale ; Général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées ; Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ; des représentants des syndicats des personnels civils de la défense ; Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense ; Général Elrick Irastorza, chef d'état-major de l'armée de terre ; Général Stéphane Abrial, chef d'état-major l'armée de l'air ; Amiral Pierre-François Forissier, chef d'état-major de la marine.

nationale, une commission permanente se consacre exclusivement aux questions militaires »¹⁴², l'essentiel de l'argumentation reposant sur le rôle de porte-voix et de représentants du monde militaire.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat organise de façon différente le contrôle de la mission défense en déposant trois rapports pour avis confiés pour certains à des rapporteurs et co-rapporteurs socialistes.

Les affectations des uns et des autres sont décidées par le président de la commission concernée et les responsables des différents groupes en leur sein. Mais la marge de manœuvre du Président est assez forte pour le choix des rapporteurs, davantage que pour les vice-présidences qui sont entre les mains des groupes politiques.

Au total, la structure de contrôle parlementaire du budget résultant de la LOLF peut sembler complexe, et à certains égards, redondante. Elle présente cependant l'avantage de faire sortir les questions de défense du club retreint des deux commissions de l'Assemblée et du Sénat, en incitant d'autres élus à se spécialiser sur ces questions et en apportant éventuellement une perspective différente.

Au final, le budget du ministère de la défense est scruté chaque année par une dizaine de rapports spécifiques provenant de trois commissions différentes à l'Assemblée nationale : défense, principalement, mais aussi Finances et Affaires étrangères. Il s'agit certainement du ministère qui fait l'objet de l'examen le plus systématique, le plus approfondi de la part du Parlement. Les rapports sont très complets et garantissent une information très large du Parlement sur le budget de la défense, sans commune mesure avec l'indigence de l'information dont bénéficie le Parlement britannique en matière budgétaire par exemple. Même si la généralisation est délicate car chaque rapport a sa spécificité, compte tenu de la personnalité du rapporteur, de son attitude plus ou moins critique, la lecture régulière des rapports budgétaires des différentes commissions permet de dégager 3 philosophies assez différentes : les rapports budgétaires des Affaires étrangères sont plus orientés vers la dimension géopolitique et la problématique de l'adéquation des moyens budgétaires, mais surtout militaires et opérationnelles de la France avec ses ambitions militaires et diplomatiques. Les rapports de la commission de la Défense sont surtout concernés par les problèmes budgétaires, les retards dans le financement et la livraison des programmes d'armement, les conséquences industrielles des choix budgétaires. Ils épousent très largement le point de vue du ministre de la Défense et des armées, celui de l'utilisateur et de ses besoins. En 1990, Jean Guisnel écrivait que les rapports de la Commission de la défense « *ne se démarquent que très rarement des textes qui leur sont remis par les bureaux spécialisés des Etats-majors, et qui reflètent bien entendu que le point de vue de ces derniers* »¹⁴³. Ce jugement sévère demeure-il valable ? Les choses sont plus contrastées et dépendent très largement de l'investissement et de l'expertise du rapporteur. Mais il est clair que les contraintes de temps, le volume d'information, le peu de personnel pour digérer et confronter l'information et écrire le rapport, ainsi que « l'osmose » existant entre la plupart des commissaires de la défense et le ministère poussent à la coïncidence entre les réponses des administrations et/ou des industriels et celle du rapport budgétaire. Une réponse étayée supposerait de pouvoir confronter les réponses reçues des administrations et le contenu final du rapport. De façon plus assurée, ce que l'on souligne, c'est que les rapports budgétaires sont représentatifs de la culture organisationnelle de la commission qui est avant tout fondée sur la défense des crédits militaires, sur le soutien apporté au ministère de la défense et aux armées face aux soucis d'économie du ministère du Budget. L'attention très forte portée par les députés depuis 2002 à l'exécution des crédits de défense, avec une mission d'information permanente reconduite chaque année, traduit également cette posture et cette préoccupation. Notons que cette attention est parfaitement légitime, compte tenu des décrochages très importants constatés au cours des années 1990 entre la programmation militaire et la loi de finances initiales, et plus encore entre les crédits votés et les crédits exécutés¹⁴⁴. Les entretiens avec les Parlementaires montrent que leur problématique n'est pas du tout celle du budgétaire « qu'est-ce que vous faites des X milliards de votre budget ? Est-ce que le contribuable en a

¹⁴² TEISSIER Guy, *Avis n° 3112 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, 30 mai 2006, p. 18.

¹⁴³ GUISEL Jean, *Les Généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La découverte 1990, p. 240.

¹⁴⁴ IRONDELLE Bastien, « Qui contrôle nerf de la guerre ? Financement et politiques de défense. » in Philippe Bezes et Alexandre Sine, *Le politique et le financement des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 (à paraître).

pour son argent ? La dépense publique est-elle efficace ? »¹⁴⁵. Cette posture est davantage celle des rapporteurs de la Commission des finances.

La mission d'évaluation et de contrôle (MEC)

La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été mise en place au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale depuis 1999, à l'initiative du Président de l'Assemblée Laurent Fabius, et du Rapporteur général du Budget, Didier Migaud, préfigurant les dispositions de la LOLF. Inspirée du *Public Account Comittee* britannique, cette nouvelle structure est chargée de contrôler l'utilisation des fonds publics et l'efficacité de la dépense publique. Comme dans le cas britannique où la commission parlementaire collabore étroitement avec le National Audit Office, la MEC bénéficie de l'assistance de la Cour des Comptes selon des modalités qui ont été fixées par la LOLF. Formellement, il s'agit d'une mission d'information reconduite chaque année. Co-présidée par un député de la majorité et de l'opposition, et composée par 19 membres appartenant à la commission des finances, cette mission peut associer à ses travaux des élus issus d'autres commissions, en les nommant co-rapporteurs. Les rapports de la MEC sont généralement confiés à un membre de l'opposition et un membre de la majorité. Ils se fondent sur des auditions publiques et comportent des préconisations concrètes, afin d'améliorer les politiques publiques et leur financement.

Depuis sa création, la MEC consacre régulièrement des rapports aux questions de défense. Outre leur qualité intrinsèque (notamment leur précision et leurs recommandations), l'utilité de ces travaux est de contribuer à faire sortir les enjeux de défense du cercle restreint de la commission défense en associant un rapporteur de la commission finances et de la commission défense. Les parlementaires sont ainsi institutionnellement invités à dépasser les clivages traditionnels entre les commissions sectorielles supposées dépensières, et la commission des finances supposée soucieuse des deniers publics.

Travaux de la MEC sous la précédente législature (2002-2007) :

- Programmes d'armement à partir de l'exemple du véhicule blindé de combat de l'infanterie (VBCI)
- Direction du service national et Journée d'appel de préparation à la défense

Travaux de la MEC sous l'actuelle législature (depuis 2007) :

- Coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international
- Le financement des projets d'équipement naval militaire

7.1. Pouvoirs budgétaire du Parlement : évaluation qualitative

La commission des finances adopte (ou le cas échéant refuse) le crédit des différentes missions à l'issue de la présentation du rapport spécial. Les commissions saisies pour avis rendent un avis favorable (le cas échéant défavorable) à l'adoption des crédits par mission. Le projet de loi de finances est ensuite examiné en séance et reçoit le soutien de la majorité, le vote du budget étant considéré comme un critère de signalement de l'appartenance à la majorité et à l'opposition. Les parlementaires interrogés conviennent de contraintes importantes pesant sur l'autorisation et de contrôle du budget défense, mais se montrent dans l'ensemble plutôt satisfaits de l'exercice. Plusieurs éléments d'explication peuvent être apportés :

1. Compte tenu à la fois de la domination de l'exécutif, du caractère régalien de la défense, et de l'existence d'une loi de programmation, les élus considèrent qu'ils ont avant tout pour mission de contrôler le budget plutôt que de le

¹⁴⁵ Sur ce sujet SINE Alexandre, *L'Ordre budgétaire. Economie politique des dépenses de l'Etat* Paris, Economica, 2007.

modifier. Un député résume ainsi l'exercice budgétaire : « C'est frustrant mais c'est la garantie d'une certaine cohérence. On ne revendique pas de co-décision avec le gouvernement en la matière »¹⁴⁶.

2. Les rapporteurs font valoir que l'examen annuel du projet de lois de finance constitue une occasion rare et utile pour pointer du doigt tel ou tel problème. Ce contrôle ne modifie pas le projet de budget, mais peut avoir des conséquences à moyen terme. Un élu en charge du rapport gendarmerie explique ainsi qu'il a proposé dans son rapport un allègement de la chaîne de commandement, et que par la suite, un échelon a été supprimé. Il conclut : « mon rapport a contribué à cette décision »¹⁴⁷. En matière de défense comme dans les autres domaines, il faut souligner la très grande difficulté à reconnaître l'influence spécifique d'un ou de plusieurs parlementaires : difficulté pour l'analyste, mais également pour les élus eux-mêmes. Autre exemple : un député a condamné dans son rapport les pratiques relatives à la couverture des risques concernant le prix d'achat du pétrole. Le système a été modifié par la suite. Il explique : « on m'a dit que le rapport avait été un élément de prise de conscience. Au final, si on peut faire gagner 7 à 8 millions d'euros sur le pétrole, c'est déjà ça »¹⁴⁸.

3. Enfin, l'exercice budgétaire est compris par plusieurs membres de la commission défense comme une occasion de soutenir l'armée, et notamment d'intervenir dans les discussions internes au gouvernement. Les rapports comme les entretiens menés avec des parlementaires membres des commissions défense font en effet apparaître une volonté de défendre le budget alloué à l'armée face aux risques d'amputations de crédits, et notamment aux intentions prêtées en la matière au ministère de l'Economie et des Finances. Un député membre de la commission défense explique ainsi qu'il dépose son rapport pour avis en ayant pour objectif de faire « passer des messages » à ses collègues, notamment ceux qui sont membres d'autres commissions. La revendication d'une plus grande sincérité budgétaire concernant le financement des OPEX s'inscrit largement dans cette démarche. La demande renouvelée des parlementaires pour que le financement des OPEX soit réservé et anticipé vise en premier lieu à ce que l'armée puisse mener à bien ses missions. Traditionnellement, le financement des OPEX était inscrit dans la loi de finances rectificative. Le procédé gravait en partie les autres dépenses du ministère et contribuait à fausser la sincérité de la loi de finance initiale. Un député ayant publié un rapport portant cette revendication – soutenue de longue date par la commission défense – constate que le ministre s'est engagé, en début de législature, à ce que la part réservée aux OPEX soit augmentée dans le projet de budget. Il relativise largement l'influence propre de son activité – « mon rapport n'a pas influencé ça » – mais considère tout de même que l'activité parlementaire a pu contribuer, entre autres éléments, à cette évolution : « c'est un bruit de fond »¹⁴⁹. Cette réforme en cours recueille en tout cas l'assentiment général, y compris des élus d'opposition – sans doute parce qu'elle satisfait à la fois le ministère de la Défense et le Parlement.

Plus généralement, l'investissement des parlementaires dans le contrôle du budget défense apparaît à la fois continu dans le temps, et différencié d'un élu à l'autre. La faiblesse institutionnelle du Parlement français en matière d'autorisation et de contrôle budgétaire est partiellement contrebalancée par la continuité des rapporteurs au cours d'une législature. Cette continuité, qui fait défaut pour les autres aspects du contrôle parlementaire, permet à la fois de renforcer le niveau d'expertise des parlementaires en charge des rapports et d'assurer une certaine permanence à leur contrôle. Un député en charge d'un des chapitres défense de la loi de finances explique ainsi qu'il consacre deux jours par mois à son rapport, durant l'ensemble de l'année. Ces deux journées sont généralement utilisées pour des déplacements en France. D'autres parlementaires ne consacrent pas autant de temps au rapport budgétaire et conviennent qu'« un administrateur porte la plume »¹⁵⁰.

L'examen budgétaire fait l'objet de trois types de critiques distinctes. Premièrement, il est reproché le flou des engagements financiers du gouvernement. Ainsi, à propos des ressources exceptionnelles d'1,6 milliard d'euros prévues au budget 2009 par cessions de fréquences hertziennes et cessions immobilières, Jean Arthuis, président de la

¹⁴⁶ Député de la majorité, membre de la Commission défense.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

commission des finances du Sénat parle de « débudgétisation difficilement supportable », et d'un manque de « sincérité » budgétaire¹⁵¹. Certains élus de l'opposition portent une critique plus radicale de l'ensemble du processus : « Quand vous voyez les dérapages pour certains programmes, les surcoûts et autres... Le char Leclerc... »¹⁵². Deuxièmement, certains élus regrettent la limitation des ressources dont ils disposent pour mener à bien leur contrôle, notamment pour se déplacer en France. Troisièmement, la multiplication du secret défense peut rendre difficilement exploitable les questionnaires budgétaires remplis par le ministère. Un avertissement du rapport spécial 2008 « Préparation de l'avenir » regrette ainsi que la moitié des réponses qui lui ont été fournies ne soit pas utilisable, alors que la classification des documents peut sembler « très discutable »¹⁵³. Cette question est également abordée à la partie 9.

7.2. Les programmes d'armement et les exportations

Le contrôle de la politique d'armement et d'exportation d'armes constitue globalement un des points faibles de l'activité du Parlement, dans la mesure où ces domaines relèvent presque exclusivement de la politique de l'exécutif. Ils sont largement soumis au secret défense. Ils ne relèvent pas de la loi pour la plupart de leurs aspects. Ils mettent en jeu des intérêts économiques considérables, intérêts à la fois publics et privés – la France se caractérisant en la matière par un certain flou entre les deux domaines. Ils s'inscrivent enfin dans le long terme, le temps long de la fabrication et de la commercialisation d'une nouvelle arme, ou de l'exportation dans le cadre d'accords internationaux s'ajustant mal au temps court du contrôle parlementaire, ou de la vie politique rythmée par des échéances électorales. En 2007, la proposition de loi constitutionnelle soumise par Guy Teissier faisait d'une meilleure information et association du Parlement en matière de programme et d'exportation la deuxième priorité pour améliorer le contrôle parlementaire de la défense. Il soulignait qu'en matière d'exportation, « *les informations reçues par les parlementaires sont parcellaires et largement incomplètes, puisque c'est le Gouvernement qui décide de ce qu'il transmet ou non au Parlement* ». Prenant exemple sur l'Allemagne, il proposait d'amender l'article 24 de la Constitution en stipulant « Art. 24-1. – *Le Parlement vote le budget de la défense et les lois de programmation militaires. Il est tenu informé des contrats d'armement contractés par la France quand ces derniers dépassent les vingt-cinq millions d'euros* ». La formulation prête cependant à confusion car ce sont les contrats d'exportation qui sont visés et non pas une information, ni même une autorisation du Parlement, pour le lancement de programmes d'armement supérieur à 25 millions, comme c'est la prérogative du Bundestag. Cette hypothèse a été abandonnée face au refus de l'exécutif et n'a pas fait l'objet de discussion lors de la révision constitutionnelle en 2008.

Pourtant, l'armement est au cœur des préoccupations de certains parlementaires. Un élu explique ainsi : « La Direction générale de l'armement a besoin de s'ouvrir, de diversifier les profils. Mon rôle, c'est de faire prendre conscience de ces difficultés »¹⁵⁴. La question de l'armement intéresse à plus d'un titre. Elle est centrale pour les enjeux de défense et également pour l'avenir de la construction européenne. La France constitue un producteur et un exportateur de premier ordre sur le plan mondial. Les intérêts économiques en jeu, localement et nationalement, sont considérables. Enfin, les parlementaires sont soumis de manière intense à un lobbying de la part des grands groupes industriels français et étrangers. Les parlementaires rapportent en effet que le lobbying des grands groupes est massif, particulièrement pour ceux appartenant à la majorité. Ce lobbying est accepté, dans la mesure où il apporte une meilleure connaissance du secteur aux élus. Il permet également d'identifier et de défendre les intérêts nationaux

¹⁵¹ SENAT, *Annexe n° 8 « Défense » au Rapport général n° 99 sur le projet de loi de finances pour 2009*, Rapporteurs spéciaux : François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné, 20 novembre 2008, p. 111.

¹⁵² Député de l'opposition, membre de la Commission défense.

¹⁵³ « À cette date, la totalité des réponses étaient certes parvenues à votre Rapporteur spécial, mais 29 sur 60, soit 48,5 % étaient classifiées (« diffusion restreinte », « confidentiel défense »...) ce qui interdit en principe de publier et de divulguer les éléments qui y sont contenus, « sous peine de contrevenir aux règles en vigueur en matière de protection du secret ». Cette proportion est en forte augmentation puisque l'année dernière, « seulement » 35 % des réponses avaient été classifiées. La classification de ces documents s'avère très discutable dans la mesure où une bonne partie des informations figurant sur ces réponses est publiée soit dans des documents publics, soit même dans la presse. Cette classification restreint le contrôle du Parlement sur le bon usage des deniers publics. En pratique, votre Rapporteur spécial ne peut faire état d'aucun des éléments contenus dans une réponse classifiée, alors même que les éléments confidentiels ne concerneraient qu'un seul alinéa d'une réponse de plusieurs pages. Votre rapporteur spécial regrette profondément ces dysfonctionnements qui diminuent l'information du Parlement ». Assemblée nationale, *Annexe n° 10 « Défense Préparation de l'avenir » au Rapport général n° 1198 sur le projet de loi de finances pour 2009*, Rapporteur spécial : Jean-Michel Fourgous, 16 octobre 2008, p. 8.

¹⁵⁴ Député de la majorité, membre de la Commission défense.

(parfois européens) dans les négociations en cours. Ainsi, un député explique qu'il est en contact fréquent avec EADS, Thales ou la SNECMA, mais qu'il refuse de se rendre dans les locaux de Boeing¹⁵⁵.

L'activisme des lobbies, qui commence timidement à faire l'objet de projets de réglementation au sein de chaque assemblée, constitue un indice du fait que le Parlement n'est pas totalement dépourvu d'influence en matière de programme d'armement et d'exportation¹⁵⁶. L'autorisation et le contrôle budgétaire constituent des occasions de pointer du doigt les retards accumulés sur tel programme. Des missions d'information peuvent être créées sur le sujet. La mission aéromobilité de la Commission défense de l'Assemblée a ainsi déposé un rapport en 2008 qui s'inquiète du retard de l'avion de transport A400M¹⁵⁷. Un rapport est également en cours de rédaction sur les drones. Sans avoir d'effets immédiats, ces missions, auditions et rapports peuvent contribuer à orienter l'espace des possibles sur un dossier, notamment parce qu'ils identifient des points de consensus entre partis. De façon plus informelle, la proximité entre certains parlementaires spécialistes des questions de défense et le pouvoir exécutif – à commencer par le ministre de la Défense – contribue également à rendre stratégique leur soutien à tel ou tel programme. Enfin, certains parlementaires de la majorité accompagnent généralement le ministre de la Défense, voire le Président de la République, lors de leurs déplacements à l'étranger. Un élu de retour d'Abu Dhabi où il a accompagné le ministre et rencontré les parlementaires locaux, explique ainsi : « On est solidaire du pack France pour défendre nos intérêts »¹⁵⁸.

Face aux limites des procédures ordinaires d'association des assemblées aux questions d'armement, et sans doute à la pression des industries de défense, les parlementaires ont multiplié les structures de discussion sur le sujet. De nombreux groupes d'étude interpartisans traitent ainsi des questions de défense et d'armement. Leur création est approuvée par les assemblées et ils peuvent bénéficier de certains soutiens logistiques et humains. Ainsi, à l'Assemblée, le groupe d'étude sur les armements de défense, co-présidé par un élu de la majorité et de l'opposition, organise des déplacements sur le territoire national dans les usines de production. Autre exemple, le groupe d'étude sur les Partenariats public privé (PPP) entend promouvoir ce mode de financement des politiques publiques auprès du ministère. Les clubs, amicales et autres cercles interparlementaires sont moins formalisés. Ils peuvent être financés par l'industrie de défense. Parallèlement au groupe d'étude susmentionné, il existe ainsi un « club des PPP » composé de grands groupes, d'avocats et de banquiers, qui publie un journal. De même, le « Cercle d'étude interparlementaire Air – Espace de défense » a été créé fin 2008 par le député Jean-Claude Viollet et a organisé des « petits-déjeuners auditions » sur les drones ou l'A400M.

Les parlementaires sont généralement présents simultanément dans ces différentes structures qui leur permettent de côtoyer une diversité d'interlocuteurs et d'user de différents instruments. Ainsi, un député de la majorité préférera éviter de demander en séance au ministre de se justifier des retards rencontrés par l'A400M pour ne pas prêter le flan aux attaques de l'opposition. En privé, il pourra laisser entendre à ses interlocuteurs qu'une commission d'enquête peut être déposée faute d'avancées sur le dossier. L'influence parlementaire consiste ainsi à jouer des différents registres officiels et officieux. Il demeure que, face à l'opacité qui caractérise encore les secteurs de la fabrication et de l'exportation des armes, les parlementaires sont plutôt démunis d'outils de contrôle et d'orientation. Le 9 juin 2009, l'Assemblée a ainsi discuté de l'amendement du député Jean-Claude Viollet à la loi de programmation militaire demandant la création d'une « mission parlementaire permanente de suivi des opérations d'équipement ». A l'unisson de nombreux collègues, ce parlementaire explique qu'une telle structure ne vise pas à compliquer la politique d'armement, mais à prévenir des difficultés éventuelles. De son point de vue, les retards accumulés sur le dossier de l'A400M ou des drones auraient pu être évités ou limités si la menace et/ou la perspicacité d'un contrôle parlementaire avait pu opérer. L'amendement a finalement été retiré, mais la commission défense a réaffirmé à cette occasion sa volonté de développer le contrôle des programmes d'armement.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Pour l'analyse de trois journalistes, CONSTANTY Hélène et NOUZILLE Vincent, *Députés sous influence. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Paris, Fayard, 2006, « Chapitre 17 : des connivences dans la défense » ; GUISEL Jean, *Les Généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La découverte 1990, p. 240-245.

¹⁵⁷ Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 666 de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur l'aéromobilité*, présenté par Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet, 30 janvier 2008.

¹⁵⁸ Député de la majorité, membre de la Commission défense.

8. Le parlement français est-il enquêteur ?

8.1. Les instruments de contrôle du Parlement

Dans le cadre des commissions ou en dehors d'elles, les parlementaires disposent de différents outils de contrôle de la politique de défense.

La mise en cause de la responsabilité du gouvernement

Le gouvernement peut décider d'engager sa responsabilité sur une question de défense (article 49.1 de la Constitution) ou subir une motion de censure sur ce thème (article 49.2 de la Constitution). Les deux procédures sont traitées ailleurs dans ce chapitre, aux parties 5 et 11. Si elles n'ont pas contribué à la chute du gouvernement, pas plus qu'elles ne permettent de discuter dans le détail d'une question de défense, ces procédures sont l'occasion d'organiser un débat public au cours duquel les grandes formations politiques sont tenues de prendre position – y compris lorsqu'elles avaient cherché à esquiver une question qui les divisait.

8.1.1. Les commissions d'enquête

Les commissions d'enquête constituent des structures plus lourdes et plus importantes. Les commissions sont indépendantes des commissions permanentes. D'une durée limitée à 6 mois maximum, ces commissions d'enquête peuvent utiliser des pouvoirs importants d'investigation : le droit de citation directe (les personnes auditionnées sont tenues de déférer à la convocation et sont entendues sous serment), et l'habilitation des rapporteurs à se faire communiquer tout document (à l'exception de ceux revêtant un caractère secret). Elles ne peuvent être créées qu'à la condition qu'aucune instruction judiciaire ne soit en cours. Composée, en respectant la proportionnelle des groupes, de 30 personnes au maximum, la commission d'enquête est animée par son président et son rapporteur, les dernières commissions ayant attribué la fonction de président à l'opposition et de rapporteur à la majorité. La commission d'enquête est proposée par un ou plusieurs députés. La demande est ensuite examinée par la commission compétente au fond, puis par l'Assemblée en séance, la majorité pouvant ainsi s'opposer à une demande qu'elle jugerait inopportune. Cependant, l'exécutif, à commencer par le Président de la République, peut être poussé à autoriser la création d'une commission d'enquête, afin d'apporter une réponse institutionnelle à une controverse politique. La seule commission d'enquête ouverte sous l'actuelle législature a ainsi porté sur « les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens » (2007/2008).

En dehors de ce dernier exemple, les commissions d'enquête ouvertes sur le domaine de la défense sont rares, voire inexistantes : précédemment, parmi les 66 commissions d'enquête parlementaire lancée sous la Ve République, seule celle de 1977 portant sur les subventions au secteur aérospatial concernait directement le secteur de la défense. De nombreux parlementaires y voient le signe d'une frilosité de leurs collègues à l'égard du contrôle de l'armée. La Commission de la défense nationale et des forces armées rend ainsi systématiquement un avis défavorable à des propositions de création de commission d'enquête qui viseraient le monde de la défense, y compris quand la demande est portée par un député de la majorité : ce fut le cas lors de la XII législature (2002-2007) pour les tentatives de commission d'enquête sur l'uranium appauvri, les pratiques frauduleuses au service de santé des armées, le démantèlement du Clémenceau¹⁵⁹. L'échec de la demande de création d'une commission d'enquête relative à l'Afghanistan est développé au point 2 de cette partie. Il est vrai que certaines commissions d'enquête ont eu un

¹⁵⁹ MACH Daniel, *Rapport n° 3008 sur la proposition de résolution de M. Daniel Paul et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner le déroulement des opérations concernant l'ex-porte-avions Clémenceau depuis décembre 2002, d'évaluer la charge financière en résultant pour l'Etat et les solutions à mettre en œuvre pour que notre pays assume ses responsabilités en matière de déconstruction des navires civils et militaires (2871)*, Paris, Assemblée nationale, 2006 ; BERNARD Jean-Louis, *Rapport n° 1410 sur la proposition de résolution de M. Yves Cochet et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête sur la production et l'utilisation de l'uranium appauvri par la France et l'impact sanitaire réel des armes utilisées chez les personnels civils et militaires engagés dans les opérations militaires du Golfe et les suivantes ainsi que leur impact sur l'environnement (829)*, Paris, Assemblée nationale, 2004 ; MENARD Christian, *Rapport n° 687 sur la proposition de résolution de M. Dominique Paillé tendant à créer une commission d'enquête concernant les pratiques frauduleuses dans l'attribution des pensions d'invalidité et les dysfonctionnements du service de santé des Armées (526)*, Paris, Assemblée nationale, 2003.

retentissement considérable dans les médias, par exemple celle portant sur l'affaire d'Outreau en 2005/2006 dont les auditions étaient diffusées en direct à la télévision. Ouvrir une commission d'enquête est ainsi interprété dans les médias comme la volonté du Parlement de faire la lumière sur une question particulière qui intéresse l'opinion. Il faut ajouter que de nombreux élus déposent des résolutions parlementaires proposant la création de commissions d'enquête en sachant que celles-ci n'ont aucune chance d'aboutir. A l'instar du dépôt de proposition de lois ou de proposition d'amendements¹⁶⁰, les demandes de commissions d'enquête constituent en effet des instruments de publicité à destination des médias ou de l'électorat. L'exemple des missions d'information de 1998 et 1999 sur le Rwanda et le Kosovo indique cependant que les assemblées peuvent pratiquer un travail de contrôle approfondi en dehors du cadre des commissions d'enquête.

8.1.2. Les missions d'information substitut aux commissions d'enquête sur les sujets sensibles ?

La seconde voie du contrôle parlementaire réside dans un contrôle *a posteriori* des opérations extérieures. La période de cohabitation entre 1997 et 2002 s'est avérée propice dans ce domaine, avec les missions d'information sur le Rwanda et Srebrenica. Pierre Brana, membre de ces deux missions, rapporteur de celle sur le Rwanda, souligne ainsi que l'un des principaux problèmes réside dans la faible culture d'investigation dans la tradition parlementaire, renforcé en l'espèce par la prédilection pour les missions d'information plutôt que des Commissions d'enquête et par le souci de nombreux députés de ne pas risquer de porter atteinte à l'image de la France et de son armée¹⁶¹. Quelles que soient les limites comme les acquis de ces deux missions d'information¹⁶² (Cohen/Quilès dans *Libération* mai-juin 1998), elle marque une intrusion parlementaire salvatrice au cœur du domaine réservé de l'exécutif... sans lendemain pour l'instant et surtout sans effets sur l'implication, sans même parler du contrôle, du Parlement sur les opérations extérieures.

Plus de dix ans après, la mission d'information sur le Rwanda a durablement marqué les esprits. La Mission d'information sur « les opérations militaires menées au Rwanda par la France, d'autres pays et l'ONU, entre 1990 et 1994 », a été créée en mars 1998 par la Commission de la Défense nationale et des Forces armées. La Commission des Affaires étrangères s'y est associée ensuite, la mission a ainsi été constituée sur la base de la parité entre les deux commissions. Présidée par P. Quilès alors que celui-ci était président de la commission défense, cette mission avait examiné dans le détail un sujet particulièrement controversé, puisqu'il s'agissait notamment de la politique de la France vis-à-vis du Rwanda et du génocide qui y fut commis en 1993. Cette commission avait pu examiner de nombreux documents confidentiels et avait auditionné des personnalités de premier plan, y compris les responsables politiques de l'époque¹⁶³. Lors de nos entretiens, elle fut citée comme l'exemple d'un exercice exigeant de contrôle parlementaire cherchant à faire la lumière sur un sujet potentiellement douloureux de la politique française. Certains élus parlent ainsi de « régression » entre cette période et la situation actuelle. On observe cependant un certain écart entre le souvenir de cette commission et la façon dont elle fut considérée, à tort ou à raison, par certains articles de

¹⁶⁰ KERROUCHE Eric, art. cit.

¹⁶¹ Pierre BRANA, «Retour sur la Mission d'information parlementaire française sur les événements de Srebrenica (2001)», *Cultures et Conflits*, n° 65, 2007, p. 51-60.

¹⁶² Isabelle DELPA et al. (dir.), « Srebrenica 1995. Analyse croisées des enquêtes et des rapports », *Cultures et conflits*, n° 65, 2007 ; Marc LE PAPE, « La Rwanda au Parlement. Une enquête sur la tragédie Rwandaise », *Esprit*, n° 252, 1998, p. 81-92.

¹⁶³ On lit en introduction du rapport : « Il est regrettable qu'il ait fallu attendre près de quatre ans pour qu'une investigation parlementaire soit entreprise sur pareille tragédie. Les liens de la France avec le Rwanda, les actions de coopération civile et militaire que notre pays y a menées, les efforts qu'y ont déployés les organisations non gouvernementales françaises, la mort de plusieurs de nos compatriotes auraient dû inciter le Parlement à ouvrir le débat plus tôt. Le silence de l'exécutif, qui s'explique largement par les traditions de discrétion, sinon de secret, cultivées par notre diplomatie et notre défense, l'apparente indifférence du Parlement ont suscité des interrogations, des suspensions, voire des mises en accusation de la politique de la France d'autant plus préoccupantes que les éléments objectifs d'information qui auraient pu les infirmer ou les étayer étaient rares. La Mission d'information s'est efforcée de réunir les conditions d'un débat plus objectif, fondé sur des faits. Elle a, dans ce but, accompli un travail considérable. Elle a tenu plus de 110 heures de débats au cours de 45 réunions. Elle a procédé à l'audition de 88 personnalités civiles et militaires. Ses rapporteurs se sont rendus au siège de l'ONU à New York, auprès des autorités américaines à Washington. Ils ont été reçus par des représentants du Gouvernement et du Parlement belge et en particulier de la Commission d'enquête du Sénat de Belgique sur les événements d'avril 1994 au Rwanda. Ils se sont également rendus dans la région des Grands Lacs et en particulier au Rwanda. Ils ont conduit un grand nombre d'entretiens particuliers avec divers témoins, essentiellement français ou rwandais, de la tragédie et des événements qui l'ont précédée. La Mission a disposé de sources documentaires abondantes qui lui ont été communiquées à sa demande, sans qu'aucun refus lui ait été opposé par le Gouvernement, même lorsqu'il s'agissait de documents classifiés », Rapport d'information n° 1271 déposé le 15 décembre 1998 par Pierre Brana et Bernard Cazeneuve.

presse qui soulignèrent à l'époque que la France cherchait en premier lieu à se blanchir des accusations de complicité en convoquant cette procédure. Une autre mission d'information de la commission défense, créée à la même époque, retient l'attention, dans la mesure où elle fut presque contemporaine au conflit qu'elle devait examiner. Il s'agit de la mission d'information sur le conflit du Kosovo, également présidée par Paul Quilès, qui donna lieu à un rapport fouillé¹⁶⁴. Ces deux exemples indiquent que si les prérogatives formelles constituent un cadre dans lequel s'exerce le contrôle parlementaire, celui-ci dépend aussi de la volonté des élus chargés de le mettre en œuvre, particulièrement du président de la commission défense.

8.2. L'exemple des suites données à l'embuscade survenue le 18 août 2008 en Afghanistan

Les suites données à l'embuscade survenue le 18 août 2008 en Afghanistan constituent une bonne illustration des avancées, mais aussi des limites du pouvoir d'investigation des parlementaires en matière de défense, dans la mesure où elles ont donné lieu à de nombreuses initiatives.

Le 25 août 2008, le député communiste, Jean-Jacques Candelier, Secrétaire de la Commission défense, déposait une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « en vue de faire toute la lumière sur les circonstances exactes de l'embuscade survenue le 18 août 2008 en Afghanistan ». L'exposé des motifs établit une liste de questions précises sur l'embuscade.

Le 26 août, soit une semaine après l'embuscade, les commissions des Affaires étrangères et de la Défense auditionnent conjointement les ministres de la Défense et des Affaires étrangères. L'audition est ouverte à la presse. Le Président de l'Assemblée ainsi que les responsables des groupes interviennent lors de cette séance. Les explications des ministres sont précises et le climat relativement consensuel en dépit des désaccords entre groupes.

Du 31 août au 2 septembre, une délégation de sept députés conduite par le président de la commission défense, commune avec la commission affaires étrangères et composée des différents groupes parlementaires se rend en Afghanistan. Un de ses membres, le député UMP Christophe Guilloteau, estime que « nous avons pu interroger toutes les personnes que nous souhaitions et aller partout où nous le voulions »¹⁶⁵.

Les 10 et 17 septembre, les deux commissions organisent conjointement pas moins de cinq auditions de personnalités de premier plan spécialistes du dossier¹⁶⁶. Les auditions ne sont pas publiques.

Le 10 septembre toujours, la Commission défense de l'Assemblée crée une mission d'information « sur l'évaluation de l'opération militaire française en Afghanistan ». Confiée à deux spécialistes reconnus des questions stratégiques et géopolitiques, le député UMP Pierre Lellouche et le socialiste François Lamy, cette mission organise un déplacement du 27 septembre au 2 octobre des deux co-rapporteurs. Les travaux sont prévus pour durer une année. Pierre Lellouche déclare durant cette période qu'il existe en Afghanistan "un problème de commandement sur le plan militaire"¹⁶⁷, ainsi qu'un manque de coordination des actions civiles.

Le 22 septembre 2008, les deux chambres du Parlement discutent et votent du principe de l'intervention en Afghanistan en application des nouvelles dispositions de la Constitution (voir partie 5 *supra*). Le Président de l'Assemblée ouvre cette première séance de la session extraordinaire par un hommage aux soldats français morts en Afghanistan¹⁶⁸. Durant le débat, le député Noël Mamère demande, au nom des Verts et des communistes, la création d'une commission d'enquête sur l'embuscade.

¹⁶⁴ Rapport d'information n° 2022 déposé le 15 décembre 1999 par Paul Quilès et François Lamy.

¹⁶⁵ Assemblée nationale, Commission de la défense, Christophe Guilloteau, *Rapport n° 1444, Création d'une commission d'enquête sur les circonstances de l'embuscade survenue le 18 août 2008 en Afghanistan*, février 2009, p. 11.

¹⁶⁶ Les personnalités entendues sont : Antonio Maria Costa, directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ; Bernard Frahi, directeur adjoint de la division des opérations au sein de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime ; Martin Howard, adjoint au secrétaire général de l'OTAN, chargé des opérations ; Jean de Ponton d'Amécourt, ambassadeur de France en Afghanistan ; le général Benoît Puga, directeur du renseignement militaire, ancien sous-chef « opérations » à l'état-major des armées ; et le général d'armée Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées.

¹⁶⁷ « Pierre Lellouche veut renforcer le rôle de la France à Kaboul », *Le Monde*, 5 mars 2009.

¹⁶⁸ « Mes chers collègues, le 18 août dernier, nos forces armées en Afghanistan ont perdu dix soldats, tombés au combat au cours d'une mission de reconnaissance. (*Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent.*) Cette perte tragique a soulevé l'émotion de nos compatriotes ;

Le 1^{er} octobre, la commission des affaires étrangères désigne Jean Glavany et Henri Plagnol comme co-rapporteurs d'une mission d'information sur la situation en Afghanistan et l'équilibre géopolitique régional.

Le 29 octobre 2008, P. Lellouche et F. Lamy rendent compte devant la commission défense de leur déplacement en Afghanistan. P. Lellouche déclare à cette occasion, selon le compte-rendu : « [sur place] tous les éléments d'information souhaités nous ont été transmis. En revanche, de retour en France, nous éprouvons les plus grandes difficultés à obtenir du ministère de la défense une carte du dispositif français et les détails concernant les retours d'expérience des trois dernières embuscades les plus importantes, dont celle du 18 août dernier. Il n'est, dans ces conditions, pas encore possible d'étayer nos réflexions par des éléments matériels ».

Du 8 au 15 février 2009, P. Lellouche est à nouveau en Afghanistan dans le cadre de la mission d'information de la commission défense. F. Lamy n'a pas souhaité l'accompagner.

Le 11 février 2009, la commission défense se réunit pour examiner la proposition de résolution de J.-J. Candelier. Son rapporteur, C. Guilloteau, rejette la proposition et souligne que « rares sont les sujets qui ont fait l'objet de travaux et débats aussi riches et divers »¹⁶⁹. Il est soutenu par le président de la commission comme par une députée socialiste.

Le 3 mars 2009, Nicolas Sarkozy confie à P. Lellouche une mission de « Représentant spécial de la France pour l'Afghanistan et le Pakistan ». La lettre de mission précise : « J'estime, Monsieur le Député, que votre connaissance de ces pays et des questions politico-militaires vous désigne naturellement pour renforcer le rôle de la France dans la définition et la mise en œuvre de l'engagement international ». La mission d'information de l'Assemblée à laquelle participe P. Lellouche s'en trouve compromise, compte tenu de la position de représentant de l'exécutif occupée par le député UMP. Au final, un terme est mis à la mission en juin 2009 lorsque P. Lellouche entre au gouvernement. La mission n'a pas publié de rapports d'information, mais elle a rendu compte en commission de ses déplacements.

Le 23 juin 2009, la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale examine le rapport de J. Glavany et H. Plagnol¹⁷⁰. Les rapporteurs ont auditionné près de 90 personnes, en Afghanistan (dont le Président Hamid Karzaï), en Inde, au Pakistan, en Iran et aux Etats-Unis. L'avertissement au rapport indique : « [...] plutôt que de rédiger une « énième analyse » destinée aux nobles étagères des vieilles institutions républicaines, nous avons préféré prendre le risque d'émettre des propositions qui dégagent une logique de paix ». Ces propositions sont extrêmement diverses quant à leur nature ou à leur degré de précision.

Cette recension des activités de l'Assemblée nationale relatives à l'Afghanistan durant la session 2008-2009 fait apparaître les capacités, mais également les limites des pouvoirs d'enquête de la chambre basse. En positif, on remarque :

La *réactivité* du contrôle : une audition a lieu une semaine après l'embuscade meurtrière et un déplacement deux semaines après.

La capacité de *mobilisation de moyens* institutionnels, humains et financiers. Les réunions et auditions sont nombreuses. Au total, c'est probablement une quinzaine de députés qui s'est rendue en Afghanistan durant la période considérée, certains à plusieurs reprises et pour des durées de plus de deux jours. En l'espace de quatre mois, un des députés rencontrés s'est rendu pas moins de trois fois en Afghanistan.

La *capacité d'expertise* du contrôle parlementaire s'observe tant à travers l'activité de certains élus – comme P. Lellouche – que la qualité des personnes auditionnées à Paris ou rencontrées sur place.

La capacité du Parlement à développer et offrir une *perspective générale sur le conflit* afghan apparaît au fur et à mesure de la session, notamment à travers la publication du rapport de la commission des affaires étrangères.

une émotion partagée sur tous les bancs de l'Assemblée nationale. Elle illustre le courage de ces hommes, elle souligne la difficulté et le danger qui s'attachent à leur mission. Aux victimes et à leurs familles, à leurs camarades, j'adresse, au nom de tous les députés, les condoléances de la représentation nationale », *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 22 septembre 2008, p. 4901.

¹⁶⁹ Rapport n° 1444, p. 10.

¹⁷⁰ Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, Jean Glavany et Henri Plagnol, *Rapport d'information n° 1772, « Afghanistan : Un chemin pour la paix »*, 23 juin 2009.

Initialement mobilisé sur l'embuscade meurtrière du 18 août, le Parlement a su dépasser ce dramatique évènement et le placer dans la perspective des enjeux géopolitiques plus globaux de cette région.

La *capacité d'influence* est, par nature, plus difficile à circonscrire. Il semble cependant que certains élus peuvent contribuer à certains changements pour peu que leurs prises de position soient à la fois discrètes et pertinentes. La mission d'information Lamy/Lellouche aurait par exemple, au retour de son premier déplacement, alerté le ministère de la défense de la nécessité de regrouper les forces, en pointant le danger d'isolement d'une des unités, et aurait été entendue.

En négatif, on peut observer que le refus d'instituer une commission d'enquête sur l'embuscade marque *une certaine frilosité* de la représentation nationale vis-à-vis du contrôle des affaires de défense. Plus précisément, les députés semblent être attentifs à circonscrire étroitement le caractère public de ce contrôle dans le but de protéger l'intérêt de l'armée ou la politique de l'exécutif. Lors des déplacements sur le terrain ou des auditions, les élus ont cherché à comprendre précisément ce qu'il s'était passé lors de l'embuscade ou à connaître les difficultés de cette OPEX. Ces investigations ont été menées de façon confidentielle. Publiquement, l'activité du Parlement a davantage consisté à témoigner du soutien de la représentation nationale. Les initiatives entreprises peuvent aussi donner le sentiment qu'il s'agit de répondre *a minima* aux préoccupations de l'opinion et de certains élus – voire de temporiser – en créant une structure légère, à savoir une mission d'information avec deux co-rapporteurs, plutôt qu'une commission d'enquête. Si le respect d'une certaine confidentialité peut être justifié compte tenu du caractère stratégique de la question, les préventions des parlementaires ou du ministère aboutissent à ce que le contrôle soit d'autant moins précis et critique qu'il est public. La controverse partisane sur la présence de la France en Afghanistan est comme dissociée des activités parlementaires de contrôle.

En second lieu, la diversité institutionnelle et humaine du Parlement contribue à la multiplication d'initiatives qui, si elles témoignent de la mobilisation de l'assemblée, sont le signe d'une certaine dispersion. La continuité du contrôle parlementaire souffre également des aléas de carrière de certains élus et de leur proximité avec l'exécutif. La mission d'information de l'Assemblée a ainsi arrêté ses travaux suite à l'entrée d'un de ses rapporteurs au gouvernement. Il est surprenant de constater qu'elle n'a pas été close préalablement lorsque P. Lellouche a été nommé représentant spécial de la France.

8.3. Les déplacements à l'étranger

La question des déplacements des parlementaires à l'étranger est traitée dans cette partie, dans la mesure où elle constitue un élément essentiel du pouvoir d'enquête. Nos entretiens font en effet apparaître le grand attachement des parlementaires vis-à-vis des missions sur le terrain. Chacun souligne qu'un déplacement permet de saisir au concret, à travers l'observation de la matérialité des forces armées déployées, comment se déroule telle ou telle OPEX. Les exemples donnés par les parlementaires d'une meilleure compréhension d'une réalité locale sont nombreux. Un député explique ainsi qu'un déplacement au Kosovo en 2008 lui a permis de bien comprendre la dimension civilo-militaire de l'opération, à savoir l'imbrication des forces militaires et de la population, ou les effets de la présence des troupes sur le tissu économique local¹⁷¹. Les exemples donnés par les parlementaires interrogés sont parfois très concrets : « On a décrié pendant longtemps notre véhicule de VAB, l'avant blindé. Or, nos hommes le plébiscitent. Vu de chez soi, ce n'est pas possible de se rendre compte de ça ; il faut aller sur le terrain »¹⁷². Cette meilleure compréhension de la réalité locale peut déboucher sur des initiatives après le déplacement. Un autre député qui était également au Kosovo explique : « On a un gros problème sur les drones. Au Kosovo, on a vu que c'était très utile. Avec d'autres députés qui étaient allés au Kosovo, je suis allé voir le ministre pour défendre les drones »¹⁷³. De la même façon, un député a constaté au Kosovo que les gendarmes étaient évacués des opérations de maintien de l'ordre au profit de l'armée de terre : « quand vous allez sur le terrain et que vous ne voyez pas un

¹⁷¹ Député de la majorité, membre de la Commission défense.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

gendarme, même à table, vous comprenez vite »¹⁷⁴. Au retour, il en avertit directement le ministre. Dernier exemple : un élu a défendu dans le cadre de la Loi de programmation militaire un amendement sur la problématique des actions civilo-militaires car il s'était aperçu de l'importance de cet enjeu lors de ses déplacements sur le théâtre des opérations.

En second lieu, les déplacements sont appréciés car ils placent le parlementaire dans un rôle proche de celui de représentant de la France. Si les élus disent faire attention à ne pas se prendre pour un responsable de l'exécutif lorsqu'ils sont à l'étranger, ils ressentent fortement leur rôle de membre de la représentation nationale dans leur rapport aux armées comme aux autorités locales. Concernant les autorités locales d'abord, le premier député évoqué ci-dessus qui s'est rendu au Kosovo rapporte qu'il a rencontré des responsables politiques kosovars dont certains accusés d'avoir commis des crimes de guerre. Il explique que certains ont tenu des propos inacceptables et que son rôle du député n'était pas de leur répondre, mais de marquer son désaccord. Vis-à-vis des armées, les élus de tout bord expliquent qu'ils s'efforcent lors de ces déplacements de manifester la considération de la nation envers le travail des forces, et également de recueillir des informations concrètes sur le moral ou les demandes des troupes. Un autre député qui s'est également rendu au Kosovo explique : « Il y a une attente des forces armées. Certains s'interrogent sur les finalités de leur mission là-bas. Les militaires ont l'impression qu'on ne s'intéresse plus à eux. C'est aussi pour ça qu'on y va »¹⁷⁵.

D'une façon plus générale, il apparaît que cet attachement des parlementaires tient à ce que les déplacements leur permettent de satisfaire à une idée exigeante de leur rôle – contrôleur sur place, représentant de la nation, observateur de conflits – quand la fonction parlementaire est par ailleurs dévalorisée (dans les médias, en circonscription, dans les rapports avec le gouvernement). A l'instar des auditions, les déplacements constituent d'ailleurs des activités menées par le parlementaire en personne, et non pas déléguées à un administrateur ou un assistant. Ils satisfont également certains élus qui ont moins le profil de spécialiste technique des questions de défense, et sont davantage intéressés par le contact interpersonnel et la mise en relation.

La question des déplacements fait l'objet de deux critiques distinctes. Premièrement, les élus regrettent le manque de mission à l'étranger tenant aux trop faibles moyens financiers de la commission. Un député explique : « La commission défense a les moyens de réaliser à peu près deux déplacements à l'étranger par an avec une délégation de 5 à 6 élus. Or, il y a 32 OPEX en ce moment »¹⁷⁶. La mission décidée en urgence en Afghanistan a ainsi obéré une partie des crédits et a retardé un déplacement à Djibouti programmé de longue date. La taille des délégations, qui augmente le coût des missions, est justifiée du point de vue de la représentation du pluralisme partisan.

La seconde critique touche à la possibilité de pouvoir mener un réel travail d'enquête lors de ces déplacements. Les parlementaires se disent conscients du fait que ces missions sont étroitement organisées et préparées par le ministère de la Défense. La plupart s'en accommode pour plusieurs raisons : certains parce qu'ils veulent avant tout apporter leur soutien aux armées, d'autres parce qu'ils ont le sentiment d'apprendre plein de choses même s'ils ne voient pas tout, d'autres enfin parce qu'ils estiment que la mission n'est jamais totalement préparée et offre des espaces de dialogues directs avec les gradés comme les militaires de rang. Un député explique ainsi que les visites sur le terrain sont l'occasion de jouer un rôle d'intermédiaire entre l'armée et la direction du ministère de la Défense : « Lors des déplacements, les militaires nous font passer en permanence des messages pour Paris »¹⁷⁷.

Cependant, certains parlementaires ne sont pas satisfaits des déplacements jugés au mieux protocolaires, au pire propagandistes. Après deux déplacements parlementaires officiels en Afghanistan en 2008, un député y est ainsi retourné de lui-même, en payant une partie des frais : « Je voulais faire le déplacement sans journaliste ni ministre pour bien comprendre les réalités locales »¹⁷⁸. Un élu de l'opposition se montre beaucoup plus critique des déplacements de groupe pour une courte période : « Ils se baladent partout mais on leur montre quoi ? Qu'est-ce que ça veut dire de faire une mission si vous ne pouvez pas discuter très concrètement en tête-à-tête ? Et ça ne se fait pas

¹⁷⁴ Député de l'opposition, membre de la Commission défense.

¹⁷⁵ Député de la majorité, membre de la Commission défense.

¹⁷⁶ Idid.

¹⁷⁷ Idid.

¹⁷⁸ Idid.

à 6 ou 7 pendant une heure et demie avec le chef de corps. Faut complètement s'immerger »¹⁷⁹. Dépasser la visite protocolaire suppose une capacité du député à remettre en cause le programme qui lui a été préparé. Le même député explique que, lors de sa seconde visite au Kosovo, il a demandé à modifier le programme : « En Macédoine, je leur ai dit : « je ne suis pas là pour aller voir un powerpoint au fin fond d'une tente » ». A cet égard, les déplacements menés dans le cadre de missions d'information, avec deux co-rapporteurs, sont jugés plus approfondis que les déplacements de cinq ou six membres de la commission. Un déplacement réussi suppose non seulement l'immersion dans la réalité locale, mais également l'accès à certains documents, par exemple la lettre de mission du responsable local.

9. La problématique de l'expertise du Parlement

Comme le souligne un député membre de la Commission de la défense très investi dans le contrôle : « *on ne contrôle bien que ce que l'on connaît, si on ne connaît pas on ne pose pas les bonnes questions...* »¹⁸⁰. L'expertise dont bénéficie le contrôle parlementaire de la politique de défense repose sur trois sources : l'expertise des parlementaires eux-mêmes ; les ressources externes ou internes au Parlement qu'ils peuvent mobiliser ; les sources d'information et l'accès à l'information dont ils disposent. Hubert Haenel, Sénateur membre de la Commission des affaires étrangères et de la défense rappelle : « la question est souvent posée des moyens d'information du Parlement. N'est-il pas, dans le domaine de la défense, trop étroitement dépendant des sources gouvernementales ? »¹⁸¹.

Le Parlement français est moins enclin à faire appel à l'expertise externe. Il ne dispose pas de budgets pour demander des consultances auprès d'experts, universitaires, Think tank ou cabinet de consultance, même si théoriquement c'est possible. Mais comme le fait remarquer un Chef du secrétariat d'une commission : « si j'ai besoin de l'expertise d'un chercheur spécialisé sur le Pakistan, je lui demande de venir en audition... ». La commission de la Défense de l'Assemblée privilégie presque systématiquement l'audition de représentants de l'Etat (ambassadeur en Afghanistan, ambassadeur au Pakistan) par rapport à des experts français ou étrangers. Les tables rondes sont davantage ouvertes aux experts. Enfin, des colloques réguliers sont organisés soit par des membres des députés spécialistes des questions de défense, soit à l'initiative du Président de la Commission avec les Universités d'été de la Défense. Il s'agit surtout d'un forum de débats et de rencontre avec les hauts fonctionnaires, les chefs militaires et les industriels de l'armement.

Les ressources internes du Parlement français sont assez réduites. Contrairement au modèle britannique, la commission de la défense n'a aucun expert attiré et régulier. La Commission n'utilise plus de la faculté de voir des officiers détachés auprès d'elle. Jusqu'en 1981, trois officiers (air, terre, mer) étaient détachés comme conseillers auprès de la Commission de la défense. Le Président de la Commission peut cependant s'adjoindre un conseiller spécial. Paul Quilès en 1997-2002 avait ainsi à ses côtés Jean-Pierre Maulny, expert des questions de défense et désormais Directeur-adjoint de l'IRIS. Le Président Teissier a demandé au ministre de la Défense de lui adjoindre depuis 2007 un contrôleur général des armées, qui outre le Président peut assister d'autres parlementaires dans leurs travaux. Les attachés parlementaires ne sont sauf exception pas spécialistes des questions de défense, et le travail d'expertise ne constitue qu'une part très relative de leur emploi du temps dans la très grande majorité des cas. Le Parlement ne bénéficie pas d'un centre de recherche ou d'expertise propre, comme le Congress Research Office aux Etats-Unis, ou la House of Commons Library au Royaume-Uni.

L'expertise repose donc fondamentalement sur le travail du parlementaire, de la commission de la défense et en nombre plus restreint de la commission des Finances ou des Affaires étrangères, lors de son avis budgétaire ou des parlementaires en mission d'information. Selon l'ensemble des entretiens, que ce soit auprès de parlementaires ou

¹⁷⁹ Député de l'opposition, membre de la Commission défense.

¹⁸⁰ Entretien, 15 juillet 2009.

¹⁸¹ HAENEL Hubert, « Le contrôle démocratique des forces armées par Hubert Haenel (Membre suppléant, France) », *Etude sur le contrôle démocratique des forces armées, Etude n° 389 / 2007*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007.

après d'administrateurs, l'expertise de la Commission de la défense repose essentiellement sur un quart environ de députés (entre 15 et 20) qui sont très actifs, lors des auditions et lors des missions d'information.

Parmi ces membres actifs, une logique de spécialisation existe lorsque le parlementaire travaille surtout sur une question au fil des années (l'Europe de la défense, l'armée de l'air, l'armée de terre, la dissuasion, le renseignement, les réformes organisationnelles du ministère...). Cette logique de spécialisation est souvent déterminée par les préoccupations de la circonscription : les élus des grands ports militaires sont spécialistes de la Marine, accaparent les rapports budgétaires sur la marine, sollicitent des missions d'information qui concernent la Marine. Un constat similaire est valable pour l'armée de l'Air ou l'armée de Terre ou certaines questions industrielles comme la situation de GIAT par exemple. Un petit nombre de parlementaires se trouve extrêmement bien inséré dans les circuits d'information gouvernementaux dans le domaine de la défense et de la sécurité. Il s'agit en particulier des parlementaires qui cumulent des fonctions liées à la défense au sein des Commissions avec des fonctions au sein de la Délégation parlementaire au renseignement, à la Commission de vérification des fonds spéciaux ou la Commission consultative du secret de la défense nationale. C'est par exemple le cas des Présidents de la commission de la Défense à l'Assemblée (Guy Teissier) et au Sénat (Josselin de Rohan), ou de parlementaires comme Jean-Michel Boucheron (PS) ou Yves Fromion (UMP). Ces parlementaires estiment n'avoir aucun problème d'information de la part du gouvernement. Ils insistent sur le fait qu'ils peuvent avoir accès à toutes les informations dont ils ont besoin, y compris les plus classifiées, à l'exception de certains sujets hautement confidentiels. De façon générale, les parlementaires ou le staff de la commission de la Défense considèrent que l'information circule très bien avec le ministère de la Défense. Ils corroborent généralement, certes davantage ceux de la majorité que ceux de l'opposition, comme le constate Hubert Haenel : « *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 de documents [...] dans la limite des exigences de confidentialité* »¹⁸². Plusieurs parlementaires font remarquer que la « guerre des boutons » entre les armées et la concurrence entre les industriels est un excellent moyen d'information et garantit une bonne circulation de l'information sur « les problèmes ou difficultés rencontrés par les petits camarades ». Concernant la question particulière de la consultation de documents et de l'accès aux documents confidentiels, la plupart des parlementaires estime donc avoir une très grande facilité d'accès aux informations, y compris à des données sensibles. Les rapports d'information et les membres de mission confirment souvent avoir eu accès aux documents et aux interlocuteurs qu'ils souhaitaient. Ce ressenti convergeant illustre certainement les relations de confiance établies entre le cabinet du ministre de la défense et les parlementaires spécialisés dans les questions de défense, ainsi que l'intérêt des uns et des autres à travailler en bonne intelligence.

Ce constat appelle cependant trois amendements.

Premièrement, la plupart des parlementaires reste des généralistes des questions de défense plutôt que des experts de tel ou tel dossier. L'essentiel de leur point de vue est de saisir les grands enjeux d'un dossier de défense sans nécessairement percer tous ces mystères. La rétention d'information est donc moins coûteuse, en tout cas moins perçue comme telle.

Deuxièmement, dans le détail, les élus et administrateurs rapportent de nombreuses anecdotes sur le verrouillage des informations. Les propos tenus par P. Lellouche en commission sur la difficulté à se faire communiquer des pièces relatives au conflit afghan ont été signalés plus haut. Autre exemple, un député en charge du suivi de la modernisation du ministère de la défense explique : « Au début, on n'a eu aucune information. Après, on en a eu des montagnes pour nous noyer. Puis, on a eu des documents qui étaient tous classés « confidentiel défense » donc on ne pouvait rien en dire »¹⁸³. Finalement, ce parlementaire a sollicité un rendez-vous avec le ministre pour pouvoir obtenir de lui un meilleur accès à l'information.

¹⁸² HAENEL Hubert, « Le contrôle démocratique des forces armées par Hubert Haenel (Membre suppléant, France) », *Etude sur le contrôle démocratique des forces armées, Etude n° 389 / 2007*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007.

¹⁸³ Député de la majorité, membre de la Commission défense.

Troisièmement, les parlementaires peuvent avoir accès à des informations dont ils ne peuvent faire usage en raison de sa classification. Certains dénoncent à cet égard la propension du ministère à abuser du « confidentiel défense ». L'échange suivant survenu en commission des Finances au moment de l'examen du budget illustre à la fois ce problème et la volonté des élus d'y faire face, au besoin en convoquant le ministre. Le décalage d'appréciation entre la commission de la Défense et celle des Finances mérité d'être relevé. Sur les critiques du rapporteur spécial défense, M. Fourgous, dans son rapport 2008, précise que près de la moitié des documents qui lui étaient transmis étaient classifiés.

Compte rendu n° 16 de la Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, Mardi 14 octobre 2008, Séance de 23 heures 15, pp. 5-6.

Le président Didier Migaud. S'agissant de la classification des réponses – « diffusion restreinte » ou « confidentiel défense » –, je crois savoir que parfois la pratique varie selon les services concernés. En tant que rapporteur spécial, vous pouvez apprécier si la communication des informations vous semble possible. En cas de besoin, n'hésitez pas à vous tourner vers le rapporteur général ainsi que vers moi-même. Nous pouvons tout à fait « inviter » les responsables du ministère à venir s'expliquer devant la commission.

Nous devons en effet éviter certains abus. Il arrive que des réponses classifiées soient publiées par la presse, alors que nos rapports ne peuvent en faire état. Il faut également éviter que le ministère classe ses réponses dès que les questions l'embarrassent. Dans ce cas, je vois mal comment nous pourrions exercer efficacement notre contrôle.

Je le répète : n'hésitez pas à apprécier vous-même la nature des informations, et à contester éventuellement leur classification. Si vous avez suffisamment d'exemples troublants, nous entendrons le ministre.

Jean-Michel Fourgous, rapporteur spécial. Ce qui me préoccupe, c'est que la part d'informations dont je ne peux faire état s'est accrue. Le ministère répond à mes questions, mais en me demandant de garder le silence. [...] A titre d'exemple, le degré d'avancement de la coopération spatiale européenne est classé « confidentiel défense. »

Bernard Carayon. Simple précaution...

Le président Didier Migaud. On voit bien qu'il faut faire attention aux excès.

[...] Michel Bouvard. Je m'étonne que les informations relatives à Nexter, anciennement GIAT industries, ait été classifiées. Nous sommes, en effet, en droit d'obtenir des éclaircissements sur cette société industrielle, qui a été recapitalisée à plusieurs reprises par l'Etat, et qui a fait l'objet de rapports publics de la Cour des comptes.

En dernier lieu, certains élus réclament depuis de nombreuses années la communication des accords de défense passés avec des pays tiers. Ils estiment que des modalités pourraient être trouvées, afin que ces accords soient communiqués à un nombre restreint de parlementaires¹⁸⁴. Or, l'information du Parlement demeure pour le moins lacunaire au moment même où la France entend réviser ses accords de défense avec les pays africains, et surtout contracte de nouveaux accords de défense, comme récemment avec les Emirats Arabes Unis. Selon la presse, ces accords de défense seraient particulièrement contraignants, pourraient engager la garantie nucléaire de la France et donc s'avérer, dans une région hautement instable, beaucoup plus déterminant pour la politique militaire de la France et la sécurité des français que les accords hérités de la décolonisation.

¹⁸⁴ TEISSIER Guy et al, *Avis n° 883 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, 13 mai 2008, p. 7-9 p. 4 et 7. LAMY François, *Contrôler les opérations extérieures. Rapport d'information n° 2237*, Paris, Assemblée nationale, 2000.

II. LE ROYAUME-UNI : LE CONTRÔLE À L'ÉPREUVE DE LA PRÉROGATIVE

L'étude du contrôle parlementaire des forces armées et de la politique de défense au Royaume-Uni s'impose, compte tenu de sa similarité avec le cas français, tant du point de vue de la politique militaire générale (fréquence des opex, interventions militaires de haute intensité, dissuasion nucléaire, politique globale active, professionnalisation des forces et politique de personnels, importance du budget de la défense et notamment de son volet équipement, exportation d'armement...) que du point de vue du processus décisionnel (primauté de l'exécutif, marginalisation du Parlement). Si le rôle du Parlement dans le domaine de la défense dépend de l'équilibre défini par la constitution, de la nature du système politique et de la structuration particulière de la politique de défense dans chaque contexte national, il n'est pas corrélé positivement avec l'activisme de la politique militaire nationale.

En effet, les deux principales puissances militaires, de par leurs capacités militaires, leur statut nucléaire, l'importance de leurs services secrets, le poids de leurs dépenses de défense et de leur industrie militaire, leur propension à recourir à la force dans des opérations extérieures, leur statut de joueur de premier plan au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), sont les deux pays où le rôle du Parlement est le moins important dans le contrôle de la politique de défense. Les deux ouvrages de références consacrés à l'élaboration de la politique de défense en France et au Royaume-Uni relèvent « l'effacement du Parlement dans les affaires de défense » et considèrent que « ni le Parlement, ni la Commission de la défense comme importants dans la fabrication de la politique de défense »¹⁸⁵. Surtout, ce constat est confirmé par les recherches comparatives étudiant les modalités du contrôle parlementaire de l'usage de la force ou l'implication du Parlement dans le cadre de la Politique européenne de sécurité commune et la PESD : le Royaume-Uni et la France appartiennent systématiquement à la catégorie des Parlements aux pouvoirs les plus faibles en matière de défense¹⁸⁶.

1. Une politique de défense mise en question ?

Il s'agit de présenter les paramètres fondamentaux de la politique militaire du Royaume-Uni qui ont une signification particulière pour le contrôle parlementaire. Le Royaume-Uni compte parmi les pays les plus actifs dans le domaine militaire à la fois en termes opérationnels et industriels.

- Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
- Puissance nucléaire ;
- Acteur clé de l'Europe de la défense et de la PESD ;
- Membre de l'OTAN et « relations spéciales » avec les Etats-Unis ;
- Bases militaires et forces prépositionnées à l'étranger ;
- Nombreuses opérations extérieures soit dans le cadre l'ONU, soit dans le cadre de l'OTAN ou de la PESD, soit unilatérales ;
- Modèle d'armée de forces expéditionnaires ;
- Cinquième exportateur mondial d'armement ;
- Budget de la défense = 35,320 milliards de £ (57, 392 milliards de \$ prix constant 2005) ; 2,4 % du PNB en 2007 (source : SIPRI) ;

¹⁸⁵ COHEN S., *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, 262. HOPKINSON W., « The Making of British Defence Policy », *RUSI Journal*, October 2000, p. 23. William Hopkinson, *The Making of British Defence Policy*, Londres, The Stationery Office, 2000.

¹⁸⁶ MAURER A. and WESSELD W. (eds), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001; WAGNER W., "Explaining Variation in Parliamentary Control of Government Use of Force", Paper Prepared for the 4th CEEISA Convention, 25-27 June 2006, Tartu, Estonia ; HUMMEL H. and MARSCHALL S., "How to Measure Parliamentary War Powers", Heinrich Heine University of Dusseldorf, Paks Working Paper n° 3, 2007; BORN H. (dir.), *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions. The European and National Levels*, Bruxelles, European Parliament, Policy Department External Policy, 2007,

- 160 280 militaires ; 199 280 réservistes (IISS Military Balance 2009).

Il faut d'emblée remarquer la prédominance de l'exécutif en matière de défense. Dans la tradition constitutionnelle britannique, le pouvoir de ratifier les traités et de déclarer la guerre ressort de la prérogative royale, catégories d'action du gouvernement qui peuvent être entreprises sans vote du Parlement, même si le Premier ministre et le gouvernement recherche l'approbation du Parlement. Peu d'études sont consacrées spécifiquement aux processus décisionnels de la politique de défense britannique et moins encore au rôle du Parlement. La « présidentialisation » du rôle du Premier ministre, en particulier dans le domaine de la défense et des affaires étrangères, rend particulièrement pertinente la comparaison avec la France¹⁸⁷.

Un autre paramètre essentiel est que la politique militaire britannique se trouve dans une situation de crise avec les interrogations sur les conditions politiques de la décision de son engagement en Irak en 2003, sur les conséquences et l'évolution de son engagement en Afghanistan et les crises sur la formulation de la stratégie britannique qu'elle soit militaire, ou de sécurité nationale. « *Dans toutes les dimensions essentielles de la défense – politique, financière, industriel et opérationnel – le Gouvernement britannique est confronté à un état de déliquescence, qui est probablement le plus sérieux depuis la fin de la guerre froide [...] Nous soutenons que la politique de défense, la planification militaire et la pensée stratégique au Royaume-Uni ont atteint un état de déclin sur le plan organisationnel, bureaucratique et intellectuel* »¹⁸⁸.

2. L'affaiblissement du Parlement britannique

"Il n'y a pas de fonction de *policy-making*. Le Parlement ne s'intéresse qu'aux politiques déjà initiées. Une fonction de plus en plus importante en revanche est celle de fournir des recommandations au gouvernement"¹⁸⁹.

"La principale fonction du Parlement est l'*oversight*. Elle a pris de l'ampleur depuis les 10-15 dernières années"¹⁹⁰.

Des études récentes ont cependant montré que le rôle du Parlement dans l'élaboration des politiques est beaucoup moins insignifiant que ce qui est généralement admis¹⁹¹. En outre, une autre approche reconnaît le déclin de l'influence sur la législation, mais fait valoir que le Parlement a su compenser cette perte de productivité en se recentrant sur des activités non législatives qui s'articulent autour des activités de contrôle de l'action du Gouvernement. Le "*question time*" est un moyen de veiller à ce que le gouvernement soit mis devant ses responsabilités. Il offre la possibilité de critiquer les politiques gouvernementales et faire émerger soit des désaccords, soit d'autres priorités, soit encore des solutions alternatives.

Nature et instrument du contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire prend classiquement la forme de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Une rupture du soutien de sa majorité parlementaire conduit à la démission ou au départ du Premier ministre et du gouvernement. Si le système politique britannique avec un bipartisme prononcé rend la chose rare, le départ forcé de Margaret Thatcher rappelle son importance. Au-delà, le contrôle parlementaire désigne avant tout dans le système britannique l'action du parlement pour contrôler l'action du gouvernement et l'interpeller, sous différentes formes pour l'obliger à rendre des comptes. Les notions de *scrutiny* ou d'*oversight* en rendent compte. Face à la difficulté de

¹⁸⁷ SELDON Anthony, *The Blair Effect – The Blair Government 1997-2001*, London, Little Brown & Company, 2001 ; HENNESY Peter, *The Prime Minister: The Office and its Holders since 1945*, London, Penguin, 1996. DOVER R., « The Prime Minister and the Core Executive », *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 7, n°4, 2005, p. 508-525.

¹⁸⁸ CORNISH Paul and DORMAN Andrew, « Blair's wars and Brown's Budgets: From Strategic Defence Review to strategic decay in less than a decade », *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, p. 247-261 ; EDMUNDS Timothy and FORSTER Antony, *Out of Step. The Case for Change in the British Armed Forces*, London, Demos, 2007.

¹⁸⁹ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

¹⁹⁰ *Idem*.

¹⁹¹ BRAZIER Alan and al, *Law in the Making: Influence and Change in the Legislative Process*, London, Hansard Society, 2008.

définition exacte, on peut retenir l'approche a contrario de Philip Giddings et Helen Irwin : « Ce n'est pas contrôler, mais examiner ; ce n'est pas contredire, mais commenter ; ce n'est pas ordonner, mais inviter à »¹⁹².

Les entretiens ont fait apparaître un débat sur les modes et les instruments du contrôle parlementaire. Les experts comme les MPs, interrogés sur les mérites respectifs du travail en commission et des questions orales (*oral questions on the floor*), se partagent en deux groupes opposés. Pour certains, les *oral questions on the floor* ont plus d'importance que le travail en commission¹⁹³, car elles obligent les membres du gouvernement à réagir "à chaud", et parfois sans préparation aux questionnements des parlementaires. D'autres, plus nuancés, reconnaissent que les questions orales comptent dans la mesure où elles donnent lieu, la plupart du temps, à des réponses *écrites*. "Ce qui compte, ce sont les *written answers*. Elles comptent plus que les *oral questions*, qui sont là "pour faire joli". Dans les *written answers*, c'est là que réside l'information."¹⁹⁴ C'est ce mode particulier au parlementarisme britannique qui en représenterait au fond la formule.

Par ailleurs, sans les mépriser, un grand nombre d'acteurs ou de commentateurs relativisent le rôle joué par les questions. Pour certains, c'est l'usage insuffisant de cet outil, qui pourrait par ailleurs être plus efficace s'il était plus employé, qui explique cela. Les questions orales jouent un rôle, mais sur les questions de défense, pas assez grand et pas posées assez souvent¹⁹⁵. Pour d'autres, c'est le contexte politique général qui neutralise l'intérêt des questions orales, dans une conception qui dépasse largement les questions de défense et renvoie à la "crise du parlementarisme" britannique que nous évoquons ci-dessous. "Les *oral questions on the floor* n'ont pas assez d'importance car le Parlement est faible en général. C'est vrai maintenant, ça n'a pas toujours été le cas"¹⁹⁶. Il se produit comme un mouvement de pendule¹⁹⁷. Pour d'autres enfin, les questions font surtout apparaître le peu d'intérêt pour les questions de défense dans la classe politique britannique. "Pour les *oral questions*, ce sont toujours les mêmes quinze ou vingt MPs qui posent les questions, sur les cinq mêmes sujets, il n'y a jamais de vote, jamais de combat politique."¹⁹⁸ Cette position est à la fois intéressante et paradoxale : en effet, d'une part elle contredit l'idée, que nous exposons ci-dessous, selon laquelle les places au sein du Select Committee sont recherchées et valorisées par les MPs, d'autre part elle confirme la très faible politisation des questions de défense que nous étudions également.

Un Parlement en crise ?

Le système politique britannique connaît depuis plusieurs années un processus de réforme de ses institutions qui s'apparente à une réforme constitutionnelle qui conduit à s'interroger sur son sens politique, et sur ce que certains commentateurs interprètent comme une "crise du parlementarisme" britannique, dont les affaires récentes d'abus révélés par la presse ne seraient que le dernier, et peut-être décisif, épisode¹⁹⁹. Cette thèse est débattue²⁰⁰. Ceci étant, elle est un élément de contexte important à la compréhension de ce qui se joue dans le contrôle parlementaire de la défense en particulier, et à propos du rôle du Select Committee en particulier. En effet, on le verra, un argument de la "faiblesse" ou de la "négativité" de ce contrôle peut sans doute être interprété comme un symptôme de cette "crise" plus générale.

Le régime britannique est-il encore vraiment conforme à la théorie du régime parlementaire ?²⁰¹ Il faut prendre en compte que l'agenda de la House of Commons est fixé par le gouvernement. Il faut regarder de près ce qui est en train de se passer à l'occasion de la nomination du nouveau *Speaker*²⁰². Il y avait dix candidats, dix discours, mais un thème

¹⁹² GIDDINGS Philip and IRWIN Helen, « Objects and Questions » in GIDDING Philip, *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke, Palgrave, 1998, p. 67.

¹⁹³ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

¹⁹⁴ Entretien un chercheur français, spécialiste des politiques de défense britanniques.

¹⁹⁵ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

¹⁹⁶ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

¹⁹⁷ KELSO Alexandra, *Parliamentary reform at Westminster*, Manchester, Manchester University Press, 2009.

¹⁹⁸ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

¹⁹⁹ JOWELL and OLIVER (eds), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

²⁰⁰ Cette question ne traverse par exemple pas moins de trois chapitres de DUNLEAVY Patrick & al. (eds.) *Developments in British Politics*, 8th Edition, Palgrave Macmillan, 2006 : Philip Cowley, "Making Parliament Matter ?", pp. 36-55 ; Matthew Flinders, "The Half-Hearted Constitutional Revolution", pp. 117-137 ; Patrick Dunleavy, "The Westminster Model and the Distinctiveness of British Politics", pp. 315-341.

²⁰¹ Ce paragraphe, dont le contenu reste de notre seule responsabilité, doit beaucoup à nos échanges avec M. Jean-Claude Sergeant.

²⁰² John Bercow (Conservateur) a pris cette fonction le 22 juin 2009.

: il faut que le Parlement se réapproprie l'ordre du jour. D'autre part, un élément très important de la situation actuelle concerne l'équilibre, essentiel dans la tradition parlementaire britannique, entre majorité et opposition. C'est sur cet équilibre que repose depuis des décennies la *vie politique* parlementaire. Or, on observe une diminution de la part réservée à l'opposition et aux backbenchers, car le programme gouvernemental est tellement en expansion que le travail parlementaire est de moins en moins possible. David Cameron blaguait récemment en proposant de céder à la majorité ses *opposition days*. Tous ces phénomènes correspondent-ils, si ce n'est à une profonde crise, du moins à un ensemble de déséquilibres ? Le Gouvernement et le Parlement sont dans un rapport quasi-spéculaire par rapport à la spécialisation des pratiques gouvernementales et à la technicisation croissante des dossiers. "Le Parlement a ici plus de capacités qu'ailleurs. Il est né dans la douleur face à un régime de droit divin, et dans le récidive. Les Parlementaires ont accueilli "on their terms" la famille de Hollande. Cela a maintenu son esprit. Mais on a assisté depuis quelques décennies à un dessaisissement progressif du pouvoir, camouflé sous la complexité de l'activité gouvernementale. L'enjeu maintenant pour le Parlement est une réappropriation de son pouvoir et de son autonomie"²⁰³. Dans ce contexte, l'élément le plus important ne résidera peut-être pas tant dans les réformes procédurales, qui ne sont au Royaume-Uni que l'enregistrement et la formalisation des pratiques, que dans l'instauration très récente d'une mission d'enquête sur l'intervention en Irak, qui renouvelle, certes dans l'informel et dans le politique pur, la dimension de "Parlement enquêteur" que nous étudions à la fin de ce chapitre (point 9) : "(L'enquête sur l'Irak) pose aussi le problème de la Royal Prerogative. La réforme va entraîner vraisemblablement sa limitation au maximum [...] Et il y aura des conséquences institutionnelles fortes"²⁰⁴.

Systeme des Commissions

Les commissions sont nommées par la Chambre pour accomplir un certain nombre de tâches en son nom. Elles sont devenues au cours des dernières années le principal instrument grâce auquel l'assemblée exerce ses responsabilités de contrôler les actions et politiques du Gouvernement. Ce rôle est en particulier dévolu au Select Committee permanent qui correspond à un département ministériel. Les commissions "ministérielles" (*Departmental Committees*) ont vu le jour en 1979, suivant les recommandations du Comité de Procédure, créé en 1976, qui a rendu son rapport en 1978. Il a recommandé la création d'une série de comités portant sur tous les principaux services de l'État avec pour mission d'« examiner les dépenses, l'administration et les politiques des principaux départements ministériels et des services publics [puis des agences] qui leur sont associés », en vertu du *Standing Order* n° 152. Il dispose de certaines prérogatives et pouvoirs : exiger des auditions, des documents et des archives ; s'adjoindre des conseillers spéciaux et des experts ; établir des rapports ; se réunir lorsque la Chambre ne siège pas en séance plénière. Il a également suggéré que les membres du comité soient choisis indépendamment de la volonté des *Whips*, par un comité de sélection. Les 14 nouveaux comités ont commencé à travailler effectivement en 1980²⁰⁵. Lorsque les *Select Committees* ont été institués en 1979, ce fut avec beaucoup de précautions. Ils ont été constitués une première fois de manière *ad hoc*. Auparavant, il y avait les *expenditures committees*, avec des *sub-committees*, dont un pour la défense²⁰⁶.

Mais des principes aux faits, des recommandations initiales à la mise en œuvre, puis aux pratiques concrètes, il y a eu certaines inflexions. En premier lieu, ces commissions ont été établies sous le signe de la prudence. Et dans le cas du *Select Defence Committee*, ce sont les circonstances historiques extérieures qui ont en même temps mis à l'épreuve la commission, et qui l'ont installée dans le paysage politique de Whitehall : "Les *Departmental Committees* ont représenté un « grand pas » (*big step*) pour le Parlement. Mais cela a été initié avec d'extrêmes précautions. Il y a eu dès le début une recherche de consensus. Et puis immédiatement, il y a eu les Falklands et la controverse politique. Le

²⁰³ Entretien Jean-Claude Sergeant.

²⁰⁴ *Idem*. Voir, sur le point de la Royal Prerogative et sur son statut actuel BRADLEY A.W and EWING K.D, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, 14th edition, pp. 257-263 et notamment p. 260.

²⁰⁵ Cf. sur ce point JONES and al (2001) *Politics in UK*, 4th Edition, p.359-63.

²⁰⁶ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

Defence Committee s'est établi là. De 1983 à 1984, il a eu une position plus dure par rapport au gouvernement. Il y a eu 1 ou 2 fois un vote initié à la Chambre par le DC en 1982-1983, et jamais depuis.²⁰⁷

Par la suite, au-delà du seul cas du *Select Committee on Defence*, "les commissions permanentes n'ont pas évolué dans le sens qu'ils anticipaient en 1979"²⁰⁸, surtout sur le mode décisif, on le verra, de nomination des membres de la commission et de son Président : ce sont bel et bien les *Whips* qui ont le contrôle des nominations.

3. Rôle du Parlement en matière de défense

La thèse du déclin permanent du Parlement demeure l'interprétation principale concernant le rôle du Parlement dans l'élaboration des politiques au Royaume-Uni. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la politique de défense, qui est clairement dominée par l'exécutif. Certaines études mettent l'accent sur la faiblesse de Westminster vis-à-vis de Whitehall, de Downing Street concernant la formulation et la gestion de la politique de défense²⁰⁹. Les études comparatives présentées dans la première partie de ce rapport ont par ailleurs confirmé que le Parlement britannique est l'un des moins puissants et influents au regard des politiques de défense en Europe.

William Hopkinson ironise sur les motivations des membres du Parlement questionnant le gouvernement à propos des problèmes de défense, et des questions parlementaires qui ne font pas grand chose pour mettre le gouvernement face à ses responsabilités, mais font peser une lourde pression sur les ministres et leurs adjoints, pour se donner seulement le sentiment de leur propre importance²¹⁰. Les membres du Parlement sont souvent décrits comme étroits d'esprit et comme des politiciens obsédés par les intérêts égoïstes de leurs circonscriptions et dans l'impossibilité de participer à la formulation de la politique de défense ou de prendre part au débat de stratégie.²¹¹ La montée en puissance du Premier ministre et l'ascendant pris par le gouvernement sur le Parlement, ainsi que la faiblesse du débat public sur les questions de défense correspondent à trois facteurs principaux : la centralité de la prérogative royale, exercée par le Premier ministre et le Cabinet au nom du monarque, qui est bien acceptée et intériorisée par l'ensemble des acteurs dans le domaine des affaires étrangères et de la défense ; le large consensus sur les questions de sécurité nationale entre les élites politiques ; les exigences du secret, souvent invoquées abusivement par le pouvoir exécutif.

En l'absence de constitution écrite, la primauté de l'exécutif repose sur la « prérogative royale », l'ensemble des pouvoirs du Monarque qui peuvent être mis en œuvres sans un *Act of Parliament*. La prérogative royale est exercée en pratique par le Gouvernement et le Premier ministre. La conduite de la politique étrangère et de la politique de défense et leurs deux modes d'actions emblématiques que sont la signature des traités et l'emploi des forces armées sont au cœur de la Prerogative royale, sans que cela nécessite l'approbation du Parlement qui ne dispose d'aucun pouvoir budgétaire. Si bien qu'un parlementaire membre de la commission de la défense note que "le rôle du Parlement, tout comme celui de la commission de la défense en particulier est double : informer, embarrasser le gouvernement. C'est une influence négative sous forme de pouvoir d'embarrasser"²¹².

Alors que Westminster est « la mère de tous les Parlements », dans la pratique le Parlement britannique est faible, en particulier dans le domaine de la défense. "Il n'y a pas de travail législatif en propre sur la défense. C'est très particulier par rapport aux questions économiques ou aux affaires sociales. Les questions de défense et militaires ne font pas partie du débat politique courant"²¹³. "Et il faudrait qu'il y ait plus de débats sur la défense, assortis de votes surtout, pour des approbations des engagements de politiques". Plusieurs facteurs expliquent cette marginalisation

²⁰⁷ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense. A.W. BRADLEY & K.D. EWING, *Constitutionnal and Administrative Law, op. cit.*, p. 346 : les auteurs indiquent quant à eux que c'est plutôt l'affaire Westland de 1986 qui marquerait l'institutionnalisation de la commission comme acteur déterminant dans la vie politique britannique. (Pour une présentation détaillée de l'affaire Westland, cf. BARNETT Hilaire, *Constitutionnal and Administrative Law*, Routledge Cavendish, 2009, 7th edition, p. 395).

²⁰⁸ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²⁰⁹ FREEDMAN L., *The Politics of British Defense, 1979-1998*, Basingstoke, Palgrave, 1999.

²¹⁰ HOPKINSON William, *The Making of British Defence Policy*, Londres, The Stationnery Office, 2000, p. 23.

²¹¹ DORMAN Andrew, "Reorganising the Infantry: Drivers of Change and What This Tells US about the State of the Defence Debate Today", *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 8, 2006, p. 500 ; HOPKINSON William, *The Making of British Defence Policy*, Londres, The Stationnery Office, 2000.

²¹² Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

²¹³ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

du Parlement. Le principe majoritaire implique une solidarité très forte entre le gouvernement et le parti majoritaire dont les destinées électorales sont indissociables. La Commission de la défense, le *Foreign Select Committee* et le *Defence Select Committee* ne sont pas en mesure de faire preuve d'une réelle indépendance. D'une part, ce qui devrait être changé dans les rapports entre le Parlement en général et le secteur de la défense serait avant tout l'accès à l'information. D'autre part, comme on le verra, leurs membres sont nommés par les leaders du parti et leurs nombres déterminés par le poids du parti au sein de la Chambre des Communes. En outre, le consensus politique qui règne depuis la Seconde Guerre mondiale sur les orientations fondamentales de la politique de défense restreint de facto le rôle du Parlement et des Parlementaires. Les questions de défense ne sont pas politisées. Il y a des divisions, mais pas de motions substantielles sur lesquelles voter²¹⁴.

Le rôle des *Shadow Defence* dans le travail parlementaire, le témoignage d'un *Shadow Minister* :

"Mon rôle de *Shadow Defence Secretary* est : 1/ de surveiller l'activité du gouvernement et de poser des questions difficiles, 2/ de proposer une politique alternative, 3/ de maintenir une critique de ce que le gouvernement est en train de faire. Par exemple, immédiatement et de manière continue, je suis les dossiers concernant les Gurkhas, le logement, la santé, les relations armées-nation, les conditions de vie des soldats.

Je me suis proposé pour le poste de *Shadow Secretary*. J'en ai parlé à mon leader de groupe parlementaire (*Whip*). En tant que *Shadow Secretary*, je m'efforce de poser beaucoup de questions, surtout concernant le matériel pour l'armée. Et par rapport aux dépenses pour le matériel. En tant que MP, j'ai beaucoup de troupes et d'industries dans ma circonscription. Des manufactures dans la capitale de ma circonscription, des troupes dans une base qui doit fermer, et une implantation de Royal Marines.

Notre parti n'a pas au sens strict de doctrine, nous avons ce qu'on pourrait appeler des "standards". Nous sommes plutôt "internationalistes" en tant que parti ("interventionnistes"). Sur l'Irak, nous avons dit que c'était une intervention illégale. Mais nous reconnaissons qu'il faut sécuriser le pays. Ce que nous disons, c'est : mettre moins d'argent dans les poches des industries de défense. Nous sommes internationalistes et interventionnistes. Ce sont nos principes-clefs (*key principles*). Les positions que nous défendons en tant que parti sont plutôt du bilatéralisme avec l'Europe que du multilatéralisme au sein de l'Europe.

Notre groupe parlementaire dispose de deux staffers particuliers : le *staffer* qui travaille directement pour moi, et le parti a un chercheur en particulier. Ensuite, nous sommes insérés dans un réseau informel de discussion et d'expertise. Je ne me décrirai pas moi-même comme un expert. Je suis plus "compétent" que la moyenne des MPs, car nous sommes au total 20 ou 30 à nous intéresser à ces questions. Mais expert en général, non. Pour les voyages sur le terrain : d'une part, le MoD n'aide pas les partis d'opposition. En plus, il ne montre que ce qu'il veut. Nous utilisons de l'expertise extérieure. Nous avons une équipe de conseillers, composée de militaires en retraite, sympathisants de notre cause. Ainsi que des industriels en retraite ou encore en activité. La part du temps que je consacre aux questions de défense est à peu près la suivante : 1/3 du temps sur la défense, la moitié pour ma circonscription, et 1/6e pour les questions diverses de la Chambre. Notre activité est surtout composée de lectures, de discussions et de visites.

C'est une opinion personnelle, mais c'est en fait le chaos au MoD. Ils utilisent le secret pour le cacher. Sur l'Afghanistan, l'Irak, c'est le chaos, il n'y a pas de stratégie, pas d'objectifs".

Les *Oral questions on the Floor* : l'exemple de la session 2004-2005

Les questions orales occupent une place centrale, et sans équivalent dans les autres systèmes parlementaires, dans les rapports entre l'exécutif et le législatif et dans la vie du Parlement britannique.

²¹⁴ Entretien avec un *Shadow Defence Minister*.

Le contexte politique de la législature :

En raison du volume de questions orales posées au ministre de la Défense au Royaume-Uni, nous avons étudié l'année 2004-2005 (nous avons recensées 444 questions orales, auxquelles il faut ajouter 213 questions posées lors de "débats spécifiques" initiés par le gouvernement), la dernière année de la session 2001-2005. 2004 a été une année paradoxale dans la politique britannique. Le Premier ministre a été affaibli par la guerre en Irak. 2004 a débuté avec l'enquête de Lord Hutton sur les circonstances qui ont mené à la mort du scientifique David Kelly, travaillant pour le ministère de la Défense. Le rapport Hutton a exonéré le gouvernement. Le rapport Butler²¹⁵ a refusé de blâmer quiconque dans son enquête à propos des armes de destruction massive. Mais la question plus large de l'Irak et la controverse sur la prise de décision par les Britanniques sur « le chemin de la guerre » reste fermement au cœur de l'ordre du jour. L'attitude du public concernant la guerre en Irak a continué à perturber le Premier ministre qui fait l'objet d'une réprobation pour avoir engagé le Royaume-Uni dans la guerre en Irak au prix d'une manipulation du public et du Parlement. La confiance du public dans le gouvernement a été rompue. Gordon Brown a eu beaucoup de crédit pour le succès de l'économie britannique, mais son avenir en tant que successeur de Tony Blair à Downing Street est incertain. Ainsi, le leadership est de plus en plus contesté au sein du Parti travailliste. Une élection générale a été prévue en 2005. Il n'y a pourtant manifestement pas eu d'incidence particulière sur les intentions de vote. Les sondages d'opinion sont restés très stables, avec le maintien d'une courte avance pour le Labour. Une victoire du Labour a été anticipée de manière présomptueuse²¹⁶. A Westminster, le gouvernement a dû faire face à une rébellion des *backbenchers*, notamment sur le projet de loi de l'enseignement supérieur et quelques autres dossiers. "Le groupe parlementaire travailliste a conservé son record en tant que l'un des groupes parlementaires les plus rebelles de l'après-guerre".²¹⁷

Le Secrétaire d'État à la défense a été très critiqué sur l'Irak. Il était largement admis qu'il serait contraint de démissionner suite à la publication du rapport Hutton. Son isolement au sein du gouvernement a fait de lui une cible privilégiée pour les MPs de l'opposition ou même, au sein du Labour, pour les députés insatisfaits par la réforme de la défense tant en termes de réorganisation des forces armées ou en termes de marchés publics. Dans le même temps, son faible capital politique ainsi que sa longévité en tant que secrétaire de la Défense (depuis 1999), qui l'ont empêché de demeurer au ministère de la Défense après l'élection générale de 2005, l'ont paradoxalement mis relativement à l'abri par la suite de la vindicte populaire. Ainsi, il a pu être un ministre défendant des changements qui ont été impopulaires et qui rencontrent une forte opposition, voire une rébellion de la part de certains parlementaires.

Le livre blanc sur la défense « *Delivering Security in a Changing World: Future capabilities* » a été discuté au Parlement en juillet 2004. En 1998, la *Strategic Defence Review* avait initié un processus d'examen périodique des orientations de la politique de défense britannique par chaque Parlement. La *Strategic Defence Review* avait été réactualisée en 2002 avec la publication de "The Strategic Defence Review: A New Chapter". Le Livre blanc de 2004 était une extension du livre blanc de 2003 "Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper". Le processus de révision de 2002-2004 a ainsi confirmé l'évolution des forces armées vers un corps expéditionnaire, tout en affirmant que le format actuel des capacités de défense exigeait une plus grande et plus rapide transformation.

Données :

La réflexion s'appuie sur une analyse du contenu de la base de données contenant toutes les questions orales posées au Secrétaire d'Etat à la Défense (M. Geoffrey Hoon), au ministre d'Etat, Ministère de la Défense (M. Adam Ingram) et au sous-secrétaire parlementaire à la Défense (M. Ivor Caplin) de mai 2004 à mars 2005. Les questions orales sont des questions posées publiquement à la Chambre des communes et auxquelles il a été répondu en séance. Les ministères et les ministres qui répondent sont envoyés à tour de rôle par le gouvernement : c'est ce qui se nomme "l'ordre des questions". Au sein des questions orales, nous opérons une distinction entre deux ensembles de questions : les

²¹⁵ *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction, Report of a Committee of Privy Counsellors*, Chairman: The Rt Hon The Lord Butler of Brockwell KG GCB CVO, Ordered by the House of Commons, to be printed 14th July 2004, HC 898, London, The Stationery Office.

²¹⁶ LAMBE Paul, RALLINGS Collin and THRASHER Michael, "Elections and Public Opinion : Plus ça Change...", *Parliamentary Affairs*, vol. 58, n° 2, 2005, p. 335-350.

²¹⁷ COWLEY Philip, « Parliament: Hunting for votes », *Parliamentary Affairs*, vol. 58, n° 2, 2005, p. 258.

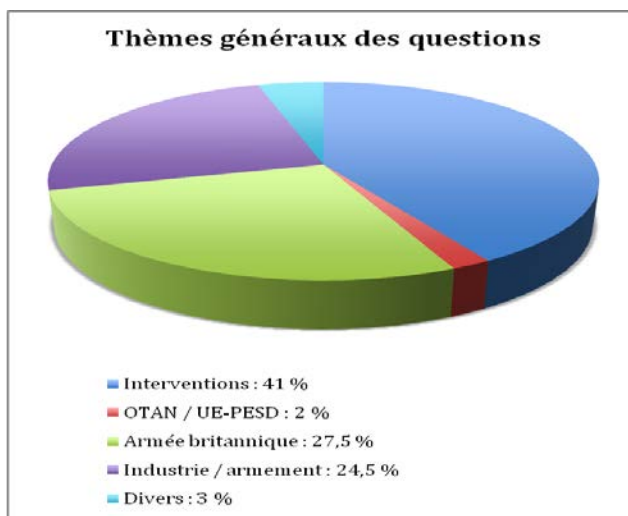
questions posées au cours du "question time" lorsque les membres du Parlement peuvent traiter une grande variété de sujets, et ce que nous avons appelé des débats spécifiques, qui sont initiés par le gouvernement avec une déclaration d'un ministre de la Défense. Par exemple, au cours de la session 2004-2005, il y a eu deux périodes de questions consacrées à l'examen du projet de loi d'indemnisation et de pension, l'une consacrée au débat sur le Livre blanc de 2004, l'un concernant les anciens combattants 9 juin 2004, après le 60^{ème} anniversaire du Débarquement.

L'exclusion des questions liées à un débat spécifique nous permet d'analyser la répartition de l'attention des parlementaires, les priorités des MPs en termes de contrôle parlementaire des questions de défense. Il nous permet en outre d'éviter la surestimation de certains sujets. Par exemple, l'attention consacrée par les députés à la question des anciens combattants serait hypertrophiée si l'on tient compte de la longue période de questions faisant suite au 60^{ème} anniversaire du Débarquement. Il en irait de même pour les pensions, si nous prenions en compte le projet de loi sur les pensions et les indemnités. Le codage des questions a été élaboré à partir d'une approche inductive. Pour chaque question, nous avons écrit les thèmes principaux (de un à trois). A partir de ces thèmes, nous avons élaboré 12 thèmes génériques de question. Notre codage s'avère *in fine* très similaire à celui du *Policy Agendas Project*.²¹⁸

Nous avons entré systématiquement chaque question posée au cours de séances dans notre base de données. La base de données contient la date, la colonne dans le Hansard, le nom du député, le sexe, le thème de la question, les sujets abordés dans la question, une indication de la dimension locale de la question, le nom et les fonctions des personnes interrogées (Hoon, Ingram, Caplin). S'agissant de la dimension locale, nous avons choisi une approche rigoureuse. Nous entendons strictement les questions locales comme des questions où il y avait une référence explicite à la circonscription du député dans le texte de la question ou dans la réponse du membre du Gouvernement.

Thématiques des questions :

Voici quelques tableaux illustrant les thématiques qui se dégagent des questions posées aux ministres de la défense.

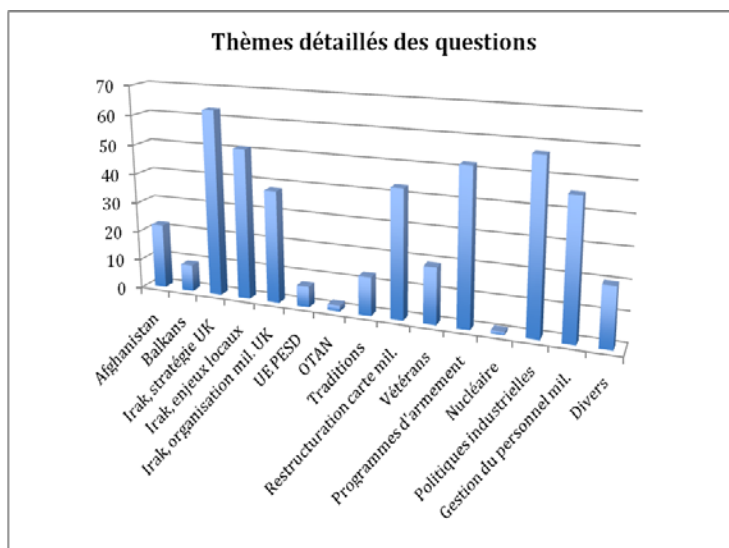


On le voit, deux grands ensembles de questions préoccupent les MPs : les interventions extérieures, qui sont principalement orientées autour de l'intervention en Irak, et dans une moindre mesure celle en Afghanistan ; les questions relatives à l'armée et à l'industrie de défense nationales. Ces deux dernières questions sont d'ailleurs pour une part liées, dans la mesure où l'un des thèmes récurrents est la qualité du matériel fabriqué par les manufactures nationales qui sont délivrées ou devraient être délivrées aux armées pour leur garantir un maximum d'efficacité et de sécurité sur les théâtres d'opération.

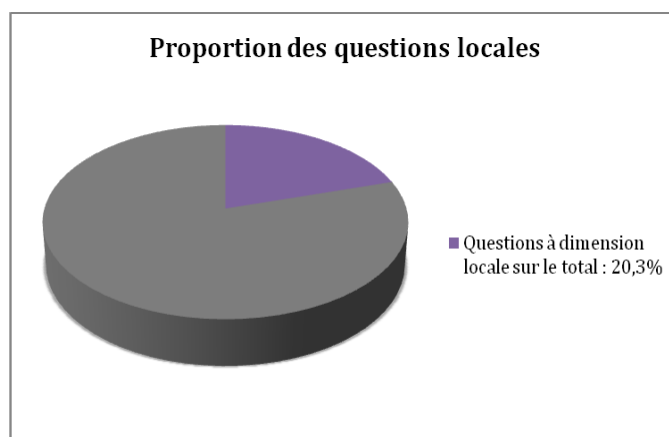
²¹⁸ www.policyagendas.org ; FOUCAULT Martial et IRONDELLE Bastien, "Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2009 (à paraître).

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

Le tableau ci-dessous donne une présentation plus détaillée des thèmes des questions :

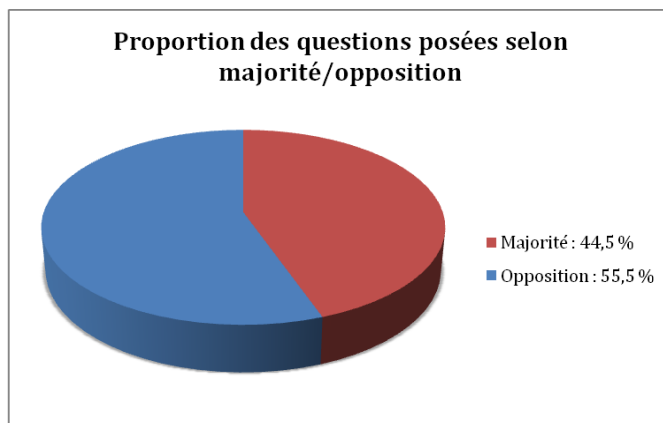


Un point important à noter est la faible proportion des questions posées sur des enjeux locaux. Les *oral questions on the floor* ne sont que marginalement un outil de promotion d'intérêts localistes ou l'interpellation porte spécifiquement sur la circonscription du député.

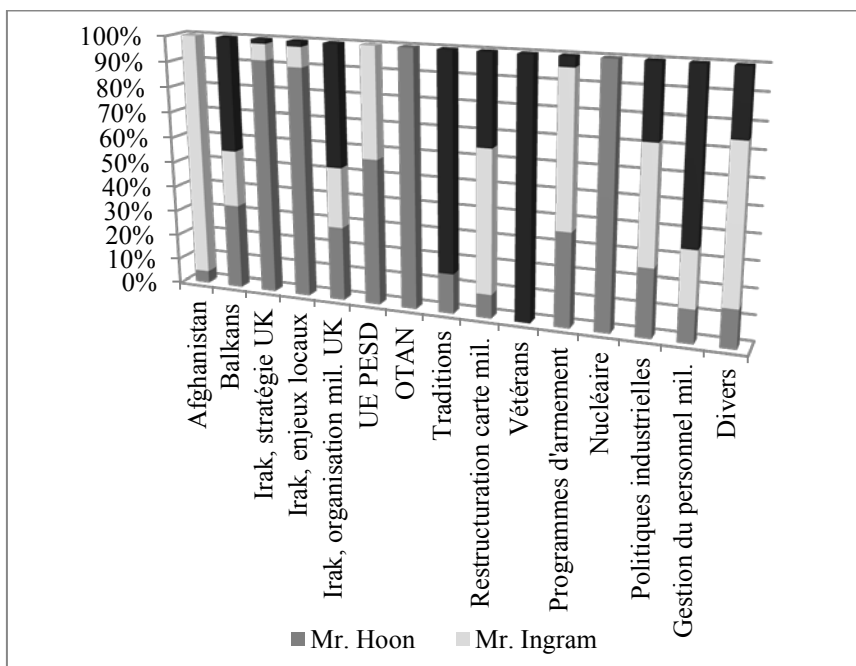


ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

La figure suivante fait également apparaître un aspect important de la vie parlementaire britannique actuelle sur la politisation des débats. Les questions sur la défense ne sont pas l'apanage de l'opposition. Elles ne sont pas en soi un outil politisé. Les membres de la majorité posent presque autant de questions que ceux de l'opposition, l'écart entre les deux pourcentages n'atteint même pas dix points. Cela est conforme, d'une part avec l'idée selon laquelle les questions de défense sont peu l'objet ou l'enjeu de divisions partisanes, comme cela se voit par ailleurs dans le travail de la commission sur la défense. D'autre part, cela montre que la volonté de superviser l'activité du gouvernement n'est pas réservée à l'opposition, dans un schéma où la majorité serait conçue exclusivement comme un soutien au gouvernement.



Enfin, la dernière figure fait apparaître les questions auxquelles les trois ministres répondent. Il montre la relative répartition des tâches, du moins en ce qui concerne le travail de présentation devant le Parlement, entre les trois autorités ministérielles. Ainsi, M. Geoffrey Hoon, *Secretary of State for Defence*, M. Adam Ingram, *Minister of State, Ministry of Defence*, et M. Ivor Caplin, *Parliamentary Under-Secretary of State for Defence*, ne répondent pas exactement aux mêmes questions. M. Hoon répond majoritairement sur l'Irak et les interventions extérieures. M. Ingram rend compte principalement des questions industrielles, d'armement et de la gestion et de la réforme des Forces Armées. M. Caplin a un spectre plus large dans lequel les questions de gestion du personnel sont toute de même centrales (ressources humaines, suivi des vétérans, respect des traditions, organisation des troupes, etc.). Il apparaît en quelque sorte comme en "soutien" de ses deux confrères ministériels.



Analyse qualitative

Dans l'ensemble, les questions posées sont destinées à obtenir de l'information et témoignent d'une connaissance des dossiers assez importante des MPs. Les réponses sont en général précises et assez techniques. Il n'y a pas de stratégie de harcèlement du gouvernement dans ces séances de questions. Les questions qui donnent lieu à une conflictualité importante sont principalement :

- Les questions liées aux restructurations militaires, en particulier sur les régiments écossais en raison de la position très dure du Scottish Nationalist Party qui oblige les MPs des autres partis à prendre des positions tranchées également ;
- Les programmes d'armement, en particulier l'Eurofighter. C'est le seul dossier où l'on observe une stratégie de harcèlement qui essayait d'obliger le gouvernement à annoncer une décision sur la seconde tranche du programme. Un débat très tendu s'engage entre le ministre de la défense et les parlementaires sur le *procurement*, suite à un rapport très critique et à la réaction de dénigrement du ministre. Cela conduit très exceptionnellement le Président de la Commission de la défense, Bruce George, à intervenir lors d'une séance de *question time* ;
- Mais ce que l'on observe, c'est que la conflictualité n'est pas l'apanage de l'opposition. Dans certaines séances de question, quand les débats sont tendus sur le *procurement* et le succès relatif du *Smart Acquisition*, ou lors de débats sur les régiments locaux, les députés travaillistes sont aussi critiques que les conservateurs ;
- Les questions sur les opérations extérieures (Afghanistan, Irak) ne donnent pas lieu à des polémiques, ou rarement.

La dimension locale est importante. Tous les débats sur les restructurations, sur les programmes d'armement et l'industrie ou sur le recrutement comportent une forte dimension locale. En ce sens, notre choix méthodologique d'une approche parcimonieuse sous-évalue l'importance des enjeux locaux dans les questions parlementaires orales, enjeux locaux qui ne se confondent pas avec les préoccupations de la circonscription. Mais elle rend davantage compte du localisme en tant que mise en avant des intérêts de la circonscription (sur le Pork barrel) et de la domination de l'agenda des parlementaires par des problématiques électoralistes (à un an des élections). On s'aperçoit que cette dimension est bien moins présente que ce que laisse supposer la « doxa » sur les parlementaires et la défense.

L'image des armées qui est véhiculée est excellente et mythifiée dans l'ensemble. Les questions ne font apparaître aucune critique sur l'armée (sauf de la part du député du parti Gallois). Gloire et efficacité se trouvent très souvent associés dans le même propos aux ouvriers de l'armement et à l'industrie britannique. Le contexte de guerre n'est pas étranger à cette vision de l'armée. Il y a en effet de nombreuses références dans des séances aux pertes du jour ou de la veille au cours d'opérations. Une formule rituelle revient très souvent pour encourager ou contraindre le ministre à adresser des louanges à tel ou tel régiment.

4. Le House of Commons Select Defence Committee

L'existence d'une commission de la Défense est plus ancienne que la mise en place des *Select Committees* en 1979. Auparavant, un sous-comité de la Défense était constitué au sein du Comité budgétaire (*Expenditure Committee*) et avait un champ de compétences exclusivement financier²¹⁹.

"Ce qui est intéressant dans le parlementarisme britannique, ce sont les *Select Committees*, qui viennent en plus des *Standing Committees*"²²⁰. Ce jugement d'un spécialiste français du système parlementaire britannique tout autant que des questions de défense traduit la complexité du système britannique, qui peut même fasciner. Le même spécialiste s'enthousiasme : "en général je n'irais pas jusqu'à dire que les Britanniques sont « exemplaires », mais disons que

²¹⁹ HYDER Masood, « Parliament and Defence Affairs: The Defence Sub-Committee of the Expenditure Committee », *Public Administration*, vol. 55, n° 1, 1977, p. 59-78.

²²⁰ Entretien Jean-Claude Sergeant.

seuls les Américains font aussi bien"²²¹. Ce jugement porté depuis la France tranche avec le sentiment d'un système imparfait ou incomplet qui transparait Outre-manche. Mais revenons au contenu de cette proposition initiale : la défense fait l'objet, depuis 1979, d'une commission permanente.

Le rôle principal de la commission est de contrôler (*scrutinize*) le travail du MoD et de vérifier l'efficacité des forces armées.²²² Outre que le « contrôle » se trouve être en même temps un genre et une espèce, cette distinction manque de précision. D'autres parlent de « niveaux de contrôle », comme David Elkāim, qui distingue entre un « suivi », et deux « contrôles », l'un « restreint » et l'autre « entier ». Outre le peu d'élégance des formules, elles manquent surtout de précision par rapport à l'activité parlementaire²²³. Nous pensons, à l'instar de Philippe Hayez, qu'il est plus indiqué de partir des catégories anglo-saxonnes d'*oversight* et d'*accountability* pour préciser ensuite cette division²²⁴. Ce qui revient génériquement à distinguer avant tout entre un contrôle a priori et un contrôle a posteriori.

En apparence, donc, la fonction de la commission est claire. Mais immédiatement pointe la question de la réalité, ou de l'effectivité de ce contrôle : "Est-ce que la commission parvient à remplir ce rôle ? Non, ils ne sont pas à la hauteur, moins bons qu'avant"²²⁵. Est-ce à dire que la commission ne remplirait pas son rôle ? Certainement pas. Ce qui se joue est, d'une part, un lien entre l'effectivité du contrôle et la question du consensus sur les questions de défense dans la vie politique et parlementaire britannique, d'autre part, comme le montre finement un observateur et expert auprès de la commission, le décalage entre la fonction formelle que reçoit la commission dans le dispositif parlementaire et tout un ensemble de fonctions informelles et coutumières de la commission dans le système politique et parlementaire. "Le rôle réel mais informel de la commission est de porter l'attention du public sur tel ou tel problème. La mission formelle de la commission est de reporter à la Chambre, pas au public"²²⁶. C'est dans cet espace que se joue le rôle réel de la commission. Et que se noue le débat sur son effectivité.

La principale fonction réelle de la commission semble donc d'atteindre si possible un consensus. Pourquoi ? Il n'y a pas de divisions partisans. C'est inutile, le gouvernement au pouvoir ne peut jamais "perdre" car il dispose toujours de la majorité à la Chambre. En outre, il y a une dimension patriotique sur les questions de défense²²⁷. "Les membres du DC sont bons, et bien entourés, mais sur le fond, la commission ne sert pas à grand chose"²²⁸. Bien sûr, le DC est un "*scrutiny committee*", mais il agit à l'intérieur du système politique, pas sur un mode antagoniste²²⁹. Le DC a de l'influence. Il contribue au "climat politique" autour des questions de défense. Il est très important auprès des militaires, des revues spécialisées de défense, etc. Et évidemment auprès des industries d'armement²³⁰. La commission peut être forte si elle le veut, mais elle désire être coopérative. Elle use de son pouvoir d'une manière très contrôlée ("*the members of the DC use that power in a very restrained way*"²³¹). Car, sur le long terme, en cas de conflit avec le MoD, ils seraient perdants de toute façon. "Le Président de la Commission recherche le consensus. Pour ma part, je pense qu'il y a trop de consensus"²³². Si la commission avait plus de contrôle sur la politique

²²¹ *Idem*.

²²² Entretien avec un Shadow Defence Minister et entretien avec un membre de la Commission sur la Défense Pour une définition de la notion de *scrutiny*, qui n'a pas de réel équivalent en français (ce qui vaut d'ailleurs pour une bonne partie du champ lexical du *contrôle*, qui est déjà partiellement un faux-ami, comme par exemple : *supervision*, *oversight* et *accountability* qui ne sont pas non plus aisément traduisibles), voir les développements de WEIR Stuart et BEETHAM David dans le chapitre qu'ils consacrent au contrôle parlementaire dans *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, 1999, pp. 405-408.

²²³ ELKĀIM David, *Les différents types de contrôle parlementaire du renseignement*, Note de réflexion n°3, CF2R, 2006 : « le suivi a posteriori des actions menées, sur la base de rapports périodiques fournis par les services au Parlement et faisant l'objet de débats généraux sur les résultats obtenus ; le contrôle restreint, qui correspond à un suivi approfondi : demandes de compléments d'informations, accès direct aux éléments des dossiers et possibilité d'auditionner les responsables des services ; le contrôle entier qui s'étend de l'élaboration du budget à la définition des objectifs fixés aux services de renseignement, sous la forme d'une discussion puis d'un vote pouvant déboucher sur la mise en cause de la responsabilité des chefs de services, voire du ministre compétent ».

²²⁴ Philippe Hayez, *Le Figaro*, 14/10/2007 : « la supervision (*oversight*) de l'activité de ces administrations très particulières, pour prévenir toute tentation de détournement des moyens spéciaux qui leur sont conférés. Il doit rechercher, ensuite, une transparence relative (*accountability*) de la part d'agences dont le secret marque l'action mais qui doivent apprendre elles aussi à rendre des comptes ».

²²⁵ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

²²⁶ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²²⁷ *Idem*.

²²⁸ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

²²⁹ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²³⁰ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

²³¹ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²³² Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

gouvernementale, cela entraînerait un vrai débat. Ce serait un changement plus vaste que la seule question de la commission²³³.

Mais indépendamment de ce débat, qui est plus un dialogue qu'une querelle au demeurant, ce sont surtout les fonctions implicites et informelles d'interface entre la défense et la société, ainsi que le rôle d'initiateur de politiques ou de préoccupations nouvelles qui sont à noter. Quand le Committee formule des recommandations, cela entraîne automatiquement une réponse des responsables et du ministre. C'est la notion du "response government". Alors certes à un certain degré, le Gouvernement élude. Mais on ne peut pas faire totalement l'impasse, à cause des journaux très impliqués sur les questions de défense, comme le Financial Times et le Daily Telegraph. La commission se distingue aussi par ses rapports, ses recommandations, et surtout ses auditions. On accède au verbatim de celles-ci. Et il contient des éléments essentiels pour nourrir la réflexion. Selon un observateur français, c'est aussi la vocation d'ouverture d'initiation qui est importante : "La Commission ouvre des pistes. C'est une expansion dans la diversité. Et pas seulement réactif à l'événement"²³⁴.

Le rôle de la commission pourrait évoluer dans l'espoir de résoudre ces discussions sur le rôle réel joué par la commission. Face à la dénonciation de faiblesse, parfois exprimée par des membres mêmes de la commission ("Nos rapports sont trop doux. C'est une "bulle de briefings" (*briefing bubble*) [...] Quand les choses vont mal, personne n'est ferme. Nous sommes faibles. Notre seul pouvoir est un pouvoir de mettre le ministère dans l'embarras. Nous n'avons sur le fond aucune influence réelle"²³⁵), certaines solutions pragmatiques sont proposées : s'il y avait un processus de "confirmation hearing" pour les nominations ministérielles, cela renforcerait le pouvoir de la commission²³⁶. Le rapport 2007 de la commission souligne les progrès réalisés dans l'information des nominations par le ministère de la Défense, et précise qu'il les a examinés, sans trouver de raisons d'aller à l'encontre des décisions de nominations. Mais le rapport ne réclame pas de droits au-delà de ce devoir d'information²³⁷. Pour le Président de la commission, le principal problème ne réside pas dans les moyens, mais le facteur temps. C'est le temps qui manque le plus, et qui est lié au fait que "les MPs ont trop de responsabilités. Dans les faits, il y a trop de commissions"²³⁸. Et même les plus critiques envisagent des marges d'amélioration : "Ce qui pourrait être changé pour renforcer la commission, c'est de choisir qui se présente devant la commission ; pouvoir aller sur le terrain de façon indépendante ; accepter les divisions entre nous plutôt que de rechercher le consensus. C'est très difficile quand le Président est consensuel"²³⁹. Ce qui frappe, c'est donc le contraste entre l'étonnement des français face à la complexité et l'efficacité du contrôle parlementaire au Royaume-Uni, et le regard très critique porté par les Britanniques eux-mêmes sur leur propre système.

La Chambre des Communes compte 44 *Select Committees* du type de celui sur la défense. Ces *departmental committees* ont la responsabilité de scruter et de contrôler l'action du ministère concerné²⁴⁰. A ceux-là, il faut ajouter 5 *Joint Select Committees* (communs avec les Lords). Il faut aussi mentionner 20 *Public Bills Committees* (dont l'ancien nom, encore couramment usité, était les *Standing Committees*)²⁴¹. Le nombre n'est pas fixé par la Constitution. Le principe des *Select Committees* étant de répondre aux départements ministériels, ils évoluent en fonction de l'organisation du Gouvernement (qui est très stable au demeurant). En revanche, par définition, le nombre de *Public Bills Committees* varie selon l'activité législative année par année. Il y a encore 4 *General Committees* et 16 commissions non conventionnelles, dont le *Intelligence and Security Committee* qui est pertinent pour cette étude.

²³³ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²³⁴ Entretien Jean-Claude Sergeant pour cette citation et l'ensemble des informations du paragraphe.

²³⁵ Entretien un membre de la Commission sur la Défense En dépit de son ton virulent, ce propos rejoint la thèse générale de SHEPARD Mark "Parliamentary Scrutiny and Oversight of the British 'War on Terror': From Accretion of Executive Power and Evasion of Scrutiny to Embarrassment and Concessions", in *The Journal of Legislative Studies*, June 2009.

²³⁶ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²³⁷ HOUSE of COMMONS Defence Committee, *The Work of the Committee in 2007(HC 274)*, London, The Stationery Office Limited, 2008, p. 15.

²³⁸ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense. On peut noter d'emblée ici que cet argument va à l'encontre de l'idée, évoquée plus loin, d'augmenter le nombre de membres des commissions pour les renforcer. Selon le point de vue développé ici, au contraire de résoudre le problème de la faiblesse des commissions, une telle mesure l'aggraverait.

²³⁹ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

²⁴⁰ LONGLEY Lawrence et DAVIDSON Richard, *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Routledge, 1998.

²⁴¹ A.W. BRADLEY & K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, 14th edition, Updating supplement, p. 10.

La Commission sur la défense compte 14 MPs. Le nombre de MPs de la *House of Commons* est actuellement de 646 parlementaires. Elle fait partie des quatre commissions, avec le *Home Affairs Committee*, le *Justice Committee* et le *Foreign Affairs Committee*, à être passée de 11 à 14 membres, 11 étant le nombre usuel de membres d'une commission, lors de la réforme des commissions de 2005 (la seule réduction de membres fut le *Food and Rural Affairs Committee*, qui lui a été ramené de 17 à 14 membres lors de cette réforme, et il faut mentionner le *Northern Ireland Affairs Committee*, qui comporte 13 membres²⁴²). Cette augmentation a été présentée comme un signal pour les commissions devant être mieux dotées et renforcées face aux enjeux représentés par les ministères correspondants, et face à la technicité des dossiers. Cette approche est assez unanimement contestée tant par les observateurs que par les parlementaires. L'un de ces derniers explique, assez brutalement : "Le DC comprend suffisamment de membres. De toute façon, c'est frustrant car les membres ne font rien"²⁴³. Plus mesuré, un observateur privilégié, expert auprès de la commission, suggère que plutôt que d'augmenter le nombre de MPs dans la commission, il vaudrait mieux les y maintenir plus longtemps²⁴⁴. L'argument qui sous-tend ces doutes sur l'intérêt d'augmenter le nombre de membres des commissions renvoie au développement ci-dessous, lorsque nous étudions le *staff* de la commission : c'est la taille et les moyens dont disposeraient les équipes autour des parlementaires plutôt que leur nombre, qui serait le facteur déterminant de renforcement des commissions, de ce point de vue.

Par définition, les *Select Committees* sont déterminés par un domaine de compétence et un seul. Nous avons montré plus haut la naissance de ces commissions en 1979 et le sens politique qui leur a été attribué : être un organe parlementaire placé face à un ministère. On peut voir le respect scrupuleux de ce principe de spécialisation dans une démarche récente engagée par le Président de la Commission sur la défense. Le *Defence Intelligence Staff* et un service de renseignement interne au MoD et chargé du traitement et de l'analyse de tout le renseignement extérieur, stratégique et militaire du Royaume-Uni. Très peu connu, en comparaison des MI5 ou MI6, et même beaucoup moins que le GCHQ, il est néanmoins absolument central dans le dispositif national de renseignement (*National Intelligence Machinery*), puisque c'est lui qui "traite" l'information avant qu'elle "monte" pour être évaluée à haut niveau au sein des divers comités du *Joint Intelligence Committee*. De par cette centralité, M. Arbutnot considère que le DIS n'est pas tant un organe du MoD qu'un élément central du dispositif de renseignement national. Il a donc proposé récemment, par lettre, au Président du *Intelligence and Security Committee*, de transférer à ce dernier l'activité de contrôle du DIS et d'en dessaisir de façon autonome sa commission, de telle sorte que le DIS "*doesn't fall between two stools*"²⁴⁵. Le MoD refusa cet arrangement, mais les deux commissions l'ont ignoré et instauré ce mode de fonctionnement malgré tout. Ce qui témoigne cette fois de la réelle autonomie tout de même du champ parlementaire.

Les Commissions ont la possibilité de créer des sous-comités, soit pour traiter un problème ponctuel, soit pour suivre un aspect particulier de l'action du ministère. Les rapports du sous-comité doivent être approuvés par la Commission mère. Le Comité de Liaison est composé des Présidents de chaque Commission. Son rôle est de déterminer quels seront les rapports débattus à la Chambre, d'approuver les dépenses pour les visites à l'étranger, et de faire des propositions sur toute question intéressant le bon fonctionnement des Commissions. Depuis avril 2002, le Premier ministre se présente deux fois par an devant le Comité de Liaison pour débattre des « questions nationales et internationales ». Mais dans les faits, il n'existe pas de sous-commissions. Ce système prévalait avant la réforme de 1979 au sein des commissions plus vastes. Le système articulante *Select Committees* et *Public Bills Committees* a été conçu entre autre pour éviter précisément ce mécanisme de subcommittees. Il n'y a pas non plus, dans le cas précis de la commission sur la défense, de sous-commission informelle au sens de groupes de travail constitués. Le travail de la commission est collectif et collégial. Les staffers eux-mêmes ne sont pas spécialisés sur une tâche en particulier.

Les membres sont répartis en proportion de leur force politique au sein de l'assemblée. Les Conservateurs ont 4 sièges (et la Présidence). Le Labour a 8 sièges. Les Libéraux Démocrates ont 2 sièges. Les propositions de nomination dans

²⁴² BARNETT Hilaire, *op. cit.* note 25 p. 392.

²⁴³ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

²⁴⁴ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²⁴⁵ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense.

une Commission permanente sont du ressort du Comité de sélection (*Committee of Selection*)²⁴⁶. En pratique, le Comité de sélection est particulièrement influencé par les *Whips* et nomme les membres des Commissions en suivant la liste de proposition fournie par les *Whips*. Pour l'instant encore, puisque c'est un sujet très débattu à l'heure actuelle, pour comprendre les nominations dans la commission, "ce qu'il faut étudier en détail, c'est le rôle des *Whips*"²⁴⁷. C'est le chef de file, littéralement « le chef de meute », du Parti qui est chargé de veiller et de faire respecter la discipline au sein du groupe parlementaire, en particulier la discipline partisane lors des votes. Il est désigné par le leader du parti chez les conservateurs, et élu par les parlementaires dans le cas du parti travailliste.

Chaque parti a ses propres méthodes pour désigner les membres des Commissions, mais dans tous les cas, le *Whip* joue un rôle absolument central²⁴⁸. Cette mainmise du *Whip* sur le processus de nomination fait l'objet de critiques récurrentes, notamment de la part du Comité de liaison qui a entrepris deux tentatives de réformes en 2000 et 2001²⁴⁹. Certaines ont trait à des problèmes de fonctionnement (délai de mise en place des Commissions, problème de remplacement des membres). Plus fondamentalement, « c'est une mauvaise chose que les responsables du parti exercent en réalité un contrôle sur la sélection pour la nomination dans les commissions ». Il est indéniable que des candidats ont été tenus à l'écart, voire retirés de certaines commissions en fonction de leur opinion, ou de leur posture trop critique, que ce soit de la part de la majorité et de l'opposition.

Mais les propositions qui visaient notamment à soustraire le processus de nomination de la mainmise des *Whips* ont systématiquement été rejetées par le gouvernement. Le débat est tendu et permanent. Pour certains, il conviendrait mieux que les membres de la commission puissent être choisis par le Président²⁵⁰. Pour la majorité des analystes sur la probable réforme des commissions, le plus vraisemblable est que l'on reviendra à l'esprit des recommandations de la commission de 1976, et que ce sera une commission dédiée qui nommera les membres des différentes commissions permanentes et "départementales"²⁵¹. Un expert extérieur confirme que cette réforme serait essentielle pour restaurer la crédibilité, et donc la puissance, des commissions²⁵².

Pour la possibilité de quitter la commission, le système est complexe : "Un *Select committee* est institué et composé de *backbenchers* pour la durée d'une législature complète."²⁵³ Pour autant, il n'y a pas de réel mandat unique pour la législature au sens propre. Un MP peut démissionner d'une commission, candidater pour une autre, ou être déplacé d'une commission à une autre par les *Whips* en cours de législature. Démissionner avant le terme d'une législature sans motif est mal perçu. L'usage est d'attendre la fin de la législature pour le faire. Le principal motif et le plus légitime pour quitter une commission est d'être appelé à des responsabilités gouvernementales. Par ailleurs, les porte-paroles des partis ne sont pas autorisés à être membre d'une commission²⁵⁴.

Dans l'ensemble, le fait de siéger à la Commission semble assez recherché et valorisé chez les MPs. D'après son Président, "c'est une commission appréciée, et il y a plus de gens qui veulent y entrer que de places"²⁵⁵. Au début des années 1990, lorsque deux postes se libèrent à la commission de la Défense, on dénombre plus de 80 postulants²⁵⁶. Ceci étant, en dépit de nos efforts répétés au cours des entretiens pour élucider les motifs de cette valorisation, nous devons admettre que nous n'avons pas eu *in fine* d'explication très claire ou très convaincante de ce phénomène, pourtant unanimement reconnu par les interviewés. Voici quelques arguments fournis. Les uns renvoient au caractère exotique et attirant de la défense : ce qui est intéressant pour les MPs, ce sont les visites. Ils sont invités par les Forces

²⁴⁶ KELLY Richard, *Nominations to Select Committees*, House of Commons, Standard Note, SN/PC/3719, 2005.

²⁴⁷ Entretien Jean-Claude Sergeant.

²⁴⁸ BLACKBURN Robert et KENNON Andrew, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, 2nd edition, 2003.

²⁴⁹ Liaison Committee, *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*, 3 March 2001, HC 300 1999-2000.

²⁵⁰ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²⁵¹ En ce sens, le parlementarisme semble toujours dominé par des "party constraints", selon la formule de Stuart Weir et David Beetham dans le chapitre qu'ils consacrent au contrôle parlementaire dans *Political Power and Democratic Control in Britain, op. cit.*, pp. 370 & sq. La formule n'est pas à entendre comme une contrainte "partisane" mais comme l'impossibilité dans le système britannique de s'autonomiser des médiations par les partis dans leur ensemble et en tant qu'institutions.

²⁵² Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense.

²⁵³ ALDER John, *Constitutional and administrative law*, Palgrave Macmillan, 2009, 7th edition, p. 254 (la traduction est de nous).

²⁵⁴ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

²⁵⁵ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense.

²⁵⁶ NORTON Philip, « Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 143-62.

Armées, et elles semblent très efficaces en termes de relations publiques ("*The Armed Forces are so good at it*"²⁵⁷). D'autres témoignent d'une volonté d'engagement : "Je voulais cette place dans la commission pour pouvoir influencer sur les opérations en Irak, puis maintenant en Afghanistan. Ce sont les *Whips* qui accordent la place *in fine*"²⁵⁸. Et c'est donc peut-être l'argument "patriotique" qui est le plus pertinent : les MPs sont volontaires pour être dans la commission, car il y a au Royaume-Uni un goût pour les questions de défense. "Ils sont en revanche peu impliqués dans les questions de *procurements*"²⁵⁹.

Tous reconnaissent ou posent que les motivations localistes, notamment liées à la présence de troupes ou d'industries dans les circonscriptions, sont marginales : "Ma circonscription n'a pas de rapports directs avec des troupes ou des industries de défense. Mais pour certains des membres, cela compte, comme par exemple Ms Gilroy. Là c'est un élément clef"²⁶⁰. Le Président de la commission explique lui aussi que c'est un facteur existant, mais marginal. Il cite trois cas seulement : Linda Gilroy effectivement avec de nombreux dossiers navals à Plymouth notamment, John Smith qui a des bases d'entraînement, et lui-même, qui a des intérêts locaux liées aux hélicoptères Chinook²⁶¹. On peut encore citer M. Brian Jenkin comme MP ayant des "*constituency reasons*" d'être dans la commission²⁶².

La commission n'est ni particulièrement composée de juniors, ni spécifiquement de seniors. Les facteurs âge, ancienneté ou expérience ne semblent pas pertinents. Un observateur extérieur, occasionnellement expert auprès de la commission, pense plutôt que le critère pertinent est celui du rapport *frontbenchers/backbenchers*. Dans un propos assez corrosif, il explique "la qualité de ses membres est déterminante pour celle de la commission". Or, les meilleurs MPs vont au gouvernement. Il y a des périodes, mais à l'heure actuelle, on a le sentiment que les membres de la commission sont présents car ils n'avaient pas les moyens d'être des *frontbenchers*²⁶³. Il y a des phénomènes de longévité, à l'instar de Bruce George (cf. plus bas), mais d'après les indications recueillies lors des entretiens, on compte peu de retours à la commission après l'avoir quittée. Elle est un point de passage, pas un point de retour. Il y aurait plutôt des migrations naturelles, des "filières", depuis ou vers les commissions connexes (Commission sur les exportations, *Foreign Affairs*, *Justice Committees*). En outre, comme le remarque un observateur privilégié, la situation est différente au Royaume-Uni de ce qu'elle peut être aux USA : si le membre d'une commission ne souffre pas de problème de notoriété et qu'il est compétent, il va dans le gouvernement. Bruce George n'a jamais servi dans le gouvernement, ce qui fait de lui un genre de *congressman* à l'américaine²⁶⁴.

Le Président est nommé au même moment, et selon la même procédure que les autres membres de la commission. Il n'a pas d'antériorité, ni son mot à dire sur les personnes qui vont l'entourer. Les *Whips* de chaque parti désignent leurs membres. Il y a, en même temps, une négociation politique informelle entre eux sur qui sera proposé comme Président, entre la majorité et l'opposition. "Une fois qu'un accord a été trouvé (sur qui présidera), c'est aux membres de la commission, avec "l'avis" des *Whips*, d'élire formellement le Président"²⁶⁵. En revanche, James Arbuthnot, en étant nommé Président, a rompu une tradition²⁶⁶. Ce fut un geste fort face à la contestation exprimée lors de l'intervention en Irak de 2003 de nommer un conservateur à la tête de la Commission. Ceci étant, il semble que ce soit surtout un effet du principe de consensus qui ait été affirmé. Nommer M. Arbuthnot d'emblé est d'exclure l'oversight de la défense de toute politisation de ces questions. Ce devrait être une élection suite à la réforme constitutionnelle. Mais il est probable que cela n'entraînerait pas de changement majeur. Car l'ensemble du système repose sur le compromis des forces politiques, un compromis toujours providentiel et toujours réalisé. Par exemple, sur le programme Trident, la dissuasion, les positions s'équilibrent. Le principe de consensus, qui a prévalu à la nomination

²⁵⁷ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²⁵⁸ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

²⁵⁹ Entretien Jean-Claude Sergeant.

²⁶⁰ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

²⁶¹ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense.

²⁶² Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense.

²⁶³ Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense. Littéralement, *frontbenchers* et *backbenchers* sont ceux qui, dans les écoles, se plaçaient sur les bancs du devant ou au contraire au fond de la classe. Les *frontbenchers* sont les MPs en "première ligne", c'est à dire ceux qui sont chargés par leurs groupes parlementaires d'assumer des responsabilités fonctionnelles. Les *backbenchers*, par opposition, sont les MPs qui n'ont pas de responsabilité ou de fonction particulières, mais qui de ce fait sont le plus conformes à l'esprit de ce qu'est censé être un parlementaire britannique : un citoyen comme les autres représentant la raison commune et la volonté générale.

²⁶⁴ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²⁶⁵ Hilaire Barnett, *op. cit.* p. 393 (la traduction est de nous).

²⁶⁶ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

d'un conservateur à la Présidence, est d'ailleurs parfois déroutant : "A propos de James Arbuthnot : il fait un bon travail en tant que Président de la Commission. Son rôle n'est pas d'enquêter, mais plutôt de faire fonctionner le DC. On ne dirait d'ailleurs pas qu'il est Conservateur tant son attitude est constructive"²⁶⁷.

La Commission a le choix de plusieurs méthodes de travail pour assumer ces missions, qui peuvent varier en fonction du dossier traité :

- Une enquête approfondie reposant sur des contributions écrites et des auditions conduisant à la publication d'un rapport ;
- Une séance spécifique pour concentrer l'attention sur un dossier ;
- Des séminaires informels avec des experts ;
- Des visites sur le terrain ;
- Des voyages d'études à l'étranger ;
- Questions écrites ;
- Examiner les projets de lois.

En général, une enquête parlementaire se déroule de la façon suivante. La Commission choisit les sujets sur lesquels elle va travailler et rendre public. Des contributions écrites (*written evidence*) sont sollicitées. Généralement, le ministère remet un mémorandum détaillé sur le sujet examiné. Chaque citoyen, expert, groupe de pression, association peut fournir une contribution écrite à la Commission. Les contributions les plus importantes sont rendues publiques. Il n'est pas rare que les Commissions, notamment de la Défense, se plaignent du manque d'informations fournies par le ministère et dénoncent une rétention d'information. Des auditions sont organisées pour entendre des experts, des responsables du ministère, des représentants d'association. Ces auditions sont publiques, sauf lorsque des informations sensibles sont à l'ordre du jour, en particulier concernant les affaires militaires. Dans ce cas, l'audition peut avoir lieu à huis clos. Lorsque le ministre est entendu, son audition est rendue publique sur le site internet de la Commission.

La Commission ne peut contraindre un ministre à être entendu, mais il est rare que les membres du gouvernement refusent une audition. Le cas échéant, des visites de sites sont organisées. Le projet de rapport est préparé, sous la responsabilité du Chairman, par le personnel administratif de la Commission. Le rapport fait l'objet d'une discussion en Commission, et de plusieurs navettes informelles entre les membres et le staff. En cas de désaccords sur certains points, un vote est organisé sur des amendements. Le résultat de ces votes est publié dans les annexes du rapport. Le Gouvernement a l'obligation de répondre dans un délai de 60 jours. La réponse du gouvernement peut prendre la forme d'un mémorandum qui est alors publié par la Commission en tant que Special report, ou elle peut donner lieu à la publication d'un livre blanc (*White Paper*) par le Gouvernement. Certains des rapports de Commissions donnent lieu à un débat lors de séances particulières de la session parlementaire. La Commission soumet sa proposition de débat au Comité de liaison (*Liaison Committee*) qui décide quels sont les rapports qui feront l'objet d'un débat en session en fonction des créneaux disponibles. Nous précisons maintenant ces différentes étapes du processus.

Le travail de la commission étant presque exclusivement public, il n'y a pas de principe du *dissent*, puisque les auditions font l'objet d'un verbatim intégral. En outre, on l'a compris, le principe directeur du travail de la commission étant la recherche du consensus le plus possible, cela serait incohérent de privilégier l'expression des opinions dissidentes, notamment dans les rapports.

Un cas particulier est intéressant à observer : le lien entre les membres de l'opposition au sein de la commission et les *Shadow ministers* chargés d'incarner la contestation de la politique gouvernementale. On le voit alors, la collégialité de l'organe-commission prime radicalement sur les divisions partisans. Un MP privilégie son appartenance à la

²⁶⁷ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

commission sur son appartenance partisane sur les questions de défense. C'est ce dont témoigne incidemment l'un des *Shadow ministers for defence* de l'actuelle législature : "Nos relations avec Mike Hancock et Mr Younger-Ross sont plutôt informelles. Ils ne représentent pas le parti, mais siègent en tant que membres du parti. Ils ne sont pas porte-paroles du parti. Le DC est un organe collectif, soumis à la collégialité et à une certaine confidentialité. Nous suivons l'agenda du DC, et il y a un dialogue informel. Nous n'avons aucun contrôle sur le DC ou nos membres dans le DC. Nous observons et essayons de comprendre. Ils aiment savoir ce que je pense de telle ou telle question, et c'est vrai dans l'autre sens"²⁶⁸.

La commission contrôle son agenda : elle est caractérisée par la liberté d'agenda. Certes, les MPs sont réactifs à l'agenda du MoD, mais ils examinent ce qu'ils souhaitent. Ceci est confirmé par le Président de la Commission lui-même, qui explique que l'agenda "leur appartient totalement"²⁶⁹. Un cas typique de rôle du *Committee* fut les questions d'équipement, et le problème de l'*overstretch*. La commission a montré sa capacité de se saisir de ce problème, d'être dans l'initiative. Le *Select Committee* a fait venir qui il souhaitait. Y compris des industriels et des universitaires²⁷⁰.

Si d'aucuns reconnaissent qu'il faudrait que le DC soit mieux informé, les avis sur le manque d'information sont sensiblement différents : soit la commission manque de moyens et se trouve trop sous contrôle du Ministère pour son approvisionnement²⁷¹, soit au contraire, "la commission pourrait être forte à l'occasion, mais elle est le plus souvent "faible" par sa propre attitude. Le Ministre et les militaires sont inquiets devant la commission car ils ne veulent pas être embarrassés. Mais depuis 12 ou 13 ans, la commission n'est pas dans une posture d'enquête (ou "inquisitoriale"). La commission n'a jamais été vraiment "inquisitoriale". Quelques Présidents l'ont été. John Guilbert dans les années 80, à l'occasion de la guerre des Malouines. Il était juriste. Crispin Blunt aussi, un ex-Ministre de la Défense dans la commission actuelle, Mike Hancock, qui a des bases navales dans sa circonscription, peut être très spécifique dans certaines de ses questions²⁷². C'est donc surtout l'attitude des parlementaires, plus que les moyens, qui sont la variable déterminante pour l'accès à l'information, dans cette perspective.

L'activité des auditions est au cœur du travail de la commission. Elle a un pouvoir de convocation des ministres, des hauts fonctionnaires, des militaires et de tout expert extérieur qu'elle souhaite. Ils peuvent faire venir ceux qu'ils veulent, et personne ne se dérobe. C'est un grand pouvoir d'initiative, qui est peu commun. Les convocations de ministres, militaires et hauts fonctionnaires ont lieu en préparation des rapports que publie la commission. D'autre part, les ministres sont tenus de répondre aux rapports. La réponse doit être écrite, mais souvent, elle est accompagnée d'une comparution devant la commission. Selon un observateur expert occasionnel auprès de la commission, les auditions, *oral evidence* sont inhérentes et indispensables au travail de la commission, sinon les rapports qu'elle élabore seraient vidés de leur substance²⁷³.

Ce qui est particulier, en revanche, et qui témoigne des équilibres fragiles qui caractérisent ce système, c'est que les convocations ne peuvent pas être nominatives. Elles désignent une fonction ou une responsabilité. Ainsi, il est possible pour le Ministère de décider qui il envoie répondre à la convocation, en elle-même impérative, de la commission²⁷⁴. Cela donne un peu de souplesse et quelques marges de manœuvre au gouvernement, pour se soustraire à certaines questions, éventuellement, en envoyant répondre une personne qui ne soit pas réellement capable de répondre aux questions. Ce système est très particulier et très politique.

La quasi-totalité des auditions sont publiques et publiées. Il est possible de faire des auditions à huis clos à la demande d'une des parties. Mais ce fonctionnement est très rare. Il concerne des questions de sécurité, qui sont peu dans le champ d'investigation de la commission, qui ne contrôle ni les opérations militaires en cours, ni les questions de

²⁶⁸ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

²⁶⁹ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense.

²⁷⁰ Entretien Jean-Claude Sergeant.

²⁷¹ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

²⁷² Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

²⁷³ Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense.

²⁷⁴ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense.

renseignement. Le seul cas qui se soit présenté depuis la Présidence de M. Arbuthnot a concerné la prise d'otages de marins et de forces spéciales britanniques par l'armée iranienne (mars 2007)²⁷⁵. En revanche, il est possible, par des contacts informels, de se mettre d'accord entre la commission et le ministère sur les questions qui seront abordées²⁷⁶. De même, pour le suivi des opérations en temps réel, on privilégiera des rencontres privées (*private sessions*) en temps réel à des auditions publiques. Mais ces *private sessions* ne sont autorisées qu'avec les membres du gouvernement, et pour des questions de politique gouvernementale en cours. Il y a donc un fort champ de l'informel autour des procédures formelles de la commission. Le témoignage du Président de la commission est édifiant : en tant que Minister of State au MoD, il dit qu'il préparait les *oral questions on the floor* quelques minutes avant les sessions quand lui et ses équipiers pouvaient bloquer jusqu'à trois jours entiers à préparer une audition devant la commission²⁷⁷.

Chaque Commission dispose d'une équipe administrative, le staff qui comprend entre trois et six membres provenant du personnel permanent du Parlement. Ces fonctionnaires sont neutres politiquement²⁷⁸. Le staff est dirigé par le *Clerk of the Committee*, qui dispose souvent d'un adjoint *the second Clerk*, d'au moins un spécialiste de la politique couverte, d'un assistant et d'un secrétaire²⁷⁹. L'activité principale du staff, organisé autour du *Clerk of the Select Committee*, est de produire des rapports. Selon un expert extérieur, la quasi-totalité des rapports sont rédigés par le *Clerk* lui-même (Mike Hennessy) et par le Directeur du RUSI (Professor Michael Clarke). "La plupart du travail d'expertise se fait au sein même du staff du DC. Ils travaillent dur (*work hard*) et Mike Hennessy produit beaucoup"²⁸⁰.

Le prochain grand chantier en termes de production d'un rapport tourne autour de la *National Security Strategy for the UK*. Whitehall a prévu de publier un rapport en 2009 faisant suite au premier rapport de ce genre (2008). De son côté, la commission avait l'intention de produire un rapport un peu équivalent. Finalement, c'est un *Joint committee Foreign Affairs/Defence/Home affairs* qui produira un rapport après l'été 2009.

Concernant le mode concret de production des rapports, pour le rapport annuel sur l'activité du MoD, la commission organise deux à trois *evidence sessions* en amont de la préparation du rapport. Il peut y avoir des pressions sur la divulgation d'informations au cas par cas. Et il y a des *private sessions*, mais elles portent quasi-exclusivement sur les questions d'équipement et sur les conditions d'entraînement et de formation des troupes. En général, on peut dire que les 2/3 des informations dont dispose la commission sont rendues publiques par elle. Il y a des discussions politiques sur ce qui devrait être fait ou changé dans le MoD. Et il y a aussi des influences politiques informelles. Les membres de la commission appartenant au Labour sont en contact avec le MoD pour des stratégies croisées d'influence. Certains MPs développent aussi leur propre expertise. Ainsi, par exemple, Bernard Jenkin, conservateur, a ses propres staffers sur les questions de défense. Mais le staff de la commission n'est pas en contact direct avec eux. Enfin, les industriels sont très présents, au travers des lobbies : "Ils viennent défendre leurs intérêts auprès de nous. Nous représentons pour eux une plateforme d'influence, voire de décision".

Sur le travail concret du staff de la commission, les entretiens hebdomadaires "*weekly meetings*" nécessaires à la production des documents représentent 35 à 40 % du temps de travail du staff. L'équipe est composée de sept staffers. 70% du temps de travail est consacré à la rédaction de rapports spécifiques. Les contacts avec le MoD sont quotidiens, notamment pour décider et organiser qui vient à la commission pour être auditionné, qui est invité en visite au sein du MoD ou des Forces Armées, et qui contrôle les affaires hors du territoire national (*overseas business*). Chaque année, deux membres du staff vont sur le terrain, sur les théâtres d'opération. La composition du staff est passée depuis 2005 de 8 personnes à 7. Cette décision est du ressort du *Chief Executive of the House*, en accord avec le *Liaison Committee for Administration*. Le staff est donc composé ainsi à l'heure actuelle, ce qui est assez conforme à

²⁷⁵ *Idem*.

²⁷⁶ *Idem*.

²⁷⁷ Entretien avec le Président de la Commission sur la Défense Il reconnaissait aussi à ce moment de l'entretien l'étrangeté d'avoir à investiguer aujourd'hui des politiques qu'il a lui-même initiées à l'époque.

²⁷⁸ Entretien avec le Clerk de la Commission. Sauf indication contraire, l'ensemble des citations de cette section consacrée au staff de la commission sont celles du Clerk.

²⁷⁹ House of Commons Information Service, *Departmental Select Committees*, Factsheet P2 Procedure Series, Londres, House of Commons, 2007.

²⁸⁰ Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense.

la configuration habituelle de cette équipe : le *Clerk* lui-même, un *Second Clerk*, qui est très jeune (24 ans), une personne issue du National Audit Office (NAO), deux chercheurs spécialistes des questions de défense, un enquêteur (inquiry manager) sans aucun background militaire, d'un secrétaire. A cela s'ajoutent, sans faire partie du staff au sens strict, des conseillers militaires permanents (souvent ex-Amiral ou Air Marshall). Ce sont les militaires qui assurent le plus souvent la mémoire et même continuité de l'équipe. Et il y a un relatif *turn-over* dans le staff. Est-ce un problème ? "Oui et non, car si les gens restent trop longtemps, ils deviennent une pièce à part entière du système, et ne sont plus à même d'apporter des idées nouvelles".

Ce resserrement est somme toute assez spécifique à la commission de la défense. Car à la connaissance du *Clerk*, l'expertise est nettement plus ouverte au *Foreign Affairs Committee*. Enfin, en termes programmatique : "Ce qui pourrait être amélioré : un staff de la commission plus étoffé, doté de plus de moyens matériels d'investigation"²⁸¹. Point de vue corroboré par les analystes extérieurs : "Faut-il augmenter le nombre de membres de la commission ? Non. Faut-il augmenter le nombre de staffers ? Oui. Il faut faire l'inverse de ce qui se passe depuis 2005"²⁸².

5. Usage et abus de la prérogative royale : l'emploi de la force hors de contrôle du Parlement

La Chambre des Communes n'a aucune prérogative pour autoriser ou empêcher le déploiement de troupes à l'étranger. Le 18 mars 2003, un vote de la Chambre des Communes a apporté « son soutien à la décision du gouvernement de sa Majesté que le Royaume-Uni devait employer tous les moyens nécessaires pour assurer le désarmement des armes de destruction massive iraqiennes »²⁸³. Mais ce vote était facultatif et à la discrétion du Premier ministre qui aurait pu passer outre en cas de vote négatif, même si le coût politique aurait sans conteste été extrêmement élevé.

Le Parlement semble donc ne jouer que très imparfaitement son rôle d'arène pour le débat public. L'invasion de l'Irak fait figure d'exception dans l'histoire contemporaine britannique. Les préférences du gouvernement l'emportent certes, mais après des débats vigoureux, une fronde sans précédent sur une question de politique étrangère au sein de la majorité du Labour. En règle générale, la décision de déployer des forces à l'étranger, et donc de risquer la vie des soldats, est prise par le Premier ministre, quelques conseillers et les membres les plus fiables du gouvernement, et simplement annoncé au Parlement. « Il est impossible de soutenir, par exemple, que le déploiement des forces en Afghanistan à l'automne 2001 ait été adéquatement débattu à la Chambre »²⁸⁴.

En dépit du « traumatisme » que constitue la décision de se joindre à l'action américaine en Irak, en dépit des débats très intenses sur la pérennité de la prérogative royale, le processus décisionnel britannique n'a pas été amendé pour l'instant. Deux tentatives de propositions de loi par des membres de la chambre des Communes ont été déposées pour modifier l'équilibre des pouvoirs au profit du Parlement. Notamment, *The Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill* soutenue par Clare Short²⁸⁵, ancien Secrétaire d'Etat au Développement International proposait deux solutions : une approbation préalable ou une approbation rétrospective en cas de décision d'urgence²⁸⁶. Ce processus s'appuyait sur les conclusions du Public Administration Select Committee (PASC) qui portait sur l'encadrement et la révision de la prérogative royale prise dans son ensemble, et non dans son seul volet militaire et affaires étrangères²⁸⁷. En réponse au PASC, le Premier ministre avait répondu concernant les décisions d'envoi des troupes : « la conception du Gouvernement est que l'approche pragmatique [demeure] l'approche la plus efficace »²⁸⁸. Dans une réponse écrite, le Premier ministre soulignait : « le Gouvernement reconnaît le souci du Parlement de contrôler (scrutiny) les décisions de déployer nos forces armées et a démontré qu'il

²⁸¹ Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense.

²⁸² Entretien Jean-Claude Sergeant.

²⁸³ *Hansard* (House of Commons Debates), Vol. 401, 18 March 2003: Column 911.

²⁸⁴ HOPKINSON William, « The Making of British Defence Policy », *RUSI Journal*, October 2000, p. 7.

²⁸⁵ SHORT Clare, *An Honourable Deception? New Labour, Iraq and the Misuse of Power*, London, The Free Press, 2004.

²⁸⁶ TAYLOR Claire, *Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill. Bill of 2005-06, Research Paper 05/56*, London, House of Commons, 2005.

²⁸⁷ House of Commons, Public Administration Select Committee, Fourth Report of the Session 2003-2004, *Taming the Prerogative: strengthening ministerial accountability to Parliament (HC 422)*, 2004.

²⁸⁸ *Ibid.* "Government response to the House of Commons, Public Administration Select Committee, Fourth Report of the Session 2003-2004, *Taming the Prerogative: strengthening ministerial accountability to Parliament (HC 422)*, 2004.

fournissait des occasions de débats lorsque cela se produit. L'obligation formelle de consulter le Parlement est, par conséquent, superflue et pourrait porter préjudice à la capacité du Gouvernement d'entreprendre une action rapide pour défendre notre sécurité nationale quand les circonstances l'exigent »²⁸⁹.

En 2006, la commission des affaires constitutionnelles (Select Committee on the Constitution) de la chambre des Lords publie un rapport sur la responsabilité du Parlement dans l'emploi des forces armées et l'évolution de son rôle. Le rapport détaille les arguments en faveur d'une implication plus grande du Parlement (légitimité, accountability, amélioration du processus décisionnel, impact sur le moral des armées) et les arguments qui plaident contre l'accroissement des pouvoirs du Parlement (affaiblissement de l'efficacité opérationnelle, problème dans les coalitions, préservation de la capacité et de la responsabilité d'agir de l'exécutif, les difficultés pour assurer l'information préalable du Parlement sans révéler des données qui doivent rester confidentiels, le risque d'affaiblir le moral des troupes). Le rapport conclut que l'exercice de la prérogative royale par le Gouvernement pour user de la force militaire à l'étranger est dépassé et propose de rééquilibrer les responsabilités entre le Gouvernement et le Parlement, mais sans proposer de solutions concrètes. Il recommande qu'une « convention parlementaire » détermine le rôle que le Parlement peut jouer dans les décisions d'emploi des forces armées, en vertu de laquelle le Gouvernement devrait rechercher l'approbation du Parlement, soit préalable sur un texte précisant les objectifs, le fondement légal, la durée prévisible de l'opération, soit une approbation postérieure en cas de situation d'urgence. L'approbation devrait être renouvelée si les objectifs de la mission se trouvent sérieusement modifiés²⁹⁰.

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. *Les guerres de Blair, Ce n'était pas en notre nom*²⁹¹, 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.

6. Contrôle des services de renseignement

La situation britannique en matière de contrôle des activités de renseignement est très particulière. Elle peut à bon droit paraître, non pas ambiguë, mais ambivalente. En effet, par un côté, le régime britannique porte une attention soutenue à la question de la *political accountability*, des structures de renseignement et de sécurité depuis le milieu des années 1980 et la succession de scandales de grande ampleur²⁹². Par un autre côté, le dispositif qui s'est institutionnalisé à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt dix, ne correspond pas du tout à l'esprit du parlementarisme britannique, du moins tel qu'il est affiché, et ne correspond pas non plus aux objectifs qui étaient affichés lors de la "légalisation des services" et de la mise en place d'un dispositif de contrôle. *In fine*, il semble que le Parlement n'est pas placé au cœur du dispositif de contrôle, quand bien même, il n'en est pas totalement exclu au travers de l'institution du *Intelligence and Security Committee*.

Avant toute chose, il convient de remarquer le très faible volume du corpus académique sur cette question, ainsi que la rareté des sources primaires disponibles sur ces questions²⁹³. David Elkaïm a raison de remarquer qu'il existe trois systèmes différents de contrôle, c'est-à-dire de type judiciaire, parlementaire, ou par médiation : « le type de contrôle est déterminé par les traditions juridiques de l'Etat, son système politique et des facteurs historiques. Ainsi, les pays de *Common Law* (Royaume-Uni, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie) favorisent l'aspect judiciaire orienté vers la protection des droits individuels des citoyens, tandis qu'en Europe continentale, c'est le contrôle de type législatif, formel, de respect des prérogatives constitutionnelles des différentes institutions, qui est privilégié. Issu de la tradition

²⁸⁹ House of Commons Debates, 15 June 2005, c384W.

²⁹⁰ House of Lords, Select Committee on the Constitution, 15th Report of Sessions 2005-06, *Waging war : Parliament's role and responsibility*, London, The Stationery Office, 2006.

²⁹¹ DEMOCRATIC Audit and al., *Not in Our Name : Democracy and Foreign Policy in the UK*, London, Politico, 2005 ; COATES David and KRIEGE Joel, *Blair's War*, Cambridge, Polity Press, 2005 ; KAMPFNER John, *Blair's Wars*, The Free Press, 2003.

²⁹² Kenneth G. Robertson, « Sécurité et secret au Royaume-Uni », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 10, août-octobre 1992, pp. 247-266.

²⁹³ Fait déjà remarqué par Patrick Brunot dans « Le contrôle parlementaire des politiques de renseignement », *Défense Nationale*, n° 02, 1997.

nordique de l'*Ombudsman*, un médiateur a été mis en place dans un certain nombre de pays : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Canada, Israël, Norvège, Suède. Saisi par les citoyens, il est habilité à enquêter sur les violations éventuelles des droits de l'Homme par l'Etat dans toutes ses activités – y compris celles de renseignement – et à publier ses conclusions »²⁹⁴. L'analyse du dispositif britannique actuel confirme bien que le Royaume-Uni se réfère plus à la tradition de type judiciaire que de type parlementaire, ce qui est peut-être surprenant pour un pays considéré comme une référence, voire le "père" du parlementarisme.

Le Royaume-Uni a bel et bien développé une pratique judiciaire de contrôle des activités de renseignement, avec une forte capacité d'investigation du « Judiciaire » sur les activités de renseignement, notamment au travers du *Human Rights Act* de 1998, mais aussi de lois spécifiques au deux principaux services : le *Intelligence Service Act* de 1994 (pour le MI6) et les *Security Service Acts* de 1989 et 1996 (pour le MI5). Le *Regulation of Investigatory Powers Act* (RIPA) de 2000 réaffirme ces capacités d'investigation judiciaires. Et les Britanniques vont jusqu'à développer des instances spécifiques de contrôle judiciaire à chaque service. Ainsi, le MI6 (SIS) est contrôlé par deux Commissioners, juges spécialisés, l'un dans les écoutes et interceptions, l'autre dans le renseignement humain, qui produisent un rapport public annuel. De même pour le MI5 (SS). Et le RIPA institue un tribunal spécialisé (qui a étendu une instance plus informelle qui avait été chargée originellement de contrôler le seul MI5), le *Investigatory Powers Tribunal*²⁹⁵.

Mais il ne faut pas exclure que de surcroît, le Royaume-Uni se rattache aussi à ce que David Elkaïm appelle justement la « tradition continentale » du contrôle parlementaire. En aval des lois officialisant les services britanniques de renseignement que nous citons à l'instant, le Parlement s'est doté d'une Commission initialement nommée *Parliament Intelligence and Security Committee* : « Cette commission compte neuf parlementaires issus de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords. C'est le Premier Ministre qui nomme la commission, en consultation avec le Chef de l'opposition. Les Ministres en exercice ne sont pas autorisés à être membres de cette commission. La commission communique son rapport chaque année au Premier Ministre, qui présente ensuite le rapport devant le Parlement, sous réserve des suppressions nécessaires pour raisons de sécurité. La commission fournit également des rapports ponctuels au Premier Ministre de temps à autre »²⁹⁶. Tel était le principe initial. Cette innovation s'était faite en référence au dispositif américain de contrôle, et l'on peut dire qu'elle correspondait à une tentative d'introduction dans le régime britannique du *modèle* américain de contrôle du renseignement. Il convient de s'arrêter un instant sur ce dernier.

Dès que les problématiques d'un contrôle parlementaire du renseignement se posent, les États-Unis apparaissent comme un modèle évident : les velléités puis les modalités d'un contrôle des agences, des activités et des hommes du renseignement par le Congrès sont les plus anciennes. Elles ont atteint un degré de sophistication impressionnant sur les trois dernières décennies, et ont été tenues pour efficaces jusqu'au 11 septembre 2001. Et aujourd'hui encore, le débat qui a cours au Congrès sur la réforme de ce contrôle est tout à fait singulier par sa vigueur et l'ampleur des réformes envisagées. Pour autant, il est manifeste que le cas américain ne peut être qu'un « miroir » ou qu'un « point de mire » pour décrire les procédures en Europe, et ne peut être évoqué qu'avec prudence comme *modèle* pour des réformes éventuelles du contrôle parlementaire dans les pays que nous étudions.

La problématique d'un *congressional oversight* du renseignement apparaît dès la naissance de l'architecture de défense et de sécurité américaine elle-même. En 1947 est voté le *National Security Act*, qui institue conjointement le « Pentagone » (le *National Military Establishment* qui sera renommé ensuite *Department of Defense*, nom qui s'est fixé jusqu'à aujourd'hui), le *National Security Council*, la CIA et *The Office of Director of Central Intelligence* (DCI). Dès 1948, les premières velléités de contrôle de cette structure par le Congrès prennent la forme de la proposition de la

²⁹⁴ ELKAÏM David, *Les différents types de contrôle parlementaire du renseignement*, Note de réflexion n°3, CF2R, 2006.

²⁹⁵ « The Tribunal can investigate anything you believe has taken place against you, your property or communications, as long as it relates to a power held by the organisation you are complaining about, under the Regulation of Investigatory Powers Act.

The Tribunal can investigate complaints about any alleged conduct by or on behalf of the Intelligence Services - Security Service (sometimes called MI5), the Secret Intelligence Service (sometimes called MI6) and GCHQ (Government Communications Headquarters). Because the Tribunal is the only appropriate place you can complain about the Intelligence Services, the scope of conduct it can investigate concerning them, is much broader than it is with regard to the other organisations under its jurisdiction.» Source : le site officiel du tribunal, <http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1>.

²⁹⁶ Source : site officiel (en français !) du Security Service : www.mi5.gov.uk/output/le-controle-parlementaire.html

création d'un *Joint Committee on Intelligence* (une commission paritaire entre la Chambre et le Sénat, et « non-partisane »). De fait, ce projet ne verra pas le jour²⁹⁷, et c'est en 1977 et 1978 que seront créés respectivement le *House Permanent Select Committee on Intelligence* et le *Senate Select Committee on Intelligence*. Ces « commissions » s'inscrivent dans le contexte de l'affaire dite du Watergate, des conclusions du « *Church Committee* » et sont instituées en marge de la problématique des *War Powers* qui suivent la fin de la guerre du Vietnam²⁹⁸. À partir de ces origines, on peut décrire les deux décennies qui vont *grosso modo* de la démission de Richard Nixon au second mandat de Bill Clinton comme l'histoire d'une lente et parfois tumultueuse (« Irangate ») imposition du Congrès face à la Maison Blanche pour le contrôle effectif des structures de renseignement. Pendant la dernière décennie du XXe siècle, on a pu considérer que les États-Unis avaient trouvé la formule d'un équilibre entre efficacité et contrôle, entre les contraintes de la sécurité nationale et les exigences de la démocratie, et ce au travers d'un « bricolage politico-administratif » spécifique à la séparation des pouvoirs du régime américain²⁹⁹. Le système avait atteint un tel degré de « maturité » que la CIA elle-même avait fini par se doter d'une doctrine publique concernant ses relations avec le Congrès³⁰⁰.

Les attentats du 11 septembre 2001, bien sûr, ont remis en cause ce modèle et prouvé que l'équilibre était à tout le moins précaire, voire illusoire. Ainsi, la *U.S. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, plus communément connue comme la « Commission du 11 septembre », a recommandé une réforme du *congressional oversight* parallèle à la réorganisation de l'architecture nationale de renseignement et de sécurité³⁰¹. Jugeant la structure « bicéphale » des deux Chambres comme étant partiellement responsable, d'une part de l'échec du renseignement américain à anticiper les attentats, et d'autre part de l'échec à contrôler efficacement les structures de sécurité, la Commission propose de réactiver l'idée d'un *Joint Committee on Intelligence* fondé explicitement sur le modèle du JCAE³⁰². Cette proposition n'a pas été appliquée à l'heure actuelle³⁰³. Mais elle a initié un mouvement de réforme profond et dynamique. À défaut d'instituer une telle commission paritaire entre les deux Chambres, l'effort a été mis sur la centralisation du contrôle à l'intérieur de chacune d'entre elles. Le Sénat a ainsi institué un *Bipartisan Working Group to Reform Congressional Oversight of Intelligence* visant à renforcer les pouvoirs de son *Select Committee* face aux différentes commissions qui ont aussi à partie dans le contrôle du renseignement (*Appropriations, Armed Services, Foreign Relations, et Judiciary*). En cela, il prend quelque avance sur la Chambre des Représentants pour répondre à la recommandation de la « Commission du 11 septembre » de doter chaque Chambre « *of a single committee in each house of Congress, combining authorization and appropriating authorities* »³⁰⁴. Par ailleurs, les deux chambres réfléchissent à l'opportunité, sans aller jusqu'à une commission commune, de démultiplier des *Joint Hearings* sur les questions de renseignement. Enfin, débordant la question du strict contrôle « parlementaire », une réforme du contrôle administratif est en cours avec l'idée d'étendre la tutelle du GAO, notamment sur la CIA et de renforcer, au sein de toute l'*intelligence community* le contrôle des divers *Offices of Inspector General* (IG's, responsable du contrôle administratif et juridique interne des divers organes de l'Exécutif).

Mais on comprend que ce dispositif et ses évolutions sont très spécifiques à l'organisation des pouvoirs propres au constitutionnalisme américain et à la nature fédérale de ce régime. Car très vite l'usage s'est imposé de parler du *Intelligence and Security Committee* à la Chambre des Communes.

On peut dire que l'expérience a en quelque sorte échoué pour des raisons politiques dues précisément au caractère parlementaire du régime britannique. En effet, le cabinet du Premier ministre n'est pas principalement séparé du

²⁹⁷ Une commission de la même nature que celle qui était envisagée pour le renseignement verra en revanche bien le jour, le *Joint Committee on Atomic Energy* (JCAE) qui officia de 1946 à 1977.

²⁹⁸ Voir « Le contrôle parlementaire des activités de renseignement aux États-Unis (1947-1974) », in *Études sur l'histoire du renseignement*, Panazol, Editions Lavauzelle, 1998.

²⁹⁹ Voir sur ce point CHOPIN Olivier, *Raison d'État et démocratie, concepts et pratiques*, thèse de doctorat, EHESS, 2005.

³⁰⁰ SNIDER Britt, *Sharing Secrets With Lawmakers: Congress as a User of Intelligence, An Intelligence Monograph*, Center for Studies on Intelligence, CSI Reports, Février 1997.

³⁰¹ *The 9/11 Commission Report: Final Report*, Washington, GPO, 2004.

³⁰² Proposition en soi très audacieuse et volontariste, car le *Joint Committee on Atomic Energy* fut la seule commission de ce type à posséder un pouvoir réglementaire et législatif direct et immédiatement contraignant sans passer par le travail législatif normal du Congrès.

³⁰³ KAISER Frederik, *Congressional Oversight of Intelligence: Current Structure and Alternatives*, CRS Report for Congress, CRS, Septembre 2008.

³⁰⁴ *The 9/11 Commission Report: Final Report, op. cit.*, p. 420.

Parlement, mais en est une émanation, si bien que techniquement, le contrôle effectué par les services du Premier ministre est en même temps un contrôle politique, réglementaire et parlementaire. En outre, le mécanisme de la solidarité entre la majorité parlementaire et le Premier ministre a produit l'effet inverse de celui escompté : les parlementaires n'osant prendre le contre-pied des positions du gouvernement, de telle sorte que loin de limiter la portée de la raison d'État dans l'action gouvernementale, la réforme semble avoir étendu les logiques de la raison d'État au Parlement britannique. De toutes les façons, lors de notre échange de courriers électroniques avec le député Bruce George de la Commission de la défense de la Chambre des Communes, celui-ci reconnaissait qu'indépendamment de cette dynamique, aucune Commission n'était sérieusement destinée à obtenir des pouvoirs d'investigation ou de sanction étendus à un horizon proche.

Aujourd'hui, l'ISC est plus perçu comme une émanation de Whitehall rattachée symboliquement à Westminster pour donner une image d'*accountability*, qu'un organe de Westminster ayant le privilège de voir ce qui se passe dans Whitehall. Interrogé par une délégation de Sénateurs français en 2001, le Président de ce *Committee*, Ann Taylor, confessait que la mission d'examiner les dépenses, la gestion et la politique du MI5 et du MI6 et du *Government Communications Headquarters* s'avérait fortement limitée par le fait que l'*Intelligence and Security Committee* (ISC) n'est pas totalement indépendante de l'Exécutif, le Premier ministre pouvant censurer le rapport annuel à sa convenance avant de la transmettre aux deux Chambres du Parlement. Le document comprend en pratique de nombreux « blancs », qui sont autant de parties du texte ayant été censurées. En fait, la part la plus importante du contrôle s'effectue au sein des *Permanent Secretaries Committees on Intelligence Services* (PSIS), sous l'autorité du *Joint Intelligence Committee* (JIC).

On peut entendre de nombreuses critiques convergentes : "Le ISC est très "proche de Whitehall", et c'est un problème. Il apparaît comme un "government sponsored committee" [...] et le rapport qu'il a délivré le mois dernier n'est pas considéré comme crédible." (PMC 23/06/09)³⁰⁵, ou "le Intelligence and Security Committee ne possède plus assez de distance critique"³⁰⁶. Et pourtant, au regard par exemple des pouvoirs et des capacités de la Commission de la défense, le ISC est parfois présenté comme un modèle : "Le modèle serait le ISC, il faudrait faire du DC un équivalent"³⁰⁷. Ou : "Le ISC est supérieur au DC dans son fonctionnement. Il a plus de pouvoirs"³⁰⁸. En fait, ces deux ensembles de jugements ne sont qu'en apparence contradictoires : "Le ISC a plus de pouvoirs que le DC, mais moins de crédibilité. Pour le Public et la presse notamment. Le DC a un "pouvoir de publicisation" plus fort (*power of publicity*)"³⁰⁹. Ce qui se passe, c'est que le ISC perd sa crédibilité et même peut-être son sens d'organe de contrôle, précisément parce qu'il est doté de moyens et d'outils plus puissants. Cela renvoie à la thèse générale sur le paradoxe du parlementarisme britannique que nous évoquions à l'instant.

7. Contrôle des ressources humaines, éthique, réserve

Le Parlement britannique s'intéresse beaucoup aux questions de ressources humaines dans les armées et aux politiques de personnel, ainsi qu'aux questions relatives aux réserves et aux retraites. Ces thèmes font l'objet de fréquentes questions orales et de très nombreuses questions écrites. Rappelons que les membres du *Defence committee* ont pour règle tacite, mais particulièrement respectée, de ne pas intervenir dans les questions orales. Il s'agit donc d'un bon indicateur des priorités de la Chambre dans son ensemble, au-delà des spécialistes de la commission de la Défense. Cette attention des Parlementaires fait d'ailleurs l'objet de critiques, voire de railleries, de la part des experts des questions de défense qui estiment que les problèmes sont généralement abordés dans ces questions par « le petit bout de la lorgnette » des intérêts locaux de tels régiments. William Hopkinson a, ainsi, écrit en 2000 que « *l'abolition des GOC Wales ou (plus encore) de régiments écossais, est susceptible d'obtenir beaucoup plus d'attention de Westminster que la stratégie* »³¹⁰. Ce qui s'avère une bonne prévision car, dans son étude sur le

³⁰⁵ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

³⁰⁶ Entretien Jean-Claude Sergeant.

³⁰⁷ Entretien avec un Shadow Defence Minister.

³⁰⁸ Entretien un membre de la Commission sur la Défense.

³⁰⁹ Entretien avec le Directeur du RUSI, expert auprès de la Commission de la Défense.

³¹⁰ Hopkinson, in Rusi, *op. cit.* p. 23.

débat concernant la réorganisation de l'armée en 2004, Andrew Dorman a conclu qu'il "est caractéristique de la faiblesse du débat actuel au sein de la défense au Royaume-Uni [...] à quelques exceptions près, que le débat ait porté sur des questions telles que les forces spéciales ou de la tragédie des régiments écossais"³¹¹.

En décembre 2004, Geoffrey Hoon, ministre de la Défense, fit une déclaration sur la réorganisation de l'Armée de terre à la Chambre des communes³¹² qui a profondément affecté les régiments locaux, notamment en Écosse. Une semaine auparavant, le gouvernement avait annoncé une première tranche de réduction de 7 500 hommes de la Royal Air Force³¹³. Selon Andrew Dorman, « tous les partis politiques cherchent alors à maximiser le capital politique qu'il pourraient en tirer en vue de la prochaine élection générale »³¹⁴. Les nationalistes écossais ont été particulièrement réactifs en tentant de politiser le maintien du *Scottish Regiment*. Le Parti nationaliste écossais a choisi d'utiliser l'un de leurs jours de débat à Westminster pour obtenir une discussion exclusivement consacrée aux questions de défense, et en particulier sur la réorganisation de l'Armée en Écosse³¹⁵. Gareth Thomas, MP Labour de la circonscription de Clwy, a pour sa part initié un débat sur la restructuration de l'Armée de terre au pays de Galles³¹⁶. D'autres députés, tant de l'opposition que du Labour, ont poursuivi des motifs électoraux et ont utilisé les questions au gouvernement dans le but de poser la question des conséquences de la réorganisation pour leur circonscription. Ils en ont profité pour exprimer leurs sentiments de fierté et d'attachement à leurs régiments.

Le *Defence Committee* consacre régulièrement un rapport majeur aux différentes questions touchant le personnel : en 2008, il a consacré un rapport aux services de santé offerts aux militaires britanniques tant quand ils sont stationnés en métropole que quand ils sont déployés sur le terrain, avec une attention particulière sur le traitement des blessés. En 2007, il a examiné la politique de logement en scrutant l'activité et les résultats de l'agence en charge du logement. Le rapport a dénoncé les conditions de logement parfois déplorables de certains casernements des armées britanniques³¹⁷. Lors de la session 2005-2006, la commission s'est intéressée, de sa propre initiative, à la question de la prise en charge des enfants et des services offerts aux militaires à destination de leurs enfants, qui constitue un enjeu important en matière de fidélisation et avec l'augmentation de la féminisation. En 2004-2005 et 2005-2006, elle a consacré deux rapports et de nombreuses réunions de travail à l'*Armed Forces Bill* qui harmonise les systèmes réglementaires et juridiques des trois armées.

Lors de l'examen de ces rapports, le *Defence Committee* a notamment joué un rôle important pour que soit créé un poste et un service proche de celui de médiateur aux armées, « le Commissioner complaints service »³¹⁸, qui est notamment chargé de l'examen de toute plainte par des soldats de mauvais traitement, harcèlement ou discrimination ethnique, religieuse ou sexiste. Cette institution a été créée par le *Armed Forces Act* de 2006³¹⁹. Le *Commissioner* fait notamment un rapport au Parlement qui est rendu public. La création de ce poste découle directement du scandale provoqué par la mort de 4 jeunes soldats au Princess Royal Barracks de Deepcut. Cette affaire avait conduit le *Defence Committee* à enquêter et publier un rapport sur les conditions d'entraînement et de formation des jeunes recrues.

³¹¹ DORMAN Andrew, "Reorganising the Infantry: Drivers of Change and What This Tells US about the State of the Defence Debate Today", *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 8, 2006, p. 500.

³¹² *Hansard*, le 16 Décembre 2004.

³¹³ *Hansard*, le 9 Décembre 2004.

³¹⁴ DORMAN Andrew, "Reorganising the Infantry: Drivers of Change and What This Tells US about the State of the Defence Debate Today", *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 8, 2006, p. 510.

³¹⁵ *Hansard*, le 15 Septembre 2004.

³¹⁶ *Hansard*, le 1er Février 2005.

³¹⁷ HOUSE of COMMONS, Defence Committee, 15th Report of the Session 2006-2007 (HC 109), *The Work of Defence Estates*, London, The Stationery Office, 2007.

³¹⁸ <http://armedforcescomplaints.independent.gov.uk>

³¹⁹ HOUSE of COMMONS, Defence COMMITTEE, 14th Report of the Session 2005-06 (HC 180), *Armed Forces Bill : Proposal for a Service Complaints Commissioner*, London, The Stationery Office, 2006.

8. Parlement, budget, programme et exportation d'armement

Un pouvoir budgétaire restreint

Les pouvoirs budgétaires de Westminster sont réduits. Cette faiblesse structurelle s'est accrue avec la montée en puissance de l'administration et du ministère des Finances (*le Treasury*) dans la gouvernance des politiques publiques britanniques. « C'est dans le contrôle et l'examen des dépenses publiques que le Parlement apparaît le plus faible »³²⁰.

Le Parlement britannique 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 extérieures. Le Parlement discute le budget de la défense chaque année, mais il ne peut l'amender.

Si le Parlement a peu d'influence et aucune marge de manœuvre directe sur le budget, il joue un rôle important dans l'examen du budget et la vérification des dépenses grâce aux auditions et aux rapports. Dans cet exercice, la Commission de la défense, comme le Parlement dans son ensemble, bénéficie de l'assistance et de la coopération du *National Audit Office* (l'équivalent britannique de la Cour des comptes). Si l'interlocuteur privilégié du NAO au sein du Parlement demeure le Public Account Committee, la coopération dans le domaine de la défense est très étroite. L'un des *clerk* provient d'ailleurs du NAO. Le NAO publie un rapport public annuel de suivi des 25 plus grands programmes d'armement et destine au Parlement un rapport annuel sur les projets importants les plus récents. Le *Defence Committee* consacre chaque année un rapport au budget de la défense en passant au crible *le Ministry of Defence Annual Reports and Accounts*, mais l'information transmise dans les documents budgétaires britanniques sont vagues.

Toutefois, l'étude des rapports au cours des deux dernières législatures montre que l'angle budgétaire et industriel et l'angle conduite des programmes d'armement est un des axes essentiels de travail, avec les ressources humaines et les aspects stratégiques. La Commission a consacré au cours des dernières années plusieurs rapports à la problématique général du processus d'acquisition des équipements de défense en s'attachant aux grands programmes (*Defence Procurement Report* sur une base annuel jusqu'en 2007). Elle a examiné spécifiquement certains équipements ou programmes en particulier (futur porte-avions 2005-06 ; programmes de la Royal Air Force 2005-2006 ; programme FRES de véhicules blindés de l'Army 2005-06). La Commission suit également régulièrement la politique industrielle édictée dans la *Defence industrial strategy* en 2005.

Les rapports ont un rôle politique. Par exemple, l'enveloppe budgétaire est détaillée année par année. En théorie, le Parlement n'accorde pas de rallonges budgétaires. Or, pour les opérations en Afghanistan, il y a eu une enveloppe supplémentaire officiellement pour couvrir des "coûts opérationnels" qui n'étaient pas prévus. "C'est sans précédent", remarque le *Clerk* de la commission. Les votes sont totalement contrôlés pas les *Whips* ("votes are whiped"). La commission pourrait faire un rapport pour recommander formellement de ne pas approuver cette pratique. Le rapport pourrait dire que ce n'est pas satisfaisant et pourquoi. "C'est à cela que servent nos rapports. C'est quand même une pression appliquée politiquement pour des problèmes spécifiques à hauteur de 40,5 milliards de livres". Si la commission produit des rapports généraux d'évaluation de la politique du MoD, cela ne change rien au MoD. En revanche, si toute l'activité de la commission se concentre sur un ou plusieurs sujets précis, des choses bougent. "*It's a tradeoff*". Si bien que le destinataire des rapports est parfois principalement le MoD, alors que procéduralement, c'est censé être le Parlement.

Exportation d'armement

La session parlementaire 1997-2001 avait vu la création d'un Comité conjoint pour examiner annuellement les exportations d'armes et produire un rapport. Il était composé de deux membres de la Commission de la défense, de la Commission des affaires étrangères, de la Commission de la coopération internationale (*International Development*) et de la Commission du commerce et de l'industrie. Le *Quadripartite Committee on Strategic Export Controls*, récemment rebaptisé *The Committee on Arms Export Controls* a joué un rôle important dans l'implication du

³²⁰ McELDOWNEY John and LEE Colin, « Parliament and Public Money », GIDDING Philip, *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke, Palgrave, 1998, p. 78.

Parlement dans le contrôle de la politique d'exportation militaire du Royaume-Uni, même si son action donne lieu à un bilan mitigé³²¹. Il a été actif lors de l'élaboration de la loi sur le contrôle des exportations d'armes (*Export Control Act* de 2002)³²². La création de ce comité constitue en fait la réponse du gouvernement travailliste issu des élections générales de 1997 au rapport Scott, qui traitait du scandale des ventes d'armes à l'Iran et à l'Irak pendant leur guerre des années 1980³²³. Il concrétisait l'engagement de la campagne du *New Labour* de « rénover le Parlement ». Si la création de ce Comité a permis une meilleure information du Parlement, il demeure confronté à des limites importantes concernant, d'une part le maintien du secret par le gouvernement concernant certains dossiers importants (vente d'armes à l'Arabie Saoudite ou à Israël), d'autre part par les pouvoirs restreints et les faibles moyens dont il dispose. Notamment, la révision de la politique d'exportation en 2002 (*Export Control Act*), malgré un rôle non négligeable dans le processus de production de la loi, n'a permis aucune avancée vers un système d'autorisation ou de droit de regard préalable du Parlement sur les ventes d'armes, comme c'est le cas en Suède ou aux Etats-Unis³²⁴.

9. La faiblesse de la fonction inquisitoriale du Parlement britannique

Pour comprendre la particularité du "Parlement enquêteur" sur les questions de défense, il faut une fois encore rappeler combien ce Parlement se trouve dans une situation unique par rapport à la norme du parlementarisme, puisque toutes les principales mesures prises par le gouvernement n'ont pas besoin d'être approuvées. Les interventions militaires ne donnent pas lieu à un vote, ni d'ailleurs la ratification des traités pour les Affaires étrangères. La principale exception à ce fonctionnement a été l'Irak. "Cela a correspondu à un traumatisme majeur : les manifestations de 2003. 1,5 millions d'individus dans les rues. On peut faire le parallèle avec Suez. Ce fut un grand moment historique, et on ne peut pas dire : '*I totally ignore*'"³²⁵. La pression de l'opinion publique a contraint à un débat sur la guerre, mais la seconde résolution fut débattue sans vote à la fin.

La Chambre ne peut donc contrôler le gouvernement sur une base rétrospective. Or, lorsque qu'une enquête a lieu, elle n'est souvent pas efficace. Le plus puissant outil à la disposition du Parlement, la commission des Affaires étrangères, a vu son autorité et sa légitimité ébranlées par le gouvernement au cours des dix dernières années. L'Iraq a été le point culminant de cette déstabilisation, avec les enquêtes Hutton et Butler. Ces enquêtes auraient du être menées au sein même du Parlement, par des *backbenchers* habilités à contrôler le gouvernement et ceux qui travaillent pour le gouvernement. De surcroît, les preuves exigées par le Foreign Affairs Committees dans la conduite de leurs enquêtes sur la guerre en Irak n'ont pas été communiquées, pour être ensuite mises à disposition des commissions Hutton et Butler³²⁶. Ce qui peut encore être renforcé par les effets de consensus que l'on a déjà présenté en détail entre majorité et opposition : "Depuis longtemps, les Conservateurs ont été d'accord avec la politique de Blair. Les rapports Hutton et Butler n'ont donc pas changé grand chose"³²⁷.

Dans le prolongement de cette logique, on peut citer le cas de l'enquête menée par Sir John Chilcot³²⁸. Cette enquête fut publiquement annoncée par le Premier Ministre Gordon Brown mi juin et fut lancée officiellement le 9 juillet 2009. M. Tony Blair n'avait eu de cesse de dire que l'accès aux documents concernant la décision d'intervenir en Irak serait garanti une fois que les troupes se seraient retirées de ce pays, mais pas avant, et que le bien-fondé de ses décisions serait alors clairement compréhensible. Le Premier Ministre Gordon Brown s'était donc trouvé début 2009 dans l'obligation de tenir cette promesse faite par son prédécesseur. Or, sans doute pour ne pas embarrasser Tony Blair, il avait annoncé que les travaux et résultats de cette enquête seraient tenus secrets. Cette déclaration entraîna un fort

³²¹ YIHDEGO Zeray, « Arms Sales and Parliamentary Accountability: The Role of the Quadripartite Committee », *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 661-680.

³²² BRAZIER A. et al., *Law in the Making: Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008. KALITOWSKI S., "Rubber Stamp or Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation", *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 694-708.

³²³ BOGDANOR Vernon, « The Scott Report », *Public Administration*, vol. 74, 1996, p. 593-611, LUSTGARTEN Laurence, "Constitutional Discipline and the Arms Trade: The Scott Report and Beyond", *The Political Quarterly*, vol. 69, 1998, p. 422-431.

³²⁴ HANSARD Society, "Rubber Stamp of Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation", *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 694-708.

³²⁵ Entretien Jean-Claude Sergeant.

³²⁶ Document de présentation du rôle du Parlement en matière de défense par le MP Ian Gibson, en ligne sur son site www.iangibsonmp.co.uk.

³²⁷ Entretien Jean-Claude Sergeant.

³²⁸ Voir le site officiel de The Iraq Inquiry, <http://www.iraquinquiry.org.uk>.

mouvement d'opposition, y compris au sein de la majorité. Politiquement, une telle position était tout simplement intenable alors que le Parlement n'était pas sorti du scandale sur les notes de frais. Le Président de la Commission d'enquête a donc annoncé que les travaux seraient publics autant que faire se peut ; et que la majorité du travail sera rendue publique. Ce qui paraît choquant au Royaume-Uni, c'est qu'il n'est pas prévu de jugement final. Mais, comme le souligne Jean-Claude Sergeant dans le même esprit que le MP Ian Gibson³²⁹, c'est que le sens de cette commission est de représenter un contrôle extra-parlementaire, et surtout *purement politique*. Cette exclusion du pouvoir inquisitorial des attributions du Parlement représente donc un usage habituel qui n'est pourtant pas conforme aux principes de la vie parlementaire britannique.

Le point principal à retenir est donc que *le Parlement n'enquête pas*. L'activité de *scrutiny* ne s'accompagne pas de celle d'*inquiry*, à la différence de l'activité du Congrès des Etats-Unis. Lorsqu'un processus de "mission d'information" ou de "commission d'enquête" s'enclenche, sous la pression de l'opinion publique le plus souvent, ce processus est extériorisé et délégué en quelque sorte à des instances qui ne sont placées hors de ce que le grand constitutionnaliste britannique A.V. Dicey nommait la "souveraineté parlementaire"³³⁰.

10. Problématique de l'expertise

En matière d'accès à l'information, le Defence Committee est relativement critique à l'égard du ministère de la Défense. En 1998, son Président Bruce Georges constatait : « la relation entre le HCDC (*House of Commons Defence Committee*) et le MoD (*Ministry of Defence*) est inégale et pourrait apparaître antagoniste pour l'observateur extérieur. En fait, les objectifs des deux, bien que n'étant pas congruent, sont similaires : chacun cherche à avoir la meilleure défense pour un coût accessible. [...] Dire que le ministère de la Défense est secret serait un gros euphémisme »³³¹. Il soulignait ainsi les problèmes d'accès à l'information que pose l'asymétrie entre le ministère et la commission et les modes de circulation de l'information entre ces deux institutions.

On peut remarquer que c'est surtout pour ses rapports concernant les enjeux à l'intersection de la politique d'acquisition et de la politique opérationnelle que le Defence Committee rencontre des difficultés pour obtenir les réponses adéquates et en temps et en heure à ses questions : rapport sur les Leçons de l'Irak (2003-04), rapport sur les Capacités futures (Rapport 2004 de la Commission). Dans son rapport 2007, il se plaint que « le ministère de la Défense a répondu avec une extrême lenteur à nos demandes écrites pour notre enquête UK Defence : commitments and ressources et cela a considérablement retardé notre investigation » (Rapport 2007, p. 10). En revanche, il se montre en général satisfait, voire reconnaissant, de la qualité de la circulation de l'information pour ses rapports abordant la dimension personnelle et ressources humaines.

Logiques de spécialisation des Parlementaires

Antony Forster insiste sur le fait que le système britannique dépend très largement de la vigilance individuelle des parlementaires membres des différentes Commissions de la défense et des affaires étrangères et de leur ténacité à suivre un dossier. La nature du contrôle parlementaire est profondément influencée par la culture politique des élites politiques, économiques et administratives, la forte homogénéité sociale du groupe dirigeant et la fréquence des relations interpersonnelles. David Allen souligne ainsi que le rôle du parlement concernant l'examen de la politique gouvernementale et la mission d'information constitue une forme de contrôle « endogène » qui demeure au sein des élites dirigeantes et évite la diffusion auprès du public. L'exception à la règle concerne les scandales, notamment liée aux commerces d'armes (Westland), ou les cas de très forte mobilisation de l'opinion publique sur un dossier comme dans le cas de la Guerre d'Irak. La pratique britannique est dominée par l'idée qu'il est délicat de débattre publiquement des choix de politique étrangère et de défense avant que les décisions soient prises, et que le meilleur moyen de prévenir des « dérives » de la part de l'exécutif réside dans un contrôle et une évaluation a posteriori. La

³²⁹ Voir le paragraphe précédent.

³³⁰ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885.

³³¹ GEORGES Bruce, "Parliament and National Security", *The RUSI Journal*, June 1998, p. 25.

primauté de l'exécutif est fortement intériorisée. De ce point de vue, la conduite des « guerres de Blair », en particulier en Irak, pourrait amener un mouvement de balancier et inciter les parlementaires à contrôler davantage la politique de défense et en particulier l'emploi des forces armées.

Pendant la législature 1997-2001, aucun membre du *Select Committee on Defence* n'a servi dans les forces armées britanniques³³². Cette particularité, qui était une tendance de fond, n'est plus aussi exacte dans l'actuelle législature, puisque l'un des MP a un passé de militaire, et de manière plus politique que l'actuel Président de la commission est un ancien Minister of State du MoD. Laurence Lustgarten que de façon ironique, c'est la Chambre des Lords raillée pour son déficit de légitimité démocratique, qui constitue le principale forum d'examen, de débat et d'opposition en matière de politique de sécurité, en particulier lorsqu'il s'agit des projets législatifs qui concerne la lutte anti-terroriste³³³. Les trois lois anti-terroristes soumises par le gouvernement Blair font l'objet de discussions beaucoup plus approfondies à la Chambre des Lords qu'à la Chambre des Communes³³⁴. Selon Lustgarten, deux facteurs expliquent ce constat : la Chambre des Lords comprend dans ses membres certains des plus éminents juristes du Royaume-Uni et d'anciens hauts responsables politiques et administratifs ; le Gouvernement est moins en mesure d'y faire jouer la discipline partisane dans une institution qui revendique son indépendance comme une marque d'identité.

La mise en cause de la capacité de s'informer réellement par la commission vient sans doute de l'un de ses membres. Celui-ci possède une expérience militaire et une culture des questions de défense indépendamment de son statut de MP, ce qui explique peut-être la radicalité de sa mise en cause : "Nous devrions avoir plus de pouvoirs de faire comparaître qui nous voulons, et un accès plus ouvert à l'information". Pas même l'accès au terrain n'est un outil pertinent d'information : "Je suis allé trois fois en Afghanistan par mes propres moyens. Et j'y ai vu bien autre chose que lors de mes visites avec le Ministère. Le MoD nous montre ce qu'il veut, et on n'y découvre jamais de grande vérité". De même, l'expertise trouve très vite ses limites : "Les experts sont à Londres, ils ne peuvent pas être sur le terrain non plus. Ils ne résolvent pas le problème de l'accès à l'information"³³⁵. Selon lui, les gens du RUSI ou de Chatham House ne donnent en rien une analyse externe à l'univers institutionnel de la défense. Ils sont fonctionnellement hors du ministère, certes, mais font partie intégrante de l'économie et du système du secteur de la défense, n'apportant aucun point de vue authentiquement extérieur.

La capacité de se faire communiquer des documents est l'autre vocation essentielle de la commission. Elle le fait surtout via l'activité du staff, et notamment du clerk de la commission.

Quant à l'expertise externe, la commission fait appel surtout à des individualités. La Commission de la défense est celle qui recourt le plus à la faculté de s'adjoindre des experts³³⁶. Ceux-ci peuvent avoir deux statuts : soit être expert de façon permanente auprès de la Commission en plus de leur fonction éventuelle dans le cas des académiques par exemple ; soit être expert pour une mission particulière liée à un projet de rapport de la Commission. Elle peut aussi faire appel à des groupes de pression particuliers ou des ONG, mais dans la pratique, ce type d'expertise est moins employé. La Commission fait beaucoup appel à d'anciens officiers généraux. Et l'autre vivier principal est composé d'institutions telles que Chatham House, l'IISS et bien sûr le RUSI³³⁷. Celles-ci relèvent de la logique des *think tanks* initiée aux États-Unis. Mais le champ universitaire n'est pas absent de la fourniture d'expertise, dans la mesure où la Commission mobilise aussi les ressources présentes, par exemple au King's College de Londres. Ce qui frappe les observateurs, c'est la pluralité des expertises pour préparer un dossier. Des chercheurs interviennent dans les auditions avant un chef d'Etat-major de l'armée de l'air. Dans ce système, un organe en particulier est reconnu comme le principal fournisseur d'expertise à la commission, le RUSI. Au RUSI se trouvent autant de militaires que d'universitaires. "Et ce sont des milieux qui ne se méprisent pas les uns les autres. Le RUSI sert d'intermédiaire entre le

³³² FORSTER Antony, *Armed Forces and Society in Europe*, op. cit, p. 31.

³³³ LUSTGARTEN Laurence, « National Security, Terrorism and Constitutional Balance », *The Political Quarterly*, 2004, p. 8.

³³⁴ Pour un constat similaire sur les questions européennes : Allen David, « British Parliamentary participation in Foreign, security and defence policy: adapting to Europe within a transformed world » dans Wolfgang Wessels (ed), *The Parliamentary Dimension of CFSP / ESDP. Options for the European Convention. Study Submitted for the European Parliament*, Cologne, Tepsa, 2002.

³³⁵ Entretien un membre de la Commission sur la Défense pour les trois citations.

³³⁶ NORTON Philip, « Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 143-62.

³³⁷ Entretien avec un chercheur expert auprès de la Commission sur la Défense.

Gouvernement et la Société civile, et entre le Gouvernement et les experts³³⁸. Le RUSI est le principal expert, car Chatham House est plus éloigné et plus dans la réflexion internationale.

Par rapport à l'expertise extérieure, le *Clerk* de la commission estime que la situation n'est pas très satisfaisante. La qualité de l'expertise n'est pas en cause, mais le cercle est très restreint et centré sur le RUSI et d'anciens officiers. Ce n'est pas suffisamment ouvert. Par exemple, avant l'intervention de Bruce George, qui a lui-même un background académique, le staff ne faisait jamais appel à des universitaires. Pour la première fois, l'année dernière (2008), des universitaires ont été appelés pour fournir de l'*oral evidence*. Au-delà, l'idée serait d'intégrer désormais aussi des ONG. Des contacts sont en train d'être pris en ce sens. Toutefois, il convient de préciser que cette orientation correspond à une demande forte du *Liaison Committee* de mettre l'accent sur l'innovation dans le fonctionnement et les pratiques des *Committees*. Celui de la défense met en particulier l'accent sur le fait d'élargir le champ des personnes auditionnés et de diversifier la provenance des « témoins », soit l'ensemble des personnes dont l'avis est recueilli par la commission (auditions, visites, contribution écrite) : le rapport annuel du *Defence Committee* comprend ainsi chaque année depuis 2006 une section « *Extending our range of witnesses* » dans la partie qui concerne les méthodes de travail et les innovations dans le fonctionnement de la commission. Le rapport des années 2005-2006 insistait en effet sur le fait que « dans le domaine de la défense, il y a un risque que le ministère de la Défense dispose d'un monopole dans la fourniture de l'information »³³⁹.

III. ALLEMAGNE : LE BUNDESTAG AU CŒUR DES POLITIQUES DE DÉFENSE

Le parlementarisme allemand, et plus encore la place de la chambre basse (Bundestag) dans les politiques de défense, ont été fortement marqués par l'expérience nazie, ainsi que par le contexte de reconstruction de l'appareil de défense allemand en 1955 en pleine Guerre Froide. Ainsi, nombre d'études soulignent la place prépondérante de l'arène parlementaire pour comprendre les processus décisionnels des politiques de défense en Allemagne. Il est donc important de se pencher plus en avant sur les logiques institutionnelles, mais aussi politiques à l'œuvre dans le contrôle parlementaire des forces armées allemandes.

Cette étude a été réalisée à l'aide de différents types de sources. Elle repose tout d'abord sur une revue de la littérature portant sur le parlementarisme allemand, ainsi que sur le poids du Bundestag dans les questions de défense : nous avons ainsi mobilisé des études internationales et allemandes, à l'intersection entre analyses juridiques et analyses de défense. De plus, nous nous sommes appuyés sur un ensemble de documentations et d'archives émanant du Parlement, mais aussi du ministère fédéral de la défense. Cette première étape a été complétée par une campagne de onze entretiens réalisés à Berlin et Bonn avec des acteurs en lien avec le contrôle parlementaire des forces armées. Nous avons ainsi pu rencontrer les conseillers « défense » de la présidente et du vice-président de la commission de la défense, quatre députés membres de la commission de la défense, deux membres de la commission du budget également membres (ou suppléant anciennement membre) de la commission de la défense, l'administratrice de la commission de la défense, ainsi que l'administratrice de la commission des affaires étrangères. Cet échantillon d'entretiens nous a permis de couvrir tant les dimensions politiques d'expertises, qu'organisationnelles façonnant la réalité des pratiques de contrôle parlementaire. Enfin, nous nous sommes penchés plus précisément sur l'analyse des questions de défense posées par les députés comme prisme d'analyse des logiques de contrôle parlementaire : nous avons à ce titre dépouillé et analysé les débats parlementaires portant sur la défense pour la quasi-intégralité de la législature en cours (2005- février 2009).

³³⁸ Entretien Jean-Claude Sergeant.

³³⁹ House of Commons Defence Committee, *The Work of the Committee in 2005 and 2006 (HC 233)*, London, The Stationery Office Limited, 2007, p. 14.

1. Ambitions et contraintes de la politique allemande de défense

La culture stratégique en mutations

L'Allemagne a développé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale une culture stratégique et militaire particulière au sein des nations occidentales. Cette tradition peut notamment se caractériser tout d'abord par la notion de « puissance civile »³⁴⁰ et de fort attachement au multilatéralisme³⁴¹. En effet, le pays n'a connu qu'un développement de sa politique de défense très progressif et partiel : l'accent a toujours été mis sur les actions de type non militaire, ou encore, dans le cadre européen, de « diplomatie du chéquier ». L'Allemagne a développé en ce sens une culture non-militariste, préférant d'autres modes d'action au niveau international. Tant la classe politique, la population que les élites militaires ont été pendant longtemps fortement imprégnées de cette tradition réticente aux actions militaires traditionnelles. De même, la politique étrangère allemande n'a été pensée et ne reste pensée que dans un cadre multilatéral, donnée fondamentale de la reconstruction historique de la Bundeswehr au moment de la Guerre froide.

Cette caractéristique forte de la politique de défense allemande a pourtant connu de grandes évolutions depuis la fin de la Guerre froide et la réunification du pays. Ainsi, la posture antimilitariste de l'Allemagne a-t-elle été questionnée dès le début des années 1990, à l'occasion des premiers conflits de la décennie tels que la Guerre du Golfe. Dans cette perspective, l'arrêt du Tribunal constitutionnel allemand de 1994 permettant à la Bundeswehr d'intervenir hors des frontières nationales représente un changement important dans la culture militaire nationale. Un autre moment crucial fut celui de la guerre du Kosovo : pour la première fois, l'Allemagne envoya des troupes hors du territoire national affronter celles d'un autre Etat souverain. Cette décision, prise sous le gouvernement du chancelier Schröder et soutenue par le ministre du parti des Verts – traditionnellement pacifiste – Joschka Fischer constitue en cela un tournant historique dans la tradition allemande.

D'un point de vue de la posture diplomatique et politique prise par l'Allemagne depuis la fin des années 1990, certains ont pu parler de « normalisation »³⁴² de cette dernière : les autorités politiques successives semblent avoir eu à cœur de faire rentrer l'Allemagne dans le cercle des Etats légitimement présents sur la scène internationale, tant d'un point de vue diplomatique que militaire. De nombreuses analyses ont ainsi pu caractériser l'augmentation substantielle de nombre d'opérations militaires³⁴³ auxquelles participe l'Allemagne comme un signe de la fin de la tradition de puissance civile³⁴⁴ par le biais de la militarisation³⁴⁵ de son action extérieure³⁴⁶.

L'Allemagne est impliquée depuis 1999 dans nombre d'opérations extérieures :

- ISAF : Afghanistan, depuis 2001.
- Operation Enduring Freedom (OEF) : corne africaine, depuis 2001.
- KFOR : Kosovo.
- Macédoine : opération Essential Harvest
- EUFOR ALTHEA : Bosnie-Herzégovine.
- UNAMID : Darfour.

³⁴⁰ MAULL Hanns W., « Germany and the use of force : still a “civilian power”? », *Survival*, 42(2), 2000, p. 56-81

³⁴¹ BECHER Klaus, « German Forces in International Military Operations », *Orbis*, vol. 48, n°3, 2004, p. 404

³⁴² SCHMITT Olivier, *La R.F.A. et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 85.

³⁴³ BECHER Klaus, « German Forces in International Military Operations », *Orbis*, vol. 48, n°3, 2004, p. 397-408.

³⁴⁴ LUDGER Volmer, « Was bleibt vom Pazifismus », *Frankfurter Rundschau*, 7.1.2002, p. 6; MARTENS Stephan, « Le nouveau rôle international de l'Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2002, n°161, p. 190 .

³⁴⁵ SCHMITT Olivier, *La R.F.A. et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense* p. 91.

³⁴⁶ BAUMANN Rainer, HELLMANN Günther, « Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality », *German Politics*, Vol.10 No.1, 2001, p. 61-82 ; BOHNEN Johannes, « Germany », dans HOWORTH Jolyon, MENON Anon, *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, p.49-65.

- UNIFIL : Liban.
- Opération Active Endeavour.
- Opération EU NAVFOR Atalanta : côtes de la Somalie, depuis 2008.

Changements politiques et institutionnels

Le début des années 1990 est marqué par deux débats concernant les politiques de défense. Une première question, prépondérante, porte sur le futur rôle de la Bundeswehr et ses implications sur la planification d'armement avec le déficit capacitaire de l'armée. Le second enjeu concerne les coûts de cette politique dans un contexte combinant crise économique et effort budgétaire de la réunification. Appelée par certains la « quadrature du cercle »³⁴⁷, la politique de défense est confrontée à deux impératifs : faire « mieux et plus », mais avec un budget, structurellement bas et connaissant encore de fortes réductions³⁴⁸.

La volonté de rattraper le retard accumulé en matière d'armement et de retrouver une stature militaire internationale s'observe sous de nombreux aspects. D'un point de vue industriel, on observe dès les années 1990 un renforcement des firmes allemandes par le biais de concentrations nationales – parfois difficiles – et surtout européennes, avec des coopérations jusqu'à leur intégration au sein de groupes européens, tels qu'Eurocopter dès 1992 ou encore EADS. Certains observateurs voient dans ces restructurations industrielles l'émergence d'une politique industrielle de défense³⁴⁹. Du point de vue militaire, le débat est engagé sur le rôle de la Bundeswehr et sur ses capacités. Les Lignes directrices de défense (*Verteidigungspolitische Richtlinien*) de 1992 sous le ministère de Volker Rühle énoncent pour la première fois l'existence d'un intérêt national allemand en matière militaire. La question à l'agenda est notamment celle de la légitimité de la Bundeswehr à opérer des interventions extérieures, missions *a priori* bannies par la Loi fondamentale allemande : ce débat trouve sa fin en 1994 par un arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral qui autorise la Bundeswehr à intervenir hors du territoire national. En outre, l'avenir des missions de la Bundeswehr a un impact direct sur les besoins opérationnels, et de là sur la planification d'armement. Dans cette décennie, en effet, les besoins d'acquisition sont très élevés dans ce pays, dont les équipements apparaissent obsolètes au vu du rôle d'intervention que la Bundeswehr est appelée à jouer³⁵⁰. Le retournement du cadre cognitif et institutionnel de la politique extérieure et de la politique de défense allemande, d'abord lancé sous le chancelier Helmut Kohl, est repris sous le mandat de Gerhard Schröder, dont le ministre de la défense, Joschka Fischer, issu d'un parti traditionnellement pacifiste et antimilitariste, défendra la participation allemande à l'intervention au Kosovo en 1999.

La volonté de réforme est ainsi reprise par le Rudolf Scharping, ministre de la défense de 1998 à 2002. Il lance une concertation élargie autour de la Commission Weizsäcker. Cette réaffirmation de la nécessité de réforme s'opéra dans un cadre budgétaire particulièrement contraignant. Les problèmes économiques et budgétaires, aggravés par les coûts de la réunification, ont rendus la poursuite de la réforme de la Bundeswehr très incertaine³⁵¹. Les modalités organisationnelles et budgétaires de cette dernière ont été pour part façonnées par la réforme de l'Etat articulée autour de la rhétorique du « Schlanker Staat » (état « mince »), et tendant à vouloir diminuer les coûts de cette dernière. Le ministre se voit très critiqué en raison des faibles moyens accordés à son ministère, rendant tant la

³⁴⁷ REVUE Magdalena, « La réforme de la Bundeswehr : une réforme historique ou à réformer ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°161, juillet-septembre 2002, p. 209.

³⁴⁸ YOUNG Thomas-Durel, « Nationalization or Integration? The Future Direction of German Defense Policy », in *Defense Analysis*, Vol. 11 No 2, 1995, p. 109-120 ; MANEVAL Helmut, « Country Survey III. Defence Spending in West Germany », *Defence and Peace Economics*, vol. 5, 1994, p. 221-246 ; LOCK Peter., VOSS Werner, « The German arms industry in a European context: a study in successful downsizing », *Defense and Peace Economics*, Vol. 5, 1994, p. 341-348.

³⁴⁹ ROHDE Joachim, SCHMIDT Peter, « German Armaments Policy : its Consequences for the Armaments Industry », in *Defense Analysis*, Vol. 11, No. 3, 1995, p. 273-74; MANEVAL H., *op. cit.*

³⁵⁰ YOUNG Thomas-Durel, « Nationalization or Integration? The Future Direction of German Defense Policy », in *Defense Analysis*, Vol. 11 No 2, 1995, p. 111.

³⁵¹ DYSON Tom, « German Military Reform 1998-2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity », *European Security*, vol. 14 n°3, 2005, p. 361-386.

réforme de l'armée que les engagements de programmation militaires impossibles à mettre en œuvre³⁵². Le budget de la défense allemand subit en effet de fortes réductions au milieu des années 1990.

Une nouvelle étape de la restructuration de la Bundeswehr est entamée avec la publication de nouvelles lignes directrices pour la défense sous le mandat du ministre Peter Struck, ainsi que par la parution du Livre blanc sur la défense en 2006 sous le mandat de l'actuel ministre Franz Josef Jung. Les nouvelles lignes directrices de défense réaffirment la nécessité de réforme de la Bundeswehr dans un contexte fortement marqué par les attentats du 11 septembre 2001. La Bundeswehr se doit de répondre aux défis de défense et de sécurité du 21^e siècle. Le ministre Struck relance ainsi la réforme appelée alors « Transformation de la Bundeswehr » en 2003. Malgré certains efforts budgétaires consentis, certaines analyses y voient pourtant les mêmes lacunes que dans les réformes précédentes, avec notamment le manque de moyens budgétaires dévolus à l'armée allemande et à son adaptation aux nouvelles contraintes géopolitiques³⁵³. Le livre blanc conforte l'idée de l'orientation de l'Allemagne vers un engagement militaire international plus important. Demeurent toutefois les questionnements quant aux capacités matérielles à répondre à de tels engagements, ainsi que ceux sur le positionnement de la politique allemande entre l'OTAN et l'Union européenne³⁵⁴.

Ainsi, l'évolution de la politique allemande de défense peut se comprendre par ce tiraillement entre ses ambitions et ses moyens. On observe à ce titre le paradoxe entre cette volonté d'affirmer une place plus importante de l'armée allemande sur la scène internationale et la réduction des budgets et des effectifs militaires d'autre part.

La politique allemande de défense est l'objet de certaines analyses quant à son degré d'eupéanisation. Cette question est intéressante, puisque l'Allemagne avait toujours joué le rôle d'« élève modèle » de l'intégration européenne³⁵⁵. Il est montré que cette politique n'est pas eupéanisée³⁵⁶, voire se « dé-eupéanise »³⁵⁷ : les décisions politiques, et notamment concernant l'emploi de la force, sont plus influencées par le facteur transatlantique (avec le poids de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord) et des pressions domestiques, telles que la volonté des gouvernements de donner à l'Allemagne plus de poids sur la scène internationale, ou encore des considérations budgétaires, pesant notamment sur les engagements nationaux en matière d'armement européen.

2. Le rôle central du Parlement dans le système politique allemand

Parlement et Bundestag

Le parlementarisme allemand est bicaméral : il se compose d'une diète fédérale, le Bundestag, dont les députés représentent le corps des électeurs, ainsi que d'un Conseil fédéral ou Bundesrat qui représente les Länder ou états allemands. Le Bundestag étant la chambre la plus importante pour analyser le contrôle parlementaire des forces armées, nous nous concentrerons sur celui-ci³⁵⁸.

Les députés y sont élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct. Le mode de scrutin est particulier puisqu'il est mixte, combinant pour un même électeur un vote au scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les petites circonscriptions et un vote au scrutin de liste proportionnel dans les grandes circonscriptions (coïncidant avec

³⁵² REVUE Magdalena, « La réforme de la Bundeswehr : une réforme historique ou à réformer ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°161, juillet/septembre 2002, p. 209.

³⁵³ BREUER Fabian, « Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces », *German Politics*, vol. 15 No. 2, juin 2006, p. 206-220.

³⁵⁴ SZABO Stephen F., « The German Defense White Paper », American Institute for Contemporary German Studies, décembre 2006, <http://www.aicgs.org/analysis/c/szabo120706.aspx>.

³⁵⁵ MISKIMMOM Alistair, « Recasting the security bargains: Germany, European Security and the Transatlantic Relationship », in WEBBER Douglas (ed.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy: Germany Foreign Policy since Unification*, London, Frank Cass, 2001 p. 83-106.

³⁵⁶ WAGNER Wolfgang, « From Vanguard to Laggard: Germany in European Security and Defence Policy », *German Politics*, 14 (4), 2005, p. 455-469; GROSS Eva, « Germany and the European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies? », *Security Dialogue*, 38 (4), 2007, p. 501-520.

³⁵⁷ HELLMANN Gunther, *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

³⁵⁸ LE DIVELLEC Armel, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen », dans COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 215.

les Länder). Ce scrutin mixte présente deux avantages³⁵⁹ : il permet d'assurer une représentation des électeurs par des députés « médiatiques » ou populaires d'une part, par des députés experts ou compétents d'autre part, ces derniers accédant aux postes par les scrutins de liste ; ensuite, il crée souvent des majorités stables. La représentation proportionnelle au Bundestag est également aménagée vers plus de stabilité, en cela que seuls les partis ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés peuvent siéger à la chambre basse.

Les dernières élections législatives allemandes ont eu lieu en 2005. Les sièges au Bundestag sont ainsi répartis comme tels : 223 pour la CDU/CSU, 222 pour le SPD, 61 pour le FDP, 53 pour Die Linke, et 51 pour Bündnis90/Die Grünen. Ces élections ont été importantes en cela qu'elles ont été marquées par un succès relativement important pour Die Linke, parti d'extrême-gauche et traditionnellement antimilitariste.

Fonction du Bundestag dans le policy-making

Le Parlement allemand jouit de prérogatives élargies³⁶⁰. Il partage tout d'abord avec le gouvernement l'initiative des lois. Là encore, on observe des mécanismes de prédominance du Bundestag sur le Bundesrat, sauf dans le cas des réformes constitutionnelles et des lois concernant les relations entre le niveau fédéral (le Bund) et les Länder. Mais c'est notamment sur la question du contrôle de l'action gouvernementale que se distingue le Parlement allemand d'autres Parlements européens : il dispose à ce titre d'instruments formels et informels très importants. Afin de rationaliser le parlementarisme et de réduire par là l'instabilité ministérielle qui avait été celle de la République de Weimar, la capacité de renverser le gouvernement n'est dévolue qu'au Bundestag : par la motion de censure, dite de censure constructive (article 67 GG) ; par le procédé de la question de confiance, posée par le chancelier (art. 68 GG), liée à son pouvoir de dissolution. Dans ce cas, si les députés refusent d'accorder leur confiance au chancelier, soit les députés peuvent renverser ce dernier en élisant à la majorité absolue un successeur dans un délai de quinze jours, soit le chancelier mène jusqu'au bout la procédure de dissolution du Bundestag. Il est intéressant de noter que le chancelier Schroeder a posé la question de confiance en 2005 concernant l'envoi des troupes allemandes en Afghanistan.

De nombreuses analyses insistent sur l'importance du Parlement, et notamment du Bundestag, dans le policy-making allemand. Ce poids du Parlement allemand est souligné par les études portant aussi bien au niveau national sur le système politique allemand³⁶¹ que sur les comparaisons internationales entre parlements nationaux³⁶².

Cette importance formelle, par les procédures et ressources du Bundestag, est de plus complétée et renforcée par l'institutionnalisation de pratiques de policy-making plus informelles : « Outre l'activité déployée de concert par les ministres et les députés dans l'élaboration de la loi, il faut noter que les activités parlementaires habituellement répertoriées sous le terme de « contrôle » s'apparentent bien souvent moins à l'examen d'une mesure déjà prise qu'à une sorte de co-direction dans la prise de décision »³⁶³. La pratique politique allemande fait en effet état d'une tradition de respect du Parlement, institution symboliquement forte, et d'une recherche de consensus entre ce dernier et le gouvernement. Cette notion de consensus, particulièrement importante pour les questions de défense, sera développée plus avant dans la partie dévolue au poids du Parlement pour les questions de défense, ainsi que dans l'analyse du fonctionnement de la commission de la défense.

³⁵⁹ ACQUAVIVA Jean-Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Gualino éditeurs, 2007, p. 95.

³⁶⁰ BEYME Klaus von, *Der Gesetzgeber : der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² NORTON Philip (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.

³⁶³ LE DIVELLEC Armel, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen », dans COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 218-219.

Nature et instruments du contrôle parlementaire

Le Bundestag allemand possède en effet de nombreux instruments formels de contrôle sur l'action du gouvernement. Le pouvoir de contrôle parlementaire sur l'exécutif est régi par un ensemble de droits et instruments définis respectivement dans la Loi fondamentale (*Grundgesetz*, GG), ainsi que dans le règlement du *Bundestag* (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, GOBT). Ces instruments sont notamment : le droit de convocation d'un membre du gouvernement fédéral (art. 43 al. 1 GG) ; l'interpellation, avec l'interrogation du gouvernement fédéral (art. 106 al. 2 GOBT), la séance de questions (art. 105 GOBT), la petite question (art. 104 GOBT) et la grande question (art. 100, 101, 102, 103 GOBT) ; le pouvoir d'enquête, avec la création de commissions d'enquête parlementaire (*parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, PUA) (art. 44 GG). Il convient de développer quelque peu l'usage de certains de ces instruments.

Les différents types de questions parlementaires

Un grand pouvoir de contrôle est constitué par tous les types de « questions » à disposition des parlementaires. La « petite question » est une question écrite par un groupe d'au moins 5% du Bundestag ou par une fraction.

La « grande question » est également écrite, mais elle revêt une plus grande importance que la petite, dans le sens où il s'agit généralement d'un texte assez développé (plus d'une dizaine de pages et très détaillé) ayant pour but de lancer un débat et de demander au gouvernement d'y répondre. Il s'agit d'une arme forte pour l'opposition, car elle a un caractère politique et symbolique très important. Leur nombre est également beaucoup plus réduit. Tout comme la petite question, elle doit être soutenue par 5% des députés ou par une fraction parlementaire.

Les députés peuvent également poser des questions écrites (*schriftliche Frage*). Chaque député a le droit de poser quatre questions écrites par mois au gouvernement. Les réponses doivent être rédigées dans un délai d'une semaine après leur réception. Elles sont publiées dans un document hebdomadaire du Bundestag.

Un autre type de question, orale cette fois (*mündliche Frage*), est à la disposition des députés lors de l'heure dite « de questions » (*Fragestunde*). Cette heure de question institutionnalisée sert notamment aux députés de l'opposition. La question orale est envoyée en avance au gouvernement à l'écrit, mais fait l'objet d'une réponse orale en session plénière – sauf en cas de manque de temps, ce qui arrive relativement souvent, ou si le député à l'initiative de la question est absent. Chaque député a le droit de poser deux questions orales par semaine de session parlementaire dans cette heure de questions. De plus, les autres députés peuvent saisir l'opportunité d'une question pour se rallier au débat et questionner le représentant du gouvernement spontanément. Chaque député a ainsi droit à deux de ces questions spontanées (*Nachfrage*).

Un autre moment de questionnement oral est celui de l'« heure d'actualité » (*Aktuelle Stunde*). Créée en 1980, cette heure de question peut être demandée par les députés pour continuer les débats à la suite de l'heure de questions. Elle peut être convoquée par 5% des députés ou être décidée dans le « comité des doyens » (*Ältestenrat*). Elle s'organise autour de prises de paroles de cinq minutes par des représentants de chaque parti politique. Elle doit permettre de développer des questions d'actualité qui n'étaient pas à l'ordre du jour, ou dont les éléments donnés par le gouvernement ne satisfont pas l'opposition.

Un dernier type de questionnement a lieu lors des séances de « questionnement du gouvernement » (*Befragung der Regierung*) : ces séances peuvent être demandées à la suite du conseil des ministres du mercredi, afin de discuter d'un thème y ayant été évoqué.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

D'un point de vue quantitatif, on observe que les questions sont très généralement l'apanage des partis d'opposition. Cette caractéristique s'illustre dans les chiffres de la dernière législature (2005-2009) :

| | Nombre total | Nombre émanant des députés de la majorité | Nombre émanant des députés de l'opposition |
|--------------------|--------------|---|---|
| Grandes questions | 63 | CDU/CSU + SPD : 1 | B90/Grüne : 34 FDP : 17 DieLinke : 11 |
| Petites questions | 3203 | 0 | DieLinke : 1441 FDP : 1006 B90/Grüne : 753 |
| Questions orales | 2703 | CDU/CSU : 130 SPD : 35 | B90/Grüne : 1174 DieLinke : 979 FDP : 383 |
| Questions écrites | 11770 | CDU/CSU : 1921 SPD : 708 | FDP : 3843 DieLinke : 2615 B90/Grüne : 2524 |
| Questions urgentes | 111 | 0 | B90/Grüne : 52 DieLinke : 41 FDP : 18 |

Source : *Deutscher Bundestag – Referat Parlamentsdokumentation, Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit. Überblick 16. Wahlperiode, Berlin, Bundestag, 14.7.2009, http://www.bundestag.de/bic/sach_sprech/kontroll_taetigkeiten.pdf*

Ces données soulignent bien le poids des logiques partisans à l'œuvre dans l'arène parlementaire : les partis de coalition ne questionnent presque jamais leur gouvernement, tandis que les partis d'opposition peuvent se servir de ces questions, tant pour des buts d'information que de médiatisation et publicité de leur action de contrôle parlementaire.

Le recours aux organes de contrôle internes et externes

Le travail de contrôle des parlementaires s'effectue également par le biais d'organes de contrôle spécifiques, que ce soit à l'intérieur du Bundestag ou en dehors.

En interne, un élément de contrôle, spécifique à la défense, peut être évoqué déjà ici : il s'agit du travail du Commissaire parlementaire aux forces armées (CPFA), dont la fonction est inscrite dans la Loi fondamentale allemande (Art. 45b GG), ce qui lui donne une légitimité très forte. La tâche de contrôle du CPFA s'oriente dans deux directions : vers le bas, avec une action très forte directement avec les armées, vers le haut, avec un travail d'information au Parlement et de critique à l'égard des politiques du gouvernement par le biais de son rapport annuel

et de ses liens informels avec les représentants parlementaires et politiques. Nous reviendrons plus spécifiquement sur les tâches et la réalité du contrôle du CPFA dans la partie dévolue à la question de l'éthique des armées.

Un autre instrument de contrôle parlementaire réside dans la création de commission d'enquête parlementaire. Cette commission peut être mise en place par le Bundestag à la demande d'un quart de députés. Le Bundestag crée alors une commission et lui assigne un mandat précis (art. 44 GG). Ce type d'instrument est tout particulièrement intéressant pour la défense : la commission de la défense est en effet la seule commission du Bundestag pouvant se constituer elle-même commission parlementaire d'enquête (Art 45a par. 2 GG). Nous reviendrons sur ce point dans la partie dévolue aux compétences d'enquêtes du Parlement.

Un organe de contrôle externe à l'institution parlementaire réside dans la possibilité pour le Parlement de saisir le Tribunal constitutionnel (Art. 61 GG). Cette saisine doit être demandée par une majorité de deux tiers des députés. Le recours au Tribunal constitutionnel constitue un outil de contrôle, non seulement des Länders contre le niveau fédéral, mais aussi de l'opposition parlementaire. Cette institution joue un rôle particulièrement important en Allemagne en comparaison aux autres pays européens, et certaines analyses y voient une « restriction juridictionnelle » au pouvoir exécutif³⁶⁴.

Outre les instruments formels de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, ce dernier doit également être étudié par le biais de l'organisation du travail parlementaire en commissions et par l'institutionnalisation de traditions et pratiques parlementaires orientées vers la recherche de consensus.

Un parlementarisme de commissions

Les commissions parlementaires sont un élément clé pour comprendre la place du Parlement, et notamment ses fonctions de contrôle, directes et indirectes, au sein du policy-making allemand³⁶⁵.

Caractéristiques formelles des commissions

Les commissions ont pour enjeu la spécialisation des députés autour de certaines thématiques et le contrôle parlementaire des politiques gouvernementales. Leur nombre n'est pas strictement défini par la constitution. Les commissions ont à leur disposition de grands pouvoirs d'investigation et de contrôle. En effet, tout projet du gouvernement est présenté à l'étude de la commission compétente qui rend son avis en séance plénière, afin de procéder au vote. Son action s'apparente donc bien à celle de contrôle, grâce à leur droit à l'information : les membres des commissions ont un accès privilégié aux représentants du ministère qu'ils contrôlent, et disposent ainsi d'une information et d'une expertise forte sur les questions traitées. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les auditions se font à huis clos, comme c'est le cas des auditions au sein de la commission défense.

Les ressources informelles des commissions et l'impact de la tradition de consensus

Une analyse sociologique du système des commissions est nécessaire pour comprendre la réalité du rôle du Parlement dans le policy-making allemand. En effet, comme le soulignent de nombreuses analyses, le travail parlementaire s'effectue moins de manière visible en séance plénière que de manière invisible, au sein des commissions – et qui plus est des commissions non-publiques comme celle de la défense – et le plus souvent

³⁶⁴ LE DIVELLEC Arnel, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen », dans COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, op.cit, p. 22.

³⁶⁵ BEYME Klaus von, *Der Gesetzgeber : der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997 ; LE DIVELLEC Arnel, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen », dans COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 218-219.

également informelle. On a pu ainsi qualifier le système allemand de « parlementarisme de comités », ou encore de « parlementarisme de salles de réunions » (*Sitzungszimmerparlamentarismus*)³⁶⁶.

Les commissions sont ainsi le point nodal des divers processus par lesquels s'élabore dans la pratique la tradition allemande de « consensus » entre Bundestag et chancellerie. En effet, les membres des commissions entretiennent des relations plus étroites avec les membres du gouvernement, ce de manière formelle et informelle. Les discussions au sein, mais aussi aux marges des sessions de commissions, permettent aux acteurs d'échanger les points de vue et les informations de manière plus « protégée » que l'arène parlementaire où les oppositions partisans sont plus fortes. Ainsi, les représentants gouvernementaux vont souvent chercher un consensus auprès des membres de commissions bien en amont du processus décisionnel. Ce n'est en effet pas uniquement lors des sessions que se dessine le consensus, mais bien avant : les représentants gouvernementaux cherchent en effet l'accord des membres de commissions avant même de déposer un projet de loi et que celui-ci ne soit débattu en commission. Ce dernier point est important, puisqu'il invalide la thèse selon laquelle le nombre de conflits en séance plénière serait un indicateur de l'instrumentalisation du Parlement, représenté alors comme une simple chambre d'enregistrement³⁶⁷. En effet, loin de représenter une inertie et une faiblesse du Bundestag, la rareté des oppositions frontales en séance plénière est plutôt le résultat d'un long processus de négociations entre membres des commissions et représentants du gouvernement en amont du processus décisionnel formel.

Cette tradition de consensus s'incarne donc dans des stratégies des acteurs gouvernementaux, mais également dans le comportement des députés de l'opposition membre des commissions. Le statut important des commissions dans le fonctionnement du parlement incite en effet ces derniers à adopter une posture coopérative, et non d'opposition frontale dans les débats, afin d'influencer sur la production des lois et des politiques publiques. En ce sens, le poids donné structurellement aux commissions dans le parlementarisme allemand influence également le statut de l'opposition et ses stratégies d'influence face aux gouvernements.

3. Le rôle prépondérant du Bundestag dans la politique de défense

Le contrôle parlementaire au cœur du système de défense allemand

L'appareil de défense allemand, reconstitué à partir de 1955, porte la trace des leçons tirées de la Seconde Guerre mondiale : à la suite d'une décennie marquée par la démilitarisation et le « tabou »³⁶⁸ de l'armement, l'organisation de la politique de défense allemande reflète la volonté d'asseoir la suprématie du politique sur les forces armées, ainsi que celle d'opérer une réhabilitation de l'Allemagne au niveau international³⁶⁹. Cette double injonction est importante pour comprendre la place du Parlement allemand et de son contrôle sur les forces armées, mais également les tensions et changements récents de cette institution et de cette pratique.

Le Parlement allemand, et plus encore le Bundestag, est un acteur essentiel de la définition, de la décision, de l'application, ainsi que de l'évaluation des politiques militaires allemandes. Il incarne le principe de subordination du pouvoir militaire au pouvoir politique. Ce principe se retrouve incarné dans la représentation de la Bundeswehr comme « armée parlementaire » (*Parlamentsarmee*) : le Bundestag, institution élue au suffrage universel direct (alors masculin), reflète en cela le contrôle du politique et de la nation sur les forces armées.

³⁶⁶ LE DIVELLEC Armel, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen », dans COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul, *op. cit.*, p. 219.

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ BOHNEN Johannes, « Germany », dans HOWORTH Jolyon, MENON Anon, *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, p. 53.

³⁶⁹ COWEN Regina, « West Germany », in DILLON G.M., *Defence Policy-Making. A Comparative Analysis*, Leicester, Leicester University Press, 1988, p. 119-146 ; COWEN Regina, *Defence Procurement in the Federal Republic of Germany. Politics and Organization*, London, 1986.

Le Bundestag dispose en ce sens de compétences importantes dans le contrôle parlementaire des politiques de défense allemandes :

- L'envoi des troupes
- La définition et le suivi des politiques d'armement, notamment par le biais de son pouvoir budgétaire très fort sur ces questions
- La définition et le contrôle de l'*Innere Führung*
- Le contrôle des services de renseignement.

Toutes ces dimensions seront développées plus avant dans les parties leur étant dévolues par la suite.

L'influence du Parlement sur les questions de défense

Le fonctionnement politique allemand permet ainsi une possible influence du Parlement : la nature même des politiques de défense correspond dans le système allemand à un type de « contrôle par la coopération »³⁷⁰ (*mitwirkende Kontrolle*) du Bundestag. Ce terme signifie que le contrôle s'établit par le travail de création de consensus entre partis majoritaires et minoritaires en amont de la décision lors du travail préparatoire au sein des commissions ou de manière informelle. On peut ainsi penser que l'influence des parlementaires peut excéder le cadre strict de leurs prérogatives constitutionnelles³⁷¹. Cette thèse est congruente avec celle de certains auteurs qui observent une reparlementarisation de cette politique par le biais du jeu des partis, rendant nécessaire le travail de consensus au sein de l'institution législative³⁷².

La littérature allemande – surtout juridique – fait état d'un débat autour de la déparlementarisation/ reparlementarisation de la politique étrangère, politique au cœur de l'emploi des forces. La déparlementarisation a été étudiée à partir des années 1970. Elle correspondait à un quasi-monopole de l'exécutif sur ces questions et avait pour causes notamment³⁷³ : la volonté des différents gouvernements, inaugurée par celui de Konrad Adenauer, de réduire l'influence du Bundestag ; l'évolution constitutionnelle qui rend le nombre de traités nécessitant la ratification parlementaire moins important ; la complexité croissante des problématiques de défense, ainsi que leur spécialisation et bureaucratisation, qui rend le Bundestag dépourvu de compétences suffisantes en face des administrations fédérales ; l'accroissement des processus de concertation, négociation et décision dans des cadres multilatéraux et transnationaux sous l'effet de la régionalisation, de l'eupéanisation et de la globalisation. Ce débat portant spécifiquement sur la politique étrangère *via* la question de l'envoi des troupes fait plus largement écho à celui entre la thèse du déclin des parlements dans le cadre d'un renforcement de l'exécutif et celle d'une transformation des Parlements, transformation par laquelle ces derniers pourraient voir leurs rôles se renforcer³⁷⁴.

Plus spécifiquement, certains auteurs insistent sur les nouveaux obstacles à l'exercice d'un contrôle parlementaire effectif des politiques de défense. Ainsi, l'internationalisation de la politique étrangère vient soustraire au Parlement une grande partie de son pouvoir de contrôle³⁷⁵. D'autre part, si le Parlement allemand doit donner son approbation à l'envoi des troupes dans le cadre d'un engagement militaire formel, certains auteurs notent qu'il existe d'autres

³⁷⁰ KRAUSE Joachim, « Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik », in EBERWEIN Wolf-Dieter et al., *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen*, München, Oldenbourg Verlag, 1998, p. 546.

³⁷¹ MAILLET Aurore, « Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union », Paris, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 1999.

³⁷² BIERMANN Rafael, « Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 4, 2004, p. 612.

³⁷³ *Ibid.*, p. 611

³⁷⁴ DIETERICH Sandra, « Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht », paks working paper 2, Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Sozialwissenschaftliches Institut, 2007.

³⁷⁵ WOLF Klaus-Dieter, *Globalisierung, Global Governance und Demokratie. Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*, Darmstadt: TU Darmstadt, 2001, p 12; BEYME Klaus von, « Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungsfindung », *Internationale Politik* 53:4, 1998. BEYME Klaus von, « Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungsfindung », *Internationale Politik*.

formes d'utilisation des forces armées pour lesquelles le contrôle parlementaire n'est pas suffisant, comme par exemple l'usage des forces spéciales dans les opérations extérieures³⁷⁶.

L'usage des questions de défense

Le poids du Parlement et ses différents moyens d'action peuvent être analysés par le biais des différents types de questions orales ayant fait l'objet d'une réponse par le ministère de la défense³⁷⁷. Sur la dernière législature ont été recensées 56 questions orales portant sur des questions de défense et répondues par le ministère, soit une moyenne de 17 questions par an.

On observe en premier lieu un certain désintérêt des acteurs politiques, gouvernementaux comme parlementaires, pour les débats autour des questions de défense au sein de l'assemblée plénière : non seulement seuls 5% des questions sont posées par des chefs de fraction, mais seuls 14% sont répondues par le ministre lui-même, Franz Josef Jung. Dans la grande majorité des cas, c'est au Secrétaire d'État parlementaire au ministère fédéral de la Défense Christian Schmidt que revient de répondre aux questions posées au ministère. On observe bien là que les questions orales ne représentent pas des moments très politisés de débats parlementaires.

Mais plus encore, ces résultats quantitatifs de cette analyse viennent appuyer la thèse de la prépondérance de la commission sur l'assemblée plénière pour comprendre les mécanismes de contrôle parlementaire. En effet, nous observons d'emblée que les questions en séance ne servent pas à nourrir un débat d'experts sur les questions : seuls 5% des questions orales sont posées par des membres de la commission de la défense, contre 24% par les membres de la commission aux affaires étrangères et 16% par celle du budget. Si les chiffres sont plus élevés pour les deux autres commissions, il n'en reste pas moins que dans leur majorité, les questions orales sont le fait de députés non membres des commissions en lien avec les politiques de défense. Ce résultat démontre que les députés « experts » ne se servent pas des questions : ils ont en effet à leur disposition d'autres moyens de pression et d'influence via leur appartenance aux commissions précitées. En cela, la faiblesse quantitative des questions orales de défense en Allemagne s'explique bien par la force des commissions.

En outre, notre analyse confirme une large prépondérance de l'utilisation des questions de défense par les partis d'opposition : alors que les députés de l'opposition ne représentent que 27% du nombre total de parlementaires, ils posent à eux seuls 93% des questions orales de défense. De plus, les questions posées par la majorité portent uniquement sur des enjeux locaux : on voit bien ici que le seul usage des questions par les parlementaires de la majorité reflète des stratégies d'élection auprès de leur circonscription grâce à la visibilité que confère une question orale en séance plénière. Les questions orales sont donc plus des outils de visibilité politique.

D'un point de vue qualitatif, les questions reflètent les derniers débats domestiques sur les questions de défense, mais aussi plus généralement la question du rôle du Parlement dans l'élaboration des politiques.

Les thèmes de défense abordés sont majoritairement la participation de l'Allemagne aux opérations de l'OTAN *International Security Assistance Force* (ISAF), ainsi que *Operation Enduring Freedom* (OEF) en Afghanistan. On compte également d'autres questions portant sur l'usage des forces armées dans des opérations sur le territoire, telles que la surveillance d'événements, de manifestation ou de rencontres politiques. Les questions portant sur des enjeux locaux sont peu nombreuses : elles sont majoritairement d'ordres sanitaires et environnementaux, portant sur l'impact d'infrastructures ou d'opérations militaires sur certaines localités.

Outre les enjeux de défense au sens strict, les questions révèlent également une attention portée par les députés aux questions de contrôle parlementaire. En cela, les parlementaires se servent des questions orales pour développer des stratégies de recherche d'information, mais aussi pour évoquer des enjeux de relations de pouvoir entre institutions. Ils font ainsi souvent explicitement référence au rôle prépondérant que devrait jouer le Bundestag dans les affaires de

³⁷⁶ NOLTE Georg, KRIEGER Heike, „Comparison of European Military Law Systems“, in NOLTE G. (Hrsg.), *European Military Law Systems*, De Gruyter, Berlin, 2003, p. 58.

³⁷⁷ Nous avons à ce titre dépouillé les archives du Bundestag sur la dernière législature de 2005 à février 2009 inclus et analysé l'ensemble des questions ayant eu une réponse orale par un représentant du Ministère fédéral de la défense allemand.

défense : les députés critiquent le manque de communication, d'information et la certaine opacité du gouvernement, tendant à vouloir monopoliser l'expertise et l'information sur cette politique. A cet égard, le débat parlementaire ayant eu lieu à l'occasion de la publication du dernier Livre blanc allemand sur la défense en 2006 est particulièrement illustratif. Les trois partis d'opposition (FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen) ont utilisé l'heure d'actualité (*Fragestunde*), une semaine avant sa parution, pour questionner à plusieurs reprises le ministère, alors même que celui-ci avait affirmé ne pas vouloir développer ce point avant la date prévue. Les députés ont sévèrement critiqué le mode d'élaboration du Livre blanc, rédigé sans aucune concertation des parlementaires. Ce point avait suscité d'autant plus d'indignation que des journaux avaient été informés de certains éléments de contenu avant même les parlementaires. Ces mêmes critiques sur l'opacité du gouvernement et sa monopolisation de l'information se retrouvent également concernant l'engagement des troupes allemandes en Afghanistan : les députés déplorent de ne pas avoir en leur possession suffisamment d'éléments pour évaluer l'action gouvernementale, et notamment le strict respect des missions de la Bundeswehr entre les opérations ISAF et OEF.

Impact de l'internationalisation des politiques de défense sur le poids du Parlement : entre perte de pouvoir et nouvelles ressources potentielles

L'internationalisation des politiques de défense et la possible perte de pouvoir du Parlement

L'internationalisation de la politique allemande de défense est une dimension importante à partir des années 1990, par le nombre grandissant d'interventions de l'OTAN ou de l'Union Européenne auxquelles participe l'Allemagne. 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 Parlement³⁷⁸. Une dimension à prendre en compte pour comprendre l'importance de l'Union Européenne et de l'OTAN dans les politiques de défense et leur contrôle par les Parlements nationaux est celle d'un écart, d'un décalage entre européanisation des politiques et celle des Parlements.

En effet, une tension importante entre ces deux dynamiques est visible dans le cas de l'envoi d'avions AWACS au-dessus de la Turquie en 2003³⁷⁹. Cette décision avait mené à de nombreuses controverses et critiques, notamment de la part du parti libéral FDP. Le gouvernement avait argumenté que, compte tenu du fait que cette opération se faisait dans le cadre de l'OTAN et ne représentait pas une opération militaire au sens strict, il n'avait pas besoin de l'aval du Parlement en la matière. Cette justification avait soulevé de nombreuses critiques, qui eurent gain de cause dans le verdict du tribunal constitutionnel allemand. Cette controverse est à replacer dans le cadre de la discussion de l'européanisation ou l'Otanisation des opérations : les députés regrettent en effet 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 décisionnel. Ils ont à ce titre trouvé un fort appui auprès de la justice constitutionnelle.

L'européanisation comme ressource perçue et potentielle des parlementaires

Les potentialités offertes par une meilleure européanisation des Parlements ont été mentionnées de nombreuses occasions lors de nos entretiens. En effet, certains acteurs n'ont pas hésité à nous donner d'emblée des données comparatives sur le contrôle parlementaire en Europe. Ceci montre qu'outre le poids de l'Union européenne en tant que telle, les acteurs parlementaires allemands ont conscience de cette tendance et du rôle qu'ils souhaiteraient y jouer, notamment pour contrebalancer le pouvoir de l'exécutif. De plus, certains ont pu expliquer qu'ils tentaient de

³⁷⁸HELLMANN Gunther, *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 103; KAISER Karl, BECHER Klaus, "Deutschland und der Irak-Konflikt. Internationale Sicherheitsverantwortung Deutschlands und Europas nach der deutschen Vereinigung", *Arbeitspapiere zur Internationale Politik*, 68, Bonn, Europa Union Verlag, 1992.

³⁷⁹ Voir l'explication du cas par le Tribunal constitutionnel allemand : <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg08-052en.html>

nouer des liens horizontaux entre Parlements, et notamment, dans leur cas, avec le Parlement français³⁸⁰. D'ailleurs, les acteurs parlementaires ont montré un intérêt très fort pour les études comparatives menées : certains d'entre eux ont affirmé se servir de ces études pour comprendre et développer les mécanismes d'une meilleure prise en compte des Parlements dans la définition de politiques de sécurité au niveau national et européen³⁸¹. A ce titre, certains ont pu nous faire part de leurs tentatives de mieux sensibiliser l'opinion publique sur ces questions.

Cependant un obstacle à une européanisation effective réside dans l'absence de structures comparables dans les autres pays. En d'autres termes, les commissions avec de tels pouvoirs de contrôle ne se retrouvent que très peu dans le paysage institutionnel européen, rendant un travail de coopération difficile³⁸². Par exemple, l'un de nos interlocuteurs a clairement fait référence à ce point en développant la question du mandat parlementaire concernant l'envoi des troupes : un échange entre commissions nationales, ou un processus d'apprentissage et d'entraide horizontal est difficile, notre interlocuteur pensant qu'il n'y avait guère qu'aux Pays-Bas que se trouvait une structure décisionnelle comparable.

Ainsi, on peut tirer plusieurs enseignements de cette dimension de l'européanisation :

- la réalité des situations des autres pays est relativement bien connue par les acteurs parlementaires allemands, qui y font presque systématiquement référence ;
- une intensification de la coopération entre Parlements européens est souhaitée ;
- l'Europe apparaît clairement comme une ressource des acteurs parlementaires dans leurs propres débats nationaux et dans la manière dont ils définissent leurs fonctions et ses possibles évolutions ;
- pourtant, l'européanisation bute sur des asymétries organisationnelles entre pays et sur le manque de ressources des parlementaires pour pleinement se consacrer à ces échanges.

4. La Commission de la Défense : un acteur incontournable

Membres et missions de la commission de la défense

La commission de la défense est une institution fondamentale dans le processus de contrôle parlementaire des forces armées. Contrairement à la majorité des autres commissions, elle jouit en effet d'un statut constitutionnel : son existence est en effet inscrite dans la Loi fondamentale allemande (Art. 45a Abs. 1 GG), ce qui lui confère une forte légitimité face aux autres acteurs de la défense. Si ses prérogatives formelles parfois montrent certaines limites, sa légitimité auprès des acteurs sectoriels de la défense fait toutefois d'elle un acteur très important au sein de l'arène parlementaire.

La commission de la défense compte pendant la 16e législature 30 membres et 30 suppléants. La répartition des sièges correspond à la répartition des fractions au sein du Bundestag. La commission compte ainsi 11 députés CDU/CSU, 11 SPD, 3 FDP, 3 Die Linke et 2 Bündnis 90/Die Grünen. La présidence de la commission est tenue par Ulrike Merten (SPD), et la vice-présidence par Dr. Karl Lamers (CDU).

Le but de la commission de la défense est de contrôler, directement ou indirectement, tous les aspects des actions gouvernementales en lien avec les politiques de défense. Elle est en outre responsable de l'évolution de l'armée et de la question de l'*Innere Führung*. Elle est également active en tant que conseillère (*mitberatend*) de la commission des affaires étrangères pour les décisions d'envoi des forces, ainsi que de la commission du budget pour les politiques d'armement. Elle développe aujourd'hui un discours sur un champ d'action relevant non plus de la défense au sens

³⁸⁰ Entretien, administratrice de la commission de la défense, Berlin, 11 février 2009

³⁸¹ Entretien, administratrice de la commission aux affaires étrangères, Berlin, 12 février 2009

³⁸² Entretien, administratrice de la commission de la défense, Berlin, 11 février 2009

strict, mais plus généralement de toutes les questions de sécurité au niveau international. Pour remplir cette fonction, elle suit de manière hebdomadaire les évolutions des politiques et donne son avis sur les projets gouvernementaux. La commission de la défense dispose du droit d'auditionner les membres du ministère de la défense, et plus généralement de tout le gouvernement (par. 68 du GO du Bundestag). Ces auditions sont importantes puisqu'elles permettent aux membres d'entendre chaque semaine un état des lieux des différents dossiers par le secrétaire parlementaire du ministère de la défense, ainsi que de le questionner et de suivre toutes les évolutions.

Sous la 16^e législature, la commission de la défense a également développé certains dossiers en créant des sous-commissions spécialisées. Elle a tout d'abord renouvelé le mandat de la sous-commission „*Innere Führung*“ (*Weiterentwicklung der Inneren Führung, politischen Bildung und sozialen Verantwortung für Angehörige der Bundeswehr vor dem Hintergrund des Aufgaben- und Strukturwandels im Einsatz*), commission créée en mai 2003 pendant la législature précédente. Elle a également créé deux groupes d'information : un premier sur la coopération avec les acteurs économiques, un second sur la coopération européenne en matière d'armement.

La commission de la défense comme commission d'enquête

La commission de la défense est la seule commission à pouvoir se constituer en commission d'enquête de sa propre initiative sur la demande d'un quart de ses membres (art. 45a par. 2 GG). Selon l'article 34 par. 4 de la loi sur les commissions d'enquêtes parlementaires, l'organisation et le fonctionnement de la commission défense constituée en commission d'enquête sont alors relativement comparables à celles des commissions d'enquêtes traditionnelles. Quelques différences sont toutefois à noter. En effet, par exemple, la publicité et l'ouverture des débats et procédures n'est pas la règle dans la commission de la défense, compte tenu des enjeux de sécurité.

Dans les dix dernières années, la commission de la défense s'est constituée deux fois en tant que commission d'enquête : une première fois en 1998 concernant des agissements d'extrême-droite au sein de l'armée, une seconde fois en 2006 dans l'affaire de Murat Kurnaz, ressortissant allemand ayant porté plainte contre l'armée pour avoir été maltraité par des officiers allemands en Afghanistan.

La capacité pour la commission de se constituer en tant qu'enquêtrice est l'un des outils de contrôle les plus puissants de la commission³⁸³. Concrètement, une fois constituée en commission d'enquête, la commission de la défense a des pouvoirs d'investigation encore plus forts. Outre cette dimension formelle, c'est la potentialité du recours à cette investigation qui recouvre un levier d'influence sur le gouvernement. Compte tenu de la nature symbolique très forte des commissions d'enquête, il est difficile pour le gouvernement de mettre des obstacles au contrôle parlementaire la commission une fois constituée. De plus, ces commissions jouissent d'une forte couverture médiatique, rendant le gouvernement plus vulnérable. Ces facteurs incitent ainsi le gouvernement à éviter en amont que la commission ne se constitue commission d'enquête, et ce en adoptant une posture relativement coopérative.

Fonctionnement, organisation et ressources formelles

La commission de la défense se réunit tous les mercredis des semaines de session parlementaire pendant environ quatre heures. Les réunions se déroulent à huis clos : outre les représentants du ministère ou autres personnes auditionnées ne sont admis en séance que ses membres, le Commissaire parlementaire aux forces armées, les chefs de fractions et le président du Bundestag. La majorité des informations entourant le travail de la commission reste confidentielle : tant l'ordre du jour, les personnes auditionnées, que les comptes-rendus de séance et pour part, certains rapports restent inaccessibles au public³⁸⁴.

³⁸³ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009; Entretien téléphonique, membre de la commission défense, 9 février 2009.

³⁸⁴ Cette caractéristique étant au cœur de l'action de la commission, il ne nous a pas été possible d'accéder à des documents écrits. Notre campagne d'entretien nous a permis pour partie de contourner ce problème : si aucune information précise ou nominale ne devait nous être donnée, les acteurs rencontrés ont pu toutefois nous faire part de certaines logiques structurant le fonctionnement et l'action de la commission de la défense.

Comme toute commission, celle de la défense agit sur mandat donné en séance plénière pour examiner des projets de loi ou des décisions gouvernementales. Elle peut cependant également se saisir d'un dossier de sa propre initiative et mettre une question à son ordre du jour si ses membres l'estiment nécessaire.

Dans la pratique, il s'avère que l'ordre du jour de la commission de la défense est largement défini par l'agenda gouvernemental préexistant³⁸⁵ : la plus grande partie des séances est ainsi dévolue à l'examen et à la discussion d'un rapport hebdomadaire que lui fait parvenir le ministère de la défense. Si les thèmes peuvent varier, la séance s'organise traditionnellement autour de plusieurs étapes. Tout d'abord, une présentation du rapport d'information hebdomadaire du gouvernement au Parlement. Ensuite, le second point est dédié à un état des opérations extérieures. Ce point est traité pendant environ deux heures sur les quatre. Le thème le plus important est celui de l'engagement de la Bundeswehr en Afghanistan³⁸⁶. Les rapporteurs des partis prennent alors chacun à leur tour la parole. Enfin, les membres de la commission de la défense s'expriment chacun à leur tour : lors d'un premier tour, plus codifié, où le tour de parole suit l'importance numérique des partis au sein de l'assemblée ; lors d'un second, où la parole est plus libre.

En ce sens, même s'ils le souhaitent, les députés ne disposent que de peu de temps pour mettre à l'agenda d'autres questions. Cependant, de manière générale, les membres sont satisfaits du déroulement et du contenu des séances. Ils soulignent tous la liberté de parole dont ils jouissent au sein de cette arène³⁸⁷. Ainsi, les règles entourant les temps de parole (ordre, limitation du temps des interventions) ne sont que très peu appliquées en comparaison aux autres commissions, grâce à l'entente entre parlementaires et le climat propice et ouvert aux discussions de la commission. Ceci a pour conséquence la tenue de débat de fond, puisqu'un parlementaire peut évoquer un point qui n'est pas sur l'ordre du jour *a priori*, s'il lui semble fondamental³⁸⁸ ; de même, une question va être débattue sur le fond, même si cela doit dépasser le temps qui lui était initialement imparti.

Du point de vue de ses ressources formelles, la commission de la défense est organisée autour d'un secrétariat permanent. Ce dernier est composé de huit membres, travaillant à la préparation des séances, la rédaction de l'ordre du jour et des différents documents émanants de la commission (rédaction des recommandations, avis), ainsi qu'à l'organisation des rencontres et déplacements de ses membres députés. Outre deux personnes, il s'agit de personnes ayant des qualifications en droit ou des personnes s'étant spécialisées dans l'administration parlementaire³⁸⁹. On observe à ce titre des trajectoires d'administrateurs entre commissions, leur conférant non seulement une expertise sectorielle, mais également des liens forts avec les administrateurs d'autres commissions.

Les parlementaires n'ont pas de ressources additionnelles pour leur appartenance à la commission de la défense. Seul(e) le/la président(e) de commission a un secrétariat propre et des moyens financiers supplémentaires pour ses fonctions. Ses ressources humaines travaillent en coopération avec le secrétariat permanent de la commission. Les moyens financiers sont plus spécifiquement utilisés pour l'organisation de rencontres ou des voyages dans le cadre de son mandat de présidente.

Recrutement, motivations et expertise des membres

La sélection des membres de la commission s'effectue au sein des partis. Les députés intéressés sont tout d'abord regroupés au sein des groupes de travaux de chaque parti ; ensuite, ces groupes élisent leur rapporteur sur les questions de défense. Ces élections ne sont pas toujours évidentes – dans ce cas, les élections peuvent être élargies à la fraction si des tensions sont trop fortes au sein du groupe de travail sur la défense³⁹⁰.

³⁸⁵ Entretien, administratrice de la commission de la défense, Berlin, 11 février 2009 ; Entretien, conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009 ; Entretien, conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009

³⁸⁶ Entretien, conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009 ; Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009.

³⁸⁷ Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009 ; Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

³⁸⁸ Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009 ; Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

³⁸⁹ Entretien, administratrice de la commission aux affaires étrangères, Berlin, 12 février 2009 ; Entretien, administratrice de la commission de la défense, Berlin, 11 février 2009

³⁹⁰ Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009.

Le/la président(e) de la commission de la défense est élu(e) au sein de l'Assemblée plénière. Cependant, il est important de voir qu'en amont de cette élection formelle, les partis, et surtout les partis de gouvernement, engagent des négociations entre eux et établissent une répartition des présidences des différentes commissions. Ainsi, à l'intérieur de chaque parti, les députés doivent tout d'abord établir des stratégies pour pouvoir ensuite parvenir à des compromis dans les négociations.

Les parlementaires membres de la commission de la défense ont des profils et motivations très variés.

Ainsi, certains ont développé en amont de leurs activités parlementaires un goût et une expertise pour les questions de défense, qui les ont mené par la suite à vouloir occuper de telles fonctions dans la commission³⁹¹. Par ailleurs, la question des opérations extérieures et de la politique de défense est très présente à l'agenda national depuis le début des années 1990. Ainsi, il s'agit d'un intérêt maintes fois évoqué pour expliquer la motivation à participer à cette commission. Dans ces cas, les questions budgétaires ou de programmes d'armement ne retiennent que peu l'attention des parlementaires. Sont plutôt mis en avant la volonté de suivre au mieux l'engagement des troupes.

Les intérêts de leur circonscription jouent un rôle ambigu dans l'analyse des motivations parlementaires. Il peut certes s'agir de défendre des intérêts matériels concrets dans de nombreux cas. Cependant, on observe également des logiques de socialisation aux enjeux de défense qui dépassent la défense des seuls intérêts locaux : ainsi, certains membres ont pu s'intéresser à ces questions par le biais de leur apprentissage des politiques locales.

Une dernière dimension de la motivation des députés semble la plus importante : la dimension politique, qui s'incarne tant dans les trajectoires politiques que dans la construction d'un « pouvoir » politique propre.

En effet, le passage par cette commission constitue pour de nombreux députés un passage important pour leur trajectoire au sein de leur parti³⁹². Concernant le rôle de la commission dans la trajectoire au sein des partis, on observe que l'attractivité de la commission de la défense est variable selon les partis : affichant en effet *a priori* un profil de soutien à l'armée, elle n'a pas la même attractivité selon les partis. Les partis de gauche sont par exemple traditionnellement plus rétifs à ces problématiques³⁹³. En ce sens, par exemple, la commission de la défense jouit d'un statut moins positif dans ces partis qu'au sein de la CDU par exemple, et constitue moins un choix fréquent dans les vœux d'affectation aux commissions. Pourtant, cette tendance sous-jacente est contrebalancée par les logiques de spécialisation et de trajectoires parlementaires : en effet, jouissant constitutionnellement de prérogatives élargies, la commission de la défense a aujourd'hui encore la réputation d'être une commission « puissante ». Elle représente en cela une « étape-clé » du parcours d'un député au sein de l'arène parlementaire. Mais la variable politique joue ici également dans le sens de la construction d'un pouvoir politique propre à chaque parlementaire. Selon les dires de nombreux de nos interlocuteurs, la commission de la défense se situerait en seconde position des commissions recherchées, après celle du budget, appelée la « commission reine »³⁹⁴. L'appartenance à la commission de la défense permettrait ainsi d'obtenir des ressources politiques importantes : de visibilité, pour des intérêts électoraux ; d'information, par la proximité avec les sphères décisionnelles ; d'influence, de manière qualitative grâce à l'information, mais aussi quantitativement, puisqu'un député travaillant sur les politiques de défense exerce son influence sur l'un des budgets les plus importants de l'Etat³⁹⁵. On observe à ce titre des phénomènes récurrents de passage de la commission de la défense à celle du budget : ces trajectoires sont intéressantes en cela qu'elles font état d'une spécialisation progressive dans les deux champs, à l'intersection entre les problématiques de défense et les problématiques économiques. Ces trajectoires mettent en lumière non seulement l'expertise des parlementaires, mais également leur recherche d'une influence forte sur l'un des plus importants budgets étatiques.

³⁹¹ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009; Entretien, conseiller du vice-président de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

³⁹² Entretien, conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009

³⁹³ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009; Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

³⁹⁴ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009; Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009; Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

³⁹⁵ Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009 ; Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009.

L'impact de la politisation : des parlementaires contrôleurs ou partisans ?

Une des questions propres aux études sur les parlementaires est de déterminer dans quelle mesure ces derniers endossent davantage leur rôle partisan de soutien au gouvernement ou à l'opposition d'une part, ou d'autre part leur rôle de contrepoids au pouvoir exécutif. Aux dires de nombreux de nos interlocuteurs, la politisation joue un rôle ambigu dans les débats parmi les députés. En effet, c'est bien par les partis, au sein des groupes de travail, que se forment les positions politiques sur telle proposition du gouvernement. En cela, la politisation est importante pour comprendre les positions *a priori* des députés au sein de la commission. Cependant, il arrive aussi que les députés de la majorité puissent s'exprimer contre le gouvernement, émettre des points de vue très critiques, voire menacer d'émettre un avis favorable³⁹⁶. En effet, les députés semblent porter beaucoup d'importance aux discussions se passant au sein même de la commission. En cela, il se peut qu'ils acceptent de jouer plus leur rôle de « contrôleur » du gouvernement, que celui d'appui de leur parti au sein de l'arène parlementaire.

Une autre variable importante pour comprendre la variation de la politisation des débats ou de l'émancipation des députés de leurs partis est celle du climat au sein de la coalition gouvernante. En effet, si les relations entre la CDU/CSU et le SPD sont mauvaises, il sera plus probable d'entendre des voix divergentes au sein de la Commission³⁹⁷. Une dernière variable de la politisation est également en lien avec celle du consensus, évoquée plus bas : l'arrivée du parti d'extrême-gauche Die Linke aux dernières élections a changé la donne des alliances et entraîné avec elle l'émergence de discours plus critiques au sein de la Commission.

Le consensus au sein de la Commission de la défense

Un avis partagé par nombre de nos interviewés est celle de l'évolution de la situation et de l'existence d'un consensus au sein de la commission de la défense, et plus généralement au Parlement, sur les questions de défense. On assigne traditionnellement en effet un haut degré de consensus aux questions de défense, cette politique étant dite « dépolitisée » car touchant aux intérêts vitaux de la nation. Si en comparaison des autres commissions il est encore très fort aujourd'hui, il a toutefois connu quelques évolutions récentes.

Ce consensus semble avoir été très fort jusqu'aux dernières élections allemandes. Le consensus tenait à plusieurs facteurs : une relative stabilisation de la menace et de la définition du rôle de l'armée, ce jusqu'au début des années 1990 tout du moins, ainsi qu'un accord historique, de fait, sur les questions de défense, entre les partis majoritaires qu'étaient le SPD et la CDU/CSU. De même, les Verts, *a priori* anti-militaristes et pacifistes, avaient vu leur position évoluer alors que Joschka Fischer, ministre des affaires étrangères dans le gouvernement Schroeder, avait engagé le pays dans l'opération au Kosovo. Ainsi, ces trois partis, ainsi que le FDP, semblaient partager les mêmes vues sur les questions de défense. Dans ce cadre, les députés discutaient en amont des propositions du gouvernement, avec ce dernier et au sein de leur parti. La commission de la défense jouait alors réellement un rôle d'expertise et de « club » de spécialistes au sein duquel les députés forgeaient une position souvent commune. Pourtant, l'arrivée de Die Linke a fait évoluer cette situation : leur posture résolument anti-militariste a eu pour conséquent de remettre en question le consensus « total » au sein de la commission sur les questions de défense. Ce parti semble en effet en opposition sur ces questions par rapport aux quatre autres partis. Il est d'ailleurs intéressant que leur posture est vue comme ambiguë par les autres acteurs : d'un côté, certains y voient un avantage, puisque les débats sont plus critiques et donc plus riches ; d'un autre, les députés Die Linke sont critiqués comme étant « contre tout » et de ce fait grevant le travail auparavant harmonieux de la commission. A ce titre, les conflits émergent plus : en séance plénière quelque peu pour ce qui concerne les oppositions entre partis, puisque les députés usent de cette arène pour se positionner politiquement et médiatiquement ; entre les commissions sur des enjeux précis.

Ces dernières évolutions ne remettent pas en cause la notion de consensus en elle-même mais viennent la nuancer : s'il était « unanime » auparavant, il ne semble aux dires de certains de nos interlocuteurs n'être plus que

³⁹⁶ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

³⁹⁷ Entretien, conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009

« majoritaire » aujourd'hui³⁹⁸. Si la nature même de la politique lui garantit une stabilité certaine, le consensus autour des questions de défense est néanmoins empreint des logiques politiques et partisans.

L'influence de la commission et ses limites

L'influence de la commission de la défense n'est pas aisée à quantifier. Dans une optique plus qualitative, il apparaît qu'elle est influente dans le sens où elle représente le lieu de création d'un consensus obligatoire à toute action politique en matière de défense. En cela, son influence excède ses prérogatives d'un point de vue strictement juridique. Plusieurs éléments vont dans ce sens.

Tout d'abord, si la commission de la défense n'est certes pas composée dans sa totalité d'experts *a priori* (à savoir de personnes disposant d'une expertise avant même ou indépendamment de leur appartenance à la commission), nombre de ses membres sont toutefois des spécialistes de ces questions ou le deviennent par le biais de la commission. Ceci a pour effet de rassembler les représentants politiques au sein d'une arène de discussion historiquement considérée comme majeure pour le gouvernement.

Ensuite, compte tenu du « passage obligé » que constitue la commission pour le gouvernement, ce dernier tente de forger en amont un consensus au sein des membres de la commission en leur énonçant leur projet et en leur demandant leur avis. Le consensus entourant les questions de défense ne reflète donc pas l'inertie de la commission de défense, mais plutôt le résultat de stratégies du gouvernement comme des parlementaires. Ce type d'influence indirecte est en effet aussi utilisé par les parlementaires, conscients de la nécessité pour le gouvernement d'emporter l'adhésion de la commission. Ainsi, ils peuvent faire la concession de ne pas porter sur la place publique une question ou une critique et de l'énoncer « en privé » ou par des canaux moins visibles³⁹⁹ : ces recommandations seront d'autant plus écoutées par le gouvernement que ce dernier sait qu'en dernier recours, ce membre peut rendre publique sa critique.

De plus, dans les cas litigieux, des discussions de fond et critiques du gouvernement peuvent être menées en Commission. Ainsi, cette dernière ne représente pas qu'une institution formelle et dénuée de pouvoir effectif.

Une limite au contrôle effectif du Parlement sur les politiques de défense réside pourtant dans l'asymétrie des ressources entre les députés et l'appareil exécutif, déjà noté dans des analyses précédentes⁴⁰⁰. Ce problème de ressources est dû essentiellement aux enjeux et priorités entre tâches de contrôle et tâches politiques de réélection et de travail au sein de la circonscription. A ce titre, les députés apparaissent relativement satisfaits de l'information mise à disposition par le gouvernement, ainsi que de l'organisation logistique du travail en commission. Pourtant, ils n'ont pas le loisir de développer une expertise indépendante en cherchant des sources alternatives d'informations ou en posant plus de questions au gouvernement.

Un autre problème évoqué lors de nos entretiens est celui de la restriction du contrôle parlementaire à une seule tâche de vérification, mais non à celle d'émettre des propositions. En effet, une fois que la proposition du gouvernement est étudiée par une commission, cette dernière n'a le pouvoir que d'accepter ou de refuser, mais non d'en modifier la substance. De fait, ce manque est en quelque sorte comblé par le fait que les discussions sur le contenu sont le plus souvent façonnées et déterminées en amont de la consultation du Parlement, dans un processus informel. Le gouvernement élabore en effet sa proposition sur la base de discussions qu'il entretient avec les membres de son parti siégeant dans les commissions. Ce processus informel peut toutefois avoir ses limites, et une proposition gouvernementale peut se voir rejetée ou largement critiquée, comme ce fut le cas de l'engagement allemand en Afghanistan : le chancelier Schröder avait, à cette occasion, engagé la procédure de question de confiance, n'étant pas sûr que sa décision allait être soutenue par la commission des affaires étrangères.

³⁹⁸ Entretien, administratrice de la commission de la défense, Berlin, 11 février 2009.

³⁹⁹ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009; Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009.

⁴⁰⁰ MAILLET Aurore, „Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union“, Paris, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 1999.

5. L'envoi des forces : une décision subordonnée à l'accord parlementaire

Les décisions d'envoi des troupes allemandes sont soumises au contrôle parlementaire de diverses manières.

Tout d'abord, selon les dispositions constitutionnelles, l'envoi des troupes est soumis au vote du Bundestag, qui doit voter à la majorité simple. En cas d'urgence, le gouvernement fédéral peut envoyer les troupes sans attendre l'aval parlementaire : dans ce cas, il doit informer immédiatement le Parlement qui devra alors donner son accord *a posteriori*. Dans le cas où il désavouerait la décision, le gouvernement se verrait dans l'obligation de retirer les troupes déjà envoyées. Cette soumission de l'armée aux représentants du peuple est emblématique de la figure de l'« armée parlementaire », telle qu'elle s'est développée dans l'après-guerre et s'exemplifie dans la notion de « réserve parlementaire ». Ainsi, le gouvernement est tenu de faire voter tout envoi de troupes dans l'arène parlementaire. Toute proposition est d'abord examinée par la commission des affaires étrangères, commission « menante » (*federführer*) pour ces questions et qui doit donner son accord. La proposition gouvernementale est ainsi alors votée en séance plénière.

Le moment du vote en assemblée plénière correspond à un second aspect du contrôle parlementaire de l'envoi des troupes : le vote est transparent et chaque électeur peut connaître la position de son député sur ce vote. En cela, ici, il s'agit non plus uniquement d'un contrôle parlementaire dans le sens d'un contre-pouvoir d'une institution législative sur le corps exécutif, mais plus largement du contrôle des électeurs sur l'action de leur député.

Il convient à présent de donner quelques éléments d'information sur la commission aux affaires étrangères, ainsi que de développer la notion de réserve parlementaire.

Aux côtés de la commission de la défense, il faut souligner le rôle de celle des affaires étrangères. Cette commission, pourtant peu étudiée⁴⁰¹, est responsable du contrôle de l'emploi des forces. A ce titre, il s'agit de la commission responsable d'évaluer la politique gouvernementale et doit donner son approbation pour toute opération. Son avis, bien que non coercitif, est toujours suivi par l'assemblée plénière⁴⁰².

Son organisation est comparable à celle de la commission de la défense : il est composé de 4 fonctionnaires de haut rang, d'une employée et de trois secrétaires (8 personnes), ainsi que de stagiaires. Il est également aidé par le bureau personnel du président de la commission. La commission des affaires étrangères est pourvue de ressources importantes par rapport à d'autres commissions : elle est dotée de nombreuses sous-commissions, comme celle au désarmement ou à la globalisation par exemple. Tout comme la commission de la défense, son fonctionnement est marqué par une forte tradition de consensus. Sur ces questions, elle est conseillée par la commission de la défense qui lui rend des avis.

Le principe de la réserve parlementaire, *Parlamentsvorbehalt*, représente l'idée de la nécessité de faire entériner l'utilisation des troupes par le Bundestag. Ce principe est appliqué dans le cas de l'envoi des troupes. Ce principe trouve sa source dans l'idée même d'armée parlementaire (*Parlamentsheer*).

Il a été réellement affirmé par le tribunal constitutionnel lors de son arrêt du 12 juillet 1994 : si ce dernier validait la possibilité d'envoyer des troupes allemandes à l'extérieur, il réaffirmerait également la nécessité de l'approbation du Parlement en la matière. Ce principe a été transcrit dans le droit national dix ans plus tard, par la « loi de participation du Parlement » (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*, PBG) du 18 mars 2005. Son article 2 précise que toute utilisation des troupes, et ce quelles que soient leurs natures, intensités, grandeur et significations, nécessite l'accord du Parlement. De même, toute prolongation des opérations doit être approuvée.

La question des modalités pratiques de l'accord du Bundestag pour tout envoi de troupes a fait l'objet de débats concernant une éventuelle réforme⁴⁰³. Ont été notamment critiquées la lenteur du processus et la redondance du recours au Parlement, compte tenu de la nécessité de faire approuver tout changement dans le recours aux forces

⁴⁰¹ DIETERICH Sandra, « Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht », paks working paper 2, Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Sozialwissenschaftliches Institut, 2007, p. 56.

⁴⁰² Entretien, administratrice de la commission aux affaires étrangères, Berlin, 12 février 2009.

⁴⁰³ WIEFELSPÜTZ Dieter, « Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag : Ist eine Reform geboten? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/2008, S. 203-219.

armées, quelle que soit son importance. Toutefois, certaines analyses ont pu insister sur les méfaits de ces critiques. Le principe même de la réserve parlementaire serait en réalité ce qui a permis, et non empêché le développement d'une politique de défense et d'une politique étrangère allemandes actives au niveau international : l'envoi de troupes n'a pu être possible et pensable pour la population que grâce à la légitimité donnée par le Parlement à de telles décisions, nouvelles dans la culture stratégique allemande⁴⁰⁴.

Certains acteurs ont pu nous exposer les limites de l'action du Parlement en matière du contrôle de l'emploi des forces.

Le contrôle de l'emploi des forces, s'il est souvent montré comme le principal outil du contrôle parlementaire en matière de défense, montre toutefois certaines limites dans sa pratique. En effet, certaines décisions d'engagement des forces, et plus encore, des décisions concernant la prolongation des opérations ou la redéfinition des fonctions et missions des forces allemandes en opérations extérieures, ont été critiquées comme ayant été non ou insuffisamment soumises au contrôle parlementaire. Par exemple, en février 2007, le gouvernement décida d'envoyer des avions de reconnaissance Tornado en Afghanistan dans le cadre de la mission de l'ISAF, ainsi qu'un contingent supplémentaire de 500 hommes. Le gouvernement avait tenté pendant l'hiver précédent de faire passer ces décisions en dehors de tout contrôle parlementaire, ce qui mena à beaucoup de critiques concernant la stratégie d'évitement du Parlement par le gouvernement ; les critiques portaient également sur l'absence d'une doctrine cohérente en matière de politique étrangère, ainsi que sur le manque d'un débat démocratique de fond, incluant le Parlement et l'opinion publique, sur ces questions semblant être de plus en plus l'apanage du seul gouvernement⁴⁰⁵.

En effet, le développement de nouvelles missions et l'internationalisation de la politique étrangère posent la question des tensions entre dispositions constitutionnelles relatives au vote du Bundestag et autres formes d'engagements militaires pour lesquelles le contrôle parlementaire est soit inexistant, soit contraint, soit inefficace⁴⁰⁶. De même, les forces spéciales font l'objet d'un débat important pour un meilleur contrôle par les parlementaires de leurs missions au sein des opérations extérieures⁴⁰⁷.

Un autre regret est celui de la restriction du rôle du Parlement dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère. En effet, si tout envoi de troupes est soumis à leur approbation, les députés restent tout de même largement en dehors des négociations internationales et n'ont pas de pouvoir de proposition. Ces revendications vers une meilleure implication des acteurs parlementaires excèdent certes la simple tâche de contrôle. Elles sont pourtant intéressantes en cela qu'elles sont parfois justifiées par une nécessité de définir ces politiques de manière plus démocratique – à savoir en incluant mieux les parlementaires et en ouvrant plus largement le débat sur les orientations militaires allemandes à l'opinion publique⁴⁰⁸.

6. Contrôle des services de renseignement : rôle et limites du Bundestag

Histoire et fonctionnement de l'instance de contrôle

Dans l'histoire de la reconstruction de l'appareil de défense allemand, les services de renseignement allemands ont été successivement contrôlés par diverses institutions. En 1956 fut créé sous l'impulsion du chancelier Konrad Adenauer le « groupe parlementaire d'hommes de confiance » (*Parlamentarische Vertrauensmännnergremium*). Cet organe fut remplacé en 1978 par une institution plus spécifique appelée la Commission parlementaire de contrôle (*Parlamentarische Kontrollkommission*, PKK). Le contrôle des services de renseignement par cet organisme est régi par la loi sur le contrôle parlementaire des activités fédérales de renseignement (*Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*) du 11 avril 1978. Cette commission a vu son nom changer en

⁴⁰⁴ *Ibid*, p. 204

⁴⁰⁵ NASSAUER Otfried, « Von der Parlaments- zur Regierungsarmee ? Nach der Kabinettsentscheidung über die Tornado-Aufklärer », NDR Info « Streitkräfte und Strategien », Berlin Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS), <http://www.bits.de/public/ndrinfo/100207.htm>

⁴⁰⁶ Pour un exemple sur la tension entre rôle du Bundestag et mission de la FIAS, voir : MEIERS Franz Joseph, « La politique allemande de sécurité et de défense : Équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures », notes du Cerfa, IFRI, Février 2007.

⁴⁰⁷ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

⁴⁰⁸ Entretien, administratrice de la commission aux affaires étrangères, Berlin, 12 février 2009.

1999 pour devenir l'actuel organe parlementaire de contrôle (*Parlamentarisches Kontrollgremium*, PKGr). Des institutions similaires se retrouvent dans chaque état fédéré au sein des Parlements régionaux. Par ailleurs, la question du contrôle des services de renseignement, des libertés de correspondance ou encore de l'activité des douanes, a fait l'objet de la création de comités de contrôle spécifiques⁴⁰⁹.

Le PKGr est responsable du contrôle de trois services : l'Office fédéral de protection de la constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), l'Agence de contre-espionnage militaire (*Militärischer Abschirmdienst*) et le Service fédéral de renseignement (*Bundesnachrichtendienst*). Compte tenu des enjeux de telles questions, les membres du PKGr sont tenus au secret, et ce également vis-à-vis des autres députés. Ils sont élus au début de la législature au sein du Bundestag. Leur nombre n'est pas défini par la loi. Il compte actuellement neuf membres, avec une majorité de députés de la coalition. La présidence de ce conseil alterne chaque année entre la majorité et l'opposition. Le PKGr siège officiellement quatre fois par an ; dans la pratique, ses réunions sont mensuelles.

Selon le dernier rapport officiel d'activités en date⁴¹⁰, le nombre de sessions du PKGr entre octobre 2005 et décembre 2007 a été de 41, dont deux séances ayant été « extraordinaires », à savoir demandées par un membre du comité ou du gouvernement en dehors de l'agenda initialement prévu. De plus, le PKGr s'est réuni deux fois supplémentaires « en interne », à savoir sans la présence d'un membre du gouvernement ou des services de renseignement. Ces chiffres montrent une augmentation substantielle de l'activité du PKGr, puisque sur des périodes comparables de deux ans, le nombre de séances aurait presque doublé entre 1996/1998 (22 séances⁴¹¹) et 2005/2007.

Activités et thématiques du PKGr

La question du contrôle des services de renseignement par le Parlement a été un point récurrent à l'agenda ces dernières années en Allemagne, en raison de plusieurs scandales relatés dans la presse. Ces derniers se reflètent dans les thèmes abordés par le PKGr – respectivement le rôle des services de renseignement allemands concernant : la lutte contre le terrorisme international et la coopération entre services de renseignement nationaux ; le scandale de l'espionnage de journalistes par les renseignements allemands (mis à jour par la presse en 2005) ; des critiques quant au rôle joué par les services allemands dans la guerre en Irak et dans la lutte contre le terrorisme international (scandale mis à jour par le journal *die Süddeutsche Zeitung* et la chaîne de télévision ARD le 12 janvier 2006, selon lequel des espions allemands auraient donné des informations aux soldats américains, et par là, aidé à l'organisation de bombardements en Irak), ayant mené à une enquête du PKGr jusqu'à avril 2006, et à un complément d'investigation par la création de la première commission d'enquête de la 16^e législature en avril 2006 (cf. partie sur le Parlement enquêteur) ; l'évaluation du livre portant sur les services secrets ; le rôle des services allemands dans un scandale concernant l'évasion d'un présumé terroriste ; la situation en Afghanistan, en Irak, au Congo et au Liban ; la prolifération ; l'extrémisme politique en Allemagne ; le déménagement des services de renseignement à Berlin ; les moyens d'espionnage ; la surveillance de certains députés ; la surveillance via Internet ; la loi de lutte contre le terrorisme ; l'information quant au rôle des services secrets au sein des opérations extérieures donnée par le gouvernement au parlement.

Si, dans de nombreux cas, le PKGr a donné raison au gouvernement et aux services secrets, il n'en reste pas moins dans une posture critique : ainsi, il indique dans ce rapport que ces nombreux scandales ces dernières années montrent la nécessité d'une surveillance encore plus importante des services secrets. Il insiste à ce titre sur la nécessité d'améliorer l'accès aux informations des parlementaires.

⁴⁰⁹ Nous faisons ici référence aux comités de contrôle parlementaire, à la commission G 10 ainsi qu'au comité ZFdG.

⁴¹⁰ Voir : <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/075/1607540.pdf>.

⁴¹¹ SCHMIDT-EENBOOM Erich, « Geheimdienst unter Kontrolle? », Weilheim, Forschungsinstitut für Friedenspolitik, <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff08/6-67.htm>.

Réformer le contrôle des services de renseignements

La nécessité de réformes vers plus d'efficacité du contrôle parlementaire des services de renseignement est un thème très présent sur l'agenda politique. Cette question est intéressante, puisque ce contrôle se heurte encore plus directement à l'impératif de confidentialité que d'autres aspects des politiques de défense. Or, cet impératif est bien l'un des obstacles rencontrés par les parlementaires dans l'exercice de leur contrôle.

Une réforme du 27 mai 1992 devait par exemple renforcer et élargir les compétences du PKK – actuel PKGr. Elle semble pourtant avoir été sans impact réel selon certaines analystes et acteurs : ainsi, l'ancien président et membre pendant 10 ans du PKK, le député CDU Wolfgang Zeitlmann, qui affirmait en 2007 que certes, les membres du PKK ne recevaient pas des informations dénuées de toute vérité, mais que cette vérité était largement altérée avant qu'elle ne parvienne aux oreilles des parlementaires⁴¹².

Le débat a pris une tournure nouvelle en 2008 avec de nouvelles propositions de réformes⁴¹³. Ainsi, Thomas de Maizière, chef de la chancellerie, affirmait en mars 2008 vouloir procéder à une réforme avant les élections de 2009. Les partis d'opposition ont tous trois mis l'accent sur la nécessité d'ouvrir le travail de contrôle du PKGr à des personnes expertes extérieures. Ce point a été critiqué par le président du PKGr, Thomas Oppermann, du parti SPD, au titre de la nécessité de garder restreint le nombre de personnes ayant connaissance de ces activités de renseignement. Un ancien président des services de renseignement, Hans-Georg Wieck, a quant à lui émis la proposition en avril 2008 de la création d'un délégué du PKGr au sein des réunions hebdomadaires des chefs des différents services de renseignement à la Chancellerie. Un autre type de proposition réside dans la mise en place d'une sorte de Commissaire parlementaire aux renseignements, qui fonctionnerait sur le mode de celui aux forces armées. Cette proposition avait été initiée dès les années 1980 et est soutenue par le SPD et par la CDU dans une variante très proche.

7. L'éthique militaire au cœur du contrôle parlementaire : l'*Innere Führung*

La relation spéciale entre Bundestag et armée se retrouve non seulement dans le contrôle du premier sur la seconde, mais également plus généralement sur une subordination de l'armée à un modèle civil : l'accent mis sur la représentation du « citoyen en uniforme » prend une saillance importante dès lors qu'il est relié au rôle du Parlement dans le suivi et le contrôle de l'*Innere Führung*, concept définissant « l'ethos » du système militaire allemand. Compte tenu de l'évolution du nombre et de la nature des interventions militaires allemandes, ce thème a fait ces dernières années l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics – comme le montre la constitution d'une sous-commission sur ce sujet au sein de la commission de la défense – mais aussi de certaines analyses d'instituts de recherche⁴¹⁴. Nous nous pencherons ici plus spécifiquement sur l'institution du Commissaire parlementaire aux forces armées, avant de donner quelques indications supplémentaires sur la notion d'*Innere Führung*.

Le Commissaire parlementaire aux forces armées

Lors de la réforme constitutionnelle du 19 mars 1956 est inséré un paragraphe 45b instituant le Commissaire parlementaire aux forces armées (CPFA) et son rôle de « protection des droits fondamentaux et d'organe d'aide au Parlement dans ses tâches de contrôle parlementaire »⁴¹⁵. Il est donc spécialement en charge d'une fonction de contrôle aux côtés du Parlement, et plus spécifiquement encore concernant les questions d'éthique – l'*Innere Führung* – au sein de l'armée.

⁴¹² Cité dans SCHMIDT-EENBOOM Erich, *op. cit.*

⁴¹³ Nous nous fondons ici entièrement sur l'analyse faite par Schmidt-Eenboom Erich précitée.

⁴¹⁴ SCHAPRIAN Hans-Joachim, "Zur Transformation der Bundeswehr. Überlegungen zur Weiterentwicklung der Inneren Führung", Friedrich Ebert Stiftung paper, 2006.

⁴¹⁵ La constitution indique que: « Zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. ».

Ses fonctions ont été plus précisément définies dans la loi du 27 juin 1957⁴¹⁶. Cette loi a été modifiée en 1990 pour ouvrir à ce poste des candidatures de personnes n'ayant pas accompli leur service militaire. De même, la volonté d'ouvrir cette fonction plus largement s'est exemplifiée dans l'élection en 1995 de la première femme, Claire Marienfeld-Czesla, à ce poste. Toute personne de nationalité allemande de 35 ans révolus peut être légalement élue à ce poste. La candidature n'est soumise à aucune condition d'expérience militaire, comme l'a réaffirmé la loi de 1990. Le Commissaire parlementaire aux forces armées est élu pour une période de cinq ans sans restriction sur son renouvellement. Ce mandat, excédant d'un an celui du Bundestag, lui assure une indépendance par rapport aux changements de majorité. Son mandat peut prendre fin à l'issue de cette période, par son décès, par une révocation du Parlement ou encore par sa démission.

De par la définition de ses fonctions, le CPFA fait partie du corps législatif, tout en étant en lien avec l'exécutif dans son rôle de contrôle. Concernant ses liens avec le Parlement, il faut signaler que son statut est tout à fait particulier, puisqu'il n'est ni membre du Bundestag, ni employé par lui. Il a cependant des obligations face au Parlement et à la Commission de la défense : ces derniers peuvent lui donner des instructions, il ne peut pas agir contre leur gré, et il a envers le Parlement un devoir d'information (par ses rapports annuels), et doit répondre à toute demande d'audition du Parlement ou de la commission. Compte tenu de son statut d'organe législatif, il n'a pas le pouvoir de donner des instructions formellement coercitives au gouvernement, et plus précisément au Ministère de la défense ; cette séparation des pouvoirs joue également dans le sens inverse, puisque le pouvoir exécutif n'a pas d'influence formelle sur le travail effectué par le Commissaire parlementaire aux forces armées.

Le Commissaire parlementaire aux forces armées peut agir sur ordre du Parlement ou de la Commission défense (art. 1 para. 2 de la loi de 1957) ou de son propre chef, s'il estime qu'une violation à un droit fondamental des soldats ou à l'*Innere Führung* a été commise (art. 1 para. 3 de la loi de 1957). Dans la réalité, il agit dans l'énorme majorité des cas sur sa propre initiative. En effet, depuis 1959, jamais le Parlement ne lui a confié d'instructions ; la commission de la défense ne l'a mobilisé que 25 fois⁴¹⁷.

Les droits et compétences du Commissaire parlementaire aux forces armées sont le droit à l'information et la possibilité d'émettre des recommandations.

Le Commissaire parlementaire aux forces armées dispose d'un droit à l'information très important. En effet, il est légalement en droit de demander n'importe quelle information auprès de n'importe quelle institution militaire, que ce soit l'armée ou plus généralement le ministère de la défense. Son droit comprend non seulement une possibilité de demander des informations, mais aussi celle d'auditionner les acteurs concernés. En outre, ce droit d'information comprend également celui de visiter n'importe quelle institution ou infrastructure militaire sans prévenir les autorités compétentes auparavant. Ainsi, il peut aller inspecter des troupes en opérations extérieures, mais aussi des troupes au sein du territoire allemand. Ces visites du Commissaire sont considérées comme l'un de ses plus puissants outils de contrôle⁴¹⁸, compte tenu de la nature secrète et spontanée qu'elles revêtent. De plus, le Commissaire rencontre des militaires de tous grades, afin de collecter des informations de différentes sources. Si les points de vue des institutions sont souvent publicisés, c'est donc par ses entretiens avec des soldats au plus bas de l'échelle militaire que le Commissaire entend souvent comprendre au mieux, de la manière la plus concrète, le fonctionnement des institutions militaires et de là, au mieux contrôler le respect des préceptes de l'*Innere Führung*.

Ces droits et compétences du Commissaire pourraient apparaître peu opérants, compte tenu de leur nature juridiquement non-coercitive. Cependant, nombre d'observateurs, ainsi que les acteurs rencontrés, soulignent tous son importance et son influence forte. Le CPFA apparaît en effet comme un acteur incontournable et « craint » par le gouvernement. Un exemple souvent cité par des acteurs a été celui de la réhabilitation des casernes sur le territoire allemand : elle aurait été directement le fait de remarques très négatives du Commissaire.

⁴¹⁶ "Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages"

⁴¹⁷ GLEUMES Karl, *Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle*, Berlin, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 2008, p. 11.

⁴¹⁸ Entretien, responsable auprès du Commissaire parlementaire aux forces armées, Berlin, 25 mai 2009.

En effet, ce ne sont tant ses prérogatives légales que sa légitimité historique et ses ressources d'expertise qui lui assurent des leviers de contrôle sur les forces armées⁴¹⁹. Ses recommandations et analyses prennent une saillance particulière lors de la publication de son rapport annuel⁴²⁰.

De même, le CPFA utilise également la presse et les divers médias comme moyen de pression indirect sur le gouvernement⁴²¹ : la bonne couverture dont il jouit lui octroie une grande visibilité dans l'espace public. Il tient cependant à ne pas trop user de ce moyen de pression, au risque de perdre sa crédibilité en tant qu'acteur « hors des jeux politiques ».

Une limite de l'action du CPFA a pourtant été largement développée par ses services⁴²² : le principal problème réside dans la peur des soldats de le contacter. Les services du CPFA ont conscience de cet obstacle et tentent d'y répondre plus activement depuis deux ans. Certains soldats ont en effet exprimé leur peur d'une réprimande de leur supérieur hiérarchique militaire dans ce cas. Il est certes illégal de réprimander un soldat ayant eu recours au CPFA. Le problème est d'identifier ces réprimandes, discriminations ou menaces, car il existe de nombreux moyens, très subtiles, d'exercer une pression sur un soldat pour le maintenir au silence. En 2008, deux cas clairs de discriminations de soldats ayant eu recours au CPFA ont été pour la première fois reconnus et traités.

Cette question de la crainte des soldats est considérée comme un réel problème pour le fonctionnement concret de l'armée allemande sur les bases de *l'Innere Führung*. Cette dernière suppose la confiance totale du soldat dans ses chefs comme idée centrale. Or, si les soldats ont peur des réprimandes de leurs supérieurs, il n'y a plus possibilité de respect et de confiance.

Les droits fondamentaux des soldats et *l'Innere Führung*

La réhabilitation de l'armée allemande au sortir de la Seconde Guerre mondiale a été marquée par le trauma de l'expérience national-socialiste et le rôle que l'institution militaire y a joué. En ce sens, un grand accent a été mis non seulement sur le contrôle parlementaire des armées, mais également sur la nécessité de défendre les droits fondamentaux, ainsi qu'une éthique au sein de l'institution militaire.

Le Commissaire parlementaire aux forces armées est ainsi garant du respect des droits fondamentaux pour les soldats. Si certaines libertés peuvent en effet se voir limitées, comme c'est le cas de la liberté d'expression par exemple, du fait de l'impératif de secret militaire, il n'en reste pas moins que la constitution allemande et la loi sur le CPFA prévoient que tout soldat doit jouir de ses libertés fondamentales. Ainsi, on parle du soldat allemand comme du « citoyen en uniforme ». Par exemple, la restriction à la liberté d'expression ne s'applique qu'au temps de service : en dehors, chaque soldat doit pouvoir exprimer ses opinions et agir politiquement. De même, les soldats n'ont pas le droit de subir des traitements dégradants ou humiliants. Ainsi, *l'Innere Führung* se traduit bien souvent par le contrôle des pratiques des supérieurs militaires, se devant de traiter leurs subordonnés avec « cœur et empathie ». Autre exemple, les soldats peuvent faire appel aux instances juridiques pour se défendre devant l'Etat et les institutions militaires.

La notion même de *l'Innere Führung* est longtemps restée sans définition juridique, se voulant en perpétuelle évolution⁴²³. Selon l'un des penseurs du concept, cette éthique devait influencer « la direction des troupes, leur apprentissage, leur usage de la violence, leur éducation politique, l'information mise à leur disposition, le soin et l'attention donnés aux individus et dans les relations des soldats à la population en dehors de leur service »⁴²⁴. Cette vision très compréhensive de l'éthique militaire doit assurer non seulement un respect des droits fondamentaux, mais

⁴¹⁹ GLEUMES Karl, *Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle*, op.cit.

⁴²⁰ Ses rapports annuels depuis 1976 sont disponibles sur son site internet :

<http://www.bundestag.de/wehrbeauftragter/jahresberichte.html>

⁴²¹ Entretien, responsable auprès du Commissaire parlementaire aux forces armées, Berlin, 25 mai 2009.

⁴²² Entretien, responsable auprès du Commissaire parlementaire aux forces armées, Berlin, 25 mai 2009.

⁴²³ WILKE Carl Mathias, « Les forces armées fédérales d'Allemagne (la Bundeswehr) dans la démocratie fédérale : le principe de *l'Innere Führung* », communication 4, Zentrum Innere Führung/Konrad Adenauer Stiftung.

⁴²⁴ Selon le Graf von Baudissin, 10 janvier 1993: «Innere Führung soll »in Führung und Ausbildung, in der Handhabung der Disziplinargewalt, in der politischen Bildung und Information der Truppe, in der Betreuung und Sorge um den Menschen, im außerdienstlichen Gemeinschaftsleben« wirksam werden», cité par Gleumes, *op. cit.*, p. 13.

aussi une bonne relation entre l'armée et la population, ainsi qu'éviter le développement de l'institution militaire comme « état dans l'état ». La définition juridique de l'*Innere Führung* a connu une étape importante en février 1993 par la parution d'une instruction de l'armée⁴²⁵. Les buts de cette éthique y sont définis comme : la justification politique et juridique des actions militaires entreprises, afin de les rendre compréhensible et claires au soldat ; l'intégration de l'armée dans l'Etat et la société civile, ainsi que le développement d'une compréhension des civils pour les actions de l'armée ; renforcer la volonté des soldats, leur loyauté, ainsi qu'assurer la discipline et l'entraide entre soldats ; façonner l'organisation des armées de manière humaine, suivant les lignes du droit et de manière efficace. De manière générale, l'*Innere Führung* insiste donc bien sur le respect des soldats en tant qu'individus et citoyens.

L'application concrète de cette éthique est également définie par de nombreuses lois, décrets et instructions, et notamment la loi portant statut des militaires⁴²⁶. Cependant, la définition du contenu de l'*Innere Führung* se fait bien souvent de manière concrète, au cas par cas, par le biais des enquêtes, jugements et recommandations formulées par le Commissaire parlementaire aux forces armées.

8. Les dépenses militaires sous le contrôle de la Commission du budget

Pouvoir budgétaire et rôle prépondérant de la commission du budget

Le Parlement joue un rôle tout particulier concernant l'organisation et l'équipement de la Bundeswehr.

Le budget du gouvernement fédéral est voté une fois par an par une loi de finances. On y trouve un chapitre portant sur les politiques de défense, appelé „Einzelplan 14“. Les projets de budgets préparés par le gouvernement sont présentés au sein de la commission du budget. Cette dernière est la commission menante dans toutes les décisions portant sur les aspects budgétaires, et de là, sur toutes les questions d'acquisitions militaires. La commission de la défense et celle des affaires étrangères n'ont alors qu'un statut de conseillères : elles rendent leur avis à la commission du budget, qui elle seule, rendra son avis en séance plénière.

L'influence du Parlement sur les questions budgétaires de défense ne se restreint pas à la validation de la loi de finances annuelles. En effet, le ministère est tenu de faire approuver par le Parlement tout projet d'acquisition d'armement supérieur à 25 millions d'euros. Là encore, la commission du budget est responsable de l'évaluation des politiques gouvernementales, et est conseillée par la commission défense.

Un pouvoir façonné par la commission du budget

Dans la pratique parlementaire, la question des relations entre commissions et de leurs influences respectives sur les politiques d'acquisitions militaires n'est pas évidente à appréhender empiriquement.

Dans les discours de certains membres de la commission défense⁴²⁷, ainsi que dans la documentation parlementaire, l'accord de la commission de la défense est un préalable informel à la ratification d'une décision par la commission du budget. Cette nécessité de consensus serait justifiée par le fait que les expertises sont complémentaires. Pourtant, d'autres députés ont pu émettre des points de vue bien plus critiques à l'égard de la potentielle influence de la commission défense sur les questions budgétaires⁴²⁸. Ainsi, les députés de la commission de la défense seraient structurellement enclins à soutenir les projets d'acquisition militaires, compte tenu de leur posture de soutien à l'armée. En ce sens, les recommandations de cette commission seraient beaucoup moins critiques que celles de la commission du budget.

⁴²⁵ Zentralen Dienstvorschrift 10/1 – Innere Führung.

⁴²⁶ Loi sur le statut des soldats, *Soldatengesetz* : <http://bundesrecht.juris.de/sg/index.html>.

⁴²⁷ Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009.

⁴²⁸ Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009 ; Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009 ; Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

Les analyses des deux commissions ont mis à jour une opposition parfois importante entre acteurs „budgétaires“ et acteurs „sectoriels“ des politiques publiques. Cette opposition se retrouve à deux niveaux : entre les commissions de la défense et du budget, mais aussi au sein des partis entre députés. En effet, les acteurs critiques de l’influence de la commission de la défense insistent sur ce clivage sociologique entre les deux commissions. Tandis que les membres de la commission de la défense se définissent et agissent comme des acteurs en charge de la défense de l’armée, ceux de la commission du budget s’affirment plus volontiers comme les gardiens du budget devant les intérêts sectoriels. Cette dernière posture est d’ailleurs vérifiée par une caractérisation très fermée de la commission du budget, considérée par certains comme un „club“⁴²⁹ dont les membres partageraient plus de fortes convictions communes sur ce point. En cela, les conflits entourant les projets d’acquisitions militaires apparaissent davantage au sein des partis en amont du processus décisionnel qu’au moment de leur examen dans l’arène parlementaire.

Le contrôle budgétaire et ses limites

Les membres de la commission du budget disposent de ressources institutionnelles très importantes leur permettant d’assurer un travail important de contrôle. Tout d’abord, ils ont, comme toute autre commission, les mêmes prérogatives en matière d’auditions et de suivi des politiques gouvernementales. Cependant, de nombreux interlocuteurs ont pu souligner le statut particulier de cette commission et les privilèges qui étaient donnés par voie de conséquence à ses membres en termes d’accès à l’information⁴³⁰. Ils jouissent d’un accès très proche au ministre et à ses représentants, et entretiennent avec ces derniers des relations formelles et informelles. Leurs requêtes sont traitées par les différents ministères beaucoup plus rapidement que celles des membres d’autres commissions. De plus, la nature même de leur tâche leur donne un accès à toutes les informations : compte tenu de la nature transversale des questions budgétaires, ils peuvent se diriger vers les services budgétaires de n’importe quel ministère. Concernant la défense, cette idée de transversalité s’incarne dans une vision budgétaire des programmes d’armement : les projets d’acquisition traités par la commission du budget émanent du ministère des finances, interlocuteur privilégié de la commission. Ainsi, les membres semblent satisfaits des informations mises à leur disposition pour exercer leur contrôle. Par exemple, la préparation du budget est l’occasion d’une réunion de travail intensive de deux jours au sein du ministère des finances entre représentants ministériels et membres de la commission. Par ailleurs, le ministère des finances publie tous les six mois un rapport faisant le point sur le suivi des recommandations de la commission du budget.

Une autre caractéristique du contrôle des programmes d’armement réside dans les stratégies d’usages des médias pour dissuader en amont le gouvernement. Ce canal d’influence indirect s’avère effectif, compte tenu de l’attention des médias sur ces questions. La publication d’un article, la tenue d’une conférence de presse ou encore la mise à disposition d’informations à certains journalistes spécialisés et critiques permettent alors de visibiliser l’action gouvernementale, mais aussi l’activisme du parti d’opposition. Cette voie est notamment utilisée lorsque le gouvernement tente de faire passer une décision d’acquisition „entre spécialistes“, sans en informer l’opinion publique, comme ce fut le cas à la fin de mai 2009 pour l’acquisition de la troisième tranche d’avions Eurofighter⁴³¹.

Un autre levier d’influence extérieur réside dans la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*). Cet organe peut être saisi ou se saisir lui-même de certains dossiers. Sur le cas des avions de transports A400M, la fraction FDP, opposée à l’acquisition de 60 avions, a trouvé dans cette institution un allié : il s’est exprimé sur la non-opportunité d’une telle acquisition et a proposé un chiffre de 40 avions⁴³².

Le contrôle budgétaire connaît cependant des limites, très similaires à celles rencontrées par la commission de la défense. En effet, les parlementaires manquent de temps pour effectuer leur tâche de contrôle. Ceci est d’autant plus

⁴²⁹ Entretien, conseiller défense d’un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

⁴³⁰ Entretien, conseiller défense d’un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009 ; Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009; Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

⁴³¹ Entretien, conseiller défense d’un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

⁴³² Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009.

vrai pour la commission du budget qui est considérée comme la commission la plus chronophage⁴³³. Une autre limite est plus spécifique : les députés ont rarement la capacité d'entretenir l'expertise technique et industrielle nécessaire à la compréhension de tous les enjeux sous-jacents dans les programmes d'armement⁴³⁴.

Défense et lobbying

Les députés en charge des questions de défense affirment tous être régulièrement contactés par des groupes et entreprises de défense. Sans avoir pu recueillir de chiffres précis quant à la fréquence de telles rencontres, nous pouvons toutefois déduire qu'elles peuvent aller jusqu'à plusieurs rendez-vous par semaine⁴³⁵.

Les membres ciblés sont les membres de la commission de la défense, mais surtout ceux de la commission du budget, compte tenu de leur influence sur les programmes d'acquisition.

Si les pratiques de lobbying servent des intérêts privés, elles sont également considérées par certains parlementaires – même critiques à leur égard – comme des sources alternatives d'information très utiles à la disposition des parlementaires. En effet, le contrôle effectif des programmes d'armement suppose une expertise sur des questions militaires, mais également techniques, et qui plus est une expertise constamment tenue à jour⁴³⁶.

9. Les pouvoirs d'enquête élargis du Parlement

Le Bundestag allemand a à sa disposition la possibilité de contrôler l'action gouvernementale par le biais d'un « droit d'enquête »⁴³⁷ (*Untersuchungsrecht*, art. 44 par. 1 GG). Ce pouvoir se concrétise notamment par la possibilité donnée au Bundestag – ainsi qu'à la seule Commission de la défense (Art. 45a Abs. 2 GG) – de constituer des commissions d'enquête⁴³⁸. Compte tenu de l'importance des commissions d'enquête dans le parlementarisme allemand, et ce plus encore pour les questions de défense, nous nous pencherons plus spécifiquement sur ces dernières, et non sur les commissions parlementaires d'informations ad hoc.

Une commission d'enquête est créée à la demande d'un groupe d'au moins vingt-cinq pourcents des parlementaires. Son action est plus précisément encadrée par la loi sur les commissions d'enquête de 2003 (loi dite « PUAG », *parlamentarische Untersuchungsausschuss Gesetz*). Sa constitution a pour enjeu de contrôler l'action du gouvernement et de l'administration en cas de doute des parlementaires quant au respect de la constitution et des lois. Elle est mandatée pour enquêter sur un dossier et répondre à un certain nombre de questions débattues et définies dans son mandat. Si la règle *a priori* est celle de l'ouverture et la publicité de l'action de la commission, cette dernière a aussi le droit de garder ses investigations et part de son rapport final secrets, lorsque l'exigent un impératif de sécurité pour l'Etat. La commission d'enquête a des pouvoirs d'investigation élargis. Elle peut convoquer n'importe quel représentant du gouvernement ou demander n'importe quel document relatif au dossier qu'elle examine. Son travail se termine par la rédaction d'un rapport, ainsi que par le débat de ses conclusions en séance plénière.

Dans la dernière législature, le Bundestag a constitué deux commissions d'enquête. Une première fut créée le 31 mars 2006 sur la question de la guerre en Irak et de la lutte contre le terrorisme international. Elle fut mise en place à la suite d'un premier travail d'investigation et de la rédaction d'un rapport sur le sujet par le PKGr (organe de contrôle des services de renseignements). Une seconde commission d'enquête fut créée le 23 avril 2009 pour enquêter sur les agissements du ministère des finances dans le management de l'entreprise Hypo Real Estate Holding AG.

⁴³³ Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009.

⁴³⁴ Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009; Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

⁴³⁵ Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009; Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

⁴³⁶ Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009.

⁴³⁷ Selon cet article : "Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden".

⁴³⁸ Il convient de souligner la différence entre deux termes allemands pouvant porter à confusion : la « Enquetekommission » ne recouvre pas la commission d'enquête telle qu'on la comprend en France. Elle ne représente qu'une commission créée pour développer une question, et peut être également composée d'experts.

Selon tous les acteurs interrogés, la création de commissions d'enquête est l'un des éléments les plus importants du contrôle parlementaire, voire son dernier recours. Il s'agit en outre d'un levier de contrôle de l'opposition, puisque le nombre de députés devant soutenir cette initiative est faible : ainsi, il est difficile pour toute majorité de prévenir ou bloquer de telles initiatives. Par ailleurs, ce pouvoir d'enquête exerce surtout une influence en amont sur le gouvernement, qui souhaite que les parlementaires n'usent pas de cette procédure. Ainsi, c'est déjà dans le potentiel recours du parlement à un tel outil que réside une menace pour le gouvernement, et de là, un contrôle du Parlement sur son action⁴³⁹.

10. Des parlementaires experts

Des sources d'information diversifiées, expertes, mais difficiles à utiliser

Un obstacle à l'exercice effectif du contrôle réside dans l'origine des informations disponibles pour les députés, et de là, le travail des commissions. En effet, comme nous avons pu l'entendre à certaines reprises, certains acteurs regrettent que leurs informations proviennent *a priori* exclusivement du gouvernement. Ainsi, certains députés impliqués dans les commissions tentent de diversifier leurs sources d'information.

Les sources alternatives d'information des députés sont diverses. Elles peuvent être politiques. Par exemple, pour la Commission des affaires étrangères, certains acteurs ont pu prendre contact directement avec des personnes de la Commission européenne, de l'Organisation des Nations Unies, ou encore de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, afin d'avoir d'autres sources d'informations et points de vue. Les sources peuvent également provenir de contacts volontaires de la société civile en direction des parlementaires. Les membres des commissions sont en effet sujets à de nombreuses visites et entretiens avec des acteurs non-parlementaires, tels que des organisations non-gouvernementales, des industriels, ou encore des syndicats. Ces liens leur permettent d'acquérir des informations d'autres sources sur les questions de défense et d'armement. Ces visites peuvent aller jusqu'à plusieurs fois par semaine. Sont essentiellement ciblés les rapporteurs des partis sur les questions d'armement. Certains parlementaires nous ont également fait part de certaines sources d'information *ad hoc*, émanant d'individus leur envoyant spontanément des informations.

Une autre source d'information à développer plus avant est celle des think tanks et autres groupes de réflexion privés ou parapublics.

Les think tanks apparemment les plus consultés sont la *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), ainsi que le *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP). Cependant, des limites sont aussi données par les acteurs à de telles sources d'information. Tout d'abord, d'habitude, ces instituts émettent des analyses et des recommandations sur des questions données au préalable et qui ne sont souvent pas exactement celles pertinentes du point de vue du parlement. De plus, certains acteurs nous ont souligné l'importance d'avoir des sources directes, et non des analyses faites par des experts basés en Allemagne. En ce sens, autant que faire se peut, les responsables des commissions tentent d'entretenir des contacts directs avec des experts se déplaçant ou vivant sur place. Le recours aux universitaires est à classer dans cette dernière catégorie de contacts d'experts : la commission des affaires étrangères est par exemple en lien avec un chercheur expert des questions juridiques en Afghanistan.

Il est également intéressant de se pencher sur les « fondations » de recherche des partis politiques et leur utilisation par les parlementaires. En effet, on observe qu'il n'y a pas recours systématique à la fondation propre à chaque parti. Ainsi, par exemple, la commission des affaires étrangères use bien des analyses de la Konrad Adenauer Stiftung, et ce par le biais de son président, issu de la CDU. Pourtant, même dans cette institution, les analyses des autres groupes ne sont pas exclues. De même, le bureau d'un député B90/die Grünen admet ne pas se servir plus particulièrement des analyses de la Heinrich Böll Stiftung, proche du parti des Verts. Ainsi, il semble bien que les parlementaires

⁴³⁹ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

recherchent non pas uniquement une information « politisée », mais une information diversifiée et experte – information de qualité que produisent les fondations de recherche de tous les partis⁴⁴⁰.

Enfin, une dernière source d'information, indirecte, est la presse. Les acteurs rencontrés nous ont tous souligné le rôle que jouent les médias dans leur travail de contrôle. Ainsi, certains affirment apprendre parfois l'existence de certains faits via la presse. De ce fait, elle joue un rôle important non pour développer plus avant un point de la politique gouvernementale, mais comme un outil de veille des parlementaires. Cette dimension est d'autant plus importante que les députés peuvent ainsi voir également les questions qui sont susceptibles d'intéresser l'opinion publique.

Pourtant, si donc les parlementaires sont conscients de l'importance de l'information dans le processus de contrôle parlementaire et connaissent de nombreuses sources alternatives, ils mentionnent dans leur grande majorité la difficulté de leur mobilisation et utilisation effective dans leur travail quotidien. En effet, ce travail d'information s'ajoute aux tâches déjà nombreuses qu'ils doivent effectuer. La mise en place et l'entretien d'un savoir expert est un processus très coûteux en termes de temps, ressource rare selon nos interlocuteurs. C'est aussi pour cette raison que le recours à la presse comme un outil d'information indirect est important, puisqu'il demande moins d'implication de la part des parlementaires.

Une logique de spécialisation des parlementaires

Les parlementaires allemands sont généralement reconnus pour avoir une forte tradition de spécialisation et d'expertise⁴⁴¹.

Notre analyse vient confirmer et nuancer pour partie ce trait au seul niveau de la commission de la défense. En effet, compte tenu de la tradition parlementaire, du statut privilégié de la commission de la défense ou du budget, et enfin du petit nombre de leurs membres, les députés allemands font bien figure de spécialistes de leurs questions de défense, que ce soit spontanément ou grâce à leur implication active dans la commission. Tous les députés interrogés ont affirmé participer à toutes les séances des commissions. Ce fait est validé par l'idée que les commissions fonctionnent sur un mode très restreint : pour un député, il est donc à la fois plus difficile de ne pas y participer, et plus valorisant d'y participer, compte tenu des bénéfiques politiques tirés de cette expertise. Les membres de la commission de la défense ont en outre développé un intérêt certain pour les questions de défense et l'évolution de l'armée allemande, ce qui leur confère également une identité propre au sein de l'arène parlementaire et de leur parti.

Il convient cependant de venir nuancer quelque peu ce propos en montrant différents types de spécialisation. En effet, par exemple, au sein de la commission de la défense se profilent des intérêts et des spécialisations pour des questions de défense bien différents. Certains parlementaires rencontrés ont pu nous affirmer ne pas s'intéresser aux questions budgétaires et industrielles de défense⁴⁴², tandis que d'autres y voient une dimension essentielle de leur travail⁴⁴³.

La logique de spécialisation est par ailleurs intéressante à analyser entre les commissions traitant des questions de défense. On observe à ce titre : des phénomènes horizontaux d'appartenance simultanée à deux commissions (de la défense et des affaires étrangères, ou de la défense et du budget par exemple), mais aussi des trajectoires longitudinales de passage de la commission de la défense à celle du budget. Si ces doubles appartenances ou ces trajectoires ne sont pas consciemment planifiées⁴⁴⁴, elles n'en demeurent pas moins des facteurs importants de spécialisation parlementaire : par l'accès à des sources d'information croisées sur les questions de défense ; par l'acquisition d'une expertise sur le long terme, souvent attachée à la présence d'un assistant parlementaire dédié à ces questions.

⁴⁴⁰ Outre les deux citées, on peut également mentionner celle du SPD, la Friedrich Ebert Stiftung, qui travaille sur les questions de défense.

⁴⁴¹ BEYME Klaus von, *Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.

⁴⁴² Entretien, membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009.

⁴⁴³ Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

⁴⁴⁴ Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009 ; Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009.

Certains obstacles ou difficultés à la spécialisation sont toutefois à mentionner. Un premier facteur, déjà évoqué, est le manque de ressources informationnelles et de temps. Un second facteur, intéressant, touche plus spécifiquement les « petits » partis. En effet, les députés sont structurellement contraints de participer à plus de commissions que les députés de la majorité, compte tenu de leur nombre plus faible. En ce sens, chaque député de l'opposition voit le nombre de ses domaines de compétences multiplié, et de là, les possibilités de se spécialiser beaucoup plus faibles que celles des députés de la majorité⁴⁴⁵. Les députés y voient un réel problème, car outre leur difficulté à effectuer leurs tâches, ces différences structurelles peuvent aussi avoir un impact politique lorsque tous les petits partis se retrouvent en position d'opposition : la majorité voit son pouvoir d'autant plus renforcé que les députés de l'opposition ne peuvent les concurrencer dans l'élaboration d'une expertise⁴⁴⁶.

IV. ESPAGNE

Le rôle joué par les forces armées dans l'avènement et le maintien du régime franquiste laissait a priori présager des modalités particulières de contrôle de la politique de défense en Espagne. Si, on le verra, cette dimension n'est pas sans effet sur la manière dont sont organisés les rapports entre Parlement et gouvernement en la matière, elle ne rend que faiblement compte des conditions du contrôle parlementaires des forces armées. Comme dans d'autres pays européens, le rôle que les députés espagnols jouent en la matière est avant tout déterminé par les rapports de force qui structurent les relations entre les groupes qui soutiennent le gouvernement et ceux qui s'y opposent. Dans cette perspective, on peut dire que l'Espagne est pleinement partie prenante des mécanismes de convergence qui caractérisent les Parlements européens.

Deux séjours de recherche à Madrid, à l'occasion desquels ont été rencontrés des membres de la commission de la défense du congrès, des représentants des équipes de conseillers qui assistent les élus, d'administrateurs de la commission et d'experts, nous ont en effet permis de mesurer tout ce que le fonctionnement de la chambre basse espagnole devait aux logiques du parlementarisme rationalisé⁴⁴⁷. Ils ont également mis en lumière les spécificités de ce contrôle dès lors qu'il porte sur les questions de défense. L'absence de débat national structuré sur ces questions en Espagne, le coût que représente un investissement sur ces questions pour les élus, et la faible rentabilité politique qu'ils sont susceptibles d'en retirer, contribue à tracer les contours particuliers du suivi que les députés exercent sur la politique de défense. Les développements qui suivent rendent compte des constatations auxquelles nous avons pu aboutir.

1. Une politique de défense en mutation

L'Espagne est parmi les pays européens à fournir le plus faible effort en matière de défense. Les dépenses militaires représentaient 1,2% de son Produit Intérieur Brut en 2002, soit un chiffre très en deçà de la moyenne des pays européens membres de l'OTAN⁴⁴⁸. Alors même que les objectifs affectés à la politique de défense espagnole se sont progressivement rapprochés de ceux de ses voisins européens, cette particularité s'explique en partie par l'hostilité persistante de l'opinion publique à toute idée d'augmentation des dépenses militaires. Même si la situation s'est

⁴⁴⁵ Entretien, membre de la commission budget et suppléant à la commission défense, Berlin, 30 juin 2009; Entretien, membre de la commission défense, Berlin, 26 janvier 2009.

⁴⁴⁶ Entretien, conseiller défense d'un membre de la commission budget et de la commission défense, Berlin, 1^{er} juillet 2009; Entretien, conseillère d'un membre de la commission de la défense, Berlin, 12 février 2009.

⁴⁴⁷ Les développements de ce chapitre reposent sur l'exploitation de 12 entretiens réalisés avec quatre députés en exercice, dont le président de la commission de défense, un membre du cabinet de la ministre en charge des relations avec le parlement, un ancien président de la commission de défense du congrès, un conseiller défense du groupe socialiste et trois experts, membres de différents think tanks intervenant sur les questions de défense. Par ailleurs, le site internet du congrès nous a permis d'avoir accès au détail des activités du congrès en matière de contrôle de la politique de défense, les questions orales posées en session plénières au cours de la VIII^e législature (2004 – 2008) ayant fait l'objet d'une analyse systématique. L'exploitation de coupures de presse et de références de seconde main sur le sujet sont venues compléter la documentation.

⁴⁴⁸ En 2009, dans le cadre d'une politique de réduction des dépenses publiques, le ministère de la défense a vu son budget réduit de 57,79 millions, arrivant en troisième place des ministères touchés par ces restrictions, après celui de la science et de l'innovation et celui des affaires étrangères (« Mas de la mitad del recorte del gasto sale de Ciencias y Exteriores », *El País*, 15/05/2009).

améliorée depuis les années 1980, les relations entre les forces armées espagnoles et la population restent empreinte d'une méfiance réciproque qui pèse fortement sur la manière dont sont abordés les enjeux liés à la défense⁴⁴⁹.

La directive de défense du 30 décembre 2004 a réaffirmé les grandes orientations de la politique de défense espagnole. Outre les menaces classiques auxquelles les forces armées doivent faire face, elle a mis l'accent sur le risque représenté par le terrorisme et la dissémination des armes de destruction massive. Sur le plan des alliances, l'Espagne fait de l'Europe sa zone d'intérêt prioritaire et du soutien à la constitution d'une Politique Européenne de sécurité et de Défense une priorité. Par ailleurs, la directive de 2004 a aussi été l'occasion de souligner l'attachement du gouvernement à une relation transatlantique solide et à l'implication du pays au sein de l'alliance atlantique.

L'année 2005 a été marquée par une réforme majeure de l'organisation de la défense, introduite par une loi organique adoptée le 17 novembre⁴⁵⁰. Tenant compte des transformations des forces armées, complètement professionnalisées depuis 2001, de la raréfaction des guerres conventionnelles au plan international et du développement des interventions multinationales, la loi vise à accentuer l'intégration des forces armées espagnoles et une meilleure coordination entre moyens militaires et civils dans la résolution des conflits. Dans cette perspective, un Conseil de la Défense Nationale, organe coordinateur et consultatif, a été créé. Il a pour mission d'assister le président du gouvernement dans la direction de la politique de défense, mais aussi dans la gestion de conflits armés ou des situations de crise. Outre le chef du gouvernement, il comprend le vice-président du gouvernement, les ministres de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères et de la coopération, et de l'économie et des finances, le chef d'état-major des armées, les chefs d'état-major des trois armées, le directeur des services de renseignement et le directeur de cabinet du président du gouvernement. Par ailleurs, la loi organique 5/2005 confie au gouvernement le soin de rénover les règles encadrant l'exercice de l'activité militaire. Comme on le verra, elle a également introduit des innovations majeures en matière de contrôle parlementaire des opérations extérieures.

2. Les logiques du parlementarisme majoritaire

La constitution de décembre 1978 crée en Espagne une monarchie parlementaire organisée autour de deux chambres, le « *congreso de los diputados* » (congrès), et le « *Senado* » (sénat). Selon les termes de la constitution, la chambre basse, le congrès, compte entre 300 et 400 députés, élus pour quatre ans au suffrage universel direct. Le sénat, pour sa part, est conçu comme une chambre de représentation territoriale, dont les membres sont pour partie élus au suffrage universel direct, à raison de quatre par province, et pour partie désignés par les assemblées des communautés autonomes, chacune d'entre elles disposant d'un nombre de siège proportionnel à sa population. En 2008, les effectifs du congrès étaient de 350 députés et ceux du sénat de 264 sénateurs. Ces deux chambres ne disposent pas des mêmes attributions, en matière législative ou de contrôle. Conformément aux logiques du « *parlementarisme asymétrique* »⁴⁵¹, les sénateurs n'ont pas la possibilité de se prononcer lors de l'investiture du président du gouvernement, de déposer une motion de censure ou de s'exprimer sur une question de confiance posée par le gouvernement. En outre, ils n'ont qu'un pouvoir de veto limité dans le cadre de la procédure législative, le congrès pouvant passer outre un vote négatif du sénat en cas de conflit entre les deux chambres. Même si les deux chambres disposent des mêmes instruments de contrôle à leur disposition, cette particularité contribue à faire du contrôle du gouvernement le quasi-apanage de la chambre basse.

Au congrès, le contrôle parlementaire au sens strict, se décline en plusieurs instruments à la disposition des parlementaires⁴⁵². Les députés ont ainsi plusieurs manières d'interroger le gouvernement ou ses membres. Les interpellations (« *interpelaciones* ») sont censées porter sur des questions de politique générale, supposent un temps de débat plus long entre le gouvernement et l'opposition, et peuvent être suivies du vote d'une motion (« *moción* ») la semaine suivante. Les questions (« *preguntas* ») sont déposées par un député. Sauf précision inverse de la part de leur auteur, elles font l'objet d'une réponse écrite de la part du gouvernement. En cas contraire, elles font l'objet

⁴⁴⁹ MARTINEZ MARTINEZ R, « Les forces armées espagnoles : dernier bastion du franquisme ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 15, n° 1, 2008, p. 35-53.

⁴⁵⁰ *Ley Organica 5/2005, del 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, BOE, N° 276, 18 novembre 2005, p. 37717-37723.

⁴⁵¹ ROLLER R, « Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible ? », *West European Politics*, vol. 25, n° 4, p. 69-93.

⁴⁵² « *Reglamento del congreso de los diputados del 10 de febrero de 1982* », *Bolletín Oficial de España*, 5 mars 1982.

d'une réponse orale, en commission ou en session plénière, à l'occasion desquelles un échange est prévu entre le ministre et le député à l'origine de l'initiative. Les propositions non-législatives (« proposiciones no de ley ») consistent pour un groupe parlementaire à soumettre en commission ou en session plénière, une résolution susceptible d'être amendée. L'examen de la proposition non-législative est l'occasion d'un débat dans lequel interviennent le porte-parole du groupe auteur de la proposition, mais aussi les représentants des différents groupes qui l'ont amendé. Le texte est ensuite soumis au vote. Même lorsque la proposition non-législative est adoptée, elle n'a pas de force législative ou contraignante vis-à-vis du gouvernement. Les députés ont par ailleurs la possibilité de demander l'audition (« comparecencia ») de membres du gouvernement et de hauts fonctionnaires par les commissions permanentes, de demander des rapports d'information (« informes ») à l'administration et de constituer des commissions non permanente, dont des commissions d'investigation (« comisiones de investigación »).

L'utilisation de ces différents dispositifs de contrôle, comme le fonctionnement du Parlement en général, sont fortement contraints par les logiques du système partisan espagnol. Les partis politiques et les groupes parlementaires qui les représentent au sein des deux chambres exercent en effet un contrôle étroit sur les différents protagonistes du jeu parlementaire et pèsent sur les rapports qu'ils entretiennent avec le gouvernement. Ce contrôle tient d'abord aux spécificités du mode de désignation des députés, élus au scrutin proportionnel sur des listes présentées et constituées par les partis, ce qui conforte l'emprise de ces derniers. Par ailleurs, les groupes parlementaires jouent un rôle de filtre dans la mise en œuvre de quasiment tous les instruments de contrôle à la disposition des députés, seules les « questions écrites » et les demandes d'information étant à la portée d'un député seul. Ce contrôle des groupes est d'autant plus fort que les règles prévoyant leur constitution sont strictes : ne peuvent former un groupe que les partis comptant au moins 15 députés, ou 5 députés si le parti ou la coalition a obtenu 5% des votes au niveau national ou 15% des voix dans les circonscriptions où il a présenté des candidats. Le règlement du congrès interdit que des députés forment des groupes parlementaires distincts de ceux des partis sur les listes desquels ils ont été élus. Enfin, depuis 1986, est prévu la possibilité pour les parlementaires appartenant à des partis n'ayant pas la possibilité de former un groupe distinct de rallier un « groupe mixte » (« grupo mixto »), qui leur permet de bénéficier des différents prérogatives reconnues aux groupes, comme la participation aux commissions.

Cette emprise des partis et de leurs groupes sur les assemblées parlementaires et le congrès en particulier, contribue à faire du système parlementaire espagnol un « gouvernement de parti » dont le fonctionnement est fortement déterminé par la nature des rapports que les différentes formations entretiennent avec le gouvernement⁴⁵³. Depuis la première législature, élue en 1979, le système partisan est caractérisé par un bipartisme imparfait, dans laquelle deux formations dominantes cohabitent avec de plus petites formations. Le fait que le parti arrivé en tête dispose à lui seul d'une majorité absolue pour gouverner, et le degré de cohésion de l'opposition, sont ainsi des clés de compréhension déterminantes du fonctionnement du congrès. Depuis la première législature, le Parlement espagnol a été marqué par plusieurs périodes. De 1979 à 1982, le gouvernement s'appuie sur l'Unión de Centro Democrático (UCD), minoritaire à l'assemblée, tandis que le Parti socialiste (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) devient la première force d'opposition. A partir de 1982 s'ouvre une période durant laquelle les socialistes sont au pouvoir, avec une majorité absolue au congrès jusqu'en 1993, puis relative à partir de cette date. Dans le même temps, l'opposition de droite forme d'abord une coalition, brisée en 1986, et reconstituée en 1989 sous la direction du Parti Populaire (« Partido Popular »). Aux cotés des deux grandes formations, *Izquierda Unida*, coalition formée principalement d'anciens communistes, obtient un groupe parlementaire à partir de 1989. Par ailleurs, on trouve régulièrement les groupes nationalistes catalans et basques d'orientation centre droit, et le groupe mixte qui rassemble les élus de différentes formations nationalistes n'ayant pas suffisamment de députés pour former un groupe propre. A partir de 1993, le Parti socialiste ayant perdu la majorité absolue forme un gouvernement minoritaire qui gouverne au travers de pactes de gouvernement, principalement conclus avec les nationalistes catalans. La VIe législature, en 1996, voit la victoire du Partido Popular qui forme à son tour un gouvernement minoritaire avec l'appui du groupe nationaliste catalan de *Convergencia i Unio*. En 2000, le Partido Popular obtient la majorité absolue des sièges. Il est battu d'une courte tête

⁴⁵³ SANCHEZ de DIOS M, « La Escencia del regimen : el control parlamentario del gobierno », *Politica y Sociedad*, n° 20, 1995, p. 37.

en 2003 par le PSOE qui a, depuis lors, formé des gouvernements minoritaires bénéficiant de l'appui des différents partis nationalistes.

Ces différentes évolutions entre la majorité et l'opposition et les différents partis qui les constituent ont un effet sur les modes de contrôle mis en œuvre⁴⁵⁴. Les questions écrites ont été le dispositif le plus utilisé depuis la première législature, avec une augmentation constante de leur nombre : elles étaient 3 224 pour la première législature (1979-1982), 14 224 pour la IVe (1989-1992), 30 866 pour la VIe législature (1996-2000). L'usage important de ces questions écrites, comme celui des demandes de rapport à l'administration, dans la gestion desquelles les groupes parlementaires n'interviennent pas directement, témoignent de la marge de manœuvre individuelle conservée par les députés, notamment dans la défense d'intérêts locaux ou de certains groupes d'intérêts. Pour les autres modes de contrôle, en revanche, leur utilisation est étroitement dépendante des rapports de force entre majorité et opposition et de la cohésion de l'un et l'autre camp. Les questions orales en session plénière, dont le nombre est contrôlé par les différents groupes, ont été le deuxième type d'instrument le plus utilisé, particulièrement durant les périodes de gouvernement socialiste majoritaire à partir de 1982. Les questions en commission sont également un moyen largement utilisé, qui permet un suivi plus précis et spécialisé de la politique gouvernementale. Les interpellations, auxquelles les groupes ne peuvent recourir qu'un nombre limité de fois pour chaque session, est un moyen de contrôle critique, permettant d'introduire un débat sur une politique gouvernementale, dont l'efficacité dépend de la force et de la cohésion de l'opposition. Les motions et les propositions non législatives sont des moyens pour les groupes d'opposition de chercher à orienter la politique gouvernementale en votant des résolutions. Sur la période allant de la première législature à nos jours, leur utilisation a été surtout importante durant les périodes de gouvernement minoritaire. Les auditions sont enfin un mode de contrôle en augmentation constante depuis la transition. Elles ont principalement été menées dans le cadre des commissions et concernent pour les deux tiers des membres de l'administration plutôt que du gouvernement (2 236 hauts fonctionnaires auditionnés sur un total de 2 995 auditions en commission dans la législature 1996-2000). Nécessitant un vote à la majorité pour être validées, elles sont largement dépendantes des rapports entre majorité et opposition, la plus grande part d'entre elles étant constituée par des auditions dont le gouvernement a pris l'initiative. Au regard des différents groupes parlementaires, l'usage des instruments de contrôle est étroitement lié au statut d'opposant que revendiquent les différentes formations. A ce titre, c'est la principale formation d'opposition, le parti populaire ou le parti socialiste durant les périodes, qui a assumé le premier rôle dans l'animation de ce contrôle. Pour les plus petites formations, comme Izquierda Unida ou les groupes nationalistes, catalans ou basques, leur pratique du contrôle apparaît également très liée aux stratégies qu'elles développent au niveau électoral. Pour Izquierda Unida, la quête d'une affirmation comme force politique concurrente du PSOE à gauche s'est largement traduite par une pratique compétitive du contrôle, mettant l'accent sur les questions orales et les interpellations. Les groupes nationalistes, notamment le groupe nationaliste catalan, ont plutôt privilégié des modes de contrôle — demandes d'audition, demandes d'information, questions écrites, propositions non-législatives ou motions — visant à peser sur les politiques gouvernementales et à coopérer avec le gouvernement dans la définition de celles-ci.

De manière générale, si le contrôle parlementaire a pris une part croissante depuis la transition, son efficacité reste étroitement limitée du fait des logiques du parlementarisme majoritaire. Elle dépend de la force et de la cohésion de la majorité.

3. Le rôle limité du parlement en matière de défense

En Espagne, les rares études consacrées au rôle du Parlement en matière de politique de défense mettent volontiers l'accent sur la place très marginale qu'il tient dans sa définition et dans sa mise en œuvre. Elle tient en partie aux conditions historiques particulières dans lesquelles se sont développées les relations entre Parlement et gouvernement en matière de défense, mais également aux pratiques concrètes mises en œuvre par les élus.

⁴⁵⁴ SANCHEZ de DIOS M, « La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del « gobierno de partido », *Política y Sociedad*, 2005, vol. 42, n° 1, p. 239 et s.

Le rôle joué par le pouvoir législatif en matière de politique de défense a été fortement influencé en Espagne par le contexte de la transition démocratique et la nécessité d'assurer le contrôle du pouvoir politique civil sur les autorités militaires⁴⁵⁵. La mise en place d'un ministère de la défense civil, distinct des trois Etats-majors, est en effet assurée pour la première fois par un décret de 1977. L'affirmation de l'autorité de son titulaire sur la junte des chefs d'Etats-majors reste un enjeu de première importance jusqu'au milieu des années 1980. Selon B. Labatut, c'est dans ce sens qu'il faut interpréter l'article 97 de la constitution de décembre 1978 qui stipule de manière assez anodine que « *Le Gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'Etat. Il exerce le pouvoir exécutif et celui de régler conformément à la Constitution et aux lois* »⁴⁵⁶. La définition des prérogatives du gouvernement en matière de politique de défense est donc d'abord dominée par un débat qui porte surtout sur la répartition des tâches et des responsabilités entre le président du gouvernement et son ministre de la défense, d'une part, et sur leurs rapports respectifs avec les différents chefs militaires, d'autre part. Dans cette perspective, une loi du 5 janvier 1984 accorde explicitement, par délégation du président du gouvernement, la direction et la coordination de la politique de défense au ministre de la défense, consacrant définitivement le rôle de simple expertise accordé aux Etats-majors et le statut du ministre comme homme fort de la politique de défense.

Dès lors, les débats sur la définition et la direction de la politique de défense sont fortement dominés par une réflexion sur le degré de spécificité qu'il faut lui reconnaître par rapport à d'autres secteurs d'intervention de l'Etat. C'est dans ce cadre qu'est abordée la question du rôle du Parlement. Evoquant la « politique extérieure de défense », terme par lequel il désigne les aspects de la politique de défense autres que ceux touchant à l'organisation ou à l'équipement des forces, Antonio Remiro Brotons souligne les difficultés que pose la délimitation de ce rôle⁴⁵⁷. L'auteur insiste sur la nécessaire coordination de l'action gouvernementale interne qu'impose la sécurité de la nation, mais aussi l'articulation à maintenir entre politique étrangère et politique de défense. Dès lors, il souligne les contradictions qui peuvent naître d'une intervention des parlementaires en la matière et pose la question de savoir si ces contraintes particulières font de la politique extérieure de l'Etat un « champ à l'abri de l'intervention des chambres ». Même s'il plaide finalement pour un alignement de la politique de défense sur les pratiques parlementaires en vigueur dans d'autres secteurs d'intervention de l'Etat, son interprétation est caractéristique de l'état d'esprit très particulier dans lequel sont abordées ces questions pendant toutes les années 1980.

Ce relatif effacement du Parlement est d'autant plus notable que ces années 1980 ont coïncidé avec un période de profonde redéfinition de la politique de défense, sur le plan organisationnel et stratégique. Outre la consolidation du ministère de la défense, sont évoqués des sujets aussi différents que la réorganisation des forces armées et leur redéploiement territorial, la relance d'une politique d'armement, la réforme de l'encadrement, de l'enseignement militaire etc. Malgré l'importance de ces enjeux, ces différentes réformes ont été introduites sans que soit posée la question de la contribution du Parlement. Pour D. Lopez Garrido, le rôle du Parlement espagnol jusqu'au milieu des années 1980 est pratiquement nul en matière de politique de défense⁴⁵⁸. Même s'il admet qu'il s'agit d'une constante des différents régimes parlementaires européens au cours de la même période, il souligne que cette faiblesse est sans commune mesure avec celle que connaissent des pays comme la France ou l'Italie. Que ce soit pour la définition générale de la politique de défense, pour l'intervention des députés dans le vote des lois ou du budget ou le contrôle de l'action gouvernementale, il conclut à une « quasi-absence du Parlement » en la matière qui traduit un inachèvement de la transition démocratique. Les rares exceptions sont liées à des moments de politisation forte de certains enjeux. C'est le cas au cours des années 1980 où la question de l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN suscite un affrontement très fort qui dépasse les limites du parlement. J. Martinez-Paricio souligne que l'OTAN rompt ainsi avec l'absence de débat qui caractérise d'autres aspects de la réforme des forces armées et de l'appareil de défense⁴⁵⁹. Au cours des années 1990, un autre moment fort du débat sur la politique de défense concerne la suppression du service

⁴⁵⁵ SUAREZ PERTIERRA G, « Veinticinco años de constitución y fuerzas armadas », *Revista de Derecho Político*, n° 58-59, 2003, p. 95 - 116.

⁴⁵⁶ LABATUT B, *Renaissance d'une puissance ? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Economica, p. 71 et s.

⁴⁵⁷ REMIRO BROTONS A, *Politica exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y debates, 1988, p. 47 et s.

⁴⁵⁸ LOPEZ GARRIDO D, « Algunos datos sobre el control de la politica de defensa y la administracion militar en el congreso de los diputados, 1977-1985 », *Revista Española de Investigacion Sociologica*, n° 36, 1986, p. 153-169.

⁴⁵⁹ MARTINEZ-PARICIO J, « Forces armées et militaires face au nouveau cycle de la vie politique espagnole », *Pole Sud*, n° 16, mai 2002, p. 99 et s.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

militaire même si, là aussi, les discussions qui se développent au Parlement ne font que refléter les divisions de l'opinion publique.

De manière générale, le rôle du Parlement en matière de défense apparaît relativement secondaire dans le contexte espagnol. C'est ce qu'expriment les usages qui sont faits des différents instruments de contrôle dont disposent les députés. Comme pour le contrôle parlementaire en général, les questions orales et écrites sont l'instrument le plus utilisé par les députés⁴⁶⁰. Dans cette perspective, une analyse plus détaillée des questions orales posées en session plénière donne un premier aperçu des conditions dans lesquelles les députés travaillent sur les dossiers militaires⁴⁶¹. D'abord parce qu'elles ne constituent qu'une faible part des questions adressées au gouvernement. Au cours de la législature 2004-2008, les questions orales adressées en session plénière au ministre de défense représentaient à peine 2,6% (59 questions sur un total de 2 227) de celles adressées à l'ensemble des membres du gouvernement, soit une moyenne d'à peine 15,7% questions par an. Au-delà de cet aspect quantitatif, les thèmes auxquels ces questions ont été consacrées sont également révélateurs des conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle en session plénière.

Thèmes des questions orales adressées au ministre de la défense en session plénière (2004-2008)

| Thèmes des questions | Exemples | Proportion |
|--|--|----------------|
| Sort des installations militaires | Cession d'installations militaires, cession du fort de Montjuich à la généralité de Catalogne... | 20,3 % (12) |
| Politique du personnel des armées | Evolution du recrutement, place des femmes, conditions de vie des personnels... | 18,6 % (11) |
| Opérations extérieures | Bilan des opex (Congo, Haïti, Pakistan) conditions de sécurité des troupes en Afghanistan, accidents sur le terrain... | 15,2 % (9) |
| Impact sur l'environnement de l'activité des FAS | Conséquences sur l'environnement de manœuvre aux Canaries, au Pays basque, etc. | 8,4 % (5) |
| Orientation générale de la politique de défense | Rapport à la PESD, rapport avec l'OTAN, relations avec les USA... | 8,5 % (5) |
| Questions diverses | Rapport des militaires à la constitution, mise en cause du ministre dans une affaire politique, etc. | 28,8% (17) |
| Total | | 100 % (59) |

Sources : site du congreso de los diputados (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>)

Le plus important volume de questions est consacré au sort réservé à des installations militaires (20,3%). Les multiples réformes subies par les armées espagnoles au cours des années 1990-2000 se sont en effet accompagnées de réduction d'effectifs qui ont justifié la cession d'un certain nombre de leurs sites. Ce sont donc en général les conditions dans lesquelles le ministère envisage de céder ces installations aux autorités locales qui mobilisent l'essentiel de l'attention des élus. Les questions touchant aux personnels militaires forment le deuxième groupe d'interventions des élus (18,6%), les années 2000 ayant été marquées par des réformes successives des politiques de

⁴⁶⁰ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁴⁶¹ Les compte-rendu de travaux de la VIII^e législature (2004-2008) ont été systématiquement dépouillés afin d'en extraire les seules questions ouvertes posées au ministre de la défense en session plénière (source : <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>).

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

ressources humaines des armées, visant à asseoir leur professionnalisation. Les opérations extérieures constituent le troisième centre d'intérêt des élus (15,2%), à un moment (2005) où est réformé le contrôle parlementaire de l'envoi de troupes à l'étranger et où l'intervention en Irak a focalisé l'attention de l'opinion publique sur ce type d'enjeu. Les orientations générales de la politique de défense, comme l'engagement de l'Espagne dans la Politique européenne de défense, les relations avec l'OTAN ou certains alliés, suscitent en revanche peu de réactions de la part des élus (8,5%). Même si on peut penser qu'il s'agit d'un thème plus volontiers abordé dans le cadre des échanges avec le ministre des affaires étrangères, la faible part de ces questions témoigne également du peu d'appétence des élus pour ce type de sujet en session plénière. Un dernier thème récurrent concerne enfin les questions consacrées aux effets sur l'environnement des activités de FAS (8,4%), qu'il s'agisse de s'inquiéter des répercussions de manœuvres militaires sur des sites préservés ou sur les conditions de vie des populations. On peut également noter que durant toute la législature, les questions consacrées aux matériels des forces armées et aux programmes d'armement ont été totalement absentes des thèmes abordés par ce biais.

Ces premiers résultats témoignent d'abord du fort localisme du regard porté par les députés sur les politiques de défense. Les questions portant sur le sort d'installations ou celles consacrées aux répercussions sur l'environnement des activités des FAS concernent des cas très particuliers, en général évoqués par des députés dont la circonscription est directement touchée. Cette interprétation est confortée par le fait que ces questions sont également souvent le fait d'élus nationalistes — basques, galiciens ou canariens — pour qui elles sont l'occasion de manifester leur attachement à la communauté autonome dont leur parti défend les intérêts. La place des questions portant sur les opérations extérieures ou les problèmes de personnel témoignent en revanche de la dépendance des élus à l'agenda que leur impose le gouvernement, leur intervention en la matière se faisant essentiellement sur un mode réactif. C'est également le cas pour les questions abordant la politique de défense générale, qui sont souvent posées à la suite d'un événement impliquant les autorités civiles ou militaires espagnoles au plan international. Cette dépendance apparaît d'autant plus forte que, en dehors des questions marquées par un fort degré de localisme, la majorité des questions posées sur des sujets plus amples (opérations extérieures, politique du personnel, orientation générale de la politique de défense) le sont par des élus membres de la majorité (23 contre 10). Même si cette disproportion est probablement imputable au simple fait que ces derniers sont plus nombreux, elle laisse aussi penser que les instruments du contrôle sont autant utilisés par le gouvernement pour expliciter ses choix, que par l'opposition pour les mettre en cause. Elle confirme aussi la discipline que les groupes exercent sur leurs membres.

Les membres de la commission de défense parmi les auteurs de questions orales (2004-2008)

| | Nombre (/59) | Proportion |
|---|-----------------|------------|
| Questions posées par un membre de la commission de défense | 36 | 61% |
| Proportion des membres de la commission parmi les députés | 38 | 10,8% |
| Sur-représentation des membres de la commission parmi les députés questionneurs | | + 50,2 |
| Part des députés questionneurs parmi les membres de la commission | 19 | 50% |

Sources : site du congreso de los diputados (<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>)

Les limites à l'utilisation de ce contrôle par les représentants de l'opposition sont confirmées par le profil des députés à l'origine des questions. Les membres de la commission de défense sont largement sur-représentés parmi les députés à l'origine des questions orales (61%). Ce premier constat confirme la faible diffusion de l'intérêt pour les

problèmes de défense parmi les députés. Pour autant, cette sur-représentation ne doit pas non plus faire conclure à une spécialisation spontanée plus poussée des membres de la commission. D'abord, parce que la part de ceux qui posent effectivement des questions en session plénière reste relativement limitée, puisqu'elle ne concerne que 50% de ces derniers. Ensuite, parce que cet activisme plus poussé des membres de la commission peut être imputable à la proximité qu'ils entretiennent avec les rares députés qui, au sein de celle-ci, s'impliquent dans le contrôle de la politique de défense. Cette hypothèse est en partie confirmée par les déclarations de certains de ces individus, émises à propos de la commission des affaires étrangères du sénat, soulignant leur rôle dans le lancement d'initiatives formellement déposées par leurs collègues : « *en tant que portavoz de l'extérieur, en ce moment, je me bats pour que mes compagnons de commission prennent des initiatives. Sur 3 000 initiatives lancées par le groupe populaire, 90% sont de moi. Il est rare qu'un député prenne l'initiative de lancer une question* »⁴⁶².

4. Une commission de défense plus technique que politique

La commission est soumise aux mêmes règles que celles qui régissent l'organisation et le fonctionnement des autres commissions permanentes⁴⁶³. Le règlement du congrès des députés de 1982 en fixe le nombre, la composition et les compétences. Il distingue d'abord entre les commissions permanentes législatives, puis les trois commissions permanentes du règlement, du statut des députés et des pétitions, et les commissions non permanentes, formées sur proposition du gouvernement, de la présidence du congrès, des groupes parlementaires ou d'un cinquième des députés. Le nombre des commissions permanentes législatives, chargées du suivi des différents champs d'intervention gouvernementaux (affaires extérieures, justice, défense, économie et finances, etc.), a été fixé à 19 en 1982, l'assemblée plénière pouvant décider en début de législature de créer des commissions permanentes supplémentaires. Elles ont la compétence d'examiner les lois, de les amender, tandis que la décision finale est prise en session plénière. Cette dernière peut déléguer à une commission la possibilité d'approuver la loi, à l'exclusion des lois organiques et des décrets-lois. En ce qui concerne la commission de défense, cette possibilité concerne un peu plus de 50 % des lois⁴⁶⁴. En termes de contrôle, la nature particulière de la politique de défense est réputée avoir un impact sur les instruments mis en œuvre par les membres de la commission pour scruter l'action gouvernementale : conçue comme une politique « d'Etat », la politique de défense est réputée privilégier la défense de l'intérêt général, en contrepartie de quoi elle est soumise à un contrôle spécialisé et constant. M. Sanchez de Dios y voit la cause de l'usage intensif qui y est fait de la procédure des questions orales, au même titre que ce qui se passe dans les commissions de la justice, de l'intérieur ou des affaires étrangères.

Au-delà de ces aspects institutionnels, le rôle de la commission de la défense apparaît largement tributaire des logiques plus politiques qui structurent le rapport du Parlement aux questions de défense. Comme pour les autres commissions, sa composition est avant tout entre les mains des partis politiques et de leurs groupes. Ce poids des groupes a une incidence directe sur le choix de ses membres, qui apparaît largement dicté par des considérations politiques. C'est d'abord vrai pour le président de la commission qui est désigné en fonction de considérations politiques. Membre du parti au pouvoir, sa nomination sanctionne davantage un parcours politique en son sein, que la reconnaissance d'une compétence technique particulière. Depuis le retour au pouvoir du PSOE en 2004, les deux personnalités qui se sont succédées à la tête de la commission de la défense ne disposaient pas de compétences particulières en matière de défense lors de leur nomination. C'est le cas de Joaquín Leguina Herrán, président de la commission de la défense au cours de la VIII^e législature (2004-2008), déjà député lors des II^e, VI^e et VII^e législatures, président de la communauté de Madrid de 1983 à 1995, et l'un des hommes forts de la fédération socialiste de la capitale au cours des années 1990. Son successeur en 2008, Cipriá Císcar Casabán, était député depuis 1989 lorsqu'il a été nommé président de la commission de la défense. Secrétaire fédéral à l'organisation du PSOE de 1994 à 2000, il

⁴⁶² Entretien, ancien président de la commission de défense, Madrid, 12/05/2009.

⁴⁶³ « Reglamento del congreso de los diputados del 10 de febrero de 1982 », B. O. E., 5 mars 1982, art. 40-53.

⁴⁶⁴ SANCHEZ de DIOS M, « La actividad de las cortes generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del "gobierno de partido" », *Política y Sociedad*, 2005, vol. 42, n° 1, p. 247 et s.

nous a été décrit comme un « politique de poids au sein du PSOE », sans expérience des questions de défense⁴⁶⁵. Au cours de la VIIIe législature (2000-2004), dominée par une majorité absolue du Partido Popular, deux présidents se sont également succédés à la tête de la commission. Le premier, Francisco Rupérez Rubio, disposait d'une certaine expérience en matière de politique de défense, après avoir été président de la commission des affaires étrangères de 1996 à 2000, et plusieurs fois porte-parole chargé des affaires étrangères ou de défense de la principale formation de droite de 1979 à 1996. Il n'a pourtant occupé son poste que quelques mois, remplacé par Rogelio Baón, figure du Parti Populaire siégeant au congrès depuis 1989, mais ne disposant pas d'une spécialisation particulière. Dans certains cas, la maîtrise des questions de défense peut entrer en ligne de compte dans le choix du président, mais elle n'est jamais le seul critère privilégié. L'ancien président de la commission au cours de la législature 1996-2000, dont l'intérêt pour les questions de défense remonte de son propre aveu à la fin des années 1970 avec le débat sur l'entrée dans l'OTAN, justifie sa nomination par cet intérêt affiché, mais aussi par les relations personnelles et professionnelles — il a été son professeur à la faculté de droit — qu'il entretient avec le ministre de la défense d'alors, Eduardo Serra⁴⁶⁶.

Ce relatif déficit d'expertise technique vaut pour les autres membres de la commission. Une certaine continuité existe d'une législature à l'autre quant à l'appartenance à la commission. Au cours des VIIIe et IXe législatures, la proportion de députés qui étaient déjà membres de la commission au cours de la législature précédente est de 41 % et 37 %. Si l'on ne tient compte que des députés disposant déjà d'un siège lors de législature précédente, ces proportions sont de 69 % et 52 % (voir tableau infra). Cette continuité est cependant à nuancer en fonction du type de responsabilités occupées par les intéressés. Lors de la législature 2004-2008, marquée par une alternance politique au bénéfice du PSOE, le président de la commission, les deux vice-présidents et un secrétaire sur les deux que compte la commission sont des nouveaux venus au sein de la commission, alors même que ces derniers postes sont répartis entre l'opposition et la majorité. En 2008, marquée par une nouvelle victoire électorale du PSOE, seuls les deux secrétaires de la commission, l'un apparenté au groupe socialiste, l'autre au groupe populaire, étaient déjà en place à ces mêmes postes lors de la législature précédente. Parmi les porte-paroles des différents groupes de la législature 2004-2008, 3 sur 7 étaient déjà présents au sein de la commission, dont deux avec les mêmes fonctions, tandis qu'ils étaient 2 sur 6 au sein de la législature suivante.

Continuité de la présence en commission (2000-2008)

| | VIIIe législature (2004-2008) | IXe législature (2008-...) |
|---|----------------------------------|-------------------------------|
| Nouveaux élus | 16 (41 %) | 11 (29 %) |
| Elus mais pas membres lors de la législature précédente | 7 (18 %) | 13 (34 %) |
| Membres de la commission lors de la législature précédente | 16 (41 %) | 14 (37 %) |
| Proportion de membres renouvelés parmi ceux qui renouvèlent leur mandat | 69 % | 52 % |
| Total des membres | 39 (100%) | 38 (100%) |

En effet, au même titre que la désignation au poste de président de la commission, la fonction de porte-parole de défense d'un groupe parlementaire est loin d'être attribuée en fonction de la seule compétence du député concerné. La porte-parole du groupe populaire choisie en mai 2008 a ainsi accédé à ces fonctions sans avoir d'expérience particulière dans le domaine de la défense. Elle reconnaît elle-même que ses responsabilités sont « nouvelles », après trois législatures au cours desquelles elle a été porte-parole à la culture de son groupe. En la matière, elle ne peut qu'évoquer la direction du « Centro de apoyo parlamentario » — think tank dépendant du groupe populaire qui assiste les députés dans leur tâche et compte quelques spécialistes des questions de défense — qui lui a permis de se

⁴⁶⁵ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁴⁶⁶ Entretien, ancien président de la commission de défense, Madrid, 12/05/2009.

familiariser à ces questions, « mais jamais directement »⁴⁶⁷. Dans ce cas, la nomination du porte-parole du parti populaire semble avoir résulté d'équilibres politiques internes au groupe, puisque celui-ci compte par ailleurs un expert reconnu des questions de défense, très impliqué dans le débat sur la suppression du service militaire au cours de la première moitié des années 1990, et ancien directeur du cabinet technique du directeur de la guardia civil sous le gouvernement Aznar. Malgré « un bakground universitaire plus “défense” qu’“intérieur” »⁴⁶⁸, ce député est porte-parole du parti populaire au sein de la commission de l'intérieur et simple membre de la commission de défense. Il admet être relativement peu actif au sein de celle-ci, du fait du temps qu'il consacre à ses responsabilités de porte-parole « intérieur », même si le suivi de certains dossiers lui est ponctuellement attribué par la porte-parole en titre. De manière générale, la compétence technique d'un porte-parole est suffisamment rare pour qu'elle soit présentée comme une exception :

« Le seul spécialiste qui a participé à la commission, c'est X. Il connaissait les questions de défense et de politique extérieure de manière très approfondie et très technique. En général, le portavoz a des connaissances, mais très générales. Ce n'est même pas une condition nécessaire. Souvent, le choix d'être porte-parole dépend d'un intérêt personnel pour les questions de défense, ou parce qu'un député a des installations militaires dans sa circonscription et qu'il a des contacts avec des militaires. Ce n'est pas une question technique ou de connaissance. C'est par exemple le cas d'un des porte-paroles de la commission de défense, Y., qui a une connaissance technique qu'il applique à la politique. Cela ne veut pas dire que ce sont les techniciens qui définissent la politique. C'est lui qui définit la politique du groupe socialiste en matière de défense. Il vient de la commission de l'agriculture où il était portavoz quand on était dans l'opposition. Une fois portavoz de défense, il reçoit des informations du ministère [socialiste comme lui, nda] et il les répercute au sein du groupe à travers moi. Mais dans le Parlement espagnol, les choses restent très politiques et génériques. On entre rarement dans les aspects techniques, même lors d'une comparution »⁴⁶⁹.

Les éléments qui peuvent justifier une désignation comme porte-parole sont ainsi extrêmement hétérogènes, malgré le rôle qui revient à son titulaire de définir la position de son groupe sur les dossiers qui lui sont confiés. De manière générale, ce sont des considérations politiques plutôt que techniques qui décident de la désignation des porte-paroles au sein des différentes commissions. Dans le cas de la commission de la défense, les usages particuliers qui peuvent être faits de cette responsabilité influent également sur la désignation de leur titulaire. Même si être porte-parole peut être un atout pour un député au sein de son groupe, la prise en charge des questions de défense ne semble pas être une priorité. Bien souvent, elle apparaît comme le résultat d'un choix par défaut : « j'ai été élu parlementaire, et depuis un an, je suis portavoz de defensa. Je suis en train d'apprendre ; J'étais “le plus expert des députés” pour être à la défense, mais je ne suis pas un expert »⁴⁷⁰.

Cette faible spécialisation des intéressés se retrouve a fortiori pour les simples membres de la commission de la défense. Le règlement du congrès autorise chaque député à siéger au sein de trois commissions pendant la même législature, et la commission de défense ne semble pas faire partie des priorités des élus. La plupart des entretiens soulignent ce manque d'intérêt a priori pour les affaires de défense. Dans cette perspective, les députés qui ont une compétence minimale en la matière obtiennent sans difficulté leur nomination au sein de la commission lorsqu'ils la demandent, tandis que pour les autres, elle apparaît rarement comme un choix délibéré. La commission de la défense est une commission pour laquelle il y a peu de candidats. Pour certains de nos interlocuteurs, cette situation tient aux difficultés qu'il y a à en tirer un profit politique : « Il y a peu de candidats dans les groupes pour la commission de la défense. Les centres d'intérêts des députés sont très provinciaux et locaux, et la politique de défense ne présente pas d'intérêt politique pour cela. Aujourd'hui, le médiatique est fondamental. Il y a des dossiers, comme l'agriculture, où on peut avoir des contacts avec des groupes, comme les agriculteurs. Mais avec les militaires, les députés qui sont dans la commission de la défense savent que les chances d'avoir ce types d'échanges sont très minces »⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

⁴⁶⁸ Entretien, membre PP de la commission de défense, Madrid, 13/05/2009.

⁴⁶⁹ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁴⁷⁰ Entretien, porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009.

⁴⁷¹ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

Ces prédispositions particulières de ses membres ont des conséquences sur les activités de la commission de la défense. Malgré le suivi de la politique gouvernementale qui est assuré, celui-ci apparaît peu décisif. Cette situation tient à plusieurs éléments. Le premier renvoie au statut particulier de la politique de défense, définie comme une « politique d'Etat » (« politica de estado ») en Espagne. L'expression, fréquemment utilisée pour caractériser les politiques de défense et étrangère notamment, renvoie à l'idée qu'il s'agit de politiques particulières, échappant aux logiques classiques de la compétition entre majorité et opposition. Ce statut original découle d'abord d'une interprétation de la constitution de 1978, réputée attribuer au gouvernement un rôle particulier dans sa définition et sa conduite, qui la fait échapper en partie au jeu normal du parlementarisme. Par ailleurs, la nécessaire continuité de cette politique, par-delà les alternances politiques, est également évoquée pour justifier que majorité et opposition adoptent une attitude particulière dans le traitement des questions qui y sont liés. Ces différents facteurs contribuent à donner aux travaux de la commission un tour spécifique. De manière générale, le « consensus » qui domine en matière de défense est réputé plus fort au sein de la commission que dans l'ensemble de la chambre. Alors même que, on l'a vu, certaines questions de défense et de sécurité ont été au cœur de l'affrontement entre le Parti Socialiste et le Parti Populaire au cours des dernières législatures, la commission est plus volontiers conçue comme un lieu de dialogue et d'échange, que d'affrontement entre majorité et opposition. Ce climat particulier tient d'abord à la manière dont le président de la commission conduit les travaux. Le maintien du consensus est une responsabilité qui lui incombe. Elle suppose qu'il ne soit pas trop partisan dans le cadre de ses fonctions, notamment en assurant une égalité de participation et d'information entre les différents groupes qui y sont représentés⁴⁷². Par ailleurs, il revient également au ministre de veiller aux bonnes relations avec les membres de la commission. Ces bonnes relations passent y compris par des contacts suivis avec les porte-paroles des différents groupes. C'est évidemment le cas de ceux qui soutiennent le gouvernement, mais aussi de ceux de l'opposition. Aux consultations régulières qui sont organisées tout au long de l'année peuvent se surajouter des contacts plus fréquents sur certains dossiers. Les débats suscités au printemps 2009 par l'arrestation par des bâtiments espagnols participant à l'opération Atalanta de pirates somaliens dans les eaux de l'Océan Indien a ainsi été l'occasion d'échanges répétés entre la ministre de la défense et les porte-paroles des principaux groupes de l'opposition, visant à expliciter les choix du gouvernement, à recueillir le sentiment des élus sur la question, etc.⁴⁷³ Enfin, les logiques mêmes du travail en commission contribuent également à peser sur la manière dont ces problèmes sont abordés. Les contacts noués entre membres à l'occasion de ce travail, les relations d'interconnaissances parfois anciennes qui peuvent exister entre les quelques élus qui s'intéressent à ces questions sur le long terme, sont autant d'éléments qui contribuent à atténuer les conflits qui peuvent naître lors de ces sessions⁴⁷⁴.

Au-delà des relations particulières qui se nouent entre les différents protagonistes de l'activité de la commission, les moyens limités dont disposent les députés pour influencer la politique gouvernementale contribuent également à peser sur le travail en commission. En effet, les logiques du « gouvernement de parti » définissent le comportement qu'adoptent les députés. De manière générale, la capacité qu'ils ont de mobiliser les outils dont ils disposent pour contrôler l'action gouvernementale est conditionnée par les rapports de force entre majorité et opposition. Cet impact se manifeste d'abord sur un plan quantitatif, au travers du bilan qui peut être fait de l'activité de la commission de défense. Au cours des Ve et VIe législature, on s'aperçoit ainsi que le taux de questions ayant fait l'objet d'une réponse orale, donc susceptible de susciter un débat au sein de la commission, est de 55 % pour la première et de 44,7% pour la seconde. A l'exception de celles, peu nombreuses, qui ont été retirées par leurs auteurs, les autres ont fait l'objet d'une réponse écrite au député qui les posait. Le jeu des rapports entre majorité et opposition transparaît également de manière claire au travers du nombre de propositions non législatives effectivement votées par la commission : elles représentent à peine 37,8 % des propositions soumises au vote en 1993-1996 et 22% en 1996-2000. Encore convient-il de noter qu'au cours de ces deux législatures, aucun parti ne dispose de la majorité absolue au sein du congrès, ce qui rend plus facile l'approbation de textes déposés par l'opposition. En ce qui concerne les auditions, les chiffres dont on dispose ne concernent que celles qui ont fait l'objet

⁴⁷² Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁴⁷³ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

⁴⁷⁴ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

d'un accord entre les membres de la commission. Même parmi celles-ci, on constate que les auditions de membres de l'administration et de fonctionnaires sont plus systématiquement conduites à leur terme (97,1% en 1993-1996 ; 81 % en 1996-2000) que celles qui visent un ministre ou un membre du gouvernement (72% en 1993-1996 ; 70 % en 1996-2000).

Activité de la commission de défense (1993-2000)

| | Ve législature (1993-1996) | Vle législature (1996-2000) |
|--|----------------------------|-----------------------------|
| Nombre de sessions : | | |
| Ordinaires | 51 (160 h. 54 min.) | 34 (96 h. 15 min.) |
| Extraordinaires | 0 | 1 de 3 h. 5 min. |
| Questions : | | |
| Acceptées | 288 | 208 |
| Répondues | 161 | 93 |
| Retirées | 12 | 6 |
| Converties en questions écrites | 115 | 97 |
| Auditions : | | |
| Admises | 198 | 139 |
| <i>dont :</i> | | |
| <i>Membres du gouvernement</i> | 129 | 79 |
| <i>Fonctionnaires</i> | 69 | 60 |
| Réalisées | 161 | 105 |
| <i>dont :</i> | | |
| <i>Membres du gouvernement</i> | 94 | 56 |
| <i>Fonctionnaires</i> | 67 | 49 |
| Propositions non législatives : | | |
| Admises | 74 | 36 |
| Approuvées | 28 | 8 |
| Refusées | 21 | 13 |
| Retirées | 12 | 1 |

Sources : Memoria de la Ve legislatura, 1993 – 1996 ; Memoria de la Vle legislatura, 1996-2000.

Ce poids des rapports entre majorité et opposition apparaît surtout sous un angle qualitatif. En matière d'audition, la nécessité de les faire adopter par la majorité de la commission limite en effet considérablement la possibilité qu'a l'opposition d'y recourir. Alors même qu'il s'agit d'un des outils principaux de contrôle, les auditions sont quasiment réduites à la seule procédure de vote du budget, où le règlement du congrès impose au gouvernement de venir « en personne » présenter son texte aux députés. A ces derniers s'ajoutent les auditions dont le gouvernement prend lui-même l'initiative, en envoyant un de ses membres ou un représentant du ministère défendre certains dossiers.

Il existe donc un fort décalage entre le nombre de demandes d'auditions déposées par les porte-paroles des groupes d'opposition et celles qui sont effectivement acceptées. Au cours de la VIII^e législature, le groupe populaire est ainsi à l'origine d'une demande visant à accroître le volume de ces auditions dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie Espagnole de Sécurité et de Défense, texte programmatique équivalent du livre blanc de la défense français⁴⁷⁵. De même, les capacités de contrôle découlant du recours à la procédure des questions au gouvernement sont limitées. Cet impact limité tient à plusieurs causes. La première est d'ordre institutionnel et résulte de l'absence de règles en ce qui concerne les échanges entre députés et gouvernement : si le règlement du congrès impose au gouvernement de répondre aux questions des députés, il ne fixe aucun critère quant à la réponse fournie. Pour les membres du cabinet de la ministre en charge des questions posées au congrès, la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement est large, permettant de réduire les informations concrètes effectivement fournies. Ils résument ironiquement la situation en expliquant que le modèle même d'une réponse au Parlement est une réponse « *concise, vraie et qui ne donne aucune information qu'on ne savait déjà* »⁴⁷⁶.

Pour les différents acteurs de la commission de la défense, la capacité qu'ont ses membres d'orienter la politique du gouvernement reste donc très limitée. Les rapports de force entre majorité et opposition réduisent considérablement l'efficacité qui peut être prêtée aux différents instruments qui sont mis à leur disposition. Ce constat n'exclut cependant pas qu'une influence puisse être exercée par les élus. C'est d'abord le cas en ce qui concerne les interventions portant sur des aspects locaux de la politique de défense. L'évocation par un élu des répercussions locales d'une décision gouvernementale peut susciter l'attention du ministère et amener à des aménagements à la marge. Une autre possibilité concerne les cas dans lesquels les élus sont susceptibles de trouver des relais en dehors du Parlement, qu'il s'agisse des médias ou de l'opinion publique brusquement sensibilisés aux problèmes de défense par un événement particulier (accident ou pertes dans une opération extérieure), ou de groupes de pression, comme ceux qui sont susceptibles de manifester au sein même des forces armées en cas de réexamen de certains aspects de la politique de gestion des personnels⁴⁷⁷. A chaque fois, c'est davantage la capacité de mobilisation des élus en dehors du Parlement, que les moyens institutionnels dont ils disposent, qui apparaissent déterminants. En ce qui concerne la concertation qui peut être mise en œuvre entre ministère et opposition sur certaines décisions politiques nécessitant un consensus, les bilans qui sont faits par les députés sont plus nuancés. Au sein du groupe populaire, on souligne par exemple les difficultés que pose la fourniture de ces informations par des voies informelles. Même si elles sont un moyen pour l'opposition de peser sur les choix qui sont faits, ou au moins sur les réflexions qui y conduisent, ses représentants mettent en avant leur faible portée politique et l'impossibilité qu'il y a à utiliser des données fournies dans ce cadre par le gouvernement. Au cours de la VIII^e législature, une des principales revendications du groupe populaire est ainsi de voir se développer des procédures formelles d'information permettant de sortir d'une situation dans laquelle la voie de l'opposition n'a une chance d'être écoutée qu'en fonction du bon vouloir du ministère et des personnalités qui sont à sa tête⁴⁷⁸.

5. Mutations du contrôle de l'emploi de la force

Le contrôle de l'emploi de la force est un des aspects dans lequel le contrôle parlementaire des forces armées en Espagne a connu les plus grandes avancées au cours des dernières années. Outre les prérogatives inédites confiées aux parlementaires, la mise en place de la loi de défense nationale 5/2005 a été l'occasion pour ces derniers d'intervenir directement sur la confection de la politique gouvernementale.

⁴⁷⁵ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

⁴⁷⁶ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁴⁷⁷ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁴⁷⁸ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

Comme dans d'autres puissances européennes, les forces armées espagnoles ont été confrontées à partir des années 1980 à une augmentation du nombre de leurs opérations extérieures⁴⁷⁹. Ce développement s'est fait dans un relatif vide juridique en ce qui concerne la procédure de prise de décision. Jusqu'à récemment, en effet, les textes en vigueur étaient ceux concernant l'organisation de la défense nationale adoptés au moment de la transition. La loi organique 1/1980 du 10 juillet 1980, traitant des « Criterios Basicos de la Defensa Nacional y la organizacion Militar »⁴⁸⁰, bien que modifiée en 1984⁴⁸¹, mettait avant tout l'accent sur la primauté de l'exécutif par rapport aux autres pouvoirs étatiques, accordant peu d'importance au rôle joué par le Parlement en la matière. Dans cette perspective, le déploiement de troupes espagnoles lors de la première guerre du Golfe et des conflits dans les Balkans dans les années 1990, puis la participation à la guerre en Afghanistan et en Irak au début des années 2000 s'est fait sans autre contrôle parlementaire que celui prévu par l'article 63.3 de la constitution de 1978 qui attribue au Roi, après autorisation des Cortes Generales, la prérogative de déclarer la guerre et de conclure la paix. Cette situation n'excluait pas une certaine information du Parlement. Au cours de l'intervention au Kosovo en 1999, les ministres de la défense et des affaires étrangères ont ainsi régulièrement rendu compte à la commission de la défense du déroulement de la mission. Mais il s'agissait alors d'un choix politique, suggéré par le président de la commission de la défense d'alors⁴⁸².

L'engagement de l'Espagne en Irak aux cotés des Etats-Unis, à partir de juillet 2003, est à l'origine d'après débats quant aux règles à respecter en la matière⁴⁸³. D'abord, parce que l'envoi des troupes est décidé en conseil des ministres sans que le Parlement soit consulté. Invoquant la résolution 1483 du conseil de sécurité des Nations Unies du 22 mai 2003, qui déclare close la guerre contre Saddam Hussein et appelle les Etats membres à contribuer « à la stabilité et à la sécurité » du pays, le gouvernement Aznar considère que l'Irak n'est pas en état de guerre et que les dispositions de l'article 63.3 prévoyant une consultation du Parlement n'ont pas lieu de s'appliquer. Ensuite, parce que l'annonce du retrait du contingent espagnol par José Luis Rodriguez Zapatero le 18 avril 2004, alors qu'il vient à peine d'être élu, est aussi le fruit d'une décision unilatérale. Outre que cette annonce se fait à la télévision, sans que le conseil des ministres ait été réuni, elle ne fait pas non plus l'objet d'une consultation du Parlement. Le nouveau gouvernement tire, à son tour, argument du fait que le conflit irakien n'étant pas une guerre, les dispositions de l'article 63.3 n'ont pas lieu de s'appliquer à une décision qui ne revient pas à conclure la paix. La VIIe législature, dominée par une majorité absolue du Parti Populaire et les débuts de la VIIIe sont ainsi marqués par une réflexion sur la définition des conditions d'envoi des troupes à l'étranger et le rôle que le Parlement est susceptible d'y jouer.

La loi organique 5/2005 du 18 novembre 2005⁴⁸⁴, qui abroge les lois organiques de 1980, 1984 et 1991, est donc venue profondément redéfinir les compétences du Parlement en matière d'opérations extérieures. Dans son exposé des motifs, elle fait référence aux changements intervenus dans le contexte international depuis les années 1980, et à l'augmentation des missions d'interposition, de maintien de la paix ou d'aide humanitaire auxquelles sont confrontées les forces armées espagnoles, qui obligent à ce que ces opérations soient incluses dans la loi et que le rôle du Parlement dans leur autorisation soit mieux défini. Dans cette perspective, le titre III de la loi, intitulé « Les missions des forces armées et leur contrôle parlementaire » est entièrement consacré à cette question. L'article 17 stipule que pour « ordonner des opérations extérieures qui ne sont pas directement liées avec la défense de l'Espagne ou de l'intérêt national, le gouvernement mènera une consultation préalable et demandera l'autorisation du congrès des députés », tandis que l'article 18 prévoit que « le gouvernement informera régulièrement, au moins une fois par an, le congrès des députés du déroulement des opérations extérieures des forces armées »⁴⁸⁵.

⁴⁷⁹ A. COSSIO CAPDEVILLA, S. ALONSO RODRIGUEZ, « Análisis de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control », *Revista Española de Control Externo*, Vol. 7, n° 19, 2005, p. 103-130.

⁴⁸⁰ « Ley Organica 6/1980 de 1 de Julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar », *B. O. E.*, n° 165, 10 juillet 1980, p. 15750.

⁴⁸¹ « Ley Organica 1/1984 de 5 de enero, de reforma de la L. O. 6/1980 de 1 de julio, sobre Criterios Basicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar », *B. O. E.*, 7 juillet 1984.

⁴⁸² Entretien ancien président de la commission de défense, Madrid, 12/05/2009.

⁴⁸³ MIGUEL C.R., « La retirada española de Irak : Significado y consecuencias », *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n° 81, 2004, p. 1 et s.

⁴⁸⁴ « Ley Organica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional », *B. O. E.*, n°276, 18 novembre 2005, p. 37717-37723.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 37721.

L'adoption de la loi de defensa nacional de 2005 a suscité de longs débats entre groupes⁴⁸⁶. Le projet initial défendu par le gouvernement socialiste ne faisait référence qu'à une « consultation préalable pour recueillir l'opinion du congrès », tandis que le suivi des opérations n'était évoqué qu'au travers d'une « information périodique » des députés. Les dispositions concernant le contrôle parlementaire des missions extérieures ont alors fait l'objet de multiples amendements, 18 portant sur l'autorisation des missions et 5 sur le suivi, émanant pour l'essentiel du groupe Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Verde (ERC-ICV), associés au gouvernement, de celui de la Coalition Canarienne et du groupe populaire. Les plus radicaux des amendements déposés par le groupe ERC-ICV poussaient à l'extrême le principe d'un contrôle parlementaire des opérations en demandant une majorité des 2/3 pour que ces missions soient autorisées, voire que même des manœuvres menées par les forces armées espagnoles en dehors des terrains appartenant au ministère de la défense y soient soumises⁴⁸⁷. D'autres suggéraient plus simplement que la consultation préalable lie le gouvernement, ou que soit mentionnée une « autorisation » à obtenir. Pour les autres groupes, comme la coalition canarienne, le groupe mixte, celui du parti nationaliste basque et de convergència i Unió, les amendements proposés allaient dans le sens plus neutre d'un contrôle accru du Parlement sur la politique de défense. Seul le groupe populaire s'est clairement opposé à l'adoption des articles 17 et 18. Ses porte-paroles ont contesté la remise en cause que ces mesures représentaient pour une compétence qui ne devait relever, selon eux, que de la seule responsabilité du gouvernement, tout en contestant l'efficacité du contrôle parlementaire que le gouvernement prétendait mettre en place. Ces critiques ont été en partie reprises au Sénat, où le rapporteur du parti populaire a contesté le « pouvoir de décision » qui était ainsi accordé au Parlement, préférant que l'on se limite à une simple information préalable. Le groupe socialiste s'est montré particulièrement accommodant avec ses alliés d'ERC-ICV, dont les voix étaient par ailleurs nécessaires à l'adoption du texte, et a mené des négociations permettant d'aboutir à un accord sur la rédaction finale des deux articles. Le groupe catalan et celui de la coalition canarienne ont également approuvé le texte, le parti nationaliste basque et les autres formations nationalistes s'abstenant, tandis que le groupe populaire votait contre.

Pour les différents acteurs du congrès, l'adoption de la loi organique de 2005 est une étape importante dans l'évolution des rapports entre gouvernement et Parlement en matière de défense. Outre que les opérations extérieures sont régulièrement revenues dans les entretiens que nous avons réalisés comme un des thèmes privilégiés de ce contrôle, la loi est apparue à certains de nos interlocuteurs comme un aboutissement de la « *parlementarisation de la politique de défense* »⁴⁸⁸. Au-delà des prérogatives inédites confiées aux députés, c'est leur capacité à négocier avec le gouvernement le contenu de la loi et l'étendue même de ces prérogatives qui est volontiers interprétée comme une preuve de l'influence qu'ils sont susceptibles de jouer en la matière. Pour autant, la portée de cette réforme reste encore incertaine dans le contexte espagnol. Cette incertitude tient d'abord à la rédaction même de la loi. Le texte de 2005 ne fait en effet mention que d'une consultation « du congrès », sans autre précision. Cette disposition a fait l'objet d'interprétations contradictoires de la part des différents acteurs intéressés. Depuis l'adoption de la loi, en effet, la pratique a oscillé. La décision prise en mai 2006 d'augmenter les effectifs envoyés en Afghanistan a ainsi donné lieu à un premier conflit entre le gouvernement et le bureau du congrès. Alors que le premier souhaitait voir son projet soumis au seul vote des membres de la commission, le second a estimé que l'article 17. 1 de la loi imposait un examen en session plénière. Quelques semaines plus tard, la participation de l'Espagne à l'opération de l'Union Européenne en République démocratique du Congo a fait l'objet d'un examen en commission. En septembre 2006, l'envoi de troupes au Liban a de nouveau été soumis au Pleno, tandis que celui d'instructeurs en Afghanistan passait en commission. Depuis cette date, les autres demandes d'autorisation ont donné lieu à un examen en commission, renforçant l'idée que c'est cette dernière qui était compétente. Pourtant, si un large accord s'est établi entre les différents groupes sur ce point, il ne fait pas l'unanimité. Les députés d'ERC-ICV ont ainsi systématiquement demandé un examen en session plénière permettant un débat de fond sur l'opportunité de ces opérations et ont voté

⁴⁸⁶ XUCLA i COSTA J, A. M. Pla i Boix, « La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior : la falta de un procedimiento común », *Revista de las Cortes Generales*, à paraître en 2009, p. 7-45. J. Xucla est le porte-parole « défense » du groupe catalan au congrès.

⁴⁸⁷ Les effets sur l'environnement des manœuvres menées par les forces armées constitue un thème de préoccupation fort des groupes nationalistes.

⁴⁸⁸ Entretien, Porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009 ; entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

contre les demandes qui leurs étaient soumis⁴⁸⁹. La consolidation de la compétence reconnue à la commission s'est en outre heurtée à la difficulté de lui donner une base juridique. Les différents projets visant à réformer le règlement du congrès ont systématiquement échoué depuis 1982, le gouvernement se montrant particulièrement soucieux de limiter les tentatives des députés visant à accroître leurs prérogatives. La menace d'une dissolution a ainsi été régulièrement utilisée pour tempérer leurs ambitions⁴⁹⁰. Dans cette perspective, les partisans d'une consolidation des pouvoirs de la commission dans le cadre de l'article 17 s'en sont remis à la « coutume parlementaire » mise en place depuis 2005, même si, on le voit, celle-ci reste encore incertaine⁴⁹¹.

Un autre enjeu de la loi de 2005 concerne la portée de l'obligation d'information à laquelle est soumis le gouvernement. Cette question a notamment pris un tour polémique au cours de la IXe législature. Le 19 mars 2009, en effet, lors d'une visite au contingent espagnol au Kosovo, la ministre Carme Chacón a annoncé le retrait de ces troupes avant la fin de l'été⁴⁹². Justifiée par le refus de l'Espagne de reconnaître l'indépendance de l'ancienne province serbe, cette décision a suscité de nombreuses critiques. De la part du secrétaire général de l'OTAN, d'abord, qui l'a jugé précipitée⁴⁹³, mais aussi des différents partis et groupes parlementaires qui ont mis en cause un choix fait sans consultation des alliés de l'Espagne au plan externe et de l'opposition, au plan interne. A l'exception des socialistes, tous les groupes ont critiqué une décision mettant en cause la crédibilité internationale de l'Espagne et la fiabilité du gouvernement dans la définition de sa politique extérieure et de défense⁴⁹⁴. Cet épisode est depuis évoqué comme un exemple des limites aux obligations d'information du Parlement en matière d'opérations extérieures. Dans cette perspective, le contenu à donner aux règles définies par les articles 17 et 18 de la loi de 2005 reste un sujet de débat parmi les parlementaires. Une première question porte sur le niveau d'information. Le gouvernement peut donner des détails sur les modalités des opérations ou se contenter de demander une autorisation formelle aux députés. Cet enjeu a notamment été soulevé en septembre 2006 lorsque le groupe populaire a interrogé le gouvernement sur l'opportunité d'envoyer, comme la France, des chars de combat au Liban. Le gouvernement a alors pris l'initiative de justifier ses choix, pour des raisons plus politiques que juridiques⁴⁹⁵. De manière plus générale, le groupe populaire s'est fait l'auteur au printemps 2009 d'une proposition non-législative visant à obtenir une révision du règlement du congrès. Constatant le flou de la loi de 2005 et les tensions suscitées par l'annonce surprise du retrait espagnol au Kosovo, ce texte demande ainsi à ce que les moyens d'information de la commission sur les opérations extérieures soient accrus, qu'un suivi trimestriel et des protocoles d'enquête en cas de pertes humaines soient mis en place⁴⁹⁶. Pour ses auteurs, ce projet vise à formaliser les procédures d'information et à ne pas s'en remettre à « la bonne volonté » du gouvernement en la matière⁴⁹⁷.

Malgré les avancées réalisées par la loi sur la défense nationale de 2005, l'information du Parlement sur les missions extérieures reste donc un thème d'actualité en Espagne. L'interprétation du texte, les modalités et la portée des règles à respecter apparaissent largement tributaires des rapports de force entre les différents groupes et des choix politiques faits par le gouvernement.

6. Un contrôle dissocié des services de renseignement

Les services secrets espagnols sont intégrés dans une structure unique, le Centro Nacional de Inteligencia, qui cumule les activités de renseignement et de contre-espionnage. Réorganisés par une loi de 2002, ils sont depuis soumis à un contrôle parlementaire, qui est partiellement dissocié de celui appliqué à la politique de défense.

⁴⁸⁹ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁴⁹⁰ Entretien, administrateur de la commission de défense, Madrid, 13/05/2009.

⁴⁹¹ XUCLA i COSTA J, A. M. Pla i Boix, « La autorización y control parlamentario de las misiones del ejercito en el exterior : la falta de un procedimiento común », *op. cit.*, p. 34 et s.

⁴⁹² M. Gonzales, « Chacón anuncia la retirada de Kosovo », *El País*, 19 mars 2009.

⁴⁹³ R. M. de Rituerto, A. Rizzi, « La OTAN critica la retirada por precipitada », *El País*, 20 mars 2009.

⁴⁹⁴ F. Garea, « Zapatero sufre un severo revoleón en el Congreso por la polemica de Kosovo », *El País*, 26 mars 2009.

⁴⁹⁵ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁴⁹⁶ « Proposición no de ley, relativa a la información sobre las Misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior », 20 avril 2009 (texte transmis par son auteur).

⁴⁹⁷ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009. Suscitant un consensus relativement large, ce texte était encore en débat au moment où l'enquête était réalisée.

La loi 11/2002 du 6 mai 2002 a créé le Centro Nacional de Inteligencia (C.N.I.) qui est venu se substituer au Centro Superior de Información de la Defensa (Ce.S.I.D.) mis en place en 1977⁴⁹⁸. La réforme de 2002 visait notamment à attribuer au C.N.I. une autonomie fonctionnelle, avec un budget propre, et des règles de recrutement spécifique. Le C.N.I. est organiquement inclus dans la structure du ministère de la défense, et sa mission consiste à informer le gouvernement, et notamment son président. Son directeur au rang de secrétaire d'Etat, nommé pour 5 ans par le gouvernement, sur proposition du ministre de la défense. Une des innovations majeures introduites par la loi de 2002 concerne le contrôle parlementaire des services de renseignement. L'exposé des motifs fait de l'introduction de ce contrôle un des objectifs de la loi et son chapitre III y est en partie consacré.

Malgré son inscription dans le ministère de la défense, le contrôle du C.N.I. fait l'objet de règles spécifiques, qui le placent à part, du reste de la politique de défense. La loi 11/2002 prévoit en effet que c'est la commission des « fonds réservés » (« gastos reservados ») du Congrès des députés qui en est chargée. Présidée par le président du Congrès, cette commission est composée d'un représentant de chaque groupe, choisi parmi les députés habilités à consulter les documents classifiés. Au cours de la IXe législature, les élus qui en font partie n'affichent qu'une faible proximité avec la commission de la défense. Outre son président, Josep Bono, ancien ministre de la défense du premier gouvernement de José Luis Zapatero formé en avril 2004 et président en exercice du Congrès, seuls deux de ses membres ont participé aux travaux de cette commission : l'un, ancien président de la commission des affaires étrangères de la VIIIe législature, en a fait partie lors des IIe et IIIe législatures, l'autre, également membre de la commission des affaires étrangères, pendant les VIIIe et IXe législatures. S'y ajoute un représentant du parti nationaliste basque, porte-parole de son groupe au sein de la commission des affaires étrangères mais n'appartenant pas à la commission de la défense. La commission des fonds secrets est chargée de contrôler l'utilisation des crédits alloués au C.N.I. et d'examiner le plan d'objectifs qu'il soumet chaque année au gouvernement.

Le rôle mineur attribué à la commission de la défense dans le contrôle des activités du C.N.I. découle des règles de droit commun qui s'applique à ses réunions. Juridiquement, il n'existe aucun moyen d'imposer la confidentialité de ses travaux. Les demandes d'accès à des documents classifiés ne sont accordées qu'aux députés disposant d'une habilitation en la matière. La seule procédure existante consiste à organiser une réunion à huis clos de la commission de la défense. Extrêmement rare, cette règle n'a été appliquée que deux ou trois fois depuis les années 1980. Ces expériences ont d'ailleurs montré les limites de l'exercice : la constitution d'une commission de la défense à huis clos sur l'opérationnalité des forces armées espagnoles, mise en place dans le cadre de leur professionnalisation en 1996, a fait l'objet de fuites qui ont mis en évidence les difficultés à restreindre la circulation d'informations en la matière. La commission de la défense dispose également de la possibilité d'auditionner à huis clos le directeur du C.N.I., mais même si certains groupes l'ont demandé, ce dispositif n'a jamais été mis en place⁴⁹⁹. Lorsque le directeur du C.N.I. fait l'objet d'une audition dans le cadre de la commission de la défense, ce n'est donc pas sur des sujets touchant à ses fonctions. Le 20 mai 2009, il a ainsi été auditionné, à la demande des députés du groupe populaire, mais également à son initiative, pour se défendre d'accusations émises par la presse, sur de supposés détournements à des fins personnelles des fonds qui lui étaient confiés. Dans ce cadre, le directeur du C.N.I. a pris soin de souligner qu'il ne se prêtait à cet exercice que pour se défendre d'attaques mettant en cause son honneur, mais ne concernant pas des activités couvertes par son obligation de réserve⁵⁰⁰. Malgré le soutien très consensuel qui lui a été apporté par les députés, cette audition a été l'occasion pour le porte-parole du groupe Izquierda Unida, par ailleurs membre de la commission des « fonds réservés », de regretter les restrictions apportées par la loi 11/2002 au suivi parlementaire des activités du C.N.I. Gaspar Llamazares Triga a notamment souligné le paradoxe existant entre le contrôle des activités publiques des services de renseignements soumises aux règles du secret et le contrôle des activités privées de son directeur, faisant l'objet d'un traitement public, montrant que les règles mises en place en 2002 ne font pas l'objet d'une unanimité au Congrès.

⁴⁹⁸ « Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia », *B. O. E.*, n° 109, p. 16440-16444.

⁴⁹⁹ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁵⁰⁰ *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 2009, IX^e legislatura, n° 277, 20/05/2009, Defensa.

7. Ressources humaines, éthique et réserve : un contrôle banalisé

Les questions touchant aux politiques du personnel des forces armées espagnoles ne font pas l'objet d'un statut particulier dans le cadre du contrôle exercé par le Congreso. Le traitement accordé à ces questions est cependant caractéristique des logiques qui y structurent le débat sur les questions de défense.

La politique du personnel des armées, ou du ministère de la défense en général, est volontiers citée par les protagonistes du contrôle parlementaire comme un des centres d'intérêt particulier des députés. Cette appropriation par les élus des questions de personnel obéit pourtant à des logiques spécifiques. Un premier élément tient aux ressources qu'offrent ces questions en termes de harcèlement du gouvernement. Nombre de questions posées par les élus à ce propos visent ainsi à obliger le gouvernement à prendre position sur des points très précis, dont le principal intérêt est d'encombrer les services du cabinet de la ministre de la défense chargés d'y répondre. Dans cette perspective, de nombreux aspects peuvent être évoqués, visant à faire le point sur le sort réservé à telle ou telle catégorie de personnel, leurs perspectives d'avancement, les rémunérations qui leurs sont versées, le statut des femmes dans telle ou telle arme, etc.⁵⁰¹. De manière plus générale, cependant, les problèmes de personnel témoignent de la maîtrise de l'agenda parlementaire dont dispose le gouvernement. S'ils ont fait l'objet d'une attention particulière au cours des dernières législatures, c'est parce que les années 1990 et 2000 ont été dominées par de nombreuses réformes portant sur la modernisation des forces armées, leur professionnalisation puis l'aménagement des statuts des nouveaux militaires professionnels à partir de 1999. Plus que d'un contrôle spontané initié par les élus, il s'agit donc d'apprécier les suites de mesures introduites par l'exécutif⁵⁰².

La décision de professionnaliser les forces armées espagnoles, adoptée par le gouvernement de José Maria Aznar en 1996, a constitué un moment fort d'investissement du Parlement dans la définition et le contrôle de la politique de défense. D'abord du fait des conditions d'introduction de cette réforme. Au début des années 1990, en effet, le service militaire fait l'objet d'abondantes critiques en Espagne. L'hostilité de la population à l'égard de « *la mili* » n'est pas différente de celle qui s'exprime dans d'autres pays européens, mais elle atteint des proportions remarquables : l'Espagne est ainsi loin devant d'autres pays européens, comme l'Italie, les Pays-Bas ou la France, en ce qui concerne le rejet de l'institution dans l'opinion publique⁵⁰³. Cette hostilité se traduit notamment par une explosion de l'objection de conscience, facilitée par une loi de 1988, et des cas d'insoumissions pure et simple qui obligent les partis les plus attachés au service militaire, comme le PSOE et le PP, à réfléchir à d'éventuels aménagements. Dans les deux cas, les leaders des deux partis restent néanmoins attachés au principe de la conscription, qui les amène notamment à voter en faveur d'une loi sur le service militaire de 1991 qui réaffirme le modèle de l'armée mixte. Si le Partido Popular est amené à modifier sa position en 1996, c'est principalement en raison des pressions qu'exercent les représentants du parti catalaniste *Convergencia i Unio* et de son groupe, dont le soutien est nécessaire à la constitution d'une majorité gouvernementale dans la nouvelle législature. Peu sensibles au mythe intégrateur du service militaire, les élus catalanistes obligent le *Partido Popular* à franchir le pas, alors même que son programme lors des élections législatives ne faisait référence qu'à une professionnalisation progressive des effectifs militaires⁵⁰⁴. Pour les représentants de ce parti, la professionnalisation des armées est ainsi conçue comme un moment fort d'orientation par le Parlement des choix de défense fait par l'exécutif⁵⁰⁵. Au-delà des conditions dans lesquelles a été prise la décision de mettre fin à la conscription, ce sont celles qui ont présidé au lancement de l'armée professionnelle qui témoignent du rôle joué par les parlementaires. A partir de 1997, en effet, est constituée une commission mixte Sénat-Congrès, chargée d'élaborer des recommandations concernant l'organisation de la future armée professionnelle. Elle rend un rapport le 28 mai 1998, dont l'essentiel des dispositions seront reprises par une loi en 1999⁵⁰⁶. Adoptant un dispositif déjà testé lors de la réforme du service militaire de 1991, cette commission mixte vise

⁵⁰¹ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁵⁰² Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

⁵⁰³ AJANGIZ R, « The European Farewell to Conscription ? », dans L. Mjøset, S. Van Holde eds., *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, Comparative Social Research, 2002, n° 20, p. 324.

⁵⁰⁴ LABATUT B, PARICIO J.M, « L'Espagne : vers l'armée de métier », *Défense Nationale*, n° 11, 1996, p. 64.

⁵⁰⁵ Entretien, porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009.

⁵⁰⁶ « Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas ».

à favoriser la formation d'un consensus politique sur la question⁵⁰⁷. Ses activités ont été l'occasion d'intenses séances de travail sur la question du personnel des forces armées. La commission auditionne des dizaines de personnes : universitaires, experts, journalistes, responsables militaires ou simples hommes, ou femmes, du rang, appartenant à des unités déjà professionnalisées, et appelés à témoigner de leur expérience. Le format et l'organisation des futures forces armées sont abondamment discutés, l'opposition menée par le PSOE mettant en cause la pertinence de la réforme. Malgré cette apparente activité, l'investissement des députés dans ces séances de travail est resté limité, les débats n'intéressant qu'une minorité d'entre eux. Ce retrait est d'autant plus marqué que la mise en place de la réforme suscite des échanges intenses entre le président de la commission de la défense et le ministre, parfois aux dépens de l'information fournie au porte-parole du groupe populaire qui est pourtant de la même couleur politique⁵⁰⁸. Si les instances en charge du contrôle parlementaire de la politique de défense, comme la commission et son président, ont donc joué un rôle important dans la réforme, celui assumé par les élus est resté plus limité. De manière plus générale, l'intérêt des députés pour les enjeux liés au personnel des forces armées apparaît tributaire des attentes qui s'expriment en la matière dans leur électoral. Pour un parti comme Convergencia i Unio, la faible part de militaires au sein de la population catalane et le désintérêt de celle-ci pour ces questions est conçue comme une justification à la faible implication du parti dans ces débats⁵⁰⁹. Ces questions sont plus volontiers identifiées au partido popular, dont les membres des forces armées constituent une partie de son électoral traditionnel.

8. Des moyens d'information en matière budgétaire

Le rôle du Parlement en matière budgétaire n'échappe pas aux limites qui frappent le contrôle qu'il est susceptible d'exercer sur la politique de défense du gouvernement. Ces restrictions sont particulièrement fortes en ce qui concerne le suivi des programmes d'armement, sur lesquels les députés n'ont quasiment pas de prise.

Le budget est présenté chaque année au Congrès, qui en vote le contenu en intégrant éventuellement les amendements proposés par les groupes parlementaires. La commission de la défense n'a pas de prérogative particulière en la matière. Comme les autres commissions, elle a la possibilité d'auditionner les secrétaires d'Etat, les hauts fonctionnaires ou militaires susceptibles de justifier le chapitre consacré à la politique de défense, le ministre lui-même n'intervenant qu'en session plénière. Cette possibilité est largement utilisée par les députés, pour qui le vote du budget du ministère de la défense est souvent la principale occasion d'écouter des représentants du gouvernement ou de l'administration sur les orientations de la politique de défense. Pour autant, l'efficacité de ce contrôle reste limitée. D'abord, parce que les moyens d'information dont disposent les députés pour évaluer le projet soumis par le gouvernement sont réduits. La mise en place d'un bureau de suivi du budget, auquel chaque commission pourrait s'adresser pour obtenir un bilan des activités menées avec la part des finances publiques soumise à son approbation, est le thème d'un débat récurrent depuis les années 1980, qui n'a pas abouti. Il est prolongé dans le cas de la commission de la défense par une réflexion sur la nécessité d'associer davantage des militaires à ce suivi et d'obtenir une présence accrue des représentants de chaque armée lors des auditions consacrées au budget au sein de la commission de la défense. Ces évolutions n'ont pourtant pas débouché pour l'instant⁵¹⁰.

Les limites du contrôle budgétaire mené par les députés ont des répercussions sur le suivi des politiques d'armement. Il reste en effet très largement superficiel. La conception même du budget, dans le cadre duquel les députés sont appelés à se prononcer sur des chapitres globaux et non sur des opérations en particulier, constitue une première limite⁵¹¹. Par ailleurs, les compétences limitées dont dispose le Parlement vont dans le même sens : les choix en matière d'équipement des forces armées, le lancement des programmes, à la différence de ce qui se passe dans

⁵⁰⁷ JOANA J, SMITH A, *Professionnalisation des armées et gestion de la ressource humaine : politiques et acteurs (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, Paris, Les documents du C2SD, 2005, p. 59-60.

⁵⁰⁸ Entretien, ancien président de la commission de défense, Madrid, 12/05/2009.

⁵⁰⁹ Entretien, porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009.

⁵¹⁰ Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁵¹¹ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

d'autres pays européens, relèvent exclusivement de la compétence du gouvernement et les députés manquent de prise sur le sujet. Cette situation apparaît d'autant plus paradoxale que les années 1990 et 2000 ont été des moments de profond renouvellement des équipements destinés aux forces armées, sans que les députés interviennent sur le sujet. Pour certains de nos interlocuteurs, la technicité des dossiers concernés, et le manque d'expertise des parlementaires en la matière, serait une autre explication à cette situation⁵¹². De manière générale, en matière d'armement, le Parlement est réputé « suivre le gouvernement »⁵¹³, sans forcément tenter de susciter un débat sur ces questions. Ce rôle limité apparaît d'autant plus important qu'il se répercute sur les pratiques concrètes des élus. Même si des contacts peuvent exister avec l'industrie d'armement ou ses représentants, ils restent embryonnaires. Faute de pouvoir se prévaloir d'une réelle influence sur les choix faits en la matière, les membres du congrès sont relativement délaissés par les entreprises, qui préfèrent s'adresser directement au gouvernement⁵¹⁴. Tout au plus existe-t-il depuis les années 1990 une pratique consistant pour l'association des industries d'armement espagnoles à communiquer à la commission de la défense un rapport annuel sur l'état du secteur, mais qui constitue plus un exercice formel qu'un moment fort de la vie parlementaire. De même, il n'est pas rare qu'un député prenne le soin de consulter les représentants de telle ou telle industrie pour connaître leur position sur une question soumise à son appréciation, mais les enjeux liés à ces types de pratique restent limités⁵¹⁵.

9. Des moyens d'enquête peu utilisés

Alors même qu'il souligne le dynamisme du contrôle parlementaire exercé par les députés espagnols par rapport à leurs homologues italiens et surtout français, M. Sanchez de Dios note que les procédures d'enquête mises à leur disposition restent peu utilisées⁵¹⁶. Les initiatives prises dans le domaine de la défense ne font pas exception à la règle.

La possibilité de constituer une commission non permanente est ouverte au bureau du congrès, composé des présidents, vice-présidents et secrétaires de la chambre basse, sur proposition du gouvernement, du bureau du congrès, de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des députés⁵¹⁷. Il s'agit d'une procédure exceptionnelle, dont la réussite dépend du bon vouloir de la majorité, puisque l'opportunité de constituer une telle commission est soumise au vote. Depuis le début des années 2000, la seule commission d'investigation effectivement mise en place est celle dont la constitution a été approuvée par la majorité socialiste élue en 2004 pour examiner les conditions des attentats du 11 mars de la même année, qui ont entraîné la chute du gouvernement Aznar. Si sa constitution est rendue possible, c'est parce que les rapports de force ont changé au sein de l'assemblée, et que les élus socialistes sont désireux de mettre en cause la gestion de la crise réalisée par leurs prédécesseurs. Dans la plupart des cas, néanmoins, le contrôle que la majorité gouvernementale exerce sur les élus limite considérablement le recours à de tels instruments de contrôle⁵¹⁸.

De manière plus générale, le pouvoir d'enquête du Parlement ou de la commission de la défense en particulier est très largement tributaire du bon vouloir du gouvernement. D'abord, parce que celui-ci pèse sur les initiatives prises par les députés et visant à faire la lumière sur ses activités. Au cours de la législature 2004-2008, deux demandes de constitution d'une commission d'investigation concernaient certains aspects de la politique de défense : la première, déposée en octobre 2005, visait à faire la lumière sur l'implication des forces armées et des entreprises espagnoles dans le conflit irakien, tandis que la seconde, en date du 23 février 2007, portait sur l'utilisation par la CIA d'aéroports espagnoles pour le transfert de prisonniers incarcérés à Guantanamo ou la participation de fonctionnaires espagnols à leurs interrogatoires. Dans les deux cas, ces demandes n'ont pas eu de suite. Par ailleurs, le contrôle que le gouvernement exerce sur les informations nécessaires à ces commissions limite aussi leur efficacité : pour certains de

⁵¹² Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁵¹³ Entretien, ancien président de la commission de défense, Madrid, 12/05/2009.

⁵¹⁴ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁵¹⁵ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

⁵¹⁶ SANCHEZ de DIOS, « Parliamentary Accountability in Southern Europe : France, Italy and Spain », paper presented at the *Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments*, Madrid, 14-16 février 2008, p. 19.

⁵¹⁷ « Reglamento del congreso de los diputados del 10 de febrero de 1982 », *Boletín Oficial de España*, 5 mars 1982, article 52.

⁵¹⁸ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

nos interlocuteurs, la commission consacrée aux attentats du 11 mars 2004 n'a véritablement fonctionné que parce que le gouvernement a largement joué le jeu de la transparence⁵¹⁹. Les choses se seraient probablement passées différemment si le gouvernement n'avait pas soutenu l'initiative.

10. Une expertise contrôlée par les groupes parlementaires

Le manque d'expertise des députés sur les questions de défense est un obstacle important à leur capacité de contrôle de la politique mise en œuvre par le gouvernement. Loin de se limiter au seul manque de compétence des élus sur des dossiers réputés techniques, elle renvoie aussi à des aspects institutionnels, politiques et sociaux plus généraux.

La commission de la défense, comme chaque commission permanente, dispose d'un administrateur (« letrado ») chargé d'assister les députés dans leur tâche, mais ses compétences sont purement juridiques. Ainsi, pour la IXe législature, le « letrado » de la commission de la défense est une personnalité reconnue au sein du congrès espagnol puisqu'il y a commencé sa carrière dès 1974. Ancien secrétaire général de l'assemblée entre 1997-1983, et à ce titre principal rédacteur du règlement adopté en 1982, il occupe ses responsabilités au sein de la commission depuis plusieurs années. Pour autant, il ne s'estime pas compétent sur le fond des questions de défense, son rôle consistant à veiller à la mise en forme juridique des textes produits par les parlementaires et au bon fonctionnement de la commission⁵²⁰. Ce manque d'expertise technique fournie par le congrès est d'ailleurs un sujet de revendication de la part des députés. Un consensus informel existe parmi eux sur la nécessité de doter la commission d'un staff technique, éventuellement composé de militaires, qui assisterait les élus. Au sein des forces armées, l'existence de ce type de fonctions, qui pourrait constituer une étape dans la carrière de ceux se destinant aux plus hautes fonctions, est également envisagé avec faveur. Les rapports de force entre majorité et opposition et les difficultés à réformer le règlement du congrès s'opposent à la mise en place d'un tel dispositif.

Dès lors, l'expertise mise à disposition des députés est entièrement contrôlée par les groupes parlementaires. Chacun d'entre eux recrute à titre privé des conseillers (« asesores »), dont la mission est d'assister les députés dans le traitement de leur dossier. Au cours de la IXe législature, le parti socialiste comptait ainsi 9 conseillers, entre lesquels était réparti le suivi des différents secteurs de l'action gouvernementale. Le soutien qu'ils sont susceptibles d'apporter aux élus est limité. D'abord, parce qu'à la différence des assistants parlementaires en France, ces conseillers sont communs au groupe et ne dépendent pas d'un député en particulier. Ensuite, parce que du fait de leur faible nombre, ils ont plusieurs ministères à suivre et sont donc impliqués dans les travaux de différentes commissions. Le conseiller de défense du groupe socialiste lors de la IXe législature est ainsi un diplômé de droit, qui se consacre aux questions de défense depuis quelques années. C'est à l'occasion d'une expérience de conseiller au sein du ministère des affaires étrangères qu'il explique avoir découvert la politique étrangère et les problèmes militaires. Au sein du groupe socialiste, sa tâche est néanmoins particulièrement lourde, puisqu'en plus du suivi de ces deux politiques, il a pour mission d'assister les députés en matière de sécurité intérieure, d'agriculture, d'environnement et de politique scientifique et technologique. L'importance de ces dossiers, et le fait que ses compétences soit plus réduites en la matière, font qu'il consacre l'essentiel de son temps à l'agriculture et à l'environnement, plutôt qu'aux questions de défense⁵²¹. De manière générale, l'appui que les conseillers parlementaires sont susceptibles d'apporter aux députés en matière militaire est donc considéré comme faible⁵²², et chaque député apparaît largement livré à lui-même en ce qui concerne la recherche des données nécessaires à son activité de contrôle⁵²³.

Dans le cadre de leur activité parlementaire, les députés sont donc dépendants des informations qui leur sont fournies, spontanément ou à leur demande, par l'administration qu'ils sont censés contrôler. On l'a vu, les renseignements diffusés par le gouvernement sont un objet de débat parmi les élus qui regrettent que ces pratiques reposent principalement sur la bonne volonté du ministre et de son équipe. Le gouvernement dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les informations qu'il donne aux députés, même lorsqu'il y est

⁵¹⁹ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁵²⁰ Entretien, administrateur de la commission de défense, Madrid, 13/05/2009.

⁵²¹ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

⁵²² Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁵²³ Entretien, sous directeur de l'Observatorio de Política Exterior Española, Fundacion Alternativas, Madrid, 14/05/2009.

juridiquement tenu. C'est le cas notamment en ce qui concerne les exportations d'armement, à propos desquelles la loi lui fait obligation de remettre des rapports semestriels et annuels faisant le point sur ses activités en la matière. Dans les faits, les gouvernements se sont acquittés de cette obligation avec un certain dilettantisme, se traduisant par des retards — parfois deux ans — et un manque de précision des données mentionnées⁵²⁴. Par ailleurs, c'est l'utilité politique des informations fournies par le ministère qui est mise en cause. Au sein de l'opposition, on souligne les limites de la connivence que le gouvernement tente parfois d'établir en donnant des informations aux élus de manière informelle, les privant ainsi de la possibilité d'en faire un usage politique⁵²⁵. Par ailleurs, les contacts directs avec des membres des forces armées sont également réduits. En dehors des procédures d'auditions, les militaires sont en effet très réticents à nouer des contacts avec des députés, notamment lorsqu'ils sont membres de l'opposition. Dans cette perspective, les voies d'accès essentielles dont disposent les élus sont constituées par des briefings ponctuels organisés par le ministère de la défense ou des séminaires qui leur sont spécifiquement destinés, organisés notamment par le Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional (CESEDEN), équivalent espagnol du Collège Interarmées de Défense⁵²⁶. Même si ces rencontres sont l'occasion de développer des relations informelles entre députés et militaires, les députés de l'opposition considèrent plus facile de s'adresser à des cadres de réserve ou à la retraite pour avoir un aperçu « de l'intérieur » des problèmes auxquels sont confrontées les forces armées⁵²⁷.

Les rapports de force existant entre exécutif et législatif, gouvernement et opposition, ne sont pourtant qu'un des éléments explicatifs des problèmes d'expertise sur lesquels achoppe le contrôle des forces armées. Ces derniers sont en effet difficilement compréhensibles sans que soit reconstitué le contexte social et politique dans lequel ils s'insèrent. Tous nos interlocuteurs ont souligné l'absence de « culture stratégique » ou « de défense » qui caractérisent l'Espagne. Qu'ils soient experts, fonctionnaires ou députés, ils ont mis en avant le poids qu'exerce le faible intérêt accordé aux questions de défense par l'opinion publique espagnole et les médias. Cette absence de « culture de défense », réelle ou supposée, a plusieurs conséquences sur le degré d'expertise mobilisé par les élus. D'abord, parce qu'elle influe sur le regard que les députés portent sur ces questions. Pour les observateurs, la politique espagnole est essentiellement « domestique » et peu portée à faire des questions de défense un enjeu de débat⁵²⁸. Dans cette perspective, les députés sont conduits à privilégier les thèmes les plus susceptibles d'avoir un écho médiatique⁵²⁹. Pour nos interlocuteurs, l'engagement des troupes espagnoles en Irak, mais aussi des évènements liés à des accidents impliquant les forces armées espagnoles (crash d'un Yakovlev 42 en Turquie ayant entraîné la mort de 62 militaires de retour d'Afghanistan en 2003, chute d'un hélicoptère Cougar en Afghanistan en août 2005, causant la mort de 17 militaires), ou à des pertes au combat, sont les principaux moments forts du débat sur la politique de défense, à l'occasion desquels sont mis en cause les choix faits par le gouvernements. Les aspects plus techniques des dossiers sont en revanche largement négligés.

Une autre conséquence de ce désintérêt pour les questions de défense concerne le faible recours des députés aux sources d'information qu'ils seraient susceptibles d'utiliser dans le cadre de leur activité de contrôle. Plusieurs centres de recherche ou think tanks se consacrent aux questions de défense, souvent proches des différents partis politiques. La *Fundacion Alternativas*, créée en 1997 et proche de l'ancien président du gouvernement Felipe Gonzalez, compte ainsi en son sein un « Observatoire de la Politique Extérieure Espagnole » (OPEX) depuis 2003, qui s'intéresse plus particulièrement aux questions stratégiques ou de défense. De même, le *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, créé en 2001 par Eduardo Serra, ministre de la défense du premier gouvernement de José Maria Aznar, est-il considéré comme une des « boîtes à idées » de la droite espagnole en matière de défense et de questions stratégiques. S'y ajoutent d'autres organisations, plus ou moins spécialisées et proches des différentes formations politiques. Malgré l'orientation de ces organisations, qui visent à alimenter un débat sur les problèmes militaires ou stratégiques, leurs contacts avec les députés apparaissent limités. L'institut El Cano a ainsi une convention avec le Congreso pour prêter aux élus une assistance technique qui, d'après l'un de ses responsables,

⁵²⁴ Entretien, Entretien, conseiller de la ministre de la défense, Madrid, 17/12/2008.

⁵²⁵ Entretien, membre PP de la commission de défense, Madrid, 13/05/2009.

⁵²⁶ Entretien, porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009.

⁵²⁷ Entretien, membre PP de la commission de défense, Madrid, 13/05/2009.

⁵²⁸ Entretien, coordinateur du Panel « Seguridad y Defensa », Fundación Alternativas, Madrid, 14/05/2009.

⁵²⁹ Entretien, conseiller « défense » du groupe socialiste, Madrid, 18/12/2008.

suscite peu d'attention de la part de ces derniers. Paradoxalement, l'administration est un interlocuteur de l'institut beaucoup plus régulier que les parlementaires⁵³⁰.

Ce manque d'expertise des élus à l'égard des questions de défense s'explique aussi en partie par le traitement qui leur est réservé au sein des partis politiques. Même les députés les plus enthousiastes quant à l'importance que leurs pairs accordent à ces enjeux soulignent leur méconnaissance en la matière⁵³¹. En l'occurrence, ce n'est pas seulement la maîtrise technique des élus qui est susceptible d'être mise en cause, mais leur capacité à définir une position claire sur les sujets qui leur sont soumis. Pour certains partis, cette difficulté est clairement assumée. C'est notamment le cas des partis nationalistes, pour lesquels l'inflexion de la politique de défense espagnole ne constitue pas forcément une priorité. Interrogé sur les objectifs de son groupe en la matière au cours de la législature, le porte-parole « défense » de Convergencia i Unió explique « qu'un groupe parlementaire ne peut pas être brillant sur tous les sujets pendant toutes les législatures »⁵³², avant de rappeler le rôle central joué par sa formation dans le lancement de la professionnalisation des armées en 1996. Plus concrètement, il expose que le développement des règles juridiques encadrant l'envoi des troupes en opérations extérieures, la question de l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN, et le sort des installations militaires laissées vacantes par les réductions des effectifs militaires font partie de ces priorités. Cette attitude, défendable dans le cas de partis dont la priorité est la défense d'intérêts locaux, est plus difficile à tenir dans le cas de formation nationale. Même si ces dernières n'échappent pas forcément aux problèmes que pose le manque d'expertise des députés, des tentatives sont menées qui visent à en corriger les effets. C'est le cas au sein du Partido popular où la mise en place d'un « conseil de la politique extérieure », projet défendu par un ancien président de la commission de la défense, considéré comme un des spécialistes de son parti en la matière, est envisagée. Son objectif est tout à la fois de sensibiliser les élus à ces questions, mais aussi de favoriser la production d'un point de vue homogène de la part des élus⁵³³. Ce projet était toujours à l'étude au sein du parti au moment où cette enquête s'achevait.

Au terme de ces développements, plusieurs conclusions s'imposent concernant le cas espagnol. Comme dans d'autres pays analysés dans le cadre de cette enquête, le contrôle exercé par les députés sur la politique de défense mise en œuvre par le gouvernement s'il renvoie à une pratique relativement développée, apparaît d'une portée limitée. Les logiques du parlementarisme majoritaire, la prééminence reconnue au gouvernement en matière de définition de la politique de défense, et les effets qu'exercent les rapports de force entre groupes confortent largement cette tendance. Au-delà de ces aspects institutionnels, néanmoins, les limites à ce contrôle parlementaire des forces armées semblent aussi découler de facteurs politiques et sociaux. La difficulté pour les élus à rentabiliser politiquement un investissement dans ce type de pratique, le coût que représente l'acquisition d'une expertise en la matière, et le relatif désintérêt dont les questions militaires font l'objet dans la société espagnole contribue en effet à détourner les députés d'un plein usage des instruments mis à leur disposition. Ce constat laisse ainsi penser que, loin de se réduire au seul face-à-face entre Parlement et gouvernement, le contrôle parlementaire des forces armées est largement déterminé par le contexte social et politique au sein desquels les relations entre les uns et les autres s'insèrent. Intervenant dans un domaine où le débat public est quasi inexistant, le contrôle parlementaire de la politique de défense se distingue de celui qui est exercé sur d'autres aspects de l'action gouvernementale, pour lequel le Parlement n'est qu'un des lieux parmi d'autres, et pas forcément le plus important, de discussion sur ces enjeux. Il met ainsi en évidence l'importance du rôle que les députés sont susceptibles de jouer dans la définition de la politique de défense en Espagne.

⁵³⁰ Entretien, expert de l'Institut El Cano, Madrid, 11/05/2009.

⁵³¹ Entretien, porte-parole « défense » du groupe populaire, Madrid, 13/05/2009.

⁵³² Entretien, porte-parole « défense » du groupe catalan, Madrid, 13/05/2009.

⁵³³ Entretien, ancien président de la commission de défense, Madrid, 12/05/2009.

V. SUÈDE : UN MODELE CONSENSUEL ET TRANSPARENT ?

A bien des égards, le contrôle démocratique (*demokratisk kontroll*), le droit de regard (*insyn*) et l'influence citoyenne (*medborgerligt inflytande*) sur l'appareil de défense et les forces armées en Suède dépassent, sur le plan institutionnel, le cadre du seul contrôle parlementaire pour inclure un réseau complexe de contre-pouvoirs et d'organisations (médiateurs, conseils consultatifs divers et variés, associations de volontaires, etc.) dont le but est d'ancrer l'institution militaire – considérée comme une administration publique (*myndighet*) parmi d'autres – dans un consensus social plus large et de promouvoir, dans une certaine mesure, le principe de transparence ou de publicité (*offentlighetsprincip*) qui prévaut (du moins officiellement) en Suède. Il serait ainsi, dans le cas suédois, simpliste de réduire le contrôle démocratique au seul contrôle parlementaire. Conformément au périmètre de cette étude, nous essaierons cependant ici de mettre l'accent sur le rôle joué par le Parlement (le *Riksdag*) et le contrôle parlementaire, pour n'inclure les autres éléments que dans la mesure où ils permettent d'éclairer ces derniers.

1. La politique de défense suédoise

La politique de défense suédoise vise officiellement à garantir l'intégrité territoriale du royaume, à renforcer les capacités de déploiement dans le cadre d'opérations extérieures et à assister les autorités civiles dans le cadre de missions de gestion civile de crise sur le territoire national. En outre, son objectif est de promouvoir la paix et la sécurité au niveau de la région nordique (Scandinavie et Pays Baltes) et européen.

Depuis 1948, la Suède est traditionnellement très active dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU, tradition qui perdure aujourd'hui dans des missions internationales qui ne sont plus toujours menées sous commandement onusien (Bosnie, Kosovo, Afghanistan). Actuellement, entre 800 et 900 militaires suédois sont déployés dans le cadre d'opérations extérieures, principalement en Afghanistan, avec 400 militaires autour de Mazar-I-Sharif, et au Kosovo (258 militaires au sein de la KFOR).

L'appareil de défense suédois emploie en tout 25 000 personnes (dont 9 300 officiers de carrière, 6 500 civils et 9 300 officiers de réserve) – soit 0,5% de la population active – et recrute 5 000 personnes par an. Il s'agit ainsi de l'administration publique (*myndighet*) la plus importante du pays. Il bénéficie en outre du soutien de nombreuses organisations de volontaires issues de la société civile. Le budget total de la défense était de 39 milliards de couronnes suédoises en 2008 (l'équivalent d'un peu plus de 3,5 milliards d'euros). Sur cette somme, 50% ont été dévolus à l'activité des régiments et l'autre moitié à la recherche, le développement et l'achat de nouveaux équipements, ainsi qu'à l'entretien de l'équipement existant. De 2000 à 2008, le budget a diminué de 20%, alors même que la portion dévolue aux opérations extérieures est en augmentation constante depuis les années 1990. Conséquence de ce recentrement sur les opérations extérieures, durant les dix dernières années, l'accent de la planification de défense a de moins en moins été mis sur le moyen terme (de 5 à 10 ans), au profit du court terme (capacité de réaction rapide en vue de déploiements extérieurs) et du long terme sur lequel des menaces militaires conventionnelles dans l'arène régionale ne sont pas exclues.

La réforme en cours de l'appareil militaire suédois vise à accroître les capacités opérationnelles en matière d'unités professionnelles, flexibles, pouvant être rapidement déployées au niveau national ou international dans le cadre d'opérations « de gestion de crise » ou de paix. La participation de la Suède au *battlegroup* nordique (avec la Norvège, la Finlande, l'Irlande et l'Estonie) dans le cadre de la PESD est à cet égard emblématique. De manière générale, le gouvernement suédois ainsi que l'opinion publique sont très favorables aux « missions de Petersberg » de l'UE considérées comme une extension des missions onusiennes de maintien de la paix – mais en même temps très fermes dans leur volonté que la PESD ne franchisse pas le pas vers une défense commune. En effet, le fait que le pays n'ait pas connu la guerre depuis 200 ans est généralement attribué à la politique de neutralité.

Concernant les relations civilo-militaires, il faut noter que les ministères sont traditionnellement petits en Suède. Le ministère de la défense n'est pas une exception à cet égard. Les administrations publiques sont relativement indépendantes vis-à-vis des ministères, qui ne peuvent intervenir dans leur fonctionnement régulier sur des dossiers

particuliers. Le gouvernement fixe le mandat des administrations par des lettres de cadrage annuelles. Le contrôle politique des forces armées est assuré de la sorte. On notera par ailleurs que, sous le chef des forces armées (Överbefälhavare – ÖB) qui est sous l'autorité du gouvernement, se trouve un directeur général (GD), un civil qui est vice-chef des forces armées.

Compte-tenu de la taille du pays, l'industrie de la défense occupe une place relativement importante avec ses 24 000 employés. Pendant la guerre froide, la Suède disposait d'une industrie de la défense relativement autonome considérée comme centrale à la politique de neutralité avec des entreprises comme *Saab-Scania* (notamment les avions de chasse), *Volvo*, *Hägglunds* (véhicules blindés...), *Bofors* (canons, pièces d'artillerie...) et *Kockums* (sous-marins...). Aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur l'interopérabilité qu'exigent les missions multinationales, ainsi que sur la réduction des coûts. Par conséquent, la politique actuelle consiste à favoriser la coopération internationale⁵³⁴, en priorité au niveau européen, ainsi qu'à promouvoir l'import/export de matériel militaire. Cette nouvelle ligne se heurte parfois à des résistances politiques ou corporatistes, comme récemment lorsqu'il a été annoncé que la Suède allait probablement acheter des véhicules de transport de troupes *Patria* (finlandais), plutôt que suédois (*Hägglunds*).

Traditionnellement, et cela au moins depuis la Première Guerre mondiale, la Suède est neutre au sens où elle est « libre d'alliance en temps de paix et vise la neutralité en temps de guerre ». Cependant, à la différence de la Suisse ou de l'Autriche, la neutralité suédoise n'est pas inscrite dans les textes constitutionnels. Ainsi, la définition de la neutralité suédoise a considérablement évolué avec la fin de la Guerre froide. L'accent est désormais davantage mis sur le refus de s'inféoder à une alliance qu'à la neutralité *stricto sensu*. Il est également à noter qu'il n'y a plus de consensus politique en faveur du non-alignement, dès lors que le parti libéral (*Folkpartiet/FP*) et le parti conservateur (*Moderaterna/M*), actuellement au pouvoir, sont formellement favorables à ce que la Suède devienne membre de l'OTAN même s'ils ne mènent pas campagne sur ce thème. Il est désormais admis que le non-alignement (*alliansfrihet*) suédois implique que la « Suède ne s'interdit pas d'autres formes de coopération que des accords sur des garanties contraignantes de défense mutuelle⁵³⁵ ». Il faut de ce point de vue noter que, depuis les années 1990, la Suède fait partie du Partenariat pour la Paix (PPP) de l'OTAN. Elle a également participé ou participe encore aux missions de l'OTAN en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan.

Une autre évolution qui menace de remettre en cause le consensus politique qui fonde traditionnellement la politique de sécurité suédoise est la professionnalisation des armées. Officiellement, la Suède a résisté à cette évolution dans la mesure où le service militaire est encore formellement obligatoire. Cependant, en pratique, seuls les volontaires font le service national. Le parti conservateur, le parti libéral et les verts (*Miljöpartiet/MP*) sont en principe favorables à la professionnalisation. Les sociaux-démocrates (*Socialdemokraterna/S*) et le parti de gauche (*Vänsterpartiet/V*) sont opposés à une telle évolution et mettent en avant le rôle du service militaire obligatoire dans le maintien de la cohésion sociale.

Il est à noter que l'accent qui est désormais mis sur l'euro-péanisation, la coopération internationale et les opérations extérieures, et le peu de crédit qui est généralement donné à l'hypothèse d'une guerre conventionnelle dans la région baltique, a conduit à la dissolution d'un certain nombre de régiments dévolus à la défense territoriale depuis les années 1990. Il s'agit là d'une question qui reste politiquement sensible en Suède, notamment au niveau de la politique locale, dans un contexte dans lequel certains ont cru voir dans la guerre récente en Géorgie la renaissance d'une Russie potentiellement expansionniste.

2. Le rôle du *Riksdag* dans la politique suédoise

La Suède a depuis 1971 un parlement monocaméral de 349 députés élus pour une période de 4 ans (jusqu'en 1993, cette période était de 3 ans) par suffrage universel direct au système proportionnel. Le rôle du *Riksdag* est d'exercer le pouvoir législatif et de prendre des décisions quant aux impôts et au budget de l'Etat. Il examine également le travail

⁵³⁴ Ainsi par exemple le dernier avion de chasse développé par Saab-Scania, le JAS 39 – Gripen est le fruit d'une coopération suédo-britannique.

⁵³⁵ Regeringskansliet, « Sveriges säkerhetspolitik », 25 mars 2008.
<http://www.regeringen.se/sb/d/10660>

du gouvernement et des administrations publiques. En outre, il exerce une influence considérable sur la politique étrangère. Le *Riksdag* désigne le chef de gouvernement sur les conseils du porte-parole (*talman*) du *Riksdag*. Le premier ministre désigne ensuite son gouvernement. Formellement, le porte-parole du *Riksdag* est la deuxième personne la plus importante du régime après le roi, mais avant le chef de gouvernement. Au sein de l'hémicycle, les députés sont assis selon la circonscription à laquelle ils appartiennent, et non selon leur appartenance partisane, comme dans beaucoup de Parlements européens.

En pratique, les nouvelles lois ou la modification de lois existantes est le plus souvent le résultat d'un projet de loi du gouvernement (y compris en ce qui concerne le budget). Mais une proposition de loi peut également provenir d'un ou de plusieurs députés. Toutes les questions examinées, votées ou discutées par le *Riksdag* doivent en vertu des lois constitutionnelles être examinées au préalable au sein d'une commission parlementaire (principe du *beredningsplikt*). Si une loi a été votée par le Parlement, elle ne peut être abrogée ou modifiée autrement qu'en passant par le *Riksdag*.

Le Parlement contrôle de plusieurs façons le gouvernement et les administrations publiques :

1/ par les questions au chef de gouvernement et aux ministres ;

2/ par la Commission constitutionnelle (*Konstitutionsutskottet/ KO*) qui vérifie que le gouvernement suit la constitution, tout député peut porter plainte contre le gouvernement auprès de KO. KO a en principe accès à tous les documents qu'il requière, y compris les documents classifiés ;

3/ par le fait que le *Riksdag* peut révoquer par une motion de censure un ministre⁵³⁶ ou le chef de gouvernement ; une motion de censure doit être soutenue par au moins 35 députés pour être pris en compte par le *Riksdag*. Pour aboutir à la révocation, au moins 175 députés doivent voter en faveur de la motion ;

4/ par le fait que toute personne peut déposer une plainte visant les administrations publiques auprès du *Justitieombudsman* ou JO (médiateur) rattaché au *Riksdag* ;

5/ la cour de comptes (*Riksrevisionen*), qui est une administration publique formellement attachée au Parlement, examine comment l'Etat dépense l'argent.

Enfin, le *Riksdag* joue un rôle certain dans le débat public plus général, notamment au travers des débats très médiatisés entre chefs de partis.

Il faut cependant noter que les administrations sont formellement très indépendantes en Suède. Le gouvernement fixe leur mandat au travers de lettres de cadrage annuelles, mais ne peut intervenir directement dans leur gestion quotidienne de dossiers particuliers. La constitution interdit en effet formellement le *ministerstyre*, la « direction ministérielle ». De la même façon, les députés se voient, au sein du *Riksdag*, imposer des limites formelles à leur liberté d'expression en matière de critique des choix faits par les administrations publiques sur des dossiers particuliers. La critique ne peut viser que les lettres de cadrage et, par ce biais, des ministres particuliers ou le gouvernement dans son ensemble. Il en est ainsi notamment pour les forces armées, considérées comme administration publique ou agence (*myndighet*).

Le *Riksdag* compte 15 commissions parlementaires auxquelles il faut ajouter une Commission pour l'Union Européenne (*EU-nämnden*). Celle-ci n'est pas une commission parlementaire au sens strict, mais une instance où le gouvernement et le Parlement se concertent sur la posture suédoise au sein des institutions de l'UE. En effet, le gouvernement n'a pas le droit de défendre une position au sein de l'UE qui ne bénéficie pas du soutien parlementaire. Comme dans les commissions *stricto sensu*, il y a 17 députés dans la Commission pour l'UE répartis de la même façon que dans le *Riksdag* dans son ensemble. Il y a en outre un Conseil consultatif de politique étrangère (en plus de la Commission parlementaire de politique étrangère) présidé par le roi et composé du porte-parole du Parlement et de 18 députés, dont 9 dits « ordinaires » (dont des députés de l'opposition) et 9 suppléants. Au sein de ce Conseil consultatif (*Utrikesnämnden*), le *Riksdag* et le gouvernement fixent les grandes lignes de la politique étrangère. En matière de politique étrangère, le *Riksdag* exerce un pouvoir décisionnel important, notamment en matière de

⁵³⁶ Cependant en principe la règle de la collégialité et de la responsabilité collectives est de rigueur au sein du gouvernement qui prend toutes les décisions importantes de manière collective et consensuelle, y compris lorsqu'il s'agit d'un gouvernement d'alliance.

projections de force et d'aide au développement. Tendanciellement, le rôle du Parlement dans l'élaboration de la politique étrangère suédoise est en augmentation.

Depuis 1995, la Suède est membre de l'Union Européenne. Concrètement, cela implique pour le *Riksdag* que les 15 commissions parlementaires ont, comme unes de leurs fonctions centrales, de suivre les travaux au sein de l'UE. Depuis le 1^{er} janvier 2007, de nouvelles règles ont été introduites renforçant le rôle des commissions parlementaires dans les questions relatives à l'UE. Les livres blancs et verts, ainsi que d'autres documents de l'UE, sont débattus dans les commissions et des formulations alternatives peuvent être proposées par la chambre. Le gouvernement doit se concerter avec les commissions sur les questions européennes que celles-ci estiment être importantes. Quand une question est traitée au sein des groupes de travail du Conseil de l'UE et du COREPER, le gouvernement doit déjà s'être concerté avec les commissions parlementaires. Le gouvernement doit également négocier avec les commissions parlementaires pertinentes en vue des Conférences intergouvernementales (CIG). La concertation formelle sur la position à adopter par le gouvernement dans le processus de prise de décision au Conseil de l'UE et la formulation du mandat final de négociation du gouvernement ont ensuite lieu au sein de la Commission pour l'UE. Au sein de cette dernière, l'accent est exclusivement mis sur les stratégies de négociation à adopter, puisque les questions techniques ont alors déjà été traitées dans les commissions parlementaires régulières. En dépit de ces mécanismes, les entretiens que nous avons pu mener semblent indiquer que nombre de députés estiment que le processus d'européanisation a affaibli le rôle du *Riksdag* suédois.

Les partis ont une importance cruciale pour la vie politique suédoise. Même si les députés ont un mandat personnel et n'ont de ce fait pas une obligation formelle d'être loyal au parti, cette loyauté est traditionnellement forte⁵³⁷. Cela permet au gouvernement – qu'il soit un gouvernement minoritaire comme pendant l'essentiel des années 1990, ou un gouvernement majoritaire comme aujourd'hui – d'ancrer ses décisions et projets de loi au sein du *Riksdag* (par les négociations extra-parlementaires entre partis) avant même que celui-ci n'ait voté. La conséquence est que les relations entre Parlement et gouvernement sont généralement coopératives, y compris (et surtout) dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. On observe toutefois une certaine tendance à des campagnes politiques personnelles – phénomène qui avait jusque-là été très rare dans la politique suédoise – qui risque d'affaiblir les loyautés partisans. En effet, le vote pour un candidat en particulier (plutôt que pour la liste telle que proposée par le parti) devient – semble-t-il – tendanciellement de plus en plus fréquent.

Les 7 groupes politiques, composés des députés parlementaires de chaque parti, coordonnent la politique du parti au sein du *Riksdag*. Il y a un seuil de 4 % des votes nécessaire pour qu'un parti puisse siéger au Parlement. Alternativement, un parti doit avoir 12 % des votes au sein d'une même circonscription pour pouvoir être représenté au *Riksdag*, mais il n'est encore jamais arrivé qu'un député soit élu de la sorte.

3. Le rôle du parlement dans la politique de défense

Les possibilités constitutionnelles offertes au *Riksdag* pour contrôler le gouvernement dans le domaine de la défense et de la politique de sécurité sont les suivantes :

- 1/ Le *Riksdag* décide des affectations budgétaires pour les différentes activités ;
- 2/ certaines conditions peuvent être adjointes à ces affectations (buts, objectifs, etc.) ;
- 3/ le *Riksdag* décide de la base légale des différentes activités ;
- 4/ le *Riksdag* peut fixer les objectifs politiques du gouvernement ;
- 5/ le *Riksdag* peut décider de la création d'administrations publiques ;
- 6/ le *Riksdag* peut donner des missions particulières au gouvernement ;
- 7/ le *Riksdag* peut contrôler l'exécutif au travers d'enquêtes, ou en soumettant des dossiers relatifs aux questions de défense à la Commission constitutionnelle (*Konstitutionsutskottet*/KO)

⁵³⁷ Il arrive cependant que des députés de la majorité gouvernementale votent contre les projets gouvernementaux. Sur les questions de défense, cela concerne notamment les députés dont les circonscriptions ont des régiments.

Le contrôle parlementaire de la gestion gouvernementale des affaires militaires passe essentiellement par les affectations budgétaires et l'assignation d'objectifs et d'une organisation particulière aux activités de défense. Ce contrôle passe relativement peu par la législation proprement dite. Comme il a été souligné, le *Riksdag* décide des orientations de la défense. Mais celles-ci ne sont pas formellement contraignantes pour le gouvernement. Ces objectifs sont fixés d'une part tous les 3 à 5 ans au travers de projets de loi sur la défense, d'autre part, annuellement, au travers du vote du budget. Pendant la Guerre froide, les objectifs de la politique de défense étaient plus ou moins fixes entre les projets de loi sur la défense successifs. Maintenant, ils ont davantage tendance à changer sur une base annuelle.

Le gouvernement suédois peut engager directement les forces armées dans des opérations de combat si le pays est attaqué ou pour prévenir une violation du territoire dans le contexte d'un conflit armé entre deux pays étrangers. Sinon, l'accord explicite du *Riksdag*, une loi explicitant les conditions d'engagement des forces armées ou une obligation découlant d'un accord international, doivent être présentés. On notera toutefois que le gouvernement peut décider d'envoyer des forces de maintien de la paix sans le consentement formel du Parlement. Cela n'est pas le cas pour des opérations d'imposition de la paix. En pratique, le gouvernement a cependant toujours soumis la décision d'envoyer des troupes dans le cadre de missions de maintien de la paix à un vote au sein du *Riksdag*. Qui plus est, le gouvernement essaye généralement d'étendre le consensus au-delà de la seule majorité parlementaire pour y inclure l'opposition. Les députés interrogés dans le cadre de cette étude ont généralement considéré que cette pratique vise à éviter que d'éventuels morts au combat fassent l'objet de controverses politiques au sein du Parlement et de l'opinion publique au sens large.

De manière générale, le gouvernement ne soumet des projets de loi que s'il est certain d'obtenir une majorité au Parlement. Ainsi, des tractations ont lieu en permanence entre les partis et le gouvernement (ou entre les partis de gouvernement s'il s'agit d'un gouvernement d'alliance comme cela est le cas actuellement) en vue de constituer des majorités au *Riksdag*, sachant que les députés votent, dans la majorité écrasante des cas, en conformité avec la ligne du parti. Ces tractations sont particulièrement importantes dans le cas de la politique de défense, dans la mesure où, traditionnellement, le gouvernement tente d'asseoir sa politique étrangère et de sécurité sur un consensus politique large qui transcende la seule majorité parlementaire. Les députés de l'opposition actuelle, notamment du parti de gauche et des sociaux-démocrates, nous ont cependant affirmé que cette tradition semblait progressivement s'étioler⁵³⁸. En effet, la question de la professionnalisation des forces armées, à laquelle les partis gouvernementaux de l'alliance du centre-droit sont favorables, ne semble pas être susceptible de donner lieu à un quelconque compromis avec les partis de gauche.

4. La Commission de la défense

Parmi les différentes commissions parlementaires, la Commission de la défense (*Försvarsutskottet*) est considérée comme relativement attractive par les députés. Les commissions de l'économie, des finances et du marché du travail sont cependant globalement plus convoitées. Généralement, l'affectation dans les commissions est faite en tenant compte des desideratas des députés. La députée du parti social-démocrate que nous avons interrogée nous a cependant fait savoir qu'elle n'avait aucun intérêt pour cette Commission, mais qu'en tant que femme, elle a été enjointe par son parti d'y siéger pour tenir compte de l'équilibre entre sexes. Ainsi, les raisons pour lesquelles les députés sont affectés à la Commission de la défense sont très différentes. Si certains disent avoir un intérêt pour les questions de défense ou avoir des régiments dans leur circonscription, d'autres semblent y avoir été affectés par leur parti pour tenir compte de la représentativité sociale de la Commission. Beaucoup siègent dans d'autres commissions, notamment les députés « suppléants » de la Commission de la défense.

Les grands partis, parti conservateur et parti social-démocrate en tête, ont mis en place une division du travail entre les différents députés membres de la Commission. Il n'y a cependant pas de division du travail entre l'ensemble des

⁵³⁸ Entretien avec M. Torbjörn Björklund, député du parti de gauche (V), membre suppléant de la Commission de la défense, 15/7/2009 ; Entretien avec Mme Åsa Lindestam, député du parti social-démocrate (S), membre « ordinaire » de la Commission de la défense, 15/7/2009 ;

partis de la majorité et de l'opposition. Rappelons ici que la Commission de la défense comprend 17 députés dits « ordinaires » (dont un président et vice-président) et 17 suppléants. En outre, 6 fonctionnaires apolitiques assistent les députés de la Commission, notamment sur les questions protocolaires et pour trouver les experts dont les députés ont besoin pour accomplir leur travail.

La Commission de la défense est compétente pour examiner des questions concernant :

- 1/ la défense globale (*totalförsvaret*) ;
- 2/ la sécurité civile, et notamment les questions sous la compétence de l'Agence pour la protection civile et la prévention (*Myndighet för Samhällsskydd och Beredskap/ MSB*) ;
- 3/ les mesures prises pour réduire les vulnérabilités sociétales ;
- 4/ les questions de sécurité et de protection relatives aux technologies nucléaires ;
- 5/ la surveillance côtière et des lacs ;

Tout cela dans la mesure où ces questions ne touchent pas au domaine de compétence d'une autre commission parlementaire.

Les députés de la Commission de la défense peuvent demander à interroger n'importe quel fonctionnaire sans demander l'autorisation du gouvernement. Il n'y a pas de limite non plus à ce qui peut être débattu et pendant combien de temps. Les députés ne subissent pas de contrôle de sécurité particulier pour pouvoir être membre de la Commission et avoir accès à des documents classifiés (contrairement aux fonctionnaires de la Commission). Ils doivent cependant signer un document stipulant qu'ils respecteront le principe de confidentialité. Il faut également noter qu'il y a différents degrés de confidentialité, et qu'en théorie, le gouvernement peut refuser de fournir des informations pour des raisons de confidentialité. En pratique, les députés interrogés pour cette étude ont néanmoins affirmé ne pas avoir connaissance du fait que cela soit déjà arrivé.

Comme dans toutes les autres commissions, les travaux au sein de la Commission de la défense ne sont pas publics. Cela permet de faciliter la recherche de compromis entre les différents partis qui y siègent. Toute commission peut cependant décider qu'un débat sera public. Beaucoup de débats et d'auditions publics ont eu lieu au sein de la Commission de la défense depuis que ce principe fut introduit en 1988.

Des députés peuvent individuellement soumettre des propositions de loi une fois par année (*allmänna motionsperioden*). De telles propositions peuvent également être déposées (si proposées par au moins 10 députés) à la suite d'un événement de grande ampleur qui ne pouvait être prévu pendant la période générale de déposition des propositions. Dans la Commission de la défense, les propositions individuelles traitées concernent souvent les circonscriptions électorales dans lesquelles des régiments sont stationnées (les *hembyggsmotioner* ou « propositions locales ») et sont généralement rejetées par la Commission. Par conséquent, l'essentiel des questions qui sont à la suite du travail de la Commission, débattues ou votées dans la chambre concernent non pas ces propositions (qu'elles viennent de la majorité ou de l'opposition), mais les projets de loi du gouvernement.

Il faut noter que, jusqu'à récemment, deux députés de la Commission de la défense étaient également membres du Conseil pour la supervision de l'appareil de défense (*Rådet för insyn i Försvarsmakten*) dont le but était de superviser, d'exercer un contrôle démocratique et de promouvoir l'influence citoyenne sur les forces armées. Le Conseil fut créé en 1994, afin de prendre le relais du Conseil consultatif de la chaîne de commandement militaire (*Militärledningen rådgivande nämnd*) créé en 1974.

Le Conseil pour la supervision de l'appareil de défense était compétent pour superviser les activités des forces armées, hormis les engagements opérationnels et le renseignement militaire (notamment parce que ce dernier dispose de son propre conseil consultatif. cf *infra*). Il était composé de 9 membres désignés par le gouvernement et présidé par le chef des armées (ÖB). Parmi ses 9 membres, étaient représentés les différentes forces politiques du pays, le monde des médias, le monde associatif et la jeunesse dans le but non seulement de contrôler les forces armées, mais aussi de conseiller le chef des armées et le mettre au contact des évolutions sociétales plus générales.

Cependant, à la suite d'un rapport d'enquête relativement critique sur ce Conseil publié en 2003, et considérant notamment qu'il y avait une contradiction entre sa fonction de contrôle et de conseil, il a été dissout. Il faut dire que les moyens à sa disposition ne lui permettaient pas de remplir efficacement son rôle, dans la mesure où il n'avait pas véritablement la capacité de mener des enquêtes approfondies et de publiciser largement ses travaux. De plus, seules des informations non classifiées étaient à la disposition du Conseil. A la décharge du Conseil, on peut toutefois noter qu'il a tenté de mettre l'accent sur les questions d'éthique et a été particulièrement attentif à un certain nombre d'incidents racistes au sein des forces armées. Il n'est pour l'instant pas clair par quel type d'organisation il sera remplacé, et quelle place y tiendront les députés de la Commission de la défense.

5. Le rôle de l'ombudsman, le médiateur suédois

Les ombudsmans de la justice ou médiateurs (*Justitieombudsmannen/ JO*) sont au nombre de quatre et sont désignés par le *Riksdag* pour une période de 4 ans. Ils ont un droit d'initiative en matière de modification de lois, ce qui arrive plusieurs fois chaque année. Cependant, en pratique, les liens entre les ombudsmans et les députés sont très distendus (aucune relation de proximité particulière, allant au-delà de débats ponctuels, n'a été signalée par les députés interrogés⁵³⁹). Ils jouissent d'une très grande indépendance par rapport au Parlement suédois, notamment parce qu'ils ont également à charge d'enquêter sur l'activité des députés. La raison principale pour laquelle JO est rattaché au Parlement est qu'il a été estimé qu'il devait être financièrement indépendant du gouvernement.

Le rôle des ombudsmans est de vérifier que les autorités publiques se conforment aux lois (y compris les lois fondamentales). A ce titre, ils sont une composante essentielle du pouvoir de contrôle du *Riksdag*. JO remplit également des fonctions concernant les questions de privation de liberté définie par la Convention de l'ONU sur la torture. JO a le droit d'être présent aux délibérations des tribunaux et des administrations publiques et a accès à tous les protocoles et documents sans exception aucune. Les administrations des tribunaux et des autorités publiques, ainsi que les fonctionnaires au niveau étatique et communal, doivent fournir aux JO tous les documents et explications que ceux-ci exigent. On peut ainsi dire que l'existence des ombudsmans, auxquels ont accès tout citoyen ou personne résidant en Suède (il n'y a pas de critère de citoyenneté pour saisir JO), est le contrepoids institutionnel au principe d'autonomie – tant vis-à-vis du gouvernement que du Parlement – dont jouissent les administrations publiques ou agences (*myndigheter*) en Suède, y compris les forces armées. Ils constituent une institution essentielle au principe de publicité/transparence (*offentlighetsprincip*) qui prévaut en Suède⁵⁴⁰.

Les ombudsmans ont été créés en vertu de la loi constitutionnelle de 1809 (*regeringsform* de 1809), mais leurs origines remontent aux réformes administratives introduites sous le règne de Charles XII au début du XVIIIe siècle. Il est ici intéressant de noter qu'entre 1915 et 1968, existait, à côté des JO, un ombudsman spécial (*militieombudsmannen*) chargé de contrôler les autorités militaires. Cependant, depuis 1968, du fait d'un faible nombre de plaintes visant spécifiquement les autorités militaires, le contrôle de ces autorités est du ressort des JO. Le nombre de plaintes visant les autorités militaires a continué à décroître pendant les années 1990⁵⁴¹. En effet, même si le service militaire est encore théoriquement obligatoire, en pratique, seuls les volontaires font leur service. De ce fait, il y a aujourd'hui très peu de plaintes émanant d'appelés comme ce fut le cas auparavant.

Formellement, les ombudsmans exercent d'une part une fonction pénale – JO étant également procureur général – d'autre part rendent des décisions (*beslut*) comprenant généralement des recommandations quant à des mesures disciplinaires visant des fonctionnaires particuliers. Alternativement, ces décisions peuvent contenir des recommandations de modification des routines administratives qui prévalent au sein du gouvernement et des administrations publiques. Il est important de noter que ces décisions ne sont pas formellement contraignantes. De l'entretien effectué à JO, il ressort cependant qu'en pratique, le gouvernement et les administrations publiques se

⁵³⁹ Si les relations entre la Commission de défense et JO sont très limitées, il semblerait qu'il y ait plus de relations entre JO et la Commission constitutionnelle (Konstitutionsutskottet – KU)

⁵⁴⁰ Le *offentlighetsprincip* implique que toute personne, quelque soit sa nationalité, peut exiger de voir tout document interne à un ministère ou à une administration publique (à condition que ce document ne soit pas confidentiel) sans obligation de décliner son identité et sans que les pouvoirs publics n'aient le droit d'examiner qui a transmis le dossier à cette personne.

⁵⁴¹ Cela alors même que le nombre de plaintes adressées à JO dans ses autres domaines de compétence augmentent tendanciellement.

conformement toujours à ces décisions. Dans le cas contraire, il nous a été expliqué qu'il y aurait une escalade conflictuelle, ce que les autorités publiques veulent à tout prix éviter. Des procédures judiciaires sont rarement mises en place à l'encontre de fonctionnaires dans la mesure où JO se contente généralement d'effectuer les investigations préliminaires avant de transférer le dossier à un tribunal compétent, voire saisit ce dernier directement sans effectuer d'investigations préliminaires.

Les ombudsmans traitent en moyenne 7 000 plaintes par an et peuvent également mener des investigations sur leur propre initiative, notamment dans les cas où ils reçoivent des plaintes anonymes qui ne sont pas formellement valides ou à la suite d'articles de journaux révélant des irrégularités. Pour cela, JO dispose d'un effectif de 55 à 60 personnes. Les décisions rendues sont généralement plus critiques à l'égard du gouvernement ou des administrations publiques lorsque les ombudsmans s'autosaisissent, que lorsqu'ils concernent des plaintes déposées par des particuliers qui, même si elles sont admissibles, ne seraient pas toujours pertinentes (50 % des plaintes déposées par des particuliers sont rejetées sans investigation préalable).

Dans les rapports entre JO et les pouvoirs publics, ces derniers ont l'obligation de dire toute la vérité à JO (*sanningsplikt*), y compris lorsque le dossier en question concerne le niveau le plus élevé de confidentialité (ce qui arrive relativement rarement). Au vu des entretiens menés, le personnel de JO ne semble pas douter du fait que le gouvernement et les autorités militaires ou de renseignement remplissent leur obligation de vérité à cet égard. Ainsi, en pratique, ils n'ont généralement pas recours à une expertise extérieure dans leurs investigations. Lorsque les ombudsmans rendent des décisions (toujours publiques) concernant des dossiers confidentiels, il est cependant veillé à ce que celles-ci ne divulguent pas des informations secrètes ou confidentielles. Les autorités publiques n'exercent cependant pas de contrôle sur la manière dont les décisions sont rédigées et ici, encore une fois, le bon fonctionnement du système suppose une relation de confiance réciproque entre les pouvoirs publics et JO.

En théorie, il n'y a pas de spécialisation au sein de JO. Ainsi, chacune des 55 à 60 personnes qui y travaillent peuvent être amenées à inspecter les autorités militaires. Cependant, en pratique, c'est le ombudsman chargé de la sécurité sociale qui s'occupe des questions de défense. Au sein de son bureau, un chef de bureau – un ancien juge intéressé par les questions de défense, mais qui affirme avoir eu cette affectation par pur hasard – et deux employés sont en pratique exclusivement spécialisés dans les questions de défense⁵⁴². A tout moment, en moyenne, une vingtaine de dossiers liés aux autorités militaires sont en cours. A ce titre, les questions de défense sont aujourd'hui (mais il n'en a pas toujours été ainsi) le domaine de compétence le moins important, en terme d'effectifs et de temps de travail, de JO. Les opérations extérieures n'occupent pas une place importante dans les plaintes actuellement traitées. Il n'est encore jamais arrivé que JO agisse en tant que procureur général à l'encontre de fonctionnaires de la défense, mais en théorie, c'est toujours possible. Dans ses fonctions de contrôle des forces armées et des autorités militaires, JO maintient des relations soutenues avec les appelés et les organisations syndicales.

Notons ici qu'il existe en plus de JO, un chancelier de justice (*Justitiekansler/ JK*) qui est également un ombudsman/médiateur, mais qui à la différence de JO, ne travaille pas formellement pour le compte du *Riksdag*, mais pour celui du gouvernement. A la différence de JO, les investigations menées par JK (sur demande du gouvernement ou de particuliers) ne peuvent pas concerner les députés parlementaires. Le JK participe également du contrôle et de la supervision (*insyn*) des forces armées.

6. Le contrôle des services de renseignement militaire

Le 1^{er} juillet 1976, le *Riksdag* décida, à la suite d'un projet de loi du gouvernement, de créer un Conseil consultatif sur le renseignement militaire (*Försvarets underrättelsenämd*) pour exercer un droit de regard et contrôler les services de renseignement militaire. La décision du Parlement précise que des « hommes de confiance » (*förtroendemänn*) auront pour tâche de suivre continuellement les activités des services de renseignement militaire. Le Conseil peut mener des investigations et faire des recommandations au chef des armées (ÖB) ou au gouvernement. Selon la décision du

⁵⁴² Entretien avec M. Jörgen Buhre, chef de bureau à JO/ médiateur de la justice, 9/7/2009.

Riksdag, différentes opinions politiques doivent être représentées au Conseil, même s'il n'est pas formellement nécessaire que tous les partis du *Riksdag* y soient représentés. La Commission parlementaire de la défense a par ailleurs précisé qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres du conseil soient des députés parlementaires, même si en pratique, c'est souvent le cas. C'est le gouvernement qui désigne les membres du Conseil pour une période de trois ans. En cas de guerre, et éventuellement en cas de menace de guerre, le Conseil est dissout.

Le Conseil comporte cinq membres en plus du porte-parole, qui se réunissent au minimum quatre fois par an. La loi précise que le Conseil doit pouvoir obtenir les informations et l'aide que ses activités requièrent et dans les limites de ce qu'il est possible aux administrations publiques de fournir. Dans la mesure où le Conseil ne compte que 6 membres et que le nombre des partis représentés au Parlement est de 7, certains « petits partis » dont les verts (MP) ont proposé que tous les partis du *Riksdag* y soient représentés au nom de la représentativité démocratique du contrôle et de la supervision des services de renseignement militaires.

Il est à noter que le Conseil n'est pas formellement une émanation du *Riksdag*. Il vient toutefois compléter un dispositif de contrôle des services de renseignement militaire qui comprend, outre ce conseil, le principe de responsabilité de la chaîne de commandement militaire devant le gouvernement (et donc indirectement devant le Parlement), ainsi que les activités de l'Ombudsman (JO) et du chancelier de justice (JK) sur lesquelles le Conseil consultatif sur le renseignement militaire ne doit pas empiéter.

7. Le parlement et l'argent : le pouvoir budgétaire

Le Parlement suédois fonctionne avec deux types de budgets. Dans une première phase, au mois d'avril de chaque année, le gouvernement soumet un projet financier, détaillant ses projections budgétaires pour l'année à venir, au Parlement. Ce dernier est alors amené à décider du seuil maximal des dépenses publiques pour les trois prochaines années. Il s'agit d'un seuil indicatif qui peut être modifié. Les députés peuvent toujours faire des contre-propositions au projet gouvernemental. La Commission de la finance fait l'essentiel du travail budgétaire, mais chaque commission doit donner son point de vue dans son domaine de compétence. La Commission de la défense n'est pas une exception à cet égard. La décision est rendue par le *Riksdag* au mois de juin de chaque année. Le décision comporte, outre le seuil maximal des dépenses publiques pour les trois années à venir, une projection détaillée des dépenses pour l'année à venir.

La seconde phase commence le 20 septembre avec le projet de budget pour l'année à venir soumis par le gouvernement (le gouvernement peut attendre jusqu'au 15 novembre les années d'élections législatives). Une fois ce projet soumis au *Riksdag*, le gouvernement n'a plus le droit de soumettre d'autres projets de dépenses ou de recettes. Après des débats à la chambre et le travail des différentes commissions, les décisions sont rendues sur le montant total des différentes affectations budgétaires, ainsi que sur la somme globale du budget pour l'année à venir, à la fin du mois de novembre. Les rapports des différentes commissions, détaillant la répartition exacte des dépenses, sont finalisés pour le début du mois de décembre. Le budget finalisé pour l'année à venir est remis au gouvernement quelques jours avant Noël. Il est à noter que le gouvernement peut soumettre des modifications du budget de l'exercice en cours, en avril et en septembre, notamment en cas de dépenses imprévues.

Il y a 500 différents postes budgétaires dans le budget de l'Etat. Ceux-ci sont regroupés en 50 « domaines politiques » (*politikområde*). En votant les affectations budgétaires des différents « domaines politiques », dont la défense globale (*Totalförsvaret*), le Parlement est également amené à fixer les objectifs et les résultats recherchés. Par le biais de son pouvoir budgétaire, le *Riksdag* exerce donc également une influence sur les objectifs de la politique de défense.

La « Cour des comptes », *Riksrevisionen*, est une partie importante du pouvoir de contrôle du Parlement dans le domaine budgétaire. Elle fut créée en 2003 lorsque *Riksrevisionsverket*, une administration publique travaillant pour le compte du gouvernement, et les « commissaires au comptes publics du Parlement » (*Riksdagens Revisorer*) furent fusionnés. Il mène des investigations sur la gestion gouvernementale, les administrations publiques et les entreprises publiques. Il est dirigé par trois fonctionnaires (*Riksrevisorer*). Son conseil de direction est composé de 11 députés

« ordinaires » et de 11 députés suppléants siégeant (ou ayant siégés) au *Riksdag*. Il dispose d'un staff d'une centaine de personnes.

8. Le parlement et les enquêtes

Depuis 1911, le politique de défense suédoise a été périodiquement ponctué par le rôle important joué par des enquêtes (*försvarsutredningar* et *försvarsberedningar*) menées par des parlementaires au sein d'une Commission d'enquête⁵⁴³. Le rôle de ces commissions est de fixer les grandes orientations de la politique de défense, généralement pour une durée de 5 ans, notamment en matière d'effectifs et d'investissements majeurs en matériel. Un exemple historiquement important de ce type d'investissements est le financement du développement d'avions de chasse par Saab-Scania. Au travers de ces enquêtes, les différents partis politiques (tous les partis au *Riksdag* sont représentés) ont généralement essayé de former des compromis de manière à pouvoir présenter un rapport commun.

Même si le *Riksdag* a le pouvoir de prendre l'initiative de ce type de commissions d'enquête, en pratique c'est – à de très rares exceptions près – le gouvernement qui les initie⁵⁴⁴. En effet, du fait des relations globalement coopératives entre le gouvernement et le *Riksdag* (traditionnellement l'opposition incluse), en particulier sur les questions de défense, il n'arrive pas que le Parlement prenne l'initiative d'une enquête défiant la politique du gouvernement. La Commission de la défense prend rarement l'initiative d'enquêtes pour compléter les informations fournies par le gouvernement ou par les *försvarsberedningar/ försvarsberedningar*. Une des explications à ce phénomène semble être que les Commissions d'enquête marginalisent quelque peu la Commission de la défense et la dispensent d'avoir une véritable vision stratégique au-delà du contrôle de la politique quotidienne⁵⁴⁵. Si certaines Commissions d'enquête mises en place par le gouvernement seraient véritablement indépendantes, un fonctionnaire spécialiste des questions de défense nous a reconnu que, parfois les nominations sont purement politiques et visent à confirmer les orientations du gouvernement.

Pourtant, la question de savoir si ces Commissions d'enquête quinquennales sont du ressort du gouvernement ou du *Riksdag* est sujette à débat. C'est le gouvernement qui désigne les membres de ces Commissions qui sont par ailleurs responsables devant le gouvernement. En ce sens, elles sont gouvernementales. En même temps, il s'agit d'enquêtes parlementaires, au sens où tous les membres de la Commission sont des députés parlementaires et tous les partis du *Riksdag* sont représentés. Mais pour le fonctionnement du système politique, ce qui importe est que ces Commissions fonctionnent comme un intermédiaire entre le gouvernement et le *Riksdag*. L'essentiel (mais pas tous) des parlementaires participant à ces Commissions d'enquête siègent dans la Commission de la défense. Ces Commissions d'enquête sont cependant davantage centrées sur les grandes orientations stratégiques que la Commission de la défense. Tous les 3 à 5 ans, le gouvernement soumet un projet de loi sur la défense (*försvarsproposition*) au Parlement sur la base des conclusions des rapports rédigés par ces Commissions d'enquête.

9. La problématique de l'expertise

A l'exception du député du parti de gauche (un lieutenant cadre de réserve), les députés de la Commission de la défense que nous avons rencontrés ne se considèrent pas comme des experts ou spécialistes des questions de défense. Les 6 fonctionnaires apolitiques qui travaillent au sein de la Commission de la défense ne sont pas non plus des experts dans les questions de défense. Ils ne contribuent pas aux débats de fonds, n'informent pas les députés sur les questions techniques relatives à la défense, mais se contentent de fournir une aide au bon fonctionnement administratif et protocolaire de la Commission. Les grands groupes politiques du *Riksdag*, parti social-démocrate et parti conservateur notamment, mais aussi les chrétiens-démocrates (*Kristdemokraterna/ KD*), ont cependant chacun

⁵⁴³ HEROLF (Gunilla) "Swedish parliamentary participation in foreign, security and defence policy: a reform process focus at the national level" in WESSELS (Wolfgang) (dir.) *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP, Options for the European Convention*, TEPSA/ Université de Cologne, 2002, pp.160-173.

⁵⁴⁴ Une de ces exceptions est une enquête effectuée par la Commission de la défense en 2003 : THULSTRUP (Jörgen), « Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga, Utredningar från Riksdagen, 2003/04 : URDI.

⁵⁴⁵ Statskontoret, "Riksdagens och regeringens styrning av försvaret", 10/B1, 11 février 2005.

un spécialiste/expert qui travaille pour les députés du parti au sein de la Commission de la défense. Si les députés de la Commission ont ponctuellement recours à une expertise extérieure (chercheurs, associations, industrie de la défense), cela semble être relativement rare.

Ainsi, l'essentiel de l'expertise à laquelle ont accès les députés provient du gouvernement et de l'appareil de défense. Interrogé sur le caractère potentiellement problématique de cette dépendance des députés par rapport à l'expertise du gouvernement et des forces armées, un fonctionnaire du *Riksdag* nous a répondu que « *dans la mesure où les administrations publiques sont indépendantes en Suède, l'expertise fournie par les forces armées est une expertise indépendante* », arguant que les représentants de forces armées sont souvent très critiques vis-à-vis de la politique du gouvernement. Les députés que nous avons interrogés, semblaient globalement partager cette représentation. Il faut noter que les commissions d'enquête quinquennales sur la défense (*försvarsberedningar / försvarsutredningar* ; cf. *supra*) ont un recours beaucoup plus systématique à l'expertise extérieure. Elles semblent ainsi reléguer la question du recours à une telle expertise par la Commission parlementaire de la défense à une question de second rang.

Dans le domaine de la défense, l'association formellement apolitique « Peuple et Défense » (*Folk och Försvar*) joue un rôle important en informant le public sur les questions de défense et tentant de promouvoir l'esprit de « défense globale ». Elle travaille également étroitement avec des parlementaires et hommes politiques de tous les bords, leur fournissant ponctuellement une expertise extérieure. Chaque année, *Folk och Försvar* organise une journée nationale de la défense à Sälen, en Dalécarlie, où se rendent alors responsables de la défense, représentants de l'industrie de la défense, hommes politiques et tous les parlementaires intéressés par les questions de défense (notamment de la Commission de la défense). En évoquant la question du lobbying, tous les députés interrogés ont indiqué que celui-ci avait lieu lors de cette journée, ainsi que lors de la semaine annuelle consacrée aux débats politiques sur l'île de Gotland (*Almedalsveckan*), et lors de laquelle l'essentiel des parlementaires et hommes politiques se retrouvent pour promouvoir leur programme de parti. Il est ici à noter que, comme en français, le terme de lobbying a une connotation péjorative en suédois. Dès lors, la recrudescence présumée du phénomène a été imputée par le député du parti de gauche que nous avons interrogé à l'europanisation de la politique suédoise.

A côté de *Folk och Försvar*, existe une autre association indépendante travaillant étroitement avec les parlementaires. Il s'agit de *Svenska Freds- och Skiljedoms Föreningen*, une association pacifiste créée au XIXe siècle qui tente de moraliser la politique de défense suédoise, et qui est notamment très vigilante sur les questions d'exportation d'armes vers des régions en proie au conflit et/ou ne respectant pas les droits de l'homme. Elle a été très active dans l'interdiction des mines antipersonnel et mène actuellement une campagne contre les bombes à fragmentation. Cette association fournit aussi ponctuellement une expertise extérieure aux parlementaires suédois. Mais force est de constater que, mise à part ces quelques associations, l'expertise extérieure à laquelle la Commission de la défense a effectivement recours, est très limitée.

Le recours limité du *Riksdag* à une expertise extérieure est à la mesure du rôle limité que semble jouer le Parlement suédois dans le débat public sur la défense. A cet égard, certains des députés de la Commission de la défense se sont plaints du manque d'intérêt dont pâtiraient les questions de défense dans le débat public⁵⁴⁶. Mais, ici encore, il faut noter que les Commissions d'enquête quinquennales (*försvarsutredningar/ -beredningar*) ont beaucoup plus d'impact sur le débat public que la Commission de la défense du *Riksdag*.

Au final, le « modèle » suédois de contrôle démocratique de l'appareil de défense est relativement décentralisé et multi-centré. Il suppose, à l'image des commissions d'enquête quinquennales mi-parlementaires, mi-gouvernementales, une étroite coopération et un consensus relatif entre gouvernement et l'ensemble des 7 partis présents au *Riksdag* sur l'essentiel des orientations stratégiques. Pourtant, à un moment où la professionnalisation s'impose de plus en plus comme un état de fait, beaucoup constatent que ce consensus est en train de s'éroder.

Il est également à noter que, si diverses instances se partagent la tâche d'exercer un contrôle et un droit de regard sur les forces armées – JO, JK, KO, des conseils consultatifs divers etc. – le corolaire est une Commission de la défense, qui

⁵⁴⁶ Entretien avec M. Torbjörn Björklund, député du parti de gauche (V), membre suppléant de la Commission de la défense, 15/7/2009.

est relativement peu encline à mener des enquêtes de fonds et à avoir recours à une expertise extérieure. Le traditionnel consensus transpolitique sur les questions de défense est en effet établi ailleurs. A l'heure de l'érosion probable de ce consensus hérité de la Guerre froide, y compris au sein de la Commission de la défense, la question se pose de savoir dans quelle mesure cette dernière saura recouvrer un rôle plus actif.

■ CONCLUSION

Le bilan des grandes études comparatives sur le contrôle parlementaire des forces armées conduites au cours des deux dernières années mettent l'accent sur la situation très contrastée du contrôle parlementaire et du pouvoir du Parlement dans le domaine de la défense et de l'emploi de la force. La France et le Royaume-Uni d'une part, l'Allemagne et la Suède d'autre part, se situant 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 suédois par rapport aux échantillons de 16 ou 27 démocraties occidentales étudiés.⁵⁴⁷ L'étude approfondie que nous avons conduite des cas allemand, britannique, espagnol, français et suédois ne remet pas en cause la hiérarchie et la position respective de chacun de ces Etats dans cette « échelle du déficit démocratique » de la politique de défense. Mais notre enquête conduit à une analyse plus précise et fine que cette opposition binaire.

Notre enquête s'appuie, en effet, sur quatre innovations méthodologiques par rapport aux travaux existants qu'elle vient compléter. Premièrement, nos résultats reposent sur des études de cas approfondies fondées sur des enquêtes de terrain dans chaque pays et l'exploitation de plus d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs en tête-à-tête avec des parlementaires ou des administrateurs et experts rattachés auprès des Commissions de la défense. Deuxièmement, notre analyse s'appuie sur une étude qualitative susceptible de prendre en compte l'attitude des parlementaires et non les seules ressources juridiques ou matérielles. Elle permet ainsi de combler une lacune de la littérature existante. Troisièmement, elle repose sur une collecte de données systématique sur les deux dernières législatures (rapports, questions, auditions...) directement par les chercheurs grâce à des enquêtes de terrain, et non sur une collecte des données effectuée par le truchement de réponse à des questionnaires fournis par les services administratifs des Parlements. Quatrièmement, elle s'efforce de prendre en compte l'ensemble des champs de la politique de défense (politique de personnel, politique d'armement, renseignement) et pas seulement l'usage de la force qui tend à surdéterminer à partir de cette seule question, l'analyse et l'évaluation du contrôle parlementaire de la défense dans la littérature existante.

Il est possible de dégager de la comparaison quelques conclusions générales, en focalisant sur leur importance et signification pour le cas français.

Si effectivement l'état du contrôle parlementaire est contrasté entre les différents pays, en particulier entre l'Allemagne et la Suède vs la France et le Royaume-Uni, l'étude de la pratique montre un écart moindre que l'étude de seules dispositions constitutionnelles et matérielles. Si l'on considère le volet d'interpellation, d'investigation et d'alerte du contrôle parlementaire à l'égard de l'exécutif, la France et le Royaume-Uni tirent bien mieux leur épingle du jeu. En fait, deux conceptions et pratiques du contrôle parlementaire se distinguent : en Allemagne et en Suède, le contrôle est confondu dans le système d'élaboration de la politique militaire qui assure au Parlement une participation effective au processus décisionnel, en France et au Royaume-Uni, le contrôle parlementaire se trouve aux marges du processus décisionnel et se concentre sur une fonction de surveillance a posteriori de l'action du gouvernement et une fonction d'alerte et de mise en évidence des problèmes opérationnels des militaires et économiques des industriels auprès de l'exécutif et de contrepoids contre les arbitrages budgétaires (cette dernière fonctionne davantage en France où elle est le « cœur de métier » de la Commission de la défense).

Si les procédures et les ressources constitutionnelles et réglementaires sont importantes, le rôle de la culture politique est fondamental, notamment concernant le rapport à l'armée et à l'exécutif : la vocation de la Commission de la défense est-elle de contrôler l'armée, de prévenir toutes dérives potentielles de l'exécutif, de veiller scrupuleusement à l'usage des deniers publics ou sa vocation est-elle de « défendre l'armée », de jouer un rôle de porte-parole ? En France, la seconde vocation est parfaitement assumée et assurée à la Commission de la défense, la première est subsidiaire. 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 royale » (France, Royaume-Uni).

⁵⁴⁷ Nous renvoyons à la première partie de l'étude pour la présentation des résultats synthétiques de ces programmes de recherche.

La question du secret et la confidentialité ne constituent pas l'obstacle majeur au contrôle parlementaire. 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, le problème étant que, dans de nombreux cas, la frontière entre le contrôle de l'exécutif et la cooptation par l'exécutif est ténue. Le second problème majeur est le manque d'expertise et de moyens humains pour réaliser un contrôle approfondi et systématique.

Assiste-t-on à une convergence en Europe des pratiques du contrôle parlementaire des forces armées et de la défense ? Sous réserve d'un examen plus approfondi de cette question spécifique, la réponse est positive pour les cas étudiés. Mais cette convergence, contrairement à une conception souvent irénique de l'eupéanisation, ne découle pas prioritairement d'un alignement sur les bonnes pratiques et les standards élevés du contrôle démocratique, mais sur le rapprochement de modèles. Ainsi, la coopération internationale accrue dans le domaine de la défense est souvent un moyen pour le pouvoir exécutif de regagner des marges de manœuvre par rapport au Parlement⁵⁴⁸. C'est tout particulièrement le cas en Allemagne⁵⁴⁹. Mathias Koenig-Archibugi va jusqu'à conclure que le poids du contrôle parlementaire est un facteur explicatif des préférences des Etats, en l'occurrence de l'Allemagne, pour la coopération dans le cadre de la PESC-PESD⁵⁵⁰. Dans le même temps, le contrôle parlementaire s'est considérablement accru en France en particulier dans le domaine de la défense. Mais le poids des héritages historiques et des trajectoires institutionnelles demeure prépondérant. Le contraste entre l'évolution de la situation britannique et française est ici instructif. Alors que la situation britannique (polémiques sur la décision d'engagement en Irak, conséquence de l'interventionnisme en Irak et Afghanistan, tensions dans les relations civiles-militaires...) offrait des incitations fortes à une adaptation de la prérogative royale, fondement de l'autonomie politique et institutionnelle du gouvernement à l'usage de la force, celle-ci n'a pas été amendée, alors que la France a modifié l'article 35 de sa Constitution de façon significative, sans qu'elle se trouve dans une « conjoncture critique ».

Cette étude ouvre 3 pistes de recherches complémentaires pour approfondir :

- La première consiste à étudier de façon minutieuse, grâce à une analyse décisionnelle, la contribution effective du Parlement à la fabrication de la politique militaire en scrutant des études de cas, à l'instar de ce qu'a réalisé la Hansard Society dans son étude Law Making.
- La seconde vise à replacer les modalités du contrôle parlementaire de la politique de défense et du fonctionnement de la Commission de la défense en comparaison avec d'autres secteurs « non régaliens » de politique publique.
- La troisième consiste à intégrer dans le protocole de recherche, l'autre versant : étudier le contrôle parlementaire non du point de vue du Parlement et du contrôleur, mais de l'exécutif (Elysée, Matignon, ministère de la Défense, Etats-majors) et des industriels, des contrôlés.

Cette étude entendait également, en vertu du cahier des charges, proposer des recommandations possibles 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 ». Cette ambition est rendue délicate par la révision constitutionnelle de 2008 qui a conduit à un débat entre le Comité Balladur, le Parlement et l'exécutif et à des arbitrages. L'ambition est d'autant plus contrainte que les travaux préparatoires, que nous étudions dans cette étude, ont été marqués par la volonté d'améliorer la prise en compte du Parlement dans les affaires de défense, sans risquer de remettre en cause les équilibres issus de la pratique du « domaine réservé » sous la Ve République. En outre, ce processus de révision fut marqué par une auto-limitation très forte du Parlement lui-même et de la Commission de la défense, en particulier concernant l'évolution des prérogatives parlementaires.

⁵⁴⁸ WOLF Klaus-Dieter, « The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in the World », *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 3, 1999, p. 333-363 ; KU Charlotte et JACOBSON Harold (eds), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 20003.

⁵⁴⁹ WAGNER Wolfgang, « The Democratic control of military power in Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 200-216. BONO Giovanna, « National Parliaments and the EU External Military Operations : IS there any Parliamentary Control ? », *European Security*, vol. 14, n° 2, 2005, p. 203-229.

⁵⁵⁰ KOENIG-ARCHIBUGI Matthias, « International Governance as a New Raison D'Etat? », *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 2, 2004.

Certaines avancées possibles, comme les formes d'autorisation préalable d'engagement des forces, l'autorisation parlementaire pour les programmes d'armement de plus de tant de millions d'euros par exemple, ont été étudiées et écartées en 2007-2008.

D'autant que les avancées les plus « naturelles », celles qui visent à accroître la nature démocratique de l'élaboration de la politique de défense, ne sont pas recevables dans le cas français, car lui sont systématiquement opposé la norme de l'efficacité et de la réactivité du processus décisionnel politico-militaire français, que l'amélioration du contrôle parlementaire ne doit surtout pas venir entraver, ne pouvant conduire qu'à des inflexions prudentes et mesurées du système actuel. Notamment en France, toutes les réformes qui tendraient à une forme de co-décision du Parlement avec l'exécutif, concrètement des pouvoirs d'autorisation ou d'autorisation préalable sont, à l'heure actuelle, peu crédibles puisqu'elles remettraient en cause les équilibres institutionnels, et en particulier rogneraient la marge de manœuvre du président de la République.

C'est donc principalement du côté de l'amélioration des moyens et procédures du contrôle parlementaire au sens strict qu'il convient de rechercher les voies d'amélioration possible :

- Développer une culture de contre-pouvoirs au sein de la Commission de la défense ;
- Accroître le rôle de la commission des Finances dans l'économie générale du contrôle parlementaire de la Défense ;
- Accroître les moyens budgétaires et humains du contrôle en favorisant à la fois le recours à l'expertise externe et les capacités internes du Parlement qui pourrait passer par le recrutement d'un nombre significatif de « staffers » spécialisés dans le domaine budgétaire pour l'ensemble du Parlement et dans le cas de la défense de « staffers » spécialisées dans les questions internationales et stratégiques ; ce qui supposerait de mettre fin au monopole du corps des administrateurs parlementaires ;
- Limiter strictement le cumul des mandats afin que les parlementaires puissent se consacrer pleinement à leur rôle parlementaire et leurs activités de contrôle.

■ RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.

ACQUAVIVA Jean-Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Gualino éditeurs, 2007.

AJANGIZ R, « The European Farewell to Conscription? », dans L. Mjøset, S. Van Holde eds., *The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces*, Comparative Social Research, 2002.

ALDER John, *Constitutional and administrative law*, Palgrave Macmillan, 2009.

ALLEN David, « British Parliamentary participation in Foreign, security and defence policy: adapting to Europe within a transformed world » dans Wolfgang Wessels (ed), *The Parliamentary Dimension of CFSP / ESDP. Options for the European Convention. Study Submitted for the European Parliament*, Cologne, Tepsa, 2002.

ALLOGO-EYA S, *Le contrôle parlementaire sur la politique de défense nationale en France (1958-1978)*. Thèse, Université de Clermont I, 1982.

AMELLER Michel, *Les Questions, Instrument du Contrôle Parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964.

ANDEWEG Rudy and GALEN Irwin, *Dutch Government and Politics*, Basingstoke, MacMillan, 1993.

ASSEMBLEE NATIONALE, BERNARD Jean-Louis, *Rapport n° 1410 sur la proposition de résolution de M. Yves Cochet et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête sur la production et l'utilisation de l'uranium appauvri par la France et l'impact sanitaire réel des armes utilisées chez les personnels civils et militaires engagés dans les opérations militaires du Golfe et les suivantes ainsi que leur impact sur l'environnement (829)*, Paris, Assemblée nationale, 2004.

ASSEMBLEE NATIONALE, Commission de la défense, Christophe Guilloteau, *Rapport n° 1444, Création d'une commission d'enquête sur les circonstances de l'embuscade survenue le 18 août 2008 en Afghanistan*, février 2009.

ASSEMBLEE NATIONALE, Commission des affaires étrangères, Jean Glavany et Henri Plagnol, *Rapport d'information n° 1772, « Afghanistan : Un chemin pour la paix »*, 23 juin 2009.

ASSEMBLEE NATIONALE, LAMY François, *Contrôler les opérations extérieures. Rapport d'information n° 2237*, Paris, Assemblée nationale, 2000.

ASSEMBLEE NATIONALE, MACH Daniel, *Rapport n° 3008 sur la proposition de résolution de M. Daniel Paul et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner le déroulement des opérations concernant l'ex-*porte-avions Clémenceau* depuis décembre 2002, d'évaluer la charge financière en résultant pour l'Etat et les solutions à mettre en œuvre pour que notre pays assume ses responsabilités en matière de déconstruction des navires civils et militaires (2871)*, Paris, Assemblée nationale, 2006.

ASSEMBLEE NATIONALE, MENARD Christian, *Rapport n° 687 sur la proposition de résolution de M. Dominique Paillé tendant à créer une commission d'enquête concernant les pratiques frauduleuses dans l'attribution des pensions d'invalidité et les dysfonctionnements du service de santé des Armées (526)*, Paris, Assemblée nationale, 2003.

ASSEMBLEE NATIONALE, Mission d'information commune sur le service national, *La France et son service, Tome I, rapport*, Paris, Assemblée nationale, rapport d'information n° 2810, 23 mai 1996.

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information n° 666 de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur l'aéromobilité*, présenté par Alain Marty, Michel Sordi et Jean-Claude Viollet, 30 janvier 2008.

ASSEMBLEE NATIONALE, RIVIERE Jérôme, *Rapport d'information n° 0755 sur la formation des cadres dans les écoles militaires*, Paris : Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, 2003.

ASSEMBLEE NATIONALE, TEISSIER Guy et al., *Proposition de loi constitutionnelle visant à un meilleur contrôle par le Parlement des questions de défense et de sécurité, n° 350*, Paris, Assemblée nationale, 30 octobre 2007.

ASSEMBLEE NATIONALE, TEISSIER Guy, *Avis n° 3112 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, 30 mai 2006.

ASSEMBLEE NATIONALE, TEISSIER Guy, *Avis n° 883 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, 13 mai 2008.

AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, « Chronique constitutionnelle française (16 janvier – 30 avril 1986) », *Pouvoirs*, n° 38, 1986.

AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, (3^e ed.), Paris, Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 2004.

BARNETT Hilaire, *Constitutionnal and Administrative Law*, London, Routledge, 2009

BAUMANN Rainer, HELLMANN Günther, "Germany and the Use of Military Force: 'Total War', the 'Culture of Restraint' and the Quest for Normality", *German Politics*, vol.10, n° 1, 2001, p. 61-82.

BAUMGARTNER Frank, "Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, n° 1, 1987, p. 33-54.

BAUMGARTNER Frank, *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.

BECHER Klaus, « German Forces in International Military Operations », *Orbis*, vol. 48, n°3, 2004.

BEYME Klaus von, *Der Gesetzgeber : der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997.

BEYME Klaus von, „Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungsfindung“, *Internationale Politik* 53:4, 1998, p. 21-30.

BIERMANN Rafael, „Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 4, 2004.

BLACKBURN Robert et KENNON Andrew, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, 2nd edition, 2003.

BOGDANOR Vernon, « The Scott Report », *Public Administration*, vol. 74, 1996, p. 593-611.

BOHNEN Johannes, « Germany », dans HOWORTH Jolyon, MENON Anon, *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, p. 49-65.

BONO Giovana, "National Parliaments and the EU External Military Operations : IS there any Parliamentary Control ?", *European Security*, vol. 14, n° 2, 2005, p. 203-229.

BORN H. (dir.), *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions. The European and National Levels*, Bruxelles, European Parliament, Policy Department External Policy, 2007.

BORN H., HÄNGGI H., (eds), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004.

BORN Hans (dir.), *Guide pratique pour les parlementaires n° 3. Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Principes, Mécanismes et pratiques*. Genève, Union interparlementaire. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2003.

BORN Hans et HÄNGGI Heiner, *The Use of Force under International Auspices : Strengthening Parliamentary Accountability*, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Policy Paper n° 7, 2005.

BORN Hans, « Democratic Control of Armed Forces : Renaissance of an Old Issue », dans Hans Born, Karl Haltiner et Marjan Malesic (eds), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Nomos, 2004, p. 1-9.

- BORN Hans, URSCHELER Marlene., "Parliamentary Accountability of Multinational Peace Support Operations: A Comparative Perspective" in : Hans BORN et Heiner HÄNGGI (eds), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004.
- BRADLEY A.W. and EWING K.D, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, 14th edition, 2007.
- BRANA Pierre, "Retour sur la Mission d'information parlementaire française sur les événements de Srebrenica (2001)", *Cultures et Conflits*, n° 65, 2007, p. 51-60.
- BRAZIER A. et al., *Law in the Making: Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008.
- BREUER Fabian, "Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces", *German Politics*, vol. 15 No. 2, juin 2006, p. 206-220.
- BROUARD Sylvain and al. (eds), *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Seui, 2009.
- CHANTEBOUT Bernard, *Le contrôle parlementaire*, Paris, La documentation française, 1998.
- CHOPIN Olivier, *Raison d'État et démocratie, concepts et pratiques*, thèse de doctorat, EHESS, 2005.
- COATES David and KRIEGE Joel, *Blair's War*, Cambridge, Polity Press, 2005.
- COHEN SAMY, *La Défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^{ème} République*, Paris, Fayard, 1994.
- COHEN Simon, « Le contrôle parlementaire de la politique de défense », *Revue de droit public*, 1979.
- COLE Alistair, *French Politics and Society*, Harlow, Pearson, 1995.
- CONSTANTY Hélène et NOUZILLE Vincent, *Députés sous influence. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Paris, Fayard, 2006.
- CORNISH Paul and DORMAN Andrew, « Blair's wars and Brown's Budgets: From Strategic Defence Review to strategic decay in less than a decade », *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, p. 247-261.
- COSSIO CAPDEVILLA A, ALONSO RODRIGUEZ S, « Análisis de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control », *Revista Española de Control Externo*, Vol. 7, n° 19, 2005, p. 103-130.
- COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul (dir), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.
- COSTA Olivier, KERROUCHE Eric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur une élite inconnue*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- COWEN Regina, « West Germany », in DILLON G.M., *Defence Policy-Making. A Comparative Analysis*, Leicester, Leicester University Press, 1988.
- COWEN Regina, *Defense Procurement in the Federal Republic of Germany. Politics and Organization*, London, Westview Press, 1986.
- COWLEY Philip, "Making Parliament Matter?", DUNLEAVY Patrick et al. (eds.) *Developments in British Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2006.
- COWLEY Philip, « Parliament: Hunting for votes », *Parliamentary Affairs*, vol. 58, n° 2, 2005.
- COWLEY, Philip, 2005. *The rebels: how Blair misled his majority*. London: Politico's.
- DE WINTER L. (1991), "Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet", in BLONDEL J., THIEBAULT J.-L. (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, MacMillan, pp. 44-69.

- DE WINTER L. (1995), "The role of parliament in government formation and resignation", in DÖRING H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus.
- DELPA Isabelle et al. (dir.), « Srebrenica 1995. Analyse croisées des enquêtes et des rapports », Cultures et conflits, n° 65, 2007.
- DEMOCRATIC Audit and al., *Not in Our Name: Democracy and Foreign Policy in the UK*, London, Politico, 2005.
- DEMOCRATIC AUDIT, *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, 1999.
- DICEY A.V, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885.
- DIETERICH Sandra, « Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht », paks working paper 2, Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Sozialwissenschaftliches Institut, 2007.
- DIETERICH Sandra, HUMMEL Hartwig and MARSHALL Stefan, *Strengthening Parliamentary « War Powers » in Europe : Lessons from 25 National Parliaments*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper, n° 27, 2008.
- DÖRING H. (1995) (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus Verlag / New York, St. Martin Press.
- DÖRING H., HALLERBERG M. (2004), (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate.
- DORMAN Andrew, "Reorganising the Infantry: Drivers of Change and What This Tells US about the State of the Defence Debate Today", *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 8, 2006.
- DOVER R., « The Prime Minister and the Core Executive », *British Journal of Political Science and International Relations*, vol. 7, n°4, 2005, p. 508-525.
- DUNLEAVY Patrick et al. (eds.) *Developments in British Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2006.
- DUNLEAVY Patrick, "The Westminster Model and the Distinctiveness of British Politics" in DUNLEAVY Patrick et al. (eds.) *Developments in British Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2006.
- DYSON Tom, "German Military Reform 1998-2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity", *European Security*, vol. 14 n°3, 2005, p. 361-386.
- EDMUNDS Timothy and FORSTER Antony, *Out of Step. The Case for Change in the British Armed Forces*, London, Demos, 2007.
- ELKÄİM David, *Les différents types de contrôle parlementaire du renseignement*, Note de réflexion n°3, CF2R, 2006.
- ERIKSON R.S., MACKUEN M.B., STIMSON J.A., *The Macro Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- FLINDERS Matthew, "The Half-Hearted Constitutional Revolution" in DUNLEAVY Patrick et al. (eds.) *Developments in British Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2006.
- FORSTER Antony, *Armed Forces and Society in Europe*, Basingstoke, Palgrave, 2006.
- FOUCAULT Martial et IRONDELLE Bastien, "Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2009 (à paraître).
- FOYER Jean, « Le président de commission parlementaire » in Collectif, *La République - Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001.
- FREEDMAN Lawrence, *The Politics of British Defense, 1979-1998*, Basingstoke, Palgrave, 1999.
- 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.

GEORGES Bruce, "Parliament and National Security", *The RUSI Journal*, June 1998.

GIDDINGS Philip and IRWIN Helen, « Objects and Questions » in GIDDING Philip, *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke, Palgrave, 1998.

GLEUMES Karl, *Der Wehrbeauftragte. Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle*, Berlin, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 2008.

GREEN-PERDERSEN Christopher, *The Changing Nature of West European Parliaments. From legislators to Arenas of Agenda-Setting*, Department of Political Science, University of Aarhus, mimeo.

GROSS Eva (2007), "Germany and the European Security and Defence Cooperation: The Europeanization of National Crisis Management Policies?", *Security Dialogue*, 38(4), 2007, p. 501-520.

GUISNEL Jean, *Les Généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*, Paris, La découverte 1990.

HAENEL Hubert, « Le contrôle démocratique des forces armées par Hubert Haenel (Membre suppléant, France) », *Etude sur le contrôle démocratique des forces armées, Etude n° 389 / 2007*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007.

HALLERBERG M. (2004), "Electoral Laws, Government, and Parliament", in DÖRING H., HALLERBERG M. (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 11-33.

HÄNGGI Heiner., "The Use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'", dans Hans BORN et Heiner HÄNGGI H., (eds), *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 2004, p. 3-16.

HANSARD Society, "Rubber Stamp of Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation", *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 694-708.

HELLMANN Gunther (2006), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

HENNESSY Peter, *The Prime Minister: The Office and its Holders since 1945*, London, Penguin, 1996.

HEROLF (Gunilla) "Swedish parliamentary participation in foreign, security and defence policy: a reform process focus at the national level" in WESSELS (Wolfgang) (dir.) *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP, Options for the European Convention*, TEPSA/ Université de Cologne, 2002, pp.160-173.

HOPKINSON William, « The Making of British Defence Policy », *RUSI Journal*, October 2000.

HOPKINSON William., « The Making of British Defence Policy », *RUSI Journal*, October 2000,

HOUSE OF COMMONS Defence Committee, *The Work of the Committee in 2007(HC 274)*, London, The Stationery Office Limited, 2008.

HOUSE OF COMMONS Defence Committee, *The Work of the Committee in 2005 and 2006 (HC 233)*, London, The Stationery Office Limited, 2007.

HOUSE OF COMMONS Information Service, *Departmental Select Committees*, Factsheet P2 Procedure Series, Londres, House of Commons, 2007.

HOUSE OF COMMONS, Defence COMMITTEE, 14th Report of the Session 2005-06 (HC 180), *Armed Forces Bill : Proposal for a Service Complaints Commissioner*, London, The Stationery Office, 2006.

HOUSE OF COMMONS, Defence COMMITTEE, 15th Report of the Session 2006-2007 (HC 109), *The Work of Defence Estates*, London, The Stationery Office, 2007

HOUSE OF COMMONS, Liaison Committee, *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*, 3 March 2001, HC 300 1999-2000.

HOUSE OF COMMONS, Public Administration Select Committee, Fourth Report of the Session 2003-2004, *Taming the Prerogative: strengthening ministerial accountability to Parliament (HC 422)*, 2004.

- HOUSE OF LORDS, Select Committee on the Constitution, 15th Report of Sessions 2005-06, *Waging war : Parliament's role and responsibility*, London, The Stationery Office, 2006.
- HUBER John, « Restrictive legislative procedures in France and The United States », *American Political Science Review*, Vol. 86, N° 3, 1992.
- HUBER John, « The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies », *American Political Science Review*, vol. 90, n° 2, 1996.
- HUBER John, *Rationalizing Parliament. Legislative institutions and party politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- HUMMEL Hartwig et MARSHALL Stefan, *How to Measure Parliamentary War Powers ?* Heinrich Heine University Düsseldorf, PAKS Working Paper, n° 3, 2007.
- HYDER Masood, « Parliament and Defence Affairs : The Defence Sub-Committee of the Expenditure Committee », *Public Administration*, vol. 55, n° 1, 1977, p. 59-78.
- IRONDELLE Bastien, « Qui contrôle nerf de la guerre ? Financement et politiques de défense » in Philippe Bezes et Alexandre Sine, *Le politique et le financement des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 (à paraître).
- IRONDELLE Bastien, *Gouverner la défense : analyse décisionnelle de la réforme militaire*, IEP de Paris, 2003.
- JOANA J, SMITH A, *Professionnalisation des armées et gestion de la ressource humaine : politiques et acteurs (Espagne, France, Italie, Pays-Bas)*, Paris, Les documents du C2SD, 2005, p. 59-60.
- JOWELL and OLIVER (eds), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- KAISER Frederik, *Congressional Oversight of Intelligence: Current Structure and Alternatives*, CRS Report for Congress, CRS, 2008.
- KAISER K., BECHER K., "Deutschland und der Irak-Konflikt. Internationale Sicherheitsverantwortung Deutschlands und Europas nach der deutschen Vereinigung », *Arbeitspapiere zur Internationale Politik*, 68, Bonn, Europa Union Verlag, 1992.
- KALITOWSKI S., "Rubber Stamp or Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation", *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 694-708.
- KAMPFNER John, *Blair's Wars*, The Free Press, 2003.
- KELLY Richard, *Nominations to Select Committees*, House of Commons, Standard Note, SN/PC/3719, 2005.
- KELSO Alexandra, *Parliamentary reform at Westminster*, Manchester, Manchester University Press, 2009.
- KERROUCHE Eric, "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n° 3-4, 2006, p. 336-365.
- KOENIG-ARCHIBUGGI Matthias, "International governance as a new Raison d'Etat? The case of the EU Common Foreign and Security Policy", *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 2, 2004, p. 147-188.
- KRAUSE Joachim, « Die Rolle des Bundestages in der Aussenpolitik », in Wolf-Dieter Eberwein et al., *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen*, München, Oldenbourg Verlag, 1998.
- KREHBIEL K., *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.
- KU Charlotte et JACOBSON Harold (eds), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- LABATUT B, PARICIO J.M, « L'Espagne : vers l'armée de métier », *Défense Nationale*, n° 11, 1996.
- LABATUT B, *Renaissance d'une puissance ? Politique de défense et réforme militaire dans l'Espagne démocratique*, Paris, Economica.

- LAMBE Paul and al., "Elections and Public Opinion: Plus ça Change..." *Parliamentary Affairs*, vol. 58, n° 2, 2005, p. 335-350.
- LANE J.-E., ERSSON S. (1999), *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage.
- LASCOUSMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaison de surpolitisation et de sous-politisation. Les lois de réforme du code pénal et de création du PACS », *Revue française de science politique*, 59/3, 2009, pp. 455-478.
- LAZARDEUX Sébastien, « 'Une Question écrite, Pour Quoi Faire ?' The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale », *French Politics*, vol. 3, 2005, p. 258-281.
- LE DIVELLEC Armel, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle » européen », dans COSTA Olivier, KERROUCHE Eric et MAGNETTE Paul, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004.
- LE PAPE Marc, « La Rwanda au Parlement. Une enquête sur la tragédie Rwandaise », *Esprit*, n° 252, 1998, p. 81-92.
- LIJPHART A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- LOCK Peter, VOSS Werner, "The German arms industry in a European context: a study in successful downsizing", *Defense and Peace Economics*, Vol. 5, 1994, p. 341-348.
- LONGLEY Lawrence et DAVIDSON Richard, *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres, Routledge, 1998.
- LONGLEY Lawrence, HAZAN Reuven, *The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, Taylor & Francis LTD, 2007.
- LOPEZ GARRIDO D, « Algunos datos sobre el control de la politica de defensa y la administracion militar en el congreso de los diputados, 1977-1985 », *Revista Española de Investigacion Sociologica*, n° 36, 1986, p. 153-169.
- LUSTGARTEN Laurence, "Constitutional Discipline and the Arms Trade: The Scott Report and Beyond", *The Political Quarterly*, vol. 69, 1998, p. 422-431.
- LUSTGARTEN Laurence, « National Security, Terrorism and Constitutional Balance », *The Political Quarterly*, 2004.
- MAILLET Aurore, „Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union“, Paris, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), 1999.
- MALESIC Marjan, BORN Hans et HALTINER Karl, "What Have We Learned and Where Do We Go from Here" dans Hans Born, Karl Haltiner et Marjan Malesic (eds), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Nomos, 2004.
- MANEVAL Helmut, "Country Survey III. Defence Spending in West Germany", *Defence and Peace Economics*, vol. 5, 1994, p. 221-246.
- MARTENS par: MARTENS Stephan, "Le nouveau rôle international de l'Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°161, 2002, p. 185-199.
- MARTINEZ MARTINEZ R, « Les forces armées espagnoles : dernier bastion du franquisme ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 15, n° 1, 2008, p. 35-53.
- MARTINEZ-PARICIO J, « Forces armées et militaires face au nouveau cycle de la vie politique espagnole », *Pole Sud*, n° 16, mai 2002.
- MATTSON I., STROM K., « Committee Effects on Legislation », dans DORING H., HALLERBERG M. (dir.), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Westyern Europe*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 91-111.
- MATTSON Ingvar Ingvar and STROM Kaare, "Parliamentary Committees" in H. Döring, *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, NY, St-Martin's Press, 1995, p. 249-307.
- MAULL Hanns W., "Germany and the use of force: still a "civilian power"?", *Survival*, 42(2), 2000, p. 56-81.

MAURER A. and WESSELD W. (eds), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

MAYHEW D. R., *The Electoral Connection*, New Haven CT, Yale University Press, 1974.

McELDOWNEY John and LEE Colin, « Parliament and Public Money », in GIDDING Philip (ed), *The Future of Parliament. Issues for a New Century*, Basingstoke, Palgrave, 1998.

MEIERS Franz Joseph, « La politique allemande de sécurité et de défense : Équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures », Notes du Cerfa, IFRI, 2007.

MESSMER Pierre, *Après tant de batailles*, Paris, Albin Michel, 1992.

MIGUEL C.R, « La retirada española de Irak : Significado y consecuencias », *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n° 81, 2004.

MISKIMMOM Alister, “Recasting the security bargains: Germany, European Security and the Transatlantic Relationship”, in WEBBER Douglas (ed.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy: Germany Foreign Policy since Unification*, London, Frank Cass, 2001 p. 83-106.

MORAVCSIK Andrew, *Why the European Community strengthens the state: domestic politics and international institutions*, Center for European Studies Working Paper, n° 52, Harvard, Center for European Studies, 1994.

MÜLLER W.C., STRØM K., « Political Parties and Hard Choice », dans MÜLLER W. C., STRØM K. (dir.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-35.

NASSAUER Otfried, « Von der Parlaments- zur Regierungsarmee? Nach der Kabinettsentscheidung über die Tornado-Aufklärer », NDR Info “Streitkräfte und Strategien”, Berlin Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS), <http://www.bits.de/public/ndrinfo/100207.htm>

NOLTE Georg, KRIEGER Heike, „Comparison of European Military Law Systems“, in NOLTE G. (Hrsg.), *European Military Law Systems*, De Gruyter, Berlin, 2003.

NORTON P. (1996), “Legislatures in Perspective”, in NORTON P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass.

NORTON P. (1998), “Conclusion: Do Parliaments make a Difference?”, in NORTON P. (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, pp. 190-208.

NORTON Philip, « Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 143-62.

NORTON Philip, *Does Parliament Matter?*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1993.

NORTON Philip. and FRANKLIN Martin. (eds), *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993. WIBERG Matti., “Parliamentary Questioning. Control by Communication” dans DÖRING H. (ed), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Francfort, Campus Verlag, 1995, p. 179-222.

OLSON D. M., *Democratic Legislative Institutions. A comparative view*, Londres, M. E. Sharpe, 1994.

PENNINGS Paul, *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, Paper presented at the 28th Joint Sessions of Workshop of the ECPR, 14-19 April 2000.

REMIRO BROTONS A, *Politica exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y debates, 1988.

Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction, Report of a Committee of Privy Counsellors, Chairman: The Rt Hon The Lord Butler of Brockwell KG GCB CVO,

REVUE M., « La réforme de la Bundeswehr : une réforme historique ou à réformer ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°161, juillet/septembre 2002.

RICHARSON Jeremy and JORDAN A., *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Robertson, 1979.

ROBERTSON Kenneth, « Sécurité et secret au Royaume-Uni », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 10, août-octobre 1992, pp. 247-266.

ROHDE Joachim, SCHMIDT Peter, "German Armaments Policy: its Consequences for the Armaments Industry", in *Defense Analysis*, Vol. 11, No. 3, 1995, p. 269-278.

ROZENBERG Olivier, « L'Union européenne et le fonctionnement des pouvoirs publics », *Les Cahiers français*, n° 332, 2006, pp. 39-45.

ROZENBERG Olivier, « Présider par plaisir. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue française de science politique*, 59/3, 2009, pp. 401-427.

ROZENBERG Olivier, « La PESC vu par l'opinion française et européenne », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, p. 485-505.

SAALFELD Thomas, MULLER Wolfgang, « Roles in Legislative Studies : A Theoretical Saalfeld Introduction », dans Thomas Saalfeld, Wolfgang Müller (dir.), *MPs in Western Europe*, Londres, Cass, 1997, pp. 1-15.

SANCHEZ de DIOS M., « La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del « gobierno de partido », *Política y Sociedad*, 2005, vol. 42, n° 1.

SANCHEZ de DIOS M., « La Escencia del regimen : el control parlamentario del gobierno », *Política y Sociedad*, n° 20, 1995.

SANCHEZ de DIOS, « Parliamentary Accountability in Southern Europe : France, Italy and Spain », paper presented at the *Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments*, Madrid, 14-16 février 2008, p. 19.

SARTORI Giovanni, *The Theory of Democracy Revised*, Chatham New Jersey, Chatham House, 1987.

SCHAPRIAN Hans-Joachim, "Zur Transformation der Bundeswehr. Überlegungen zur Weiterentwicklung der Inneren Führung", Friedrich Ebert Stiftung paper, 2006.

SCHMIDT-EENBOOM Erich, « Geheimdienst unter Kontrolle? », Weilheim, Forschungsinstitut für Friedenspolitik, <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff08/6-67.htm>.

SCHMITT Olivier, *La R.F.A. et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, Paris, L'Harmattan, 2009.

SEARING Donald, *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1994.

SELDON Anthony, *The Blair Effect – The Blair Government 1997-2001*, London, Little Brown & Company, 2001.

SENAT, *Annexe n° 8 « Défense » au Rapport général n° 99 sur le projet de loi de finances pour 2009*, Rapporteurs spéciaux : François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guené, 20 novembre 2008.

SHANE Martin, *Explaining variation in the strength of Parliamentary committees*, manuscript, 2007.

SHEPARD Mark, "Parliamentary Scrutiny and Oversight of the British 'War on Terror': From Accretion of Executive Power and Evasion of Scrutiny to Embarrassment and Concessions", in *The Journal of Legislative Studies*, June 2009.

SHEPSLE K., WEINGAST B., « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Journal of Political Science Review*, n° 81, 1987, pp. 85-104.

SHORT Clare, *An Honourable Deception? New Labour, Iraq and the Misuse of Power*, London, The Free Press, 2004.

SINE Alexandre, *L'Ordre budgétaire. Economie politique des dépenses de l'Etat*, Paris, Economica, 2007.

- SNIDER Britt, *Sharing Secrets With Lawmakers: Congress as a User of Intelligence, An Intelligence Monograph*, Center for Studies on Intelligence, CSI Reports, 1997.*
- STROM K., MÜLLER W.C., BERGMAN T. (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 651-706,.
- STROM KAARE and al. (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- STROM Kaare, « Parliamentary Committee in European Democracies », *The Journal of legislative studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 21-59.
- SUAREZ PERTIERRA G, « Veinticinco años de constitución y fuerzas armadas », *Revista de Derecho Político*, n° 58-59, 2003, p. 95 - 116.
- TAYLOR Claire, *Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill. Bill of 2005-06, Research Paper 05/56*, London, House of Commons, 2005.
- THULSTRUP (Jörgen), « Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga, Utredningar från Riksdagen, 2003/04: URDI.
- VÄISSE Maurice, *La Puissance ou l'influence. La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009.
- VAN EEKELLEN, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n° 2, 2002, p. II-VIII.
- WAGNER W., "Explaining Variation in Parliamentary Control of Government Use of Force", Paper Prepared for the 4th CEEISA Convention, 25-27 June 2006, Tartu, Estonia.
- WAGNER Wolfgang, "From Vanguard to Laggard: Germany in European Security and Defence Policy", *German Politics*, 14:4, 2005, p. 455-469.
- WAGNER Wolfgang, "The Democratic Control of Military Power Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 200-216.
- WESSELS Wolfgang (dir.), *The Parliamentary Dimension of CFSP / ESDP. Options for the European Convention, Study submitted for the European Parliament*, 2002.
- WIEFELSPÜTZ Dieter, "Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag: Ist eine Reform geboten?", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/2008, S. 203-219 ;
- WILKE, C.M. (Lieutenant Colonel), « Les forces armées fédérales d'Allemagne (la Bundeswehr) dans la démocratie fédérale : le principe de l'Innere Führung », communication 4, Zentrum Innere Führung/Konrad Adenauer Stiftung.
- WOLDENDORP J., KEMAN H., BUDGE I. (2000), *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 50-58.
- WOLF Klaus-Dieter, « The New Raison d'Etat as a Problem for Democracy in the World », *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 3, 1999, p. 333-363.
- WOLF Klaus-Dieter, *Globalisierung, Global Governance und Demokratie. Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten*, Darmstadt: TU Darmstadt, 2001.
- XUCLA i COSTA J, A. M. Pla i Boix, « La autorización y control parlamentario de las misiones del ejército en el exterior : la falta de un procedimiento común », *Revista de las Cortes Generales*, à paraître en 2009, p. 7-45.
- YAMAMOTO Hironori, *Les outils du contrôle parlementaire. Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007.
- YIHDEGO Zeray, « Arms Sales and Parliamentary Accountability: The Role of the Quadripartite Committee », *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 4, 2008, p. 661-680.

ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

YOUNG Thomas-Durel, "Nationalization or Integration? The Future Direction of German Defense Policy", in *Defense Analysis*, Vol. 11 No 2, 1995, p. 109-120.