

CONSTITUTION ET DÉFENSE NATIONALE

par

Bernard CHANTEBOUT

Professeur à l'Université René Descartes - Paris V

Directeur honoraire du Centre de recherches DROIT ET DÉFENSE

Dans pratiquement tous les pays du monde, les constitutions comportent des dispositions concernant la défense nationale¹. Ces dispositions sont de deux sortes :

- il y a celles qui déterminent les sujétions imposées aux citoyens au nom de l'impératif de défense ;
- et il y a celles qui fixent les attributions des différents pouvoirs publics en matière de défense.

Les premières, en fait, se bornent à poser en principe que la défense est l'affaire de tous, et renvoient à des lois ordinaires le soin de déterminer concrètement les contraintes qui résultent de ce principe. Pour cette raison, elles ne sont intéresseront pas ici puisqu'elles sortent du champ constitutionnel dès qu'elles y sont entrées..

Les secondes - celles qui déterminent les attributions et distribuent les responsabilités en matière de direction de la défense - relèvent vraiment du champ constitutionnel. Elles touchent en effet à l'organisation de l'État, qui est l'objet premier des constitutions. Mais leur étude est très décevante. Et cela pour deux raisons :

- d'abord parce que, quelque soit la nature du régime, elles sont à peu près partout les mêmes, et qu'elles sont d'une grande ambiguïté.

Dans toutes les constitutions, c'est le Parlement qui autorise la déclaration de guerre. Il a également pouvoir de décision en matière d'état d'urgence ou d'état de siège, sinon pour proclamer ceux-ci, du moins pour confirmer la décision du Gouvernement de mettre en œuvre ces régimes

¹ Communication présentée aux Journées franco-helléniques des 15-16 octobre 1999, organisées par les Associations française et grecque de Droit constitutionnel. Les communications présentées lors de ces Journées seront prochainement publiées aux Editions Sakkoulas sous la responsabilité du Professeur Costas Mavrias, président de l'Association hellénique de Droit constitutionnel.

d'exception et pour en proroger la durée ensuite. Tout au plus observe-t-on en ce domaine quelques différences de procédure d'un pays à l'autre en fonction de leur histoire respective : ainsi, alors qu'en France, la majorité simple suffit, la Constitution grecque de 1975 exige une majorité des trois cinquièmes pour la mise en vigueur de l'état de siège.

Dans toutes les constitutions, le chef de l'État - en vertu d'une tradition qui remonte à la période monarchique - est le chef suprême des armées.

Dans les constitutions parlementaires, on prévoit cependant qu'à côté du chef de l'État, le chef du Gouvernement est responsable de la défense nationale et assume la direction des forces armées.

- mais surtout, ce qui fait que l'étude de ces dispositions intéressant la défense s'avère décevante, c'est qu'elles sont souvent dépourvues de portée réelle. En fait, les responsabilités en matière de défense s'organisent en marge des textes, en fonction des rapports de forces.

La meilleure illustration de cette affirmation réside dans la comparaison de la IV^{ème} et de la V^{ème} République en France. Nous verrons d'abord comment, sous ces deux régimes, l'organisation effective de la défense s'est écartée des dispositions constitutionnellement prévues, puis nous examinerons ce qui en est résulté.

I - L'ORGANISATION EFFECTIVE DE LA DÉFENSE SE CONSTRUIT EN MARGE DES TEXTES CONSTITUTIONNELS

Sous ces deux régimes, *les textes constitutionnels* sont à peu près les mêmes :

S'agissant du chef de l'État, l'article 33 de la Constitution du 19 octobre 1946 disposait : "*Le Président de la République préside le Conseil*

supérieur et le Comité de la Défense nationale et prend le titre de chef des armées." Et l'article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : "Le Président de la République est le chef des armées. Il préside le Conseil supérieur et le Comité de la Défense nationale"

S'agissant du chef du Gouvernement, l'article 47 de la Constitution de 1946 disposait : "*Le Président du Conseil assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la défense nationale.*" Et l'article 20 de la Constitution de 1958 dispose : "*Le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée.*" Son article 21 ajoute : "*Le premier ministre est responsable de la défense nationale.*"

L'inspiration de ces deux textes est manifestement identique et procède de l'essence même du régime parlementaire : le Président de la République, héritier des monarques d'autrefois et incarnation de la nation, est le chef symbolique de l'État et des armées. Mais le pouvoir réel sur celles-ci doit appartenir à celui qui dirige effectivement l'État : le chef du Gouvernement.

Or, dans la pratique, sous aucun de ces deux régimes, le chef du Gouvernement ne parviendra à s'imposer vraiment dans ses responsabilités militaires. Sous la IV^{ème} République, il en sera dépossédé par les partis de la majorité parlementaire ; et sous la V^{ème} par le Président de la République.

Le mécanisme de cette dépossession est d'ailleurs le même dans les deux cas : c'est celui de la délégation de pouvoir.

Il est évident que le chef du Gouvernement, du fait de la diversité et de l'étendue de sa tâche, ne peut s'occuper en permanence des armées. La gestion de celles-ci est donc obligatoirement confiée à un ministre qui pourvoit à l'armement, à l'approvisionnement et à la discipline des troupes ; mais le commandement opérationnel et la préparation des plans stratégiques, peuvent parfaitement être dissociés de ces fonctions d'administration et relever directement du chef du Gouvernement.

Aussi bien sous la IV^{ème} que sous la V^{ème} République, c'est ainsi que pendant les premiers mois de fonctionnement du régime, on a conçu le système : il y avait un "*ministre des Armées*" dont les décrets d'attributions précisaient qu'il avait la responsabilité de la gestion des forces ; mais la

"*défense nationale*" - c'est-à-dire le commandement opérationnel et la coordination de l'action de l'ensemble du Gouvernement pour la mise en œuvre de la politique de défense - relevait du chef du Gouvernement.

Mais aussi bien sous la IV^{ème} que sous la V^{ème} République, ce mode d'organisation, qui correspondait à l'intention du Constituant, fut rapidement abandonné pour des raisons propres à chacun de ces régimes et rigoureusement opposées.

L'intention du Constituant de 1946 avait été de fonder un régime parlementaire à l'anglaise, avec un chef du Gouvernement, tirant sa légitimité de l'Assemblée mais capable de diriger celle-ci. Très vite, la IV^{ème} République dévia vers le régime d'Assemblée : obligés de gouverner ensemble en raison de l'hostilité des communistes et des gaullistes au régime et de l'étroitesse corrélative des majorités possibles, les partis du centre étaient cependant en désaccord entre eux sur la plupart des sujets. Ils se méfiaient terriblement les uns des autres et n'acceptaient pas l'autorité du Président du Conseil dont ils pouvaient à tout moment provoquer la chute en se retirant de la coalition gouvernementale.

C'est pourquoi ils imaginèrent, pour la défense nationale, un système assez étonnant de dispersion des responsabilités. Les pouvoirs en matière de défense furent répartis entre cinq ministres : un ministre de la Défense, qui reçut délégation des pouvoirs du président du Conseil, trois ministères ou secrétariats d'Etat pour la gestion des armées de terre, de mer et de l'air ; et un ministre chargé des théâtres d'opération : l'Indochine d'abord, l'Algérie ensuite. Chacun de ces ministères était attribué à un parti différent, de sorte que tous les partis de la coalition ministérielle avaient un droit de regard sur les affaires militaires, et que rien ne pouvait se décider sans l'accord de tous. Il appartenait en principe au Président du Conseil de les mettre d'accord entre eux sur la stratégie à adopter. C'était là en principe l'objet des réunions du Comité de la Défense nationale ; mais nous verrons que ces réunions en pratique n'aboutissaient pas.

Ce mode d'organisation plaisait beaucoup aux militaires. En effet, chacune des trois armées, à cette époque, se considérait comme un corps indépendant et tenait beaucoup à avoir à sa tête,

au côté de son chef d'état-major, un représentant politique - ministre ou secrétaire d'Etat - capable de défendre ses intérêts au sein du Gouvernement.

En fait, ce système qui correspondait idéalement aux besoins d'un régime d'Assemblée - au point que la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale s'opposa avec la dernière énergie à tout changement - présentait de très graves inconvénients.

Sous la Vème République, on assistera également à un transfert des pouvoirs de défense au détriment du Premier ministre, mais dans un sens totalement opposé, puisque ce transfert va s'opérer au profit du Président de la République.

L'intention du Constituant de 1958 était également d'instituer un régime "à l'anglaise", avec un Premier ministre investi de la confiance de l'Assemblée, mais capable de diriger celle-ci après qu'elle eut approuvé sa politique. Le chef de l'Exécutif, selon la Constitution, ce n'est pas le Président de la République, mais le Premier ministre. Celui-ci "dirige l'action du Gouvernement" (art. 21) qui "détermine et conduit la politique de la nation" (art. 20). Il dispose à ce titre de pouvoirs considérables pour obliger le Parlement à lui donner les crédits et les textes dont il a besoin pour conduire la politique qu'il a fait approuver par les assemblées lors de son entrée en fonctions.

Le Président de la République, dans la Constitution, c'est l'homme qui, "arbitre" au-dessus des partis, veille à la prise en compte par le Gouvernement et le Parlement des intérêts essentiels de la nation. Son pouvoir principal, c'est le droit de dissolution de l'Assemblée. Il dispose aussi, mais seulement en cas de catastrophe qui empêche le fonctionnement des institutions et menace l'indépendance nationale ou le jeu de la démocratie (une guerre nucléaire ou un putsch militaire) du droit de prendre les pleins pouvoirs, comme le faisaient les dictateurs sous la République romaine. Mais c'est là un pouvoir très exceptionnel dont il n'a d'ailleurs été fait usage qu'une fois en quarante ans, en 1961, lors précisément du putsch des généraux d'Alger. L'homme fort, selon la Constitution, c'est le Premier ministre, y compris en matière de défense. Dans l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale, le Président de la République n'apparaît d'ailleurs que pour rappeler qu'il préside les

conseils de défense ; tous les pouvoirs de direction appartiennent au Premier ministre.

Mais le Général de Gaulle - qui s'était laissé imposer cette Constitution par les leaders des partis de la IVème République - pouvait d'autant moins se satisfaire de cette situation qu'il aspirait à un rôle beaucoup plus actif pour le Président de la République et que, de plus, il était lui-même un militaire passionné par les questions stratégiques. Il va donc tout de suite étendre son action bien au-delà de ce que prévoyait les textes. Au début, il le fait avec une grande discrétion en accord avec le Premier ministre, Michel Debré, qui confiant dans sa clairvoyance, entérine ses décisions et les répercute sur les exécutants. Mais au bout de quelques mois, un désaccord larvé s'installe entre de Gaulle et Debré sur le sort de l'Algérie. De Gaulle va alors créer un Comité pour les Affaires algériennes qui réunira sous sa présidence le Premier ministre, le ministre des Armées, le ministre des Affaires étrangères, le délégué aux Affaires algériennes et les généraux responsables des opérations. Et c'est au sein de ce Comité qui comporte plus de généraux et de hauts fonctionnaires que de ministres que de Gaulle arrête les décisions et donne ses ordres pour la conduite des opérations. Pour de Gaulle en effet, la présidence d'un organisme confère de plein droit à son titulaire le pouvoir de conclure ses réunions par des décisions. Le Premier ministre, qui assiste aux séances mais ne les préside pas, se trouve ainsi réduit à un rôle consultatif. Bientôt, il sera même complètement écarté des questions algériennes. Le suivi des décisions arrêtées au sein du Comité sera confié à un ministre des Affaires algériennes qui ne dialogue qu'avec l'Elysée. Il en sera de même des affaires militaires. Tout se décide au sein du Conseil de défense, présidé par le Président de la République et où le Premier ministre ne joue qu'un rôle de figurant. De Gaulle reçoit chaque semaine le ministre des Armées et discute avec lui de toutes les questions de son ministère, et en particulier - après le putsch d'avril 1961 et la rébellion de l'O.A.S. - des questions de personnels.

Dès la fin de la guerre d'Algérie, quatre décrets en date du 18 juillet 1962 viennent consacrer cette évolution et déposséder officiellement le Premier ministre de la direction de la Défense : celui-ci délègue ses attributions au ministre des Armées qui aura autorité sur les commandements opérationnels et sur les représentants français dans les états-majors interalliés au sein de

l'OTAN. Mais le ministre des Armées lui-même est étroitement subordonné au Conseil de défense, et en fait, à travers ce Conseil au Président de la République qui le préside. Quant aux responsabilités du Premier ministre en matière de coordination interministérielle de la politique de défense (renseignement, recherche...), elles sont confiées à un Secrétariat général de la Défense nationale qui relève en pratique de la Présidence. Le chef de l'État s'est d'ailleurs doté d'un État-major particulier relativement étoffé dont les chefs, souvent, occupent par la suite la fonction de chef d'état-major des Armées.

Ce n'est cependant que par un décret du 14 janvier 1964 que le rôle prééminent du Président de la République en matière de défense sera officiellement reconnu. Ce décret confère au chef de l'État le droit exclusif d'engager les forces nucléaires. Il fit grand bruit à l'époque parce qu'il était incontestablement contraire à la constitution, ce que l'opposition - et en particulier François Mitterrand - ne manquèrent pas de souligner. Il était néanmoins dans la logique de l'évolution des institutions vers un présidentielisme sans cesse renforcée : depuis que, consulté par référendum en octobre 1962, le peuple avait décidé que le Président de la République serait élu au suffrage universel direct, il n'était pas concevable que ce fut quelqu'un d'autre que lui qui eût le pouvoir de mettre en jeu la vie de la nation. D'ailleurs F. Mitterrand s'est bien gardé quand il est parvenu au pouvoir d'abroger ce décret ; et il a conservé le pouvoir nucléaire même en période de cohabitation.

La conséquence de ce pouvoir qu'il conserve d'engager la force nucléaire, c'est que toute la défense relève désormais du Président de la République. En effet, qui peut le plus peut le moins : on ne peut pas refuser à celui qui peut envoyer les fusées des sous-marins nucléaires sur Washington ou Moscou le droit d'envoyer quelques régiments au Gabon, en Bosnie ou au Kosovo. Les militaires d'ailleurs tiennent beaucoup à ce rattachement direct à l'autorité présidentielle dont ils estiment qu'il fait d'eux un corps à part dans la nation.

Il n'empêche que ce système présente de sérieux inconvénients. Et ce sont les inconvénients de ces systèmes qui, aussi bien sous la IVème que sous la Vème République, ont été établis en marge de la Constitution que je voudrais maintenant analyser brièvement.

II - DE GRAVES INCONVÉNIENTS DÉCOULENT DE CET ÉCART ENTRE LES TEXTES ET LA PRATIQUE

Le mode d'organisation de la défense sous la IVème République, qui était fondé sur la répartition des responsabilités entre tous les partis des coalitions ministérielles fut catastrophique. Ces partis en effet - je l'ai dit - ne s'entendaient pas entre eux ; sur tous les problèmes, chacun avait ses solutions propres. Et spécialement sur les problèmes militaires. Concernant, par exemple, la guerre d'Indochine, les démocrates-chrétiens (le MRP) pensaient qu'il fallait anéantir les communistes ; les socialistes estimaient au contraire qu'il convenait de négocier avec eux, mais en position de force. Sur la question algérienne, les Indépendants voulaient conserver l'Algérie française ; le MRP souhaitait négocier avec la rébellion, mais en position de force ; les socialistes déclaraient vouloir ne négocier qu'avec les représentants librement élus de la population, ce qui supposait une pacification préalable. Si la question des buts de la guerre avait été posée en Comité de défense, celui-ci n'aurait pu que constater le désaccord, ce qui eut fait éclater le Gouvernement. Aussi toute l'habileté des présidents du Conseil successifs consistait à ne jamais poser la question des buts de la guerre. Puisque le seul point d'accord des partis était qu'il fallait poursuivre la guerre dans l'immédiat, on la fit, mais sans savoir clairement pourquoi. Or la stratégie n'est que la projection de la politique sur le terrain : si l'on veut être en position de force en vue d'une négociation, il suffit de tenir les villes ; si l'on veut exterminer l'ennemi, il faut s'enfoncer dans les rizières ou dans le bled. Comme les politiques ne savaient pas ce qu'ils voulaient, ils laissèrent le commandement sans directives. En Indochine, cela permit de rejeter les responsabilités de la défaite sur les chefs militaires qui avaient agi sans ordres. En Algérie, cela amena les militaires à choisir entre les stratégies des différents ministres en allant bombarder sans ordres une ville de Tunisie, et finalement à renverser la IVème République, le 13 mai 1958.

Sous la Vème République, il existe une unité du commandement militaire, ce qui en période de concordance de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire, permet au Président de la République de réagir rapidement en cas de menace contre les intérêts français, comme on l'a

vu souvent en Afrique. Mais il n'existe pas d'unité du commandement politique : les affaires militaires sont dissociées, déconnectées de la politique globale du pays et notamment des affaires budgétaires qui relèvent du Premier ministre ; et cela, même en dehors des périodes de cohabitation. Et c'est ce qui explique, par exemple, que la France ait pris un retard considérable dans l'adaptation de son effort militaire aux menaces réelles pesant sur le pays : dans les trois ans qui ont suivi l'effondrement du Bloc de l'Est, tous les pays occidentaux ont sensiblement diminué leurs dépenses militaires et restructurer de fond en comble leurs industries d'armement. Tous sauf la France, parce que la politique budgétaire relève du premier ministre, et que les Premiers ministres Rocard, Cresson, Bérégovoy et Balladur ne pouvaient pas se permettre d'intervenir dans le domaine réservé de François Mitterrand. L'initiative ne pouvait venir que de celui-ci ; et elle ne vint pas.

Naturellement, la situation est encore pire dans la période de cohabitation actuelle. Certes, Lionel Jospin respecte formellement la compétence du président Chirac en matière militaire, et le ministre de la Défense, Alain Richard, de même que celui des Affaires étrangères, Hubert Védrine - qui ont d'ailleurs été choisis d'un commun accord - restent en contact permanent avec l'Elysée. Mais si l'on n'a pas constaté de dysfonctionnement lors de l'intervention au Kosovo en raison de l'entente totale entre le Président et le Premier ministre, il risque de ne pas en aller de même ailleurs. Et l'on n'imagine pas Alain Richard et Hubert Védrine obéir à Jacques Chirac si Lionel Jospin s'y oppose. Et dans ce cas, la politique extérieure et militaire française serait à l'évidence paralysée. Et on doit bien constater qu'en dépit des engagements antérieurement pris par Chirac envers l'armée de maintenir à leur niveau les dépenses militaires, celles-ci ont été sérieusement réduites depuis le début de la cohabitation.

Un mot pour finir sur le rôle du Parlement sous ces deux régimes. Ce rôle est extrêmement effacé, pratiquement nul.

Sous la IV^{ème} République, le Parlement fut neutralisé par les partis de la majorité : les guerres coloniales étaient impopulaires, et les partis qui soutenaient le Gouvernement ne voulaient pas donner au Parti communiste, qui obtenait alors entre 25 et 30 % des voix aux élections, l'occasion de renforcer encore sa popularité en

dénonçant ces conflits lors des débats parlementaires. Comme ces guerres coloniales étaient présentées comme de simples opérations de maintien de l'ordre, il n'était pas nécessaire de consulter le Parlement pour y envoyer des troupes. Les communistes, pour provoquer le débat au sein de l'assemblée devaient déposer des motions de censure ; mais la majorité, maîtresse de l'ordre du jour, renvoyait *sine die* l'examen de ces motions. Même l'entrée de la France dans l'OTAN s'est faite, une fois ratifié le traité de Washington sur l'Organisation atlantique, sans consultation du Parlement par le biais d'accords techniques bilatéraux entre la France et les États-Unis, non soumis à ratification et qui n'ont même pas été publiés. Le seul grand débat sur la défense fut celui, en 1954, sur la ratification du Traité de Paris instituant la Communauté Européenne de Défense, débat qui aboutit d'ailleurs au rejet de ce Traité ; mais ce qui était alors en cause, c'était davantage une construction accélérée de l'Europe qu'une question de défense.

Sous la V^{ème} République, l'habitude de tenir le Parlement à l'écart des problèmes de défense a perduré. Seule la décision de de Gaulle de quitter l'OTAN a donné lieu à un débat parlementaire, à l'occasion du dépôt par les socialistes, en avril 1966, d'une motion de censure qui a d'ailleurs été très largement repoussée puisque les communistes ne pouvaient qu'approuver la décision du Général. Mais d'une manière générale, le Parlement n'est pas appelé à se prononcer sur les interventions extérieures décidées par le chef de l'État. La seule exception, toute relative d'ailleurs, a été pour la guerre du Golfe en janvier 1991, quand M. Rocard, alors Premier ministre, demanda à l'Assemblée nationale l'approbation de la politique de son Gouvernement au Moyen-Orient, politique qui comportait la participation à la guerre contre l'Irak. En revanche, les innombrables interventions militaires françaises en Afrique échappèrent complètement au Parlement. Et même les interventions en Bosnie et au Kosovo ne donnèrent lieu qu'à un simple débat au sein des assemblées, le Gouvernement considérant qu'il appartenait aux opposants éventuels, s'ils souhaitaient un vote, de le provoquer en déposant une motion de censure...

B.C.