

LA CONSTITUTION ET L'INTERVENTION DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES EN CENTRAFRIQUE ET EN IRAK

Olivier GOHIN

*Professeur agrégé de droit public à la Faculté de droit
de l'Université Panthéon-Assas – Paris II
Directeur de l'IPAG de Paris – CEDOCA*

*Directeur du Master 2 Sécurité et défense de l'Université de Paris II
Président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense - AFDS*

La présente communication qui sera brève, vise à compléter celle présentée, lors du premier colloque de Nice, sur le contrôle opéré par le Parlement sur les opérations extérieures, puis, depuis la seconde révision de 2008, sur les interventions des forces armées françaises à l'étranger¹, en prenant en compte, à présent, deux nouvelles opérations, l'une en République centrafricaine et l'autre en Irak. On verra trois points successivement : le cadre (**I**), le fondement (**II**) et la procédure (**III**).

I. Le cadre

La révision opérée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis de soumettre l'intervention des forces armées françaises -entendez des trois armées, mais aussi de la Gendarmerie nationale- à l'étranger, dans la conjonction de quatre idées fortes :

- la V^e République est un régime parlementaire que cette révision aura contribué, d'ailleurs dérationnaliser ;
- un tel régime repose sur la liaison nécessaire entre responsabilité du Gouvernement et dissolution de l'assemblée qui refuse la confiance ou prononce la censure de sorte que la III^e République n'a été un régime parlementaire que de 1875 à 1877 ;
- la Constitution de 1958 prévoit que le Premier ministre est « responsable de la défense nationale », ce qui signifie et ne peut que signifier, en fait majoritaire comme en cohabitation, qu'il l'est devant l'Assemblée nationale, non pas pour lui-même, non pas pour son Gouvernement solidaire, mais pour le Président de la République, en tant que ce dernier est politiquement irresponsable, sauf « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

¹ Gohin O., « Le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures des forces armées françaises », in Vallar Ch. et Latour X. dir., *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Aix, PUAM, 2014, p. 63-78.

- les forces armées françaises, intégralement professionnalisés entre 1996 et 2000, doivent veiller à ne pas se couper de la Nation et en particulier de ses représentants : le Président de la République, bien entendu, mais aussi le Parlement, tout spécialement l'Assemblée nationale, également et, depuis 2002, postérieurement élue au suffrage universel direct.

En somme, l'article 35 nouveau de la Constitution permet au Président de la République auquel la coutume interdit l'accès à la tribune de l'Assemblée ou du Sénat, de rendre compte, devant la représentation nationale, *via* le Premier ministre, de la décision qui a prise – et lui seul, en définitive – d'engager l'armée de terre ou l'armée de l'air ou encore l'aéronavale – ensemble ou séparément, selon les terrains ou les objectifs – dans une intervention à l'étranger. Il est entendu, parce que la V^e République est un régime parlementaire, que la Constitution révisée mentionne, à l'article 35, alinéa 2, la décision du Gouvernement d'intervenir² : personne n'en croit rien, en tout cas en période de fait majoritaire, comme depuis 2002 et donc depuis 2008³.

II. Le fondement

Il faut revenir sur la nécessaire base juridique de toute opération extérieure, conduite par la France au nom de l'État de droit, le précédent du Kosovo étant suffisamment délétère, juridiquement et politiquement, Géorgie et Crimée prises en compte, pour que l'exécutif français ne veuille plus y revenir, Du reste, l'embarquée sur la Syrie, à l'été 2013, l'aura bien démontré, *a contrario* : le Président Hollande s'est alors retrouvé bien seul dans son bras de fer avec le Président Assad qui s'est terminé par une reculade peu glorieuse lorsqu'il aura fini par comprendre -mais un peu tard- qu' il n'aurait pas le soutien nécessaire de la communauté internationale pour approuver une intervention alors risquée et aléatoire, même à distance, voire, à présent, contre-productive au regard de l'objectif récent de la lutte armée contre le soi-disant « État islamique » ou *Daech*, installé aussi en territoire syrien⁴. Pour l'opération *Sangaris* depuis décembre 2013, c'est bien dans la résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité en date du 5 décembre 2013 ; pour l'opération *Chammal* depuis le 19 septembre 2014, c'est à la demande expresse du Gouvernement légal de l'Irak, sur le fondement de l'article 51 de la Charte des

² « 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 ».

³ De même, sans doute, en période de cohabitation dès lors que la coutume protège le Président de la République, en la matière : à ce sujet, Olivier Gohin, « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Droit et Défense*, n° 93/1, juin 1993, p. 4-13 ; *contra*, sur la base d'une lecture textuelle, pour le moins surprenante, de la Constitution CC, n° 2014-432 QPC, 28 nov. 2014, *de Lorgeril*, cons. 9 : « considérant qu'aux termes des articles 5 et 15 de la Constitution, le Président de la République est le chef des armées, il assure, par son arbitrage, la continuité de l'État et il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ; qu'aux termes des articles 20 et 21 de la Constitution, le Gouvernement dispose de la force armée et le Premier ministre est responsable de la défense nationale ; qu'en application de ces dispositions, sans préjudice de celles de l'article 35 de la Constitution, le Gouvernement décide, sous l'autorité du Président de la République, de l'emploi de la force armée ; que l'exercice de mandats électoraux ou fonctions électives par des militaires en activité ne saurait porter atteinte à cette nécessaire libre disposition de la force armée ».

⁴ À défaut de pouvoir recourir à un débat de l'art. 35, al. 2, c'est l'art. 50-1 de la Constitution qui est sollicité, le 4 sept. 2013, à l'occasion d'une session extraordinaire. Mais, après la déclaration du Gouvernement sur la situation en Syrie, le débat sur cette déclaration n'est pas conclu par un vote.

Nations Unies relatif à la légitime défense de tout État agressé.

III. La procédure

On rappelle que, selon un schéma modestement décalqué sur la loi américaine sur les pouvoirs de guerre du 7 novembre 1973⁵, la nouvelle procédure de contrôle mise en place comporte deux étapes :

- la première étape est celle de l'information sur l'intervention donnée par le Gouvernement au Parlement pour préciser les objectifs poursuivis : à l'Assemblée nationale par le Premier ministre ; au Sénat par le Premier ministre ou à défaut, par le n° 2 du Gouvernement, actuellement le ministre des Affaires étrangères et du Développement international.

On fera trois observations complémentaires :

- d'abord, cette information est une justification de la décision d'intervention du Président de la République, mais aussi une explication de cette même décision à destination des médias et de l'opinion publique, par-delà le spectacle convenu des deux hémicycles du Palais-Bourbon et du Palais du Luxembourg, sans que le risque de contestation par l'opposition soit bien grand, en particulier lorsqu'elle est de droite ;
- ensuite, cette information est systématiquement suivie d'un débat de chaque assemblée, celui que la Constitution présente comme une simple faculté, sans que ce débat puisse être suivi d'un vote. Toutefois, le vote est envisageable après dépôt d'une motion de censure par cinquante-huit députés au moins : le Président François Hollande le sait bien puisque tel député de la Corrèze l'avait fait, en mars 2008, bien avant son élection à la tête de l'État et donc des armées, avant aussi avant l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure de l'article 35 ;
- enfin, cette information est donnée « au plus tard trois jours après le début de l'intervention », ce qui n'a pas déjà été le cas, avant octobre 2013, dans l'hypothèse déjà rapportée de l'opération *Serval* au Mali, en janvier 2013 ; Qu'en est-il, à cet égard, de l'opération *Sangaris* en République centrafricaine (RCA) et de l'opération *Chammal* en Irak ? L'information a été donnée, le mardi 10 décembre dans le premier cas, pour une opération engagée le jeudi 5 septembre (RCA) et le mercredi 24 septembre dans le second cas, pour une opération engagée le vendredi 19 septembre (Irak). On notera qu'à nouveau, ce délai maximal de trois jours n'est pas tenu et que c'est sans aucune conséquence juridique ou politique que le délai fût porté, à nouveau à cinq jours, tant pour l'opération *Sangaris*, sur le territoire de la Centrafrique, que pour l'opération *Chammal*, dans l'espace aérien de l'Irak.

⁵ Voir, à ce sujet, Gohin O., « L'article 13 », in « Du nouveau dans la Constitution ? Commentaire article par article du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République », *Les Petites affiches*, n° spéc., 14 mai 2008, p. 44-47.

On est donc ici en présence d'une nouvelle coutume constitutionnelle qui permet d'écarter le texte de l'article 35, alinéa 2 : informer sous trois jours, c'est comme donner deux minutes : cela veut dire que l'information doit être fournie rapidement. Trois plombs ou un siècle, dans le texte constitutionnel, s'il pouvait s'exprimer ainsi, cela aurait voulu dire, *a contrario*, que le Gouvernement avait tout son temps pour informer le Parlement de l'intervention des armées françaises à l'étranger ;

- la seconde étape, c'est l'autorisation de l'intervention donnée par le Parlement au Gouvernement, à sa demande. Il le fait une seule fois – l'Assemblée nationale, d'abord, puis le Sénat, dans la même journée- pour autant, dit le texte, que la durée de l'intervention « excède quatre mois », ce qui ne signifie pas et ce qui n'a pas signifié que cette autorisation soit donnée plusieurs fois, pour un même « étranger » et/ou qu'elle le soit nécessairement à quatre mois et un ou plusieurs jours : l'autorisation est donnée dans un délai compris entre quatre mois au moins et rien au plus et donc avec un délai minimal, mais sans délai maximal, l'alternative au défaut de demande d'autorisation parlementaire, passé quatre mois, étant l'engagement de responsabilité politique du Gouvernement et/ou le cas échéant, du Président de la République.

Dès lors, aux huit cas déjà recensés d'autorisations déjà données avant octobre 2013, entre septembre 2008 (en Afghanistan) et avril 2013 (au Mali) et il faut ajouter, depuis octobre 2013, deux nouvelles autorisations qui, l'une, concerne la Centrafrique, donnée dès le 25 février 2014⁶ et qui, l'autre, concernera l'Irak, sans que l'on puisse plus affirmer que la représentation nationale devra se prononcer après quatre mois, au moins : cela n'a été qu'au bout de deux mois et demi en Centrafricaine, ce qui n'est, à coup sûr, ni la lettre ni l'esprit de l'article 35, alinéa 3 ; même si, en séance publique, ce point n'a pas été contesté juridiquement ou politiquement. Pour autant, on ne saurait dire que cette seule pratique est constitutive d'une coutume en faveur d'un délai plus bref qui augmenterait sensiblement la contrainte sur le pouvoir exécutif et qui donc déstabiliserait gravement le nouveau dispositif en sa faveur, tel qu'il est en place et en œuvre depuis 2008. On sera attentif au moment où l'autorisation sera donnée par la représentation nationale pour poursuivre l'intervention française en Irak⁷ qui entend, quant à elle, se limiter et donc se réduire à de rares frappes aériennes, efficaces sans doute, insuffisantes sûrement.

⁶ Les députés se sont prononcés, le 25 février 2014, en faveur de la prolongation de l'intervention en Centrafrique, par 428 voix pour, 14 contre et 21 abstentions, la plupart des groupes ayant décidé de voter la prolongation. Au Sénat, le vote a été acquis, le même jour, par 328 voix pour, 3 sénateurs ont voté contre et 15 se sont abstenus.

⁷ Finalement, c'est le 13 janvier 2015, soit presque quatre mois après le début de l'intervention des forces françaises en Irak -mais pas quatre mois après, il s'en faut de six jours- qu'en application de l'art. 35, al. 3 de la Constitution, l'Assemblée nationale aura entendu une déclaration du Gouvernement sur l'autorisation de la prolongation de cette intervention, suivie d'un débat, puis d'un vote par scrutin public sur cette déclaration. S'agissant du délai de moins de quatre mois, observé entre, d'une part, le début de l'intervention décidée, non par le Gouvernement, mais par le Président de la République et d'autre part, son approbation par le Parlement, c'est là une entorse supplémentaire à l'art. 35, al. 3, même moins nette et moins grave que dans le cas de l'opération *Sangaris*, en Centrafrique. En l'espèce, les députés se sont prononcés par 448 voix pour, 1 contre et 13 abstentions. Au Sénat, le vote a été acquis, le même jour, par 327 voix pour, les autres sénateurs s'étant abstenus ou n'ayant pas participé au vote.