

La déclaration de guerre et les interventions armées à l'étranger

Points-clés

Le pouvoir du Parlement sur la politique de défense s'est longtemps caractérisé par une relative faiblesse, tant du fait de la lettre de la Constitution de 1958, que de la pratique institutionnelle depuis le Général de Gaulle.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, en accroissant l'information qui lui est due et son contrôle sur les opérations extérieures, a représenté une novation majeure pour le monde des armées.

Dans le même temps, les citoyens semblent de plus en plus concernés par les enjeux de défense, dans un contexte où les menaces ne pèsent plus principalement sur les frontières mais concernent directement leur sécurité.

Contrastant avec la situation dans les autres grandes démocraties, le Parlement français n'a joué, jusqu'à très récemment, qu'un rôle relativement modeste dans la mise en œuvre de la politique de défense.

De nombreux articles de la Constitution soulignent en effet la prédominance de l'exécutif, et en premier lieu celle du Président de la République. Ainsi, le chef de l'État est également « *chef des armées* » et « *préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale* » (article 15). Il est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (article 5). Dans le cas où des menaces graves et immédiates pèseraient sur ces intérêts vitaux, l'article 16 lui confère la faculté de « *prendre les mesures exigées par les circonstances* »⁽¹⁾. Le Gouvernement et le Premier ministre sont également cités, l'article 20 prévoyant que le Gouvernement « *dispose de la force armée* » et l'article 21 désignant le Premier ministre comme « *responsable de la défense nationale* ».

De fait, jusqu'en 2008, le Parlement a été cantonné, selon l'article 35, à la seule autorisation de la déclaration de guerre, disposition dont il n'a jamais été fait usage depuis le début de la V^e République. Pour autant, de nombreux rapports et propositions ont appelé à l'accroissement de la place du Parlement, d'autant que le nombre et le coût des opérations extérieures (OPEX) ont beaucoup augmenté et que leur nature a évolué, passant d'opérations de maintien de la paix à des actions impliquant de plus en plus souvent de véritables actions de combat.

⁽¹⁾ La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a encadré les pouvoirs du président de la République dans la mise en œuvre de cet article.

Cette question a donc été largement abordée par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a suivi a donc complété l'article 35 en instituant une procédure d'information et de contrôle du Parlement sur les OPEX.

En amont, le Gouvernement doit ainsi informer 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, et doit préciser les objectifs poursuivis ; les modalités de cette information restent toutefois à sa discrétion. L'information transmise peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. L'idée motivant cette réforme est qu'une intervention sera d'autant plus légitime que les objectifs politiques seront transparents et le soutien de la représentation nationale affirmée.

En aval, s'agissant de la prolongation des opérations extérieures, le principe retenu est celui d'une autorisation parlementaire lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois. Une fois ce vote acquis, il n'y a plus d'obligation pour le gouvernement de revenir devant le Parlement, quelle que soit la durée de l'opération.

Depuis 2008, l'Assemblée a déjà eu à se prononcer à sept reprises au titre de l'alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution, dont trois fois au cours de la XIII^e législature et quatre fois au cours de la XIV^e :

- le 22 septembre 2008, pour la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan ;
- le 28 janvier 2009, pour la prolongation de cinq interventions : au Tchad, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Liban et au Kosovo ;
- le 12 juillet 2011, pour la prolongation de l'intervention en Libye ;
- le 22 avril 2013, pour la prolongation de l'opération Serval menée au Mali ;
- le 25 février 2014, pour la prolongation de l'intervention en Centrafrique (opération Sangaris) ;
- le 13 janvier 2015, pour la prolongation de l'intervention en Irak (opération Chammal) ;
- le 25 novembre 2015, pour la prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien.

À chaque fois, le Parlement a autorisé la prolongation des opérations.

Le Gouvernement peut également inscrire à l'ordre du jour des assemblées un débat sur les questions de défense au titre de l'article 50-1 de la Constitution. Ce fut notamment le cas, sous la XV^e législature, le 22 février 2022, à propos de l'engagement de la France au Sahel, ou encore le 1^{er} mars 2022, sur la décision de la Russie de faire la guerre à l'Ukraine, et sous la XVI^e législature, le 3 octobre 2022, sur la guerre en Ukraine et ses conséquences pour la France et, le 12 mars 2024, sur l'accord de sécurité franco-ukrainien et la situation en Ukraine, ce dernier ayant été suivi d'un vote.

En outre, la loi de programmation militaire 2019-2025 prévoit, en son article 4, que « *Les opérations extérieures et les missions intérieures en cours font chaque année, au plus tard le 30 juin, l'objet d'une information au Parlement. À ce titre, le Gouvernement communique aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan opérationnel et financier relatif à ces opérations extérieures et missions intérieures.* »

Les opérations extérieures étant souvent liées à des accords de défense, une réflexion s'est également engagée sur l'amélioration de l'information du Parlement en la matière.

En effet, puisqu'ils ne font pas partie des accords internationaux énumérés à l'article 53 de la Constitution, ils n'ont pas *a priori* à être ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi. Toutefois, conformément à un engagement du Président de la République de l'époque, M. Nicolas Sarkozy, la liste des accords de défense en vigueur au 1^{er} janvier 2008 a été publiée dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de la même année. La loi de programmation militaire 2009-2014 a complété le dispositif en prévoyant dans son rapport annexé que le Parlement sera désormais informé de la conclusion et des orientations des accords de défense.

Juillet 2024