

Le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures des forces armées françaises

par Olivier GOHIN

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas – Paris II
Directeur du CEDOCA de l'IPAG de Paris*

La notion de forces armées, expression de la Charte des Nations Unies de 1945, est reprise, en droit français, dans la partie législative du code de la défense de 2004 (art. L. 3211-1), puis dans la Constitution, depuis sa révision en 2008 (art. 35, al. 2). Pour l'essentiel, il s'agit des armées, notamment de l'armée de terre, élément principal des opérations extérieures reprises par la France depuis la « *guerre du Golfe* » de 1991. Par opérations extérieures, il faut entendre, d'une part, la guerre (Const., art. 35, al. 1^{er}) et, d'autre part, les interventions à l'étranger (Const., al. 2 à 4), deux hypothèses qui recoupent de nombreux précédents et qui permettent ou qui supposent la projection des armées françaises hors du territoire français. En considérant donc, d'abord la guerre étrangère, puis les interventions à l'étranger, il s'agit alors de voir quel est le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures des forces armées françaises.

La guerre est le premier cas de figure à envisager quand il s'agit d'engager les armées françaises contre un ennemi identifié, nécessairement extérieur à la France, ce qui suppose d'identifier la nature étrangère de la guerre sous contrôle parlementaire et l'effectivité du contrôle parlementaire sur la guerre étrangère :

- en se rapportant au régime de l'état de siège (loi du 9 août 1849, modifiée et codifiée, on vérifie que la guerre, distincte de l'« *insurrection armée* », c'est la guerre étrangère, la guerre contre l'étranger, c'est-à-dire celle portée, pour la France, hors de son territoire (guerre offensive) ou, contre la France, sur son territoire (guerre défensive). Néanmoins, cette lecture de l'article 35, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 révisée doit être combinée avec le droit constitutionnel (Préambule de 1946, al. 14) et international (Charte de l'ONU, art. 2 § 4) pour retenir la guerre systématiquement défensive pour la défense de la souveraineté nationale, au titre de la légitime défense, ou de l'ordre international, sous chapitre VII de la Charte.

- dans le cadre du droit constitutionnel français, la guerre, en tant que modalité des opérations extérieures des forces armées françaises, est mentionnée dès que ce droit devient écrit, et, c'est sur la base de la Constitution de 1791, que la guerre est déclarée par la Législative, le 20 avril 1792, « *au roi de Bohême et de Hongrie* », c'est-à-dire à l'Autriche. C'est là la seule guerre que la France ait jamais officiellement et régulièrement déclarée, dans le cadre de la représentation nationale, y compris le 3 septembre 1939, lorsque la France se contente de prendre acte de l'état de guerre qui se trouve exister entre la France et l'Allemagne par suite de l'agression dirigée contre la Pologne.

Les interventions à l'étranger sont le second cas de figure à envisager lorsque la Constitution vient mentionner, depuis 2008, la décision de « *faire intervenir les forces armées à l'étranger* », formulation qui permet d'excepter la haute mer, comme on le vérifie à l'occasion de l'opération Atalante, engagée, depuis décembre 2008 et toujours en cours, contre la piraterie maritime, au large des côtes somaliennes, au large des côtes somaliennes. Ces interventions à l'étranger, différenciées des guerres, au sens constitutionnel du terme, ne manquent pas, pour les forces armées françaises, depuis 1958 : ainsi, la France est intervenue militairement à près de quarante reprises sur le sol africain dans les cinquante dernières années dont une vingtaine de fois, entre 1981 et 1995, sous les deux septennats du Président François Mitterrand. Mais, depuis 1991, elles s'inscrivent également dans le cadre de sa participation à des déploiements multinationaux : les interventions à l'étranger, encore actives, forment ainsi un sous-ensemble des opérations extérieures. Du nouveau dispositif de

l'article 35 de la Constitution révisée, aux alinéas 2 à 4, il faut déduire, en faveur du Parlement français, une double obligation, à la fois d'information et d'approbation :

- l'article 35, alinéa 2 de la Constitution révisée, en 2008, dispose que « *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* ». De cette rédaction, inspirée de la loi américaine sur les pouvoirs de guerre du 7 novembre 1973, il résulte que l'information qui s'en tient aux seuls objectifs poursuivis, peut être antérieure à telle ou telle intervention à l'étranger qui peut ainsi ne pas avoir encore lieu, comme cela aura été le cas, au sujet de la future ex-intervention en Syrie, le 4 septembre 2013. Mais, pour des raisons tactiques d'évidence, l'information donnée au Parlement l'est normalement *a posteriori* : tel aura été le cas pour l'intervention en Libye - l'opération Harmattan déclenchée le 19 mars 2011, donne lieu à information, le 22 mars, devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat - ou au Mali : l'opération Serval, déclenchée le 11 janvier 2013, donne lieu à information, le 16 janvier, devant l'Assemblée nationale et le Sénat.

On notera que le débat d'information sur l'intervention à l'étranger ne peut être suivi d'aucun vote, dans l'idée raisonnable de ne pas contourner la mécanique rationalisée de l'engagement de responsabilité du Gouvernement devant la représentation nationale bien qu'il existe trois solutions alternatives suivantes, fondées sur l'article 50-1 nouveau de la Constitution révisée en 2008 (déclaration sur un sujet déterminé : texte inappliqué, à ce jour) ou sur l'article 49, alinéa 1^{er} et/ou 4 (déclaration de politique générale, comme en 1991, avant le déclenchement de l'opération au Koweït) ou encore sur l'article 49, alinéa 2 de la Constitution (motion de censure de l'opposition, comme en 2008, au sujet de l'opération en Afghanistan) ;

- mais, la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit (Const. art. 35, al. 3 et 4) que, si la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement avec possibilité – et non obligation - de demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort (Const., art 35, al. 3):

. tel aura, d'abord, été le cas d'opérations antérieures à juillet 2008, terminées ou en cours : le 22 septembre 2008, est organisé le débat, suivi du vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan ; le 28 janvier 2009, est organisé le débat commun, suivi des votes distincts sur l'autorisation de la prolongation de cinq interventions des forces armées à l'étranger : en Côte d'Ivoire ; au Kosovo ; au Liban ; au Tchad et en République centrafricaine pour faire face au drame humanitaire du Darfour soudanais (participation à l'opération EUFOR) et pour consolider le prépositionnement des forces françaises, à N'Djamena (opération Epervier) et à Bangui (opération Boali).

. tel aura été le cas d'opérations postérieures à juillet 2008, à présent, terminées : il en est ainsi, le 12 juillet 2011, du débat, suivi du vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye ; le 22 avril 2013, du débat, suivi du vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces françaises au Mali. En revanche, dès lors que la tentation belliciste contre Syrie a été déjouée, sans que la menace d'une improbable frappe française, surtout solitaire, n'y ait rien changé, il n'y a pas d'opération postérieure à juillet 2008 qui soit en cours.