



Association Française de Droit Constitutionnel

POUVOIR ET CONTRE-POUVOIRS DANS
LE CADRE DU RECOURS À LA FORCE
ARMÉE SOUS LA CINQUIÈME
RÉPUBLIQUE

Par Thibaud MULIER

Doctorant contractuel à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris 1
Sous la direction du Professeur Michel VERPEAUX

Atelier D : Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs

Proposition de communication dans le cadre du IXème Congrès Français de Droit
constitutionnel

26, 27 et 28 juin 2014

Dans l'époque contemporaine, globalisée, où l'essentiel des valeurs et systèmes juridiques gravitent autour du concept de démocratie, l'État de droit impose aux dirigeants politiques d'être responsables devant le peuple souverain. Conformément aux règles du régime démocratique représentatif, ce dernier élit des représentants qui, directement ou indirectement, par une autorité politique ou juridictionnelle, sont contrôlés.

Cette logique de représentativité est censée se retrouver dans tous les domaines à travers lesquels l'État, en tant qu'institution, intervient. En théorie, aucune exception ne peut être admise, surtout – faudrait-il ajouter –, lorsqu'il s'agit d'activités dites « sensibles », comme la défense nationale¹. Pourtant, l'interprétation de la Constitution de la V^{ème} République, constante en matière militaire depuis 1958, a largement consacré une prédominance du Chef de l'État en ce domaine. Comment alors s'assurer du respect du principe de responsabilité quand le décideur « ultime » de la décision d'engager la force armée, le Président de la République – garant de l'indépendance nationale (art. 5)² et chef des Armées (art. 15) –, est juridiquement irresponsable devant les citoyens qui l'ont élu ? Comment le garantir alors qu'au regard des règles constitutionnelles françaises et de leur interprétation, le Pouvoir exécutif semble disposer d'un quasi-monopole en la matière ?

Le thème de « Pouvoir et contre-pouvoir » est un sujet stimulant sur le plan intellectuel. Depuis l'adoption la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (D.D.H.C.) de 1789³, l'État doit disposer d'autorités constituées suivant la logique de la séparation des pouvoirs que MONTESQUIEU illustre par : seul « [...] *le pouvoir arrête le pouvoir* »⁴.

Dans cette logique, la Constitution du 4 octobre 1958 – norme de référence de cette étude – dispose qu'il revient au Gouvernement de déterminer et conduire la politique de la Nation – où s'incluent politiques de Défense nationale et militaire –, pour laquelle il dispose de la force armée (art. 20) et dont le chef de celui-ci, le Premier ministre, est responsable de la Défense

¹ Bernard CHANTEBOUT définit restrictivement la Défense nationale comme « *l'ensemble des activités qui ont pour objet principal l'accroissement du potentiel militaire de la nation ou de sa capacité de résistance à une action armée contre elle* » in Bernard CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde Guerre mondiale* (thèse), L.G.D.J., 1967, Paris, p. 28.

² Tous les articles présentés de la manière suivante, sans précision sur son origine, sont intégralement ceux de la Constitution française du 4 octobre 1958.

³ Et notamment, son article XVI : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

⁴ « *J'appelle faculté de statuer, le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre.* », MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Livre XI, Chapitre VI, *De la Constitution d'Angleterre*.

nationale (art. 21)⁵. Or, si le Parlement est souvent perçu « *d'abord [comme] l'institution qui vote la loi* »⁶ (art. 34, puis art. 24), bien que son initiative soit largement dominée par le Gouvernement (art. 39), cette responsabilité permet au Parlement de contrôler l'action politique du pouvoir exécutif dans le cadre du recours à la force armée (art. 49 et 50)⁷. Seulement, sous la V^{ème} République, à aucun moment le Parlement n'a mis en œuvre ce mécanisme afin de sanctionner le recours à la force armée décidée par le Pouvoir exécutif⁸.

Par conséquent, existe-t-il un ou des contre-pouvoirs à l'autorité décisionnelle habilitée à décider d'engager financièrement, physiquement et politiquement la Nation, à savoir, décider le recours à la force armée ?

Aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, les théoriciens de la séparation des pouvoirs rattachaient la conduite des relations extérieures⁹ – à savoir la diplomatie et le pouvoir de faire la guerre – à la fonction exécutive¹⁰. Dans l'approche classique, le Parlement, *agora* du débat public, nécessaire pluriel, ne pouvait représenter unitairement la France à l'extérieur de ses frontières. À travers une « tête » de l'Exécutif, la représentativité de la France et l'efficacité de sa politique extérieure étaient mieux garanties. A. de TOCQUEVILLE admettait d'ailleurs qu'elle « [...] *n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la*

⁵ Portant sur le contrôle parlementaire, la présente étude ne peut précisément s'intéresser à la répartition des compétences juridiques entre Président de la République et Gouvernement, notamment le Premier ministre. Voir : Marie-Thérèse VEIL, « La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le président de la République et le Premier ministre », *R.D.P.S.P.*, 1993, pp. 163-195 ; Julien THOMAS, « Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense », in VI^{ème} Congrès français de droit constitutionnel – Congrès de Montpellier, « Atelier I : Les controverses constitutionnelles », *A.F.D.C.*, 9, 10 et 11 juin 2005, pp. 1-16 ; Laurence BURGORGUE-LARSEN, « La Ve République et les crises internationales » in Bertrand MATHIEU (dir.), *1958-2008 – Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz-Sirey, 2008, Paris, pp. 632-639.

⁶ Alain DELCAMP, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs – Le contrôle parlementaire*, n° 134, 2010, p. 109. Ici, il est entendu que le Parlement produit rarement la loi, c'est-à-dire l'élaborer indépendamment des projets de loi et les travailler pour en faire des mesures de politiques publiques.

⁷ Conformément aux principes du régime parlementaire.

⁸ Hormis la défiance de la Chambre des députés envers le Cabinet de J. FERRY à la suite du cuisant échec de l'armée française dans le Golfe du Tonkin, le contraignant à la démission le 30 mars 1885, aucun gouvernement républicain ne fut renversé en raison de ses choix sur la conduite de la guerre. Concernant l'épisode du Tonkin, le réquisitoire de G. CLÉMENCEAU contre le cabinet FERRY et le refus de la Chambre d'adopter un projet de loi tendant à accorder 200 millions de francs de crédits pour l'expédition au Tonkin ont eu raison de la démission dudit cabinet. Voir notamment : J.O.R.F., Chambre des députés, séance du 30 mars 1885, pp. 703-708.

⁹ Il s'agit des « *relations de l'État avec les autres sujets du droit international* », Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, Coll. Droit International, P.U.F., juillet 1992, Paris, p. 11. De plus, « *la conduite des relations extérieures se caractérise principalement par l'exclusivité de la compétence des organes d'État* », *ibidem*, p. 29.

¹⁰ MONTESQUIEU puis MIRABEAU plaidaient contre l'attribution d'une parcelle du pouvoir militaire à l'organe législatif, sans nier la nécessité de son contrôle. Voir à ce titre : Lucien ROCHOUX, *De l'autorité militaire, sa nature, ses rapports avec l'autorité civile* (thèse), Éd. Imprimerie de T. Cadoret, 1896, Bordeaux, p. 94.

démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent »¹¹. Plus encore, J.-J. ROUSSEAU, démocrate s'il en fût, considérerait que ce domaine ne devait pas intéresser les citoyens ; et par extension, en cas de régime représentatif, leurs représentants, tant « *l'exercice extérieur de la Puissance ne convient point au Peuple ; les grandes maximes d'État ne sont pas à sa portée [...]* »¹².

Dès lors, secret et célérité obligent, la politique extérieure est un « *domaine sur lequel le gouvernement reprend la primauté qui appartient d'ordinaire au Parlement* »¹³ dans un régime parlementaire. « *La guerre [devant] être conçue, non comme une chose indépendante, mais comme un instrument politique* »¹⁴, la défense des intérêts supérieurs de la Nation doit être assurée par un organe politique, non par le peuple lui-même. Il « *doit [donc] s'en rapporter là-dessus à ses chefs qui [sont] toujours plus éclairés sur ce point [...]* »¹⁵ écrivait J.-J. ROUSSEAU. Cependant, puisque le contrôle s'oppose à l'action, rien n'empêcherait l'existence de contre-pouvoirs face au « *[...] rôle privilégié conféré en la matière au pouvoir exécutif.* »¹⁶

Tous les États modernes consacrent la prépondérance du pouvoir exécutif et unissent, souvent à travers une seule « tête », le commandement des forces armées : la III^{ème} République¹⁷, la IV^{ème} République¹⁸ et la V^{ème} République (art. 15) font preuve d'une réelle continuité¹⁹, au même titre, par exemple, que les États-Unis d'Amérique²⁰ ou encore la

¹¹ Tome I, Deuxième Partie, Chapitre V, XV. in Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Coll. Œuvres, papiers et correspondances d'Alexis de TOCQUEVILLE, Gallimard, Tome I, 1951, p. 238.

¹² Tome III, Deuxième Partie, Lettre VII « État présent du Gouvernement de Genève, fixé par l'édit de la médiation », in Jean-Jacques ROUSSEAU, « Lettre écrite de la Montagne », *Œuvres complètes de J.-J. ROUSSEAU*, A. Desrez, Tome III, 1928, p. 74.

¹³ Joseph BARTHÉLÉMY, *Précis de droit constitutionnel*, Coll. Petits précis Dalloz, Dalloz, 1938, Paris, p. 392.

¹⁴ Carl von CLAUSEWITZ, *De la guerre*, Coll. GF OP Le Monde, Flammarion, janvier 2010, p. 38.

¹⁵ Tome III, Deuxième Partie, Lettre VII « État présent du Gouvernement de Genève, fixé par l'édit de la médiation », in Jean-Jacques ROUSSEAU, « Lettre écrite de la Montagne », *Œuvres complètes de J.-J. ROUSSEAU*, op. cit., p. 74.

¹⁶ Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, op. cit., p. 29.

¹⁷ Article 3 de la Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs : « *Le Président de la République [...] dispose de la force armée.* »

¹⁸ Article 33 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *Le Président de la République préside, [...] prend le titre de chef des armées.* »

¹⁹ Seule la II^{ème} République semble l'avoir fait puisque l'article 50 de la Constitution du 4 novembre 1848 disposait que le Président de la République « *[...] dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne.* »

²⁰ Article II, Section 2 de la Constitution du 17 septembre 1787 : « *Le Président sera commandant en chef des forces de terre et de mer des États-Unis, ainsi que des milices des différents États lorsqu'elles seront requises pour le service des États-Unis [...]* ».

Grande-Bretagne²¹. En revanche, la République fédérale d'Allemagne fait relativement figure d'exception puisque le ministre fédéral de la défense et le *Bundestag* occupe un rôle prépondérant²². Les sociétés contemporaines vivent ainsi encore dans la tradition de l'État monarchique souverain, laissant en Majesté le chef de l'État sur ce domaine régalien. Comment alors cette prérogative constitutionnelle peut-elle être compatible avec les principes démocratiques, au premier rang duquel figure l'équilibre des pouvoirs ?²³

En toute logique, une autorité, en toute hypothèse politique, voire le peuple directement, devrait pouvoir contrôler cette autorité décisionnelle et puissante. Par conséquent, la notion de « contre-pouvoir » apparaît comme de premier ordre dans cette étude. L'objet de celle-ci n'est pourtant pas de s'intéresser à la notion en elle-même. Il s'agit plutôt d'en proposer une suffisamment générale comme « socle » à la réflexion qui va suivre, précisément afin de l'étayer convenablement. F. HOURQUEBIE, notamment au travers de sa thèse de doctorat²⁴, semble proposer une définition assez large et complète d'une notion souvent utilisée de manière inflationniste. Bien que ce terme ne figure pas dans l'œuvre majeure de MONTESQUIEU, Il rapporte qu'il est constamment référencé. Ainsi, « [...], *trois mots clefs apparaissent dans le vocabulaire conceptuel de Montesquieu : séparation, équilibre, modération. [...] [Ainsi] la notion de contre-pouvoir ne traduit pas autre chose que les interactions réciproques à l'intérieur d'un système concurrentiel.* »²⁵

²¹ « *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 œuvre sans un Act of Parliament. La prérogative royale est exercée en pratique par le Gouvernement et le Premier ministre* », Bastien IRONDELLE, Olivier ROZENBERG, Catherine HOEFFLER, Jean JOANA, Olivier CHOPIN et Christian OLSSON, *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Études de l'I.N.S.E.R.M., n° 22, 2012, p. 85.

²² L'article 65a [Commandement des forces armées] de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 dispose que « *le ministre fédéral de la défense exerce l'autorité et le commandement sur les forces armées* ». Toutefois, l'article 115b dispose que « *la promulgation de l'état de défense emporte transfert au Chancelier fédéral de l'autorité et du commandement sur les forces armées* », seulement, cette promulgation résulte elle-même d'un vote du Bundestag avec l'approbation du Bundesrat (art. 115a de la loi fondamentale allemande).

²³ En effet, dans un État démocratique comme la France, « *l'intégration pleine et entière des forces armées dans une société régie par l'État de droit signifie que les forces armées sont une composante de l'exécutif et du pouvoir. Le contrôle démocratique est [ainsi] justifié par le principe démocratique fondamental de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.* », in Conseil de l'Europe, « Forces armées et services de sécurité : quel contrôle démocratique ? », *Rapport de l'Assemblée parlementaire et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit sur le contrôle démocratique des forces armées*, Coll. « Point de vue – Point de droit », Éd. du Conseil de l'Europe, mars 2009, Strasbourg, p. 156.

²⁴ Il a soutenu sa thèse de doctorat le 20 décembre 2003 qui portait « Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République ».

²⁵ Fabrice HOURQUEBIE, « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : 'l'esprit' de la théorie de Montesquieu », in Gheorghe VRABIE (dir.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique du droit constitutionnel*, Institut european, 2008, Iasi, Roumanie, p. 50.

Par conséquent, d'un point de vue juridique, un « contre-pouvoir » doit disposer d'une double fonction : une fonction de modération, soit de contrôler et – le cas échéant – de sanctionner, il s'agit de la *faculté d'empêcher* ; mêlée à une fonction de légitimité et d'efficacité²⁶, nécessairement liée à la fonction de représentativité.

En France, les rapports entre les autorités constituées que sont le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif n'ont jamais été équilibrés, sans qu'un recentrage du curseur Exécutif-Législatif ne soit réalisé²⁷.

En l'espèce, la Constitution française constitue un support de réflexion essentiel car si la guerre est prohibée à la fois par le droit international (art. 2, §4, de la Charte de l'O.N.U.) et par le droit interne (al. 14 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946), celle-ci ne semble pas nier son éventualité (art. 5, 15, 16, 20, 21, 34, 35, 36 et 53). Or, en observant que les interventions armées françaises sont nombreuses depuis 1958, il s'avère pertinent de s'interroger sur les mécanismes constitutionnels de pouvoir et contre-pouvoir en matière militaire.

De manière plus générale, la question d'un tel travail pourrait ainsi porter sur la question de savoir comment le droit constitutionnel français saisit la question du recours à la force armée. De quelle(s) manière(s) organise-t-il ce processus décisionnel, et contrôle-t-il les acteurs qui y contribuent, des décideurs aux autorités influentes ? Fondamentalement, les notions de contrôle²⁸, d'influence et de contrainte sont primordiales. Pour être valable, l'étude doit donc nécessairement s'articuler autour de trois échelles.

En premier lieu, une étude des règles constitutionnelles organisant les rapports entre les autorités constituées – **l'échelle intraétatique** en somme –, qui s'interroge sur la répartition des compétences entre l'autorité décidant du recours à la force et celle capable de la contrôler.

²⁶ *Ibidem*, pp. 51-53.

²⁷ « *La guerre a ses nécessités qu'il faut connaître et respecter si l'on veut discuter utilement de ses lois* » Paul BOIDIN, *Les lois de la guerre et les deux Conférences de La Haye (1899-1907)*, Éd. A. Pédone, 1908, p. 5.

²⁸ De l'ancien français *contreroouille* (« registre tenu en double pour la vérification d'un autre »), ce terme désigne la confrontation de deux listes, confrontation visant à s'assurer que la liste examinée est conforme à la liste de référence. M. MERLE en propose une définition assez générale : le contrôle se définit comme « *l'opération par laquelle une autorité exerce un droit de regard plus ou moins étendu sur les activités d'autres autorités inférieures ou d'agents juridiques subordonnés* », in Marcel MERLE, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des États membres », *A.F.D.I.*, Vol. 5, 1959, pp. 411-412.

En second lieu, une étude des règles et rapports organisant les rapports entre le Pouvoir et des entités extérieures aux autorités constituées est déterminante pour appréhender le sujet au niveau macros. Cette strate se divise en deux échelles. D'une part, **l'échelle paraétatique** s'intéresse notamment au personnel militaire proche du Pouvoir et l'influence que peut jouer l'industrie de défense en la matière. Il est essentiellement question du « complexe militaro-industriel »²⁹. Quels sont leurs rapports avec le Pouvoir ; sont-ils hiérarchiques ou d'influence ; le Droit les organise-t-il et à quel niveau ?

D'autre part, **l'échelle supraétatique** doit être envisagée, puisqu'au sein de la communauté internationale, l'État français détient une place prépondérante en matière militaire en tant que membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations-Unies (C.S.N.U.). Surtout, cette échelle rappelle toute l'ambivalence de la Constitution de 1958 : faut-il adopter une lecture parlementariste ou plutôt présidentialisante du texte lorsqu'une intervention armée fait débat ? Plus largement, quelles interactions y-a-t-il entre dispositions constitutionnelles internes et droit international, notamment quant à la conciliation entre engagements internationaux (alinéas 14 et 15 du Préambule de la Constitution de 1946 et Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies), et principe de souveraineté française, censé l'autoriser à recourir à son outil de défense seulement lorsque l'autorité habilitée en prend la décision ? En effet, les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies ont-elles une valeur juridique contraignante envers la République française ?

Dans cette perspective, la question est de savoir **si, dans le cadre du recours à la force armée, les rapports qu'entretient le Pouvoir avec d'autres autorités ou entités – nationale comme internationale – sont-ils des rapports de soumission hiérarchique ou d'indépendance vis-à-vis de l'autorité exécutive, ou des rapports de « pouvoir et contre-pouvoirs » ?**

Concernant la relation entre l'Exécutif et le Parlement dans le cadre du recours à la force armée, il apparaît sous la V^{ème} République que celle-ci est déséquilibrée et démontre une relative absence de contre-pouvoir parlementaire (I).

²⁹ Il s'agit de l'ensemble constitué par les industriels de l'armement, les forces armées et les décideurs publics, ainsi que le jeu de *lobbying* entre ces trois pôles destiné à influencer les choix publics. Cette expression a été popularisée le 17 janvier 1961 par D. EISENHOWER, lors de son discours de fin de mandat à la présidence des États-Unis d'Amérique.

Face à ce constat, la recherche d'un équilibre entre les pouvoirs conduit à envisager d'autres contre-pouvoirs, en dehors des autorités prévues par la Constitution de 1958. Mais là encore, l'étude révèle l'impossibilité de qualifier une autorité ou une entité de « contre-pouvoir » (II).

I. Une relation Exécutif-Parlement déséquilibrée : la quasi-absence de contre-pouvoir parlementaire

En 2008, le Premier ministre F. FILLON rappelait que « *tout au long de la V^{ème} République, et contrairement à ce qu'on laisse entendre, le Parlement a été régulièrement informé des opérations militaires* »³⁰. Par l'intermédiaire de ses missions d'information, de ses commissions permanentes ou encore des débats en Chambres, désormais par l'article 35, alinéa deux et trois, de la Constitution, le Parlement est effectivement informé, mais sa faculté d'empêcher reste marginale. Ainsi, du point de vue de la répartition des compétences, le Pouvoir de recourir à la force armée fait incontestablement l'objet d'une mainmise de l'Exécutif (A). De fait, à *semblable* légitimité démocratique, il est en droit de s'interroger sur le contrepoids que peut ou doit assumer le Parlement (B).

A. La mainmise du pouvoir exécutif : une dyarchie complémentaire

Au soutien du texte constitutionnel, la pratique institutionnelle a permis au Président de la République de dominer le processus décisionnel au sein de la dyarchie exécutive (1). Malgré tout, cela n'empêche pas le Gouvernement, et notamment le Premier ministre, d'être un rouage essentiel à la chaîne de décision, sans toutefois assumer le rôle de contre-pouvoir (2).

1. La domination du Président de la République en matière de recours à la force armée

À lui seul, l'article 15 de la Constitution illustre ce monopole : « *le Président de la République est le chef des armées. Il préside les Conseils et Comités supérieurs de la Défense*

³⁰ J.O.R.F., A.N., 2ème séance du 1er avril 2008, n° 18, p. 1053.

nationale »³¹. Sous les précédentes Républiques, cette disposition existait mais n'était qu'une « *simple clause de style* »³², « *une dénomination purement honorifique* »³³. Désormais, le Président de la République ne prend plus le titre de chef des armées³⁴ : il le devient sur le plan effectif. Seulement, par quel effet le titre de « chef des Armées » n'est-il plus symbolique ?

Une première réponse, nécessaire mais insatisfaisante sur la plan juridique, répond à une dimension historique et charismatique : le passé et la stature militaire du général C. de GAULLE, ainsi que la logique nouvelle du régime de la V^{ème} République³⁵, ont sans doute eu un impact sur l'exercice de la fonction de chef des Armées.

De plus, marquant la primauté du pouvoir civil sur le pouvoir militaire³⁶, cet article 15 illustre, selon une partie de la doctrine juridique, la prééminence du chef de l'État en matière militaire, dans la suite logique de sa mission de « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords et des traités* » (art. 5)³⁷. Autrement dit, l'article 15 donnerait au Président de la République les moyens concrets pour assumer cette mission. En effet, à la lecture combinée des articles 5 et 15 de la Constitution, le chef de l'État serait habilité à « *la direction effective – et pas seulement symbolique – de la Défense nationale* »³⁸, *a fortiori* du choix de recourir à la force armée et de conduire ce processus. Surtout, il s'insérerait au sommet de la « chaîne de commandement »³⁹, puisqu'il ne peut y avoir qu'un seul chef des armées, « *question de crédibilité politique et militaire* »⁴⁰.

³¹ Soumise au pouvoir civil, l'Armée française dispose d'un Chef clairement identifié, dont le rôle a été continuellement assuré par les Présidents de la République successifs. L'analyse de S. COHEN est éclairante sur ce point, notamment sous la période mitterrandienne où il déclare : « *C'est sans doute la guerre du Golfe qui aura fourni la meilleure illustration de la suprématie politique.* », in Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, op. cit., p. 126. Ainsi, l'équilibre qu'ils instaurent tranche avec les aléas et « crises » qui animent la vie politique gouvernementale et celle des hémicycles.

³² Raphaël HABAS-LEBEL, « La Ve République et la guerre », *Pouvoirs - La France en guerre*, P.U.F., n° 58, septembre 1991, p. 9.

³³ Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Librairie du recueil Sirey, 1949, p. 516.

³⁴ Article 33 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *Le président de la République préside, avec les mêmes attributions, le Conseil supérieur et le Comité de la défense nationale et prend le titre de chef des armées.* ».

³⁵ Michel DEBRÉ exprimera le mieux les prérogatives considérables qu'entendait lui donner cet article 15 : « [le Président de la République] *est, dans notre France où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national* », Michel DEBRÉ, « L'exercice du pouvoir », *Discours de Michel Debré, garde des Sceaux, devant le Conseil d'État le 27 août 1958*, consultable sur le site officiel de l'Assemblée nationale.

³⁶ L'article 15 de la Constitution s'inspire directement de la tradition démocratique occidentale du principe romain *cedant arma togae* (l'arme cède à la toge), François FRISON-ROCHE, « Article 15 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT (dir.), *La Constitution de la République française*, 3e édition, Economica, décembre 2008, Paris, p. 504.

³⁷ Raoul GIRARDET, *Problèmes militaires et stratégiques contemporains*, Dalloz, 1989, Paris, p. 175.

³⁸ Raphaël HABAS-LEBEL, « La Ve République et la guerre », op. cit., p. 9.

³⁹ Voir en ce sens l'analyse complète de S. COHEN, in Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Fayard, janvier 1994, 276 pages.

⁴⁰ François FRISON-ROCHE, « Article 15 », op. cit., p. 510.

Au regard de l'histoire de la V^{ème} République, force est de constater que cette analyse est conforme à la pratique constitutionnelle de chacun des Présidents successifs⁴¹. En véritable « chef de guerre »⁴², la guerre du Golfe (1990-1991) a par exemple été symptomatique. Le Président disposait d'un « [...] *pouvoir sans partage [...], décidant des orientations diplomatiques et militaires, dirigeant les séances de travail au sommet, arbitrant les débats entre les hauts responsables* »⁴³. Sauf à vouloir en limiter sa portée, ce serait une « *erreur d'appréciation* »⁴⁴ que de nier la prééminence du Président dans le recours à la force armée. Cependant, il convient de ne pas tirer de conclusions hâtives sur cette prééminence⁴⁵, tant la Constitution n'est pas dépourvue d'ambiguïtés quant à la répartition des compétences dans le domaine du recours à la force armée au sein de la dyarchie exécutive.

À ce titre, la distinction entre droit et interprétation est une variable fondamentale à prendre en compte dans la présente réflexion. À l'origine, le droit n'accordait pas une prépondérance aussi importante au chef au Président de la République ; ce qui, bon an, mal an, impacte sur la capacité du Parlement à pouvoir exercer un contrôle de son action dans ce domaine.

2. La place du Premier ministre dans le processus décisionnel : la question d'un possible contre-pouvoir

Sur le plan juridique, la Constitution n'indique pas que le seul chef des Armées ait habilitation à disposer de prérogatives en la matière. Au contraire, c'est elle-même qui habilite le Gouvernement à disposer de la force armée (art. 20). En conséquence, chacun dispose d'un rôle⁴⁶ : ni l'un, ni l'autre, n'est disqualifié ou n'est écarté. Tous deux tiennent un « [une place] *considérable en cette matière éminemment complexe.* »⁴⁷

⁴¹ Pour une analyse présidence, voir : Pascal PASCALLON (dir.), *La Vème République, 1958-2008 : 50 ans de politique de Défense*, Coll. Défense, L'Harmattan, septembre 2008, 278 pages.

⁴² Il faut en convenir, le terme est avant tout médiatique. En témoigne la dernière intervention armée en date où le Président François HOLLANDE a été qualifié de chef de guerre au Mali, Arnaud LEPARMENTIER, « Le chef de guerre et le prof d'allemand », *Le Monde*, 16 janvier 2013.

⁴³ Samy COHEN, « Le Président chef des armées », *Pouvoirs - La France en guerre*, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁴ François FRISON-ROCHE, « Article 15 », *op. cit.*, p. 510.

⁴⁵ Et notamment l'article 5 qui n'est là que pour donner sens et unité à toutes les dispositions constitutionnelles concernant le Chef de l'Etat qui le consacre essentiellement comme un arbitre, Philippe ARDANT, « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs - Le Président*, n° 41, mai 1987, p. 49.

⁴⁶ Il convient de souscrire à de telles paroles : « *non, le Président n'est pas à la source de toute compétence, il n'est pas le maître de la délimitation de sa propre compétence et de celle des autres par rapport à la sienne* », Charles ZORGBIBE, *Le chef de l'Etat en question : scénarios de cohabitation ou de séparation*, Atlas-Economica, 1986, p. 47.

⁴⁷ François FRISON-ROCHE, « Article 15 », *op. cit.*, p. 514.

Partant, la réponse à l'interrogation précédente relative à l'article 15 de la Constitution se trouve ici complétée. L'ordonnance du 7 janvier 1959 n'avait pas tranché sur le fait de savoir qui, au sein de la dyarchie exécutive, était habilité à diriger les opérations militaires. En témoigne son article 9 confiant au chef du Gouvernement « *la direction générale et la direction militaire de la défense. À ce titre, [...] il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations [militaires]* ». Pourtant, cette même ordonnance disposait notamment de deux organismes déterminants dans la conduite d'un conflit armé, le Comité puis Conseil de défense⁴⁸ et le Comité puis Conseil de défense restreint⁴⁹, tous présidés par le Président de la République. Sans doute, cette prescription pouvait être interprétée comme revenant au chef de l'État la responsabilité du recours à la force, empêchant la réalisation d'un contrôle parlementaire. Néanmoins, le Premier ministre pouvant le remplacer sans contrainte juridique (art. 21), il semble que sur la base des articles 15 et 20 de la Constitution, ladite ordonnance cherchait à instaurer une complémentarité des deux fonctions ; si ce n'est même une primauté au chef du Gouvernement.

Finalement, la voie décrétole allait instaurer une hiérarchie entre eux, contribuant à déterminer si un contrôle parlementaire était envisageable. Le premier article du décret du 18 juillet 1962⁵⁰ disposait que « [...] *les Conseils ou Comités de défense, réunis et présidés par le Président de la République, assurent la direction d'ensemble de la défense nationale et, le cas échéant, la conduite de la guerre.* [...] » (l'auteur souligne). Bien que contesté par certains parlementaires⁵¹, il était difficile d'affirmer plus clairement la prééminence présidentielle. Et sans censure de leur part, l'action de l'Exécutif se voyait confortée. Néanmoins, le Premier ministre, dans son rôle de coordonnateur, n'était pas écarté, comme en témoigne l'article 2 dudit décret qui l'habilite à assurer « *la mise en œuvre de ces décisions et dispose à cette fin du S.G.D.S.N.* ». En somme, le chef de l'État déciderait et conduirait, le

⁴⁸ Selon l'article R. 1122-1 du Code de la Défense : « Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités » (l'auteur souligne).

⁴⁹ Régi par l'article R. 1122-3 du Code de la Défense, le Conseil de défense restreint est un organe interministériel français qui se réunit sous la présidence du chef de l'Etat à l'occasion de crises et prend les décisions en matière de direction militaire de la défense. Il constitue la formation restreinte du conseil de défense et de sécurité nationale.

⁵⁰ Décret n° 62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale.

⁵¹ Le député François MITTERAND avait dénoncé que, par rapport à l'article 9 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, ce décret de 1962 fait que « *la conduite de la guerre passe ainsi des attributions du Premier ministre à celles des conseils ou comités présidés par le chef de l'État* », J.O.R.F., A.N., séance du 24 avril 1964, n° 25, p. 945.

Premier ministre exécuterait et assurerait le suivi des opérations, en disposant de l'administration (art. 20).

De cette lecture pourtant, une « incohérence » figure au visa dudit décret. Ce dernier fait mention particulière des articles 13, 14 et 21 de la Constitution⁵². Les deux normes de référence (art. 5 et 15), ont pu permettre d'affirmer que le Président dirige les hostilités, n'y figurent pas. Ainsi, sans référence à l'article 15 de la Constitution⁵³, ce décret ne semblait pas assurer la primauté du Président de la République. Le Premier ministre ne la contestant pas, bien qu'il puisse demander au Conseil d'État de trancher⁵⁴ sur la compétence de principe au sein de la dyarchie, cette logique empêchait un contrôle parlementaire sur un chef de l'État irresponsable et par conséquent, l'équilibre du triptyque « pouvoir-légitimité-responsabilité ».

D'autant plus que les décrets successifs⁵⁵ vont confirmer cette tendance, notamment celui du 28 juillet 1975⁵⁶. En effet, il établissait une hiérarchie politique claire de la conduite des hostilités entre les différents membres de l'Exécutif en disposant que : « *conformément à la Constitution et à la loi, les armées relèvent : 1° Du Président de la République, chef des armées, garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ; 2° Du Premier ministre, responsable de la défense nationale ; [...]* ». Retranché dans son premier chapitre « Hiérarchie et commandements – Les autorités gouvernementales », il apparaissait que le chef des armées était celui dirigeant un conflit armé. Ainsi, la responsabilité juridique est assumée par le Premier ministre et son gouvernement devant les parlementaires (art. 21, 49 et 50). Le Président, lui, se rendant responsable politiquement devant le peuple français⁵⁷. Même s'il n'a pas été retranscrit dans le Code de la Défense lors de son abrogation en 2005, ce dernier semble définitivement avoir clarifié leur responsabilité, et donc le contrôle

⁵² J.O.R.F., 19 juillet 1962, p. 7115.

⁵³ Comme le soutient à tort M.-T. VEIL, in Marie-Thérèse VEIL, « La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre », *R.D.P.S.P.*, 1993, p. 165.

⁵⁴ Notamment compétent pour produire un avis sur les projets de décret, *ibidem*, p. 168.

⁵⁵ L'article 2 du décret n° 73-235 du 1 mars 1973 relatif à la défense opérationnelle du territoire dénotait déjà une soumission du Premier ministre qui ne ferait qu'appliquer les directives tranchées par le Chef de l'Etat. Il sera repris à l'article R. 1422-1 du Code de la Défense, cité plus bas.

⁵⁶ Décret n° 75-675 du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale dans les armées.

⁵⁷ Bien qu'irresponsable sur le plan constitutionnel, chacun des Présidents de la République s'est considéré comme responsable devant le peuple français. Le Président MITTERRAND l'avait parfaitement illustré à l'occasion de sa campagne de réélection en 1988 : « *l'intérêt de la démocratie, comme l'intérêt de la France, est que le Président élit au suffrage universel soit à la fois responsable et arbitre. Responsable de la route à suivre par la Nation quand sa sécurité et sa place dans le monde sont en jeu, responsable des grandes orientations de la politique extérieure et de la défense du pays. [...]. Elu de nouveau à la magistrature suprême, c'est dans ce sens que je l'interpréterai. Mais le Président de la République, gardien des institutions, assure aussi, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat. Chef des Armées, il est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Il veille enfin au respect des traités. Voilà pour l'essentiel.* », François MITTERRAND, *Lettre à tous les Français*, p. 4.

parlementaire pouvant en découler. Chacun des articles R. 1122-1 à 1122-5 dudit Code rappellent en effet que le chef des armées préside les organes collégiaux relatifs à la Défense (art. 15). Le Premier ministre lui, est chargé de mettre en œuvre avec son Gouvernement les décisions prises dans ces conseils, notamment en application de l'article L. 1111-3 du Code de la Défense (art. D. 1131-1 du même Code). Or, en matière de conduite des hostilités, cet article dispose clairement à ses alinéas trois et quatre que : « [...] *les décisions en matière de direction militaire de la défense sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale restreint* [al. 3]. *Les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'approbation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des forces* [al. 4] »⁵⁸.

En conséquence, en participant à ces Conseils⁵⁹, le Premier ministre contribue également aux décisions de recours à la force armée. Bien évidemment, on pourrait croire que, ne disposant d'aucune faculté d'empêcher juridiquement le Président de la République, il apparaît difficile pour le Premier ministre de s'inscrire comme un contre-pouvoir à celui-ci. Ce serait faire fi d'une disposition fondamentale de la Constitution : l'article 19. En effet, toutes les décisions prises à l'occasion de ces Conseils étant mises en œuvre par voie réglementaire, l'exigence du contreseing ministériel lui permet d'en endosser la responsabilité juridique devant la représentation nationale ; décisions en pratique⁶⁰ arbitrées par le chef de l'État lui-même⁶¹.

D'un point de vue théorique, le chef du Gouvernement jouit donc d'une réelle influence en ce sens qu'en refusant de contresigner, il invaliderait toutes les décisions prises par le Président de la République. Au point, peut-être, de dire que le Premier ministre disposerait d'une capacité de contre-pouvoir, à forte dimension politique. En pratique toutefois, les avis entre chef de l'État et chef de Gouvernement ont semble-t-il convergé. Cependant, au même titre que la pratique constitutionnelle n'est pas immuable, cette convergence n'est pas éternelle et le Premier ministre pourrait, à l'avenir, assumer la fonction de « contre-pouvoir » grâce à sa prérogative de contreseing, en empêchant le Président de la République.

⁵⁸ L'alinéa suivant ajoute que : « *les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'approbation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des forces* ».

⁵⁹ Articles R. 1122-2 et R. 1122-4 du Code de la Défense.

⁶⁰ Guy CARCASSONNE, « Cellules de crises », *Pouvoirs – La France en guerre*, op. cit., p. 45.

⁶¹ Par exemple, il convient de rappeler le constat unanime de la doctrine selon lequel, d'une part, à l'occasion de la Guerre du Golfe, ce fut « [...] *naturellement au chef de l'Etat qu'est revenue la charge de décider et d'agir* », Guy CARCASSONNE, « Cellules de crises », op. cit., p. 44. D'autre part, cette guerre a souligné « [...] *l'exceptionnelle concentration des pouvoirs de direction de guerre au profit du Président de la République* », Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, op. cit., p. 253.

Une tentative de « *clarification* » avait été envisagée par le Comité BALLADUR, qui avait réfléchi à « *une actualisation [...] des articles 20 et 21 de la Constitution* »⁶², provoquant, *ipso facto*, celles de l'article 5 de la Constitution. Ainsi proposait-il de conférer au sein de cet article un dernier alinéa selon lequel le Président de la République « [...] *défini la politique de la Nation* ». L'article 20 de la Constitution aurait désormais – et seulement – prévu que « *le gouvernement conduit la politique de la Nation* », celui-ci disposant « *à cet effet de l'administration et de la force armée.* »⁶³ Par voie de conséquence, l'article 21 aurait été à son tour modifié. La pratique des institutions de la V^{ème} République n'impliquant pas une lecture parlementariste de celles-ci, « *la responsabilité du Président de la République, chef des armées, est plus éminente que les textes ne le prévoient et le partage des rôles entre le chef de l'État et le Premier ministre demeure flou, même en période de cohabitation, la pratique ayant montré qu'en une telle occurrence, ni le Président de la République ni le Premier ministre ne pouvaient exercer pleinement la responsabilité que leur confère le texte de la Constitution.* »⁶⁴ Ainsi, le Comité avança l'idée – sans succès – que le premier alinéa de l'article 21 de la Constitution soit remplacé par un nouveau : le Premier ministre « [...] *met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de Défense nationale.* »

Si cette proposition avait été retenue, cette novation aurait sans nul doute susciter d'importantes interrogations au sein de la doctrine juridique : le monisme du régime politique français est-il toujours respecté ? Y-aurait-il une conséquence sur la prérogative de contreseing en la matière ? Faut-il vraiment inscrire dans le marbre constitutionnel une pratique bien ancrée au sommet de l'État, mais qui n'est pas immuable ? Comment envisager, contourner voire empêcher un blocage des institutions dans l'hypothèse d'une cohabitation ? À l'inverse, cette hiérarchisation n'aurait-elle pas permis au Premier ministre de s'installer comme un contre-pouvoir, en lui consacrant une prérogative d'empêcher ?

En tout état de cause, ces articles de la Constitution ayant été maintenus comme tel, le recours à l'outil militaire n'est donc en rien réservée au seul chef des armées puisqu'elle est partagée au sein de l'Exécutif et ce, même si le Premier ministre apparaît en retrait du processus

⁶² Édouard BALLADUR (pdt.), « Une Ve République plus démocratique », *Rapport du comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, La Documentation française, 2007, Paris, p. 12.

⁶³ L'auteur souligne.

⁶⁴ Édouard BALLADUR (pdt.), « Une Ve République plus démocratique », *Rapport du comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, *op. cit.*, p. 12.

décisionnel. Ainsi, la mainmise présidentielle sur les affaires militaires provient surtout de la pratique suivie⁶⁵ – le Président jouant à la fois le rôle d'*arbitre* et de *capitaine* – sans empêcher la logique du régime parlementaire français⁶⁶. En effet, le chef du Gouvernement reste responsable devant le Parlement : faut-il dès lors souhaiter un changement d'une « *pratique consensuelle* »⁶⁷, reconnue et acceptée ? En prenant en considération le mécanisme du contreseing, la réponse pourrait s'avérer négative. Le Premier ministre, en accord avec sa majorité, prend la décision, si la nécessité l'exige, de s'opposer au Président. Si le chef du Gouvernement n'y parvenait pas, le Parlement pourrait engager un contrôle-sanction parlementaire (art. 49, al. 2)⁶⁸, malgré le risque d'une dissolution (art. 12). Le problème se situe donc sur l'irresponsabilité présidentielle et sa faculté de menace – par la dissolution – sur les membres de l'Assemblée nationale.

De plus, la légitimité démocratique du Premier ministre étant moins directe que celle du chef de l'État élu au suffrage universel direct, le doute est permis quant à l'hypothèse d'une effectivité du contre-pouvoir primo-ministériel. Au point de s'interroger, d'ailleurs, sur l'existence d'une primauté coutumière du Président de la République en matière de Défense nationale⁶⁹. Bien qu'il reste un rouage indispensable à la chaîne décisionnelle, au sein de la

⁶⁵ Simon COHEN, « Le contrôle parlementaire de la politique de Défense », *R.D.P.S.P.*, 1977, p. 390.

⁶⁶ Il est néanmoins associé, aussi bien par les textes que la pratique, comme le souligne G. CARCASSONNE, in Guy CARCASSONNE, « Cellules de crises », *op. cit.*, pp. 42-43.

⁶⁷ François FRISON-ROCHE, « Article 15 », *op. cit.*, p. 522.

⁶⁸ Il s'agit du classique contrôle avec sanction, dit « contrôle-sanction » pour des raisons de convenances. En France, il s'agit classiquement pour les députés d'adopter une motion de censure (art. 49, al. 2) qui, mettant en jeu la responsabilité juridique du Gouvernement, conduira à sa démission (art. 50) si les votes favorables à celle-ci dépasse la majorité des membres de l'Assemblée nationale. Ce type de contrôle rejoint la réflexion de P. AVRIL selon laquelle « *constitutionnellement, [la vérification] est à la fois la condition et la sanction de la responsabilité gouvernementale ; elle englobe les deux sens que donne le Littré au mot contrôle : examen, censure. Ces deux sens dessinent un schéma logique où l'activité (l'examen) a pour effet la sanction (la censure) [...].* » ; in Pierre AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », in « Autour de la notion de Constitution », *Jus Politicum – Revue de droit politique*, n° 3, 2009, p. 2.

⁶⁹ Sans soutenir cette thèse, la Professeure A.-M. Le POURHIET présente la possibilité de coutume constitutionnelle (voir à ce titre, Anne-Marie Le POURHIET, *Droit constitutionnel*, Economica, 5^{ème} édition, septembre 2013, Paris, pp. 59-65). En prenant en compte ses développements, il apparaît que les lacunes constatées dans les dispositions constitutionnelles peuvent être complétées par la pratique politique. À force de se répéter, cette pratique entraînerait alors la modification de la Constitution. Également, la coutume pourrait servir de technique d'interprétation de certaines dispositions, notamment des articles 5, 15, 20 et 21 de la Constitution, qui prêtent à controverse. Ainsi, dans sa dimension complémentaire et interprétative, la coutume constitutionnelle pourrait participer à l'explication d'une primauté présidentielle en matière de Défense nationale. En effet, il pourrait être soutenu que le Président de la République s'est attribué un « domaine réservé » – totalement inexistant sur le plan juridique –, hors période de cohabitation, sous l'impulsion de C. de GAULLE souhaitant faire de la France une puissance internationale. Cela aurait été permis par une coutume constitutionnelle et ce, malgré le fait que la République française soit actuellement un régime parlementaire. Il convient alors de rappeler, au soutien du Professeure A.-M. Le POURHIET, que « [...] *la doctrine dite du 'domaine réservé' présidentiel, bâtie sur le cumul de l'article 5 et des articles 14, 15 et 52, en ignorant*

dyarchie exécutive, cela s'avère insuffisant. La fonction de contre-pouvoir ne semble pas effective, bien qu'elle puisse être juridiquement consacrée (art. 19).

Face à cette domination du pouvoir exécutif, et l'absence d'équilibre du triptyque *responsabilité-pouvoir-légitimité*⁷⁰, l'autorité parlementaire est censée apparaître, par son contrôle sur l'activité gouvernementale, comme la véritable détentrice de la fonction de contre-pouvoir.

B. La question du contre-pouvoir parlementaire : l'effectivité relative du contrôle parlementaire

Conformément à la tradition républicaine, la Constitution de 1958 consacre toujours l'idée révolutionnaire selon laquelle la guerre doit résulter d'un jugement collectif. Tel est l'esprit qui se dégage de la combinaison des articles 15, 20, 21 et 35 de la Constitution.

Seulement sur le plan politique, la guerre ne se déclare plus. Quelle pertinence accorder alors à l'article 35, alinéa Premier, de la Constitution si « *le Parlement n'a plus rien à autoriser* »⁷¹ ? (1). D'autant plus qu'E. ZOLLER remarquait qu'« *à la différence du déclenchement de la guerre qui, par l'effet de l'article 35 de la Constitution, fait l'objet d'une disposition constitutionnelle précise au profit du Parlement, celui-ci n'a aucun droit spécifique sur le déroulement des opérations militaires* »⁷², et ce, jusqu'à la réforme

délibérément les articles 19, 20 et 21 est artificielle et juridiquement incorrecte. » Le débat sur la coutume constitutionnelle reste ouvert ; *ibidem*, pp. 377-378.

À l'inverse, une partie de la doctrine réfute l'idée de coutume constitutionnelle. La Professeure M.-A. COHENDET explique l'inexistence celle-ci, qui serait, selon elle, « [...] *la négation du droit.* ». En effet, la V^{ème} République est un régime politique parlementaire où les dispositions constitutionnelles habilent le Premier ministre en matière de Défense nationale, parce qu'il en est responsable (art. 21). Cependant, le système politique de la V^{ème} République, qui intègre la pratique institutionnelle et l'interprétation par le système de variables déterminantes, accorde une prépondérance au Président de la République en matière de recours à la force armée. Autrement dit, ces variables déterminantes, comme les *habitus*, expliquent cette interprétation *contra-legem* des règles constitutionnelles. Pour une explication claire et synthétique du système de variables déterminantes, voir Marie-Anne COHENDET, « *Cohabitation et Constitution* », *Pouvoirs – La Cohabitation*, n° 91, novembre 1999, pp. 33-57 ; et notamment pp. 37-38 sur la critique des notions de coutume, tradition, *etc.*, constitutionnelles.

⁷⁰ Le Président de la République dispose de la plus forte légitimité démocratique, le suffrage universel direct, et des plus importants pouvoirs en la matière, en restant toutefois irresponsable. À l'inverse, le Premier ministre et son gouvernement disposent d'une importante responsabilité mais paradoxalement d'une moins forte légitimité et de faibles pouvoirs par rapport au chef de l'État.

⁷¹ Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, *op. cit.*, p. 242. Il faut rappeler que cet alinéa dispose que « *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.* »

⁷² *Ibidem*, p. 251.

constitutionnelle de 2008 (2). La question d'un contre-pouvoir parlementaire reste donc posée.

1. L'impossible contre-pouvoir parlementaire face à la prise de décision du recours à la force armée

En premier lieu, il convient de s'intéresser au schéma théorique de l'article 35 de la Constitution présenté par E. ZOLLER, permettant un contrôle-autorisation parlementaire (art. 35, al. 1^{er})⁷³. Il reprend en effet la tradition républicaine selon laquelle « [...] *tous les pouvoirs appartiennent à la nation, donc le droit de guerre* [...] »⁷⁴. Plus nuancée, la Constitution de 1958 impose à l'Exécutif de solliciter des assemblées l'autorisation de déclarer la guerre, il fixe donc la référence ; ensuite que les Chambres l'autorisent ou non, elles ont la faculté d'empêcher ; enfin que l'Exécutif déclare la guerre⁷⁵. Elle reste ainsi à sa seule discrétion puisqu'en l'espèce, autorisation ne vaut pas obligation. Dès lors, cette faculté d'empêcher accorde-t-elle au Parlement la fonction de contre-pouvoir ? D'autant plus que, à ce pouvoir modération s'adjoint une légitimité démocratique la plus directe, et une certaine efficacité, de par sa logique assez simple.

Pourtant, il apparaît sans équivoque qu'en l'espèce, l'autorité parlementaire instituée n'assure en rien une fonction de contre-pouvoir effective. Si l'exégèse du texte constitutionnel dénoncerait cette conclusion comme hâtive, l'étude ne résiste pas à l'épreuve des faits. En

⁷³ Effectivement, il est un contrôle dans le cadre du recours à la force armée qui existe depuis l'origine de la Vème République (art. 35, al. 1er, 36, al. 2, et 53) et qui, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, permet aux parlementaires d'autoriser la prolongation d'une opération armée (art. 35, al. 3). La Constitution de 1958 habilite en effet les parlementaires à autoriser, ou non, l'Exécutif à continuer une tâche qu'il a lui-même entrepris au préalable et qu'il est maître de poursuivre après cette autorisation. En l'espèce, il est proposé de parler de contrôle-autorisation parlementaire selon lequel la référence du contrôle est fixée par le contrôlé (le Gouvernement) mais sa mise en œuvre est juridiquement soumise à une autorisation préalable du contrôleur (le Parlement). Ceci rejoint pour partie la réflexion de Philip NORTON selon laquelle les Parlements sont « *des institutions destinées par la Constitution à donner leur accord à des mesures de politique publique exécutoires, accord donné au nom d'une communauté politique qui va au-delà de l'élite gouvernementale responsable de la formulation de telles mesures* », Philip NORTON, « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs – Le contrôle parlementaire*, n° 134, 2010, p. 7.

⁷⁴ Armand-Désiré de VIGNEROT du PLESSIS, Duc D'Aiguillon, devant les membres de l'Assemblée nationale, le 16 mai 1790, in François FURET (coll.), Ran HALEVI (dir.), *Orateurs de la Révolution française*, Tome I « Les Constituants », n° 355, Coll. Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, mai 1989, p. 5.

⁷⁵ Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, op. cit., p. 238.

effet, en 305 OPEX⁷⁶ et 158 missions dans le cadre des missions de maintien de la paix françaises⁷⁷ depuis 1958, le Parlement n'a jamais autorisé d'interventions militaires⁷⁸.

De 1958 à 1990, la place du Parlement en la matière était d'ailleurs quasi-inexistante. À ce titre, l'opération « Léopard » de l'armée française à la suite de l'invasion du Shaba – lancée sous couvert d'un accord de coopération technique militaire du 22 mai 1974⁷⁹ –, l'illustra avec force. Elle visait à aider les autorités zaïroises à reprendre le contrôle de cette province. Elle fut surtout révélatrice de « *l'effacement de la fonction parlementaire de contrôle* »⁸⁰. En effet, les parlementaires, placés devant le fait accompli⁸¹, n'obtinrent de rares informations qu'à l'occasion d'un débat⁸² au sujet de la politique étrangère française, bien postérieur à l'engagement de la force. À rebours de la tradition républicaine, l'unilatéralité de la décision de l'Exécutif d'engager la force armée démontrait à quel point le Parlement ne disposait d'aucun moyen de contrôler cette décision (exception faite de l'hypothèse d'un contrôle-sanction, art. 49 et 50). C'est d'ailleurs cette intervention qui fit l'objet d'une première étude sur le caractère opérant du contrôle de l'article 35 de la Constitution.

Dans la période post-deuxième Guerre mondiale, la guerre est devenue une sorte de tabou : sans se la déclarer, les États continuent à se faire la guerre. Et parce qu'il n'y avait aucune guerre⁸³ selon le Gouvernement, cette disposition semblait inutilisable, voire inutile. Concluant à l'affaiblissement du contrôle parlementaire, le recteur A. MANIN s'en inquiétait et déplorait qu'une limitation des pouvoirs de l'Exécutif en matière militaire ne soit « *guère prévisible dans un proche avenir* »⁸⁴. Trente années s'écouleront avant que cet article 35 ne soit révisé. Pourtant, encore aujourd'hui, aucune amélioration en matière de déclenchement de la violence armée n'a été adoptée.

⁷⁶ Dont les plus récentes, débutées en 2013, l'opération « Serval » au Mali et l'opération « Sangaris » en République Centre-Afrique.

⁷⁷ Il s'agit d'une liste non-officielle tenue par d'éminents militaires de rang de l'armée de l'Air, les commandants Loïc LEMERCIER, Jean-Louis GRATTEPANCHE, Vincent CHUSSEAU et Patrick TRICHET, ainsi que le Lieutenant-Colonel Didier COUSSON. Voir <http://jgrattepanche.free.fr>, consulté le 14 mai 2014.

⁷⁸ Malgré une stratégie d'intervention conventionnelle (aux côtés de la dissuasion nucléaire et des interventions humanitaires) initiée par la L.P.M. 1977-1982 et confirmée par les livres blancs de 1994, 2008 et 2013, Jean-Yves Le DRIAN, « Edito », *Armées d'aujourd'hui*, n° 380, mai 2013, pp. 4-5.

⁷⁹ Qui ne prévoyait aucune assistance militaire, Aleth MANIN, « L'intervention française au Shaba (19 mai – 14 juin 1978) », *A.F.D.I.*, Vol. 24, 1978, p. 184.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 184.

⁸¹ C'est d'ailleurs pour cela que le président de la C.A.E. avait favorablement conclu à l'adoption du projet de loi de 1974 (rapport n° 486, adopté le 22 novembre 1978, J.O.R.F., 1er décembre, p. 3995).

⁸² J.O.R.F., A.N., 1ère séance du 8 juin 1978, n° 43, pp. 2668-2689.

⁸³ Aleth MANIN, « L'intervention française au Shaba (19 mai – 14 juin 1978) », *op. cit.*, pp. 184-188.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 188.

De fait, le Parlement peut se prévaloir d'être un « vrai » contre-pouvoir dans le cadre de l'article 35, alinéa Premier de la Constitution, mais seulement d'un point de vue théorique. En effet, même inutilisé, cette disposition n'est en rien tombée en désuétude puisqu'il est fondamental de rappeler que « *la validité des dispositions écrites n'est pas affectée par la pratique, de sorte qu'elles conservent une effectivité virtuelle qui peut toujours juridiquement se manifester* »⁸⁵.

En pratique, il ne peut pourtant être qualifié comme tel. Il n'empêche, à partir des années 1990, un contrôle « indirect », un contrôle-information, progressivement effectif et systématisé s'est mis en place. À ce titre, il apparaît nécessaire de souligner que le recueil d'information est souvent perçu comme un préalable au contrôle⁸⁶. Néanmoins, il semble qu'un travail d'information s'avère déjà en être un. Pour s'en convaincre, P. AVRIL soutient que « *le contrôle est d'abord une vérification, c'est-à-dire une opération matérielle que le droit encadre en fixant sa procédure et ses conséquences* »⁸⁷. Par conséquent, le contrôle-information sert à vérifier la conformité de l'action de l'exécutif à ce sur quoi il s'est engagé, à savoir la référence du contrôle. En somme, il le surveille. (enchaînement des idées pas fluide dans ce paragraphe)

Vraisemblablement, la première guerre du Golfe a impulsé ce bouleversement. De prime abord, elle apparaît pourtant comme une guerre dite classique. D'une part parce qu'il s'agissait d'un conflit interétatique avec agression⁸⁸ du Koweït par l'Irak⁸⁹. D'autre part, parce que c'est la première fois que le peuple, soit directement, soit par ses représentants, était autant informé de la situation⁹⁰.

Ainsi, le 9 août 1990, F. MITTERRAND annonçait le déploiement du porte-avions Clémenceau et de plusieurs escadrons pour protéger l'Arabie Saoudite. À cette occasion, le

⁸⁵ Pierre AVRIL, « Le statut des normes constitutionnelles non-écrites », in Pierre AVRIL et Michel VERPEAUX (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Éd. Panthéon-Assas, 2000, Paris, p. 83.

⁸⁶ Pauline TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République* (thèse), Coll. Thèmes et commentaires, Dalloz-Sirey, mars 2005, p. 582.

⁸⁷ Pierre AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *op. cit.*, p. 2.

⁸⁸ Le 2 août 1990, l'Irak envahissait le Koweït.

⁸⁹ En réponse à celle-ci (chap. VII, art. 51 de la Charte de l'O.N.U.), la France avait participé à une coalition internationale en considérant qu'il s'agissait d'une action de sécurité collective ne nécessitant pas de déclaration de guerre préalable. Elle était pourtant intervenue bien au-delà du simple rétablissement de la paix, tant par l'ampleur des moyens engagés que par les « *importants risques d'escalade et [les] conséquences difficilement prévisibles* [qui en ressortaient]. », Samy COHEN, « Le Président chef des armées », *op. cit.*, p. 40.

⁹⁰ Malgré tout, il faut garder à l'esprit que « *tout au long de la crise, François MITTERRAND exer[ça] un pouvoir sans partage dans la conduite de la politique française, décidant des orientations diplomatiques et militaires, dirigeant les séances de travail au sommet, arbitrant les débats entre les hauts responsables.* », in Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 127.

Parlement avait pu débattre de la situation⁹¹ à la suite de la convocation d'une session extraordinaire (art. 29). Le 16 janvier 1991, le Premier ministre M. ROCARD convoquait de nouveau le Parlement en session extraordinaire. Après un nouveau message écrit présidentiel lu aux assemblées (art. 18), « *les résolutions du Conseil de sécurité sur l'évacuation du Koweït devant être appliquées* [et l'ultimatum de sa résolution 678 du 29 novembre 1990 n'ayant pas été respecté] [...] », le Gouvernement demandait alors aux parlementaires si « [...] *la France [était] fondée à y contribuer par tous les moyens envisagés par les Nations-unies, y compris des moyens militaires en cas d'impossibilité avérée de toute autre solution* ? »⁹² Sur la base de l'article 49 (al. 1^{er} et 4) de la Constitution, les Chambres répondaient positivement à la question posée⁹³. Visiblement, l'Exécutif avait demandé l'avis des assemblées pour engager la force armée, tout en se gardant d'user du terme « guerre » dans sa déclaration de politique générale, s'exonérant du recours à l'article 35 de la Constitution.

Face à l'inédit de cette situation, les élus ne trouvèrent rien à redire mais elle posait clairement l'utilité de l'article 35. *A fortiori*, elle interroge sur la capacité du Parlement à faire office de contre-pouvoir par d'autres dispositions que ledit article 35. Accordant sa confiance au Gouvernement sans contrôle-autorisation (art. 35, al. 1^{er}), le Parlement légitimait en réalité une procédure *détournée* et lui accordait un « blanc-seing » pour engager la force armée⁹⁴. En dehors d'un contrôle-sanction, rien ne pouvait venir contester cette procédure si bien que le vote n'était que purement symbolique et facultatif. Pour l'illustrer, le conseiller du Premier ministre pour les relations avec le Parlement, G. CARCASSONNE, avait expliqué que « *juridiquement évidemment, ce vote [de confiance], comme chacun sait, n'était pas indispensable* »⁹⁵.

En réalité, l'Exécutif avait cherché à satisfaire l'exigence croissante d'information du Parlement ressentie à partir de la guerre du Golfe. Seulement, dans une logique propre aux institutions de la V^{ème} République, « *le Parlement [avait pu] se réunir mais surtout pour ne pas prendre de décision* »⁹⁶. Autrement dit, il était nécessaire d'informer le Parlement sans

⁹¹ J.O.R.F., A.N., 2ème session extraordinaire 1989-1990 du 27 août 1990, n° 55, pp. 3213-3232.

⁹² J.O.R.F., A.N., séance du 16 janvier 1991, n° 1, p. 5.

⁹³ *Ibidem*, pp. 3-19 : 523 « pour », 43 « contre » et J.O.R.F., Sénat, séance du 16 janvier 1991, n° 1, pp. 3-19 : 290 « pour », 25 « contre ».

⁹⁴ L'offensive terrestre « Tempête du Désert » aura lieu postérieurement à ce vote, le 24 février 1991.

⁹⁵ Guy CARCASSONNE, Olivier DUHAMEL, Yves MÉNY, « Parlements et démocraties en guerre », *Pouvoirs – La France en guerre, op. cit.*, p. 77.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 76.

recourir à l'article 35 par l'« *échappatoire* »⁹⁷ selon lequel il s'agissait d'une opération de sécurité collective et non d'une guerre⁹⁸.

L'inflexion de cette période apparaît ainsi mesurée et minimale : le relatif contradictoire accordé par l'Exécutif ne doit en rien accorder un pouvoir de direction au Parlement. En installant une pratique visant à écarter toute implication décisionnelle du Parlement dans la décision de recourir à la force armée, sans l'exclure totalement ; il semble que l'Exécutif ait cherché à légitimer son action puisque c'est le Gouvernement qui décidait quand et comment informer la représentation nationale (art. 132 R.A.N.). Attentatoire à un contrôle parlementaire autonome, le Gouvernement était sorti de la légalité constitutionnelle pour obtenir une légitimation politique de ses choix. Par l'action du pouvoir exécutif, le Parlement était, de fait, incapable de remplir une fonction de contre-pouvoir dans le cadre de l'article 35. Par conséquent, le Parlement n'est pas, en pratique, un contre-pouvoir dans le cadre du processus de décision d'engager la force armée – l'exemple de la Syrie en septembre 2013 le confirme d'ailleurs –, pour la simple et bonne raison qu'il n'apparaît pas autonome et contraignant pour infléchir les choix définis par l'Exécutif.

Cette insuffisance est acceptée par les parlementaires : l'absence de recours à l'article 35 n'a jamais été sanctionné. D'ailleurs, ils n'ont pas jugé pertinent d'amender cet article, devenu premier alinéa, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Pourtant, il ne concentre pas des conditions – *a contrario* de celles de l'article 68 de la Constitution – si drastiques qu'elles paralyseraient entièrement les institutions. Il s'avère plutôt qu'à rebours de la tradition républicaine, l'Exécutif en ait profité pour maîtriser entièrement la décision de recourir à la force armée, informant à sa discrétion le Parlement par des moyens détournés de l'article 35 de la Constitution. Par conséquent, l'article 35 doit-il « *être relégué dans le musée de l'histoire comme un vague souvenir juridique ?* »⁹⁹

Sans contredire l'ambiguïté que revêt le terme de guerre et la « caducité de la déclaration de guerre à l'échelle internationale, l'article 35 aurait dû, parfois, et pourrait, toujours, être utilisé.

Si les circonstances l'exigeaient, sur le plan juridique, ce contrôle est d'une importance considérable car il permet au Parlement d'opposer son refus de déclencher une guerre : donc

⁹⁷ *Ibidem*, p. 77.

⁹⁸ Raphaël HABAS-LEBEL, « La Ve République et la guerre », *op. cit.*, p. 22.

⁹⁹ Abdelkhaleq BERRAMDANE, « La Constitution de 1958 et l'autorisation de déclaration de guerre », *R.D.P.S.P.*, 1995, p. 1223.

de jouer son rôle de contre-pouvoir par sa faculté d'empêcher. Son encadrement juridique s'avère nécessaire car – à côté des situations « irrationnelles » que seraient une agression nucléaire ou conventionnelle où seul un Homme peut décider d'engager la Nation – déclarer la guerre est l'illustration d'un acte raisonné et rationnel. Elle n'est pas uniquement une « façon de dire l'histoire »¹⁰⁰ et un acte purement procédural, elle responsabilise une Nation toute entière en prenant en considération toutes les conséquences qu'elle implique.

Sur le plan politique, il permet à l'Exécutif de légitimer son action et d'engager la Nation face à l'adversité de la guerre. Ce qui laisse à penser qu'en rien, cette disposition n'est désuète. « Déclarer la guerre est un acte de souveraineté »¹⁰¹. L'autoriser de manière démocratique symbolise au préalable l'unité de la Nation souveraine face aux souffrances à venir. De ce point de vue, et en accord avec le Professeur F. FRISON-ROCHE, si la déclaration de guerre, et au préalable son autorisation, sont des actes juridiques uniques et formels, elles revêtent une signification fondamentale qui leur accorde leur entière opportunité.

« L'article 35, alinéa 1, n'est donc aucunement inapplicable »¹⁰².

Ce contrôle-autorisation n'est donc pas inutile, seulement inopérant. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a d'ailleurs pas supprimé ce mécanisme. Preuve que l'article 35 garde toute sa pertinence juridique et politique, voire symbolique. Toutefois, il est regrettable qu'il n'ait pas été révisé, pour garantir un meilleur équilibre des pouvoirs.

Effectivement, sans mécanisme de sanction automatique en cas de manquement à cette disposition par l'Exécutif, le contrôle parlementaire en matière de recours à la force armée est de fait triplement limité. D'abord, par une terminologie qui n'est plus adaptée à la réalité : les guerres se raréfient tandis que les OPEX se multiplient. Ensuite, par des dispositions constitutionnelles qui permettent aux gouvernements de garder la mainmise sur le recours à la force armée, et éviter ainsi tout contrôle-autorisation parlementaire. Enfin, par les parlementaires eux-mêmes qui, déjà par l'adoption de règlements intérieurs peu favorables à leur prérogative de contrôle, n'ont jamais tiré de conséquences visant à engager un contrôle-sanction (art. 49, al. 2).

¹⁰⁰ Michel VOELCKEL, « Faut-il encore déclarer la guerre ? », *A.F.D.I.*, Vol. 37, 1991, p. 24.

¹⁰¹ François FRISON-ROCHE, « Article 35 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT (dir.), *La Constitution de la République française*, 3e édition, *op. cit.*, p. 935.

¹⁰² Pierre MOUZET, « La désuétude en droit constitutionnel – Quelques cas tirés du droit français », *R.D.P.S.P.*, 2009, p. 1395.

2. La nécessité d'envisager un contrôle parlementaire plus étendu : le contre-pouvoir ponctuel du Parlement dans la conduite de la guerre

De l'expérience tirée de la guerre du Golfe, l'Exécutif a reconnu la nécessité d'informer le Parlement des interventions qu'il décidait, notamment sur la base de l'article 132 du R.A.N.¹⁰³, tout comme les commissions compétentes ont manifesté « *leur intérêt pour [la conduite d]es opérations extérieures menées par la France* »¹⁰⁴.

Le 7 octobre 2001, l'entrée dans le conflit afghan, à la suite des attentats du 11 septembre, avait été précédée d'une déclaration gouvernementale au Parlement¹⁰⁵ dans laquelle le Gouvernement insistait sur sa volonté de l'associer¹⁰⁶ à sa décision de recourir à la force armée (art. 132 R.A.N.). Cependant, ce discours intervenait sous l'effet de la cohabitation dans laquelle le Gouvernement privilégiait sa relation avec le Parlement¹⁰⁷. Bien évidemment, un accord préalable entre les deux têtes de l'Exécutif avait été trouvé¹⁰⁸. Le Premier ministre refusait néanmoins de qualifier ce conflit de « guerre », justifiant par la même l'absence de recours à l'article 35, car « [...], *il n'y a pas ici de nations affrontées, pas d'armée régulière en vue, pas de traité de paix concevable* »¹⁰⁹.

Sa déclaration illustre le fait que, depuis la fin de la guerre froide, le Gouvernement ne raisonnait plus « *en terme de 'guerre' mais plutôt en terme 'd'opération militaire extérieure' et de 'droit d'information du Parlement'* »¹¹⁰. Dès lors, face à un nouvel ennemi, non-étatique et transnational, il n'était plus question d'une guerre interétatique au sens classique du terme. Sans définition juridique, l'Exécutif donnait son interprétation en prenant soin de l'exclure du champ des interventions armées, souvent imprévues, d'assistance ou de maintien de la paix,

¹⁰³ L'article 132 du R.A.N. permet au Gouvernement de faire une déclaration devant les députés, avec possibilité de débat voire de vote ensuite, sans toutefois engager la responsabilité de l'équipe gouvernementale. Depuis l'adoption de l'article 50-1 de la Constitution, ledit article 132 est désormais pris en application de cette nouvelle disposition.

¹⁰⁴ Pauline TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République* (thèse), *op. cit.*, p. 600.

¹⁰⁵ J.O.R.F., A.N., 1^{ère} séance du 3 octobre 2001, n° 54, pp. 5377-5404.

¹⁰⁶ « *Le Gouvernement est en effet soucieux d'associer les élus de la nation à la détermination du concours de notre pays à la lutte contre le terrorisme international. [...] Dès lors que le Parlement est à nouveau réuni, je peux vous assurer que le contact entre le Gouvernement et la représentation nationale sera permanent* », *ibidem*, p. 5377.

¹⁰⁷ Hélène TOURARD, « La France dans la crise du Kosovo : cohabitation et processus décisionnel », *A.F.R.I.* 2000, vol. I, janvier 2001, pp. 197-205.

¹⁰⁸ David GUILLARD, « Le président, le Parlement et l'emploi de la force », *R.D.N.*, n° 685, décembre 2005, p. 136. Ce à quoi oblige un accord entre eux dans chaque déclenchement de conflit armé en période de cohabitation. En ce sens, Emmanuel DURVILLE, « Parlement et opérations extérieures », *R.D.N.*, n° 721, juillet 2009, p. 125.

¹⁰⁹ J.O.R.F., A.N., 1^{ère} séance du 3 octobre 2001, n° 54, p. 5377.

¹¹⁰ David GUILLARD, « Le Président, le Parlement et l'emploi de la force », *op. cit.*, p. 138.

largement majoritaire au sortir de la guerre froide. Autrement dit, l'article 35 de la Constitution n'était plus adapté à la réalité pratique des conflits armés.

Si l'on peut regretter l'absence de révision de cette disposition, le constituant de 2008 va dissiper « *la brume juridique qui entourait les opérations militaires n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration de guerre* »¹¹¹, sans pour autant modifier les conditions d'engagement de la force armée au profit d'un renforcement du contrôle parlementaire. Sans être constitutionnalisée, la pratique selon laquelle l'Exécutif dispose finalement du *war-making powers* demeure après la révision de 2008. Si celle-ci est bienvenue, elle n'a en rien affecté ce monopole de l'Exécutif, en préférant améliorer le contrôle de la représentation nationale, à l'origine inexistant du texte constitutionnel, s'agissant du déroulement dans la guerre.

Concernant l'article 35, la révision constitutionnelle a innové sur deux aspects.

Premièrement, la consécration d'un droit d'information du déroulement des opérations armées, presque immédiatement après que l'Exécutif ait décidé d'engager la force. *Grosso modo*, cette préconisation avait été celle proposée par le rapport du Comité BALLADUR du 30 octobre 2007¹¹², à ceci près qu'aucun délai n'était imposé au Gouvernement pour qu'il informe les Chambres. S'il ne faisait aucun doute qu'à l'image de l'article 10 de la Constitution, l'impératif vaudrait obligation, l'absence de délai (à l'inverse des quinze jours du délai de promulgation) relativisait sérieusement le droit d'un Parlement voulu « renforcé ». À l'origine, la proposition était donc défailante. Reprise à l'article 13 du projet de loi constitutionnelle, celui-ci corrigeait la faiblesse de cette proposition en encadrant dans le temps un droit à l'information du Parlement. Il prévoyait ainsi : « *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* ».

Adoptée en ces termes, créant un nouvel alinéa deux à l'article 35 de la Constitution, cette réflexion aboutissait finalement à une réforme relativement limitée. Néanmoins, si aucun vote n'est permis par l'article 35 à l'issue du débat parlementaire, il n'empêche aucunement à l'Assemblée nationale, jugeant l'engagement des troupes inopportun, de déclencher par la

¹¹¹ Emmanuel DURVILLE, « Parlement et opérations extérieures », *op. cit.*, p. 119.

¹¹² Proposition n° 53 : « *Le Gouvernement informe le Parlement de toute intervention des forces armées à l'extérieur du territoire de la République. [...]* », Édouard BALLADUR (pdt.), « Une Ve République plus démocratique », *op. cit.*, p. 63.

suite un contrôle-sanction (art. 49, al. 2). Finalement, cette nouveauté assure un droit de regard des parlementaires sur le déroulement des OPEX, comme dans la plupart des démocraties, « *sans pouvoir ni bloquer ni ralentir leur déclenchement* »¹¹³. À ce titre, cette nouvelle prérogative parlementaire ne permet pas, là encore, de qualifier le Parlement de contre-pouvoir, tant il est incapable d'empêcher l'Exécutif.

Désormais toutefois, le Parlement n'est plus dépendant du bon vouloir gouvernemental de l'informer, *a fortiori* il n'a plus besoin d'entreprendre une démarche de contrôle-information – sans que celui-ci n'ait disparu¹¹⁴ – à cette fin. Plutôt, cette constitutionnalisation empêche que la pratique tombe en désuétude. Aussi, dans le cadre d'un renforcement des prérogatives du Parlement en matière de suivi des opérations armées, il semble satisfaisant de constater que le Gouvernement soit désormais constitutionnellement contraint de l'informer de sa décision d'engager la force armée.

Une nuance à ces propos doit pourtant être apportée. Effectivement, la formulation de ce deuxième alinéa laisse présager une double limite, à la fois *ratione materiae* et *ratione temporis*. D'une part, les notions de « *forces armées* » et « *à l'étranger* » sont suffisamment restrictives pour rendre la notion « *étroit[e]* »¹¹⁵ et exclure toute intervention dépourvue de portée opérationnelle et militaire¹¹⁶. En somme, « *il ne reste plus grand-chose !* »¹¹⁷. Le délai d'information de trois jours, quant à lui, fait débat : les trois jours sont parfois intenable en fonction des journées de sessions parlementaires, aucune information antérieure au déclenchement de la force armée n'est, d'ailleurs, obligatoire¹¹⁸. De plus, cette nouvelle disposition constitutionnelle n'a vocation à s'appliquer qu'une seule fois. En d'autres termes, la Constitution ne garantit pas une information régulière du Parlement sur une opération engagée, laquelle sera néanmoins, et vraisemblablement, garantie par le contrôle-information

¹¹³ Pauline TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Coll. Systèmes Droit, L.G.D.J, 2011, Paris, p. 218.

¹¹⁴ En témoigne le rapport d'information n° 178 du 23 janvier 2009 sur les opérations extérieures sous le contrôle du Parlement déposé au nom de la C.A.E.D.F.A..

¹¹⁵ Mihaela AILINCAI, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », *op. cit.*, p. 139.

¹¹⁶ Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale Jean-Luc WARSMANN avait une vision différente de celle du Gouvernement puisque selon lui, l'alinéa deux de l'article 35 de la Constitution se caractérisait « [...] *tout d'abord par l'absence de définition restrictive des interventions devant faire l'objet d'une information du Parlement. Le terme d'intervention englobe ce que l'on désigne habituellement sous le vocable « d'opérations extérieures », habituellement définies comme des opérations nécessitant la projection d'hommes en dehors du territoire national, sur un théâtre de crises, dans l'objectif de préserver ou de rétablir la paix. Mais il peut désigner également des opérations à caractère humanitaire [...]* » ; rapport n° 892 du 15 mai 2008 déposé par la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, p. 261.

¹¹⁷ Propos du député Jean-Pierre BRARD, J.O.R.F., A.N., 3ème séance du 27 mai 2008, n° 39, p. 2566.

¹¹⁸ Toutes les informations relevant des actions diplomatiques ou des résolutions du C.S.N.U. n'auront donc pas à faire l'objet d'une information gouvernementale devant les hémicycles.

des commissions parlementaires. En conséquence, il apparaît à nouveau un manque d'autonomie du Parlement dans sa capacité à contrebalancer, de manière relative, l'action de l'autorité exécutive. Consubstantiel au droit à l'information, le débat parlementaire ne peut, par voie de conséquence, qu'être lui aussi limité. Là encore, le Parlement est dépendant de la volonté du Gouvernement de bien vouloir lui accorder un débat. S'il l'était, aucun vote ne pourrait en revanche désapprouver la décision de l'Exécutif de façon à « *ne pas affaiblir la portée de la décision déjà prise* »¹¹⁹.

S'agissant de ce premier aspect, l'apport de l'alinéa deux de l'article 35 s'avère donc positif puisqu'il améliore l'information du Parlement et lui autorise, sous couvert que le Gouvernement l'accepte, à débattre de l'engagement de la force armée. Il replace « [ces] opérations au cœur des débats parlementaires et publics »¹²⁰, tout en limitant fortement la capacité parlementaire d'empêcher.

Secondement, si l'absence de contre-pouvoir parlementaire est avérée pour ce deuxième alinéa, la réforme de l'article 35 de la Constitution s'appuie sur « *un mécanisme à double détente : cognitif tout d'abord, de contrôle ensuite* »¹²¹. Or, l'innovation apportée par l'alinéa trois de cet article, si elle ne parvient à convaincre que le Parlement est un contre-pouvoir institutionnel autonome et complet, permet en tout cas de s'en rapprocher.

Ainsi, le constituant de 2008 adopta les nouvelles dispositions suivantes : « *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 [al. 3]. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante [al. 4]* ».

En tout état de cause, cette seconde innovation portée à l'article 35 habilite le Parlement à effectuer un contrôle-autorisation parlementaire. Le Parlement dispose donc d'un « *pouvoir de blocage* »¹²² consistant à lui imposer, par son contrôle, un choix binaire – « stop » ou « encore ». Dans un système de concurrence des pouvoirs, ce contrôle-autorisation parlementaire constitue incontestablement une prérogative de modération, de frein, au pouvoir

¹¹⁹ Pauline TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 218.

¹²⁰ Emmanuel DURVILLE, « Parlement et opérations extérieures », op. cit., p. 119.

¹²¹ Laurence BURGORGUE-LARSEN, « La Ve République et les crises internationales », op. cit., p. 642.

¹²² L'expression est empruntée à la thèse de Pauline TÜRK qui, bien que publiée en 2005, n'en est pas moins adaptée au nouveau contrôle-autorisation parlementaire consacré par le constituant, Pauline TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, op. cit., p. 600.

exécutif. Autrement dit, le Parlement dispose d'une faculté d'empêcher qui, doublé de sa légitimité démocratique et de la certaine efficacité d'un tel procédé – au même titre que l'alinéa Premier dudit article –, peut lui permettre d'être qualifié de contre-pouvoir.

En effet, ce contrôle assure un *containment* de l'Exécutif puisque le Parlement dispose désormais d'une « véritable réserve parlementaire »¹²³. Seulement, le constituant de 2008 a laissé, une fois de plus, au Gouvernement la pleine maîtrise de la procédure de mise en œuvre de l'alinéa trois de l'article 35 de la Constitution. Deux critiques peuvent ainsi être formulées. D'une part, « un tel acte d'autorisation [...] ne saurait s'accompagner d'aucune condition concernant les modalités opérationnelles d'engagement des troupes »¹²⁴, et d'autre part, elle ne peut être utilisée qu'une seule fois.

Resté en l'état, cet alinéa trois laisse à l'Exécutif, une fois l'autorisation acquise *sine die*, l'entière liberté de modifier la nature et/ou la portée de l'opération armée. Par exemple, il peut statuer sur l'opportunité d'un retrait, que les raisons soient conjoncturelles ou politiques. Ainsi, elle apparaît tributaire et précaire en ce sens qu'en cas de changement de l'équipe dirigeante, de dissolution, voire de vacance du pouvoir présidentiel ; rien n'empêcherait le nouvel Exécutif de contredire le contrôle-autorisation parlementaire voté, ne serait-ce qu'un mois plus tôt.

De fait, comme le rappelle F. HOURQUEBIE, « la force d'empêchement ou d'action du contre-pouvoir doit [...] se traduire par une conséquence juridique ou politique sur le pouvoir qui est modéré et, plus généralement, sur l'équilibre global du système de pouvoirs. Au risque d'être relégué au rang de 'contre-pouvoir platonique' ou virtuel plus que réel. »¹²⁵

Un refus de prolongation aurait assurément une conséquence tant politique que juridique sur le pouvoir exécutif. En ce sens, le Parlement s'avère, par cet alinéa trois, un contre-pouvoir. Cependant, il manque là aussi d'autonomie : il ne maîtrise pas l'ordre du jour et aucun mécanisme de sanction automatique n'a été prévu si le Gouvernement ne sollicitait pas sous quatre mois l'autorisation parlementaire. Surtout, il n'est en rien permanent : une fois cet

¹²³ Armel Le DIVELLE, « Vers la fin du parlementarisme négatif à la française ? - Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », in « Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008 », *Jus Politicum – Revue de droit politique*, n° 6, octobre 2011, p. 24.

¹²⁴ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la Ve République déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, p. 9.

¹²⁵ Fabrice HOURQUEBIE, « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : 'l'esprit' de la théorie de Montesquieu », *op. cit.*, p. 53.

prérogative « consommée », le Parlement ne retrouve plus sa capacité de contre-pouvoir. Sa faculté d'empêcher est donc ponctuelle et unique, qui plus est limitée à un type de situation. Cet alinéa trois pose donc la question suivante : toute faculté d'empêchement est-elle nécessairement un contre-pouvoir ?

En définitive, du point de vue de la répartition des compétences, le Parlement n'apparaît pas comme un contre-pouvoir institutionnel permanent et autonome face à l'autorité exécutive. Sans nul doute, l'analyse sémantique de l'article 35 aurait pu conduire à une conclusion inverse : l'alinéa Premier constituait un contre-pouvoir au moment de décider de l'engagement des forces ; l'alinéa trois quant à lui, permettait d'empêcher l'Exécutif de continuer une intervention. Si le premier est – pour l'instant – inopérant, le troisième alinéa ne garantit en rien un contre-pouvoir permanent.

Par conséquent, en matière d'interventions armées en France, domaine historiquement et continûment de l'apanage quasi-exclusif de l'Exécutif, l'échelle intraétatique connaît un véritable déséquilibre des pouvoirs.

En théorie, si le constituant a effectivement consacré une séparation des pouvoirs en la matière, il n'en a pas garanti leur équilibre¹²⁶. La plupart du temps, le Parlement s'avère hétéronome du pouvoir exécutif quant à la – rare – possible mise en œuvre de sa faculté d'empêcher. Si bien qu'une frange importante des « affaires du dehors » – le recours à la force armée, à côté de la diplomatie – de l'État français ne répond pas à l'impératif d'équilibre des pouvoirs.

À l'image du militaire, l'autorité a donc pris le pas sur l'équilibre des pouvoirs sous la V^{ème} République. La Constitution, et l'interprétation qui en est faite, ne permettant pas la mise en place d'un contre-pouvoir autonome, effectif et permanent, à l'échelle intraétatique, il convient de rechercher à l'extérieur des institutions classiques¹²⁷, s'il existe un réel contre-pouvoir autonome au pouvoir exécutif en place.

¹²⁶ Bien sûr, les mécanismes propres au régime parlementaire français permettent toujours un équilibre (art. 49, al. 2) ; mais l'irresponsabilité politique du Président de la République – sauf cas extrême (art. 68) –, dominateur en ce domaine, le fait majoritaire ainsi que le risque institutionnel de dissolution (art. 12), empêchent la mise en œuvre effective de rapports de « pouvoir et contre-pouvoir » institutionnel entre Exécutif et Parlement.

¹²⁷ Pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire.

II. L'inexistant contre-pouvoir extérieur aux autorités constituées

Face à l'échec d'instaurer un contre-pouvoir efficace et autonome, il était légitime de rechercher une autorité ou une entité en dehors du jeu institutionnel français capable d'assurer l'équilibre des pouvoirs. Pourtant, aussi bien à l'échelle paraétatique (A) qu'à l'échelle supraétatique (B), rien ne permet de compenser cette carence.

A. L'échelle paraétatique : des entités influentes sans contre-pouvoir

Au regard de la définition de « contre-pouvoir », s'interroger sur les *lobbies* et complexe militaro-industriel, le S.G.S.D.N., le C.E.M.A., *etc.*, sont autant de notions disparates qui interrogent sur la pertinence de leur étude pour ce thème. En effet, un élément fondamental semble être absent : la fonction de légitimité.

En droit constitutionnel, il apparaît assez logique – pour ne pas dire « normal » – qu'une telle question se pose puisqu'aucune de ces entités ne disposent d'une légitimité démocratique directe ou indirecte. Incontestablement, cet élément doit être pris en compte pour la suite de la réflexion.

Néanmoins, d'autres formes de légitimité, extra-juridique, existent et sont acceptées par la société. Ainsi, la légitimité « au mérite », en fonction des diplômes obtenus par exemple, existe. Les militaires de haut rang disposent donc d'une certaine forme de légitimité en fonction de leur(s) diplôme(s) prestigieux des grandes formations militaires (Saint Cyr, École de guerre), ainsi que de la reconnaissance par leurs pairs à l'occasion de missions effectuées.

Une étude approfondie de cette échelle s'avère néanmoins difficile. Prises ensembles, industries et armée ont rarement été propices à la publicité. « *Le prince qui rend un autre puissant travaille à sa propre ruine* »¹²⁸ soulignait déjà N. MACHIAVEL mais, malgré la synergie incontestable entre secret et échelle paraétatique, sans contrôle entre elles et l'Exécutif (1), armée et industries de défense se retrouvent plutôt en relation de coopération avec l'Exécutif que de rapport de contre-pouvoir (2).

¹²⁸ Nicolas MACHIAVEL, *Le Prince*, Coll. Le monde en 10-18, Union Générale d'Éditions, 1962, Paris, p. 21.

1. L'absence de contrôle effectif de la relation pouvoir exécutif – entités paraétatiques

Le « complexe » militaro-industriel est dépendant d'un élément fondamental. Son premier interlocuteur, l'État, doit disposer d'un budget suffisamment conséquent pour que les industries militaires et les corps d'armées puissent perdurer.

Aussi, l'étude de l'échelle paraétatique oblige ici à s'intéresser à la fois au Parlement, seule autorité habilitée à voter le budget de la Nation (art. 47 et 47-1) (sans nier toutefois que sa préparation est assurée par l'Exécutif (art. 39)), et au Gouvernement, responsable de la politique d'armement (art. 20). Budget de défense et politique d'armement sont indiscutablement reliés : pas de guerre sans argent, pas de guerre sans armes, pas d'armes sans argent¹²⁹. L'argent est et restera le *nerf* de la guerre¹³⁰.

Depuis 2006 et la construction du budget annuel selon les règles de la L.O.L.F., le budget des armements figure pour l'essentiel dans les programmes n° 146 et n° 178 de la mission « Défense »¹³¹.

La politique d'armement constitue l'une des activités les plus secrètes et les plus préservées par l'Exécutif en France. Les parlementaires y sont la plupart du temps exclus. Ils n'ont ainsi pas participé au processus décisionnel des années 1960 lorsque la France consentit à d'importants efforts financiers pour se doter d'une indépendance militaire. À l'époque, il se constitua un important complexe « *militaro-industriel* »¹³² ; dont les rapports entre militaires et industriels, donc entre État¹³³ et industriels, sont régulés par une structure administrative propre rattachée au ministère de la Défense, la Direction Générale de l'Armement

¹²⁹ Voir notamment sur ce thème, Philippe HAYEZ, « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs – L'armée française*, n° 125, 2008, pp. 29-41.

¹³⁰ Pour reprendre la célèbre formule du Prince Raimondo MONTECUCCOLI s'adressant au Roi de Pologne au XVII^{ème} siècle : « *Pour gagner la guerre, Sire, il faut trois choses : de l'argent, de l'argent et de l'argent* », cité par Jean-Christophe VIDELIN, *Droit public de la Défense nationale*, Bruylant, 2009, Bruxelles, p. 107.

¹³¹ Étant au cœur de la souveraineté nationale, la Défense constitue l'une des missions régaliennes essentielles de l'État. Par conséquent, « *on ne s'étonnera pas que ce dernier joue un rôle fondamental en matière d'équipement des forces armées* » Georges WOLFF, « Marchés d'armement », *R.D.P.S.P.*, 1996, p. 736.

¹³² Jean JOANA, « Armée et industrie de défense : cousinage nécessaire et liaisons incestueuses », *Pouvoirs – L'armée française*, *op. cit.*, p. 44.

¹³³ Sous la V^{ème} République, il y a une stricte soumission du pouvoir militaire au pouvoir politique, sans plus aucune autonomie, Samy COHEN, « Le pouvoir politique et l'armée », *Pouvoirs – L'armée française*, *op. cit.*, pp. 19-28.

(D.G.A.)¹³⁴. Assurément, elle constitue « *la clé du 'modèle français' de régulation de l'industrie de défense* »¹³⁵.

La relation entre État – au premier duquel figure l'Exécutif – et industriels pourrait ainsi légitimement faire l'objet d'un contrôle ; consacrer la présence d'un contre-pouvoir au niveau de l'échelle paraétatique.

Pourtant, le Parlement est le plus souvent exclu de cette relation et cela s'avère constitutionnellement fondé, en ce qu'il n'est tenu de fixer que les principes généraux d'organisation de la Défense nationale (art. 34) et voter les crédits de défense par la loi de finances (art. 47). Conformément à l'article 37 de la Constitution, il est donc du ressort du pouvoir réglementaire d'organiser le « complexe militaro-industriel » et définir la politique d'armement. À ce titre, il convient de souligner que, lorsqu'il édicte des décrets et règlements pour organiser – et réguler – l'activité du « complexe », l'Exécutif peut ainsi instaurer des leviers qui lui permettront d'influer sur le vote parlementaire du budget de Défense.

De plus, la Constitution n'octroie aucune compétence parlementaire pour déterminer et conduire la politique nationale d'armement, car elle ne lui permet pas de disposer de la force armée, dévolue au Gouvernement (art. 20). Il est de fait conforme à cette dernière qu'il ait le monopole de la gestion de l'armement des forces par l'intermédiaire du ministère de la Défense et de la D.G.A.. L'absence de contrôle-direction¹³⁶ n'est ainsi, en droit, en rien critiquable ; tout comme l'est son absence au sein du Conseil général de l'Armement¹³⁷,

¹³⁴ Instituée par décret sous la V^{ème} République, le premier fut le décret n° 68-114 du 2 février 1968 fixant les attributions de l'inspecteur de l'armement, puis modifié par les décret n° 84-188 du 15 mars 1984 fixant les attributions de l'inspecteur général de l'armement et des inspecteurs de l'armement, décret n° 97-35 du 17 janvier 1997, décret n° 2000-809 du 25 août 2000, décret n° 2005-72 du 31 janvier 2005, les trois derniers fixant les attributions et l'organisation de la D.G.A.. Désormais, la D.G.A. est régie par le décret n° 2009-1180 du 5 octobre 2009.

¹³⁵ Elle est chargée d'équiper les forces armées, de préparer l'avenir et de promouvoir les exportations d'armement. En 2013, elle conduisait près de 80 programmes d'armement en tant que maître d'ouvrage de ceux-ci. Voir en ce sens, Didier DANET, « La production d'armement : éléments d'économie institutionnelle », *Revue française d'économie*, vol. XII, n° 3, été 1997, p. 123.

¹³⁶ Le contrôle-direction « [...] suppose d'une part que le Parlement puisse par son action de contrôle orienter la politique nationale, et d'autre part qu'il parvienne, par les moyens de pression dont il dispose sur le Gouvernement à contraindre celui-ci à exécuter sa politique ». Autrement dit, c'est lorsque la référence du contrôle est fixée par le contrôleur (le Parlement) ; l'action du contrôlé (le gouvernement) est orientée par le contrôleur, ce dernier est donc maître de l'activité du contrôlé. In Simon COHEN, « Le contrôle parlementaire de la politique de Défense », *R.D.P.S.P.*, 1977, p. 381.

¹³⁷ Selon l'article D. 3331-1 du Code de la Défense, ce Conseil « est compétent pour donner des avis sur les questions relatives à l'armement, aux industries de défense et aux corps militaires de l'armement ». Il est présidé par le Ministre de la Défense (article D. 3331-2 dudit Code). Les parlementaires ne voient d'ailleurs rien à y redire : voir le rapport d'information n° 2150 du 9 mars 2005 sur la recherche de défense et de sécurité déposé par la C.D.N.F.A., p. 62.

organe consultatif en matière de gestion d'armement. Faudrait-il aussi rajouter qu'en pratique, cette absence est, là encore, difficilement contestable. En effet, le domaine de l'armement est un domaine d'une importante technicité que les élus parfois ne peuvent maîtriser – et n'en ont peut-être pas la volonté. À l'image du budget, qui nécessite une imposante administration pour l'élaborer, la D.G.A. est en quelque sorte le « pendant » de Bercy en matière de politique d'armement. C'est une réalité.

En revanche, dans une perspective visant à respecter plus fidèlement le caractère démocratique des institutions, la lecture combinée des articles 12, 13 et 14 de la D.D.H.C. devrait permettre d'envisager que les citoyens, par l'intermédiaire d'une plus grande association de leurs représentants, puissent suivre l'emploi et l'entretien de leur force publique, en particulier leur Armée. En l'état actuel des choses, bien que l'on constate des améliorations du contrôle parlementaire du budget de défense et de la politique d'armement¹³⁸, le Parlement n'apparaît pas comme un contre-pouvoir dans cette relation entre Exécutif et « complexe », puisqu'il ne dispose d'aucun moyen juridique de contrainte sur elle ; exception faite – et non des moindres en théorie – du refus de voter une partie du budget.

Ainsi, cette analyse rejoint le bilan de P. MARION selon lequel : *« la branche législative ne remplit pas, de son côté, son rôle de contre-pouvoir dans le domaine de la défense. Elle ne soumet pas les propositions de la stratocratie au test des débats réels, ni à l'épreuve des contre projets. Il en va ainsi de l'examen des plans, des budgets et des programmes. »*¹³⁹. Sans nier la part de responsabilité des parlementaires à ne pas s'investir suffisamment, leur rôle s'avère minoré. Comme le rappelait déjà un député, *« nous savons tous que la discussion budgétaire est un rite célébré par habitude, auquel le Gouvernement se prête un peu comme à une corvée et auquel le Gouvernement croit de moins en moins. »*¹⁴⁰ Ainsi, dans son article « Qui contrôle le nerf de la guerre ? », B. IRONDELLE concluait que

¹³⁸ Voir notamment Bastien IRONDELLE, « Chapitre 11 / Qui contrôle le nerf de la guerre ? », in Philippe BEZES, Alexandre SINÉ, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po « Académique », 2011, pp. 491-523.

¹³⁹ Pierre MARION, *Le pouvoir sans visage – Le complexe militaro-industriel*, Calmann-Lévy, avril 1990, Paris, p. 236.

¹⁴⁰ Déclaration du député André JARROT, rapporteur pour avis de la C.D.N.F.A. à propos des crédits militaires et budgets annexes des essences et des poudres, J.O.R.F., A.N., 1ère séance du 27 octobre 1970, n° 87, p. 4758.

« l'essentiel du jeu pour contrôler le nerf de la guerre demeure confiné au sein de l'exécutif, au détriment du pouvoir législatif, qui reste marginalisé. »¹⁴¹

Cette première partie de l'étude, à la frontière entre échelles intraétatique et paraétatique étant précisée, il est désormais question d'observer l'influence que peut avoir ces entités paraétatiques envers le Pouvoir.

2. La relation d'influence entre Pouvoir et entités paraétatiques

Les exemples historiques illustrent clairement la puissance « discrète » du « complexe militaro-industriel ». En décembre 1968 par exemple, après la réalisation de trois attentats contre des avions de la compagnie israélienne « El Al » en dehors d'Israël, des forces de Tsahal firent un raid sur l'aéroport de Beyrouth et frappèrent des avions de compagnies aériennes arabes. Lors de cette attaque, la France décidait de mettre en place un embargo envers Israël pour la livraison de huit vedettes par la France à la marine israélienne. Pourtant, une enquête de la C.I.E.E.M.G.¹⁴² révéla « [...] de nombreuses complicités par les fonctionnaires, en particulier militaires, chargés de faire appliquer la décision d'embargo, ainsi que chez les industriels intéressés [...] » pour faire livrer clandestinement certaines de ces vedettes à Tsahal. Dès lors, il s'agissait « [...] du contournement d'une décision de politique étrangère prise au plus haut niveau, par des membres du complexe militaro-industriel, hostiles à la politique gouvernementale. »¹⁴³

Un autre exemple, qui fut à l'origine de l'affaire Luchaire¹⁴⁴, illustre lui-aussi les manœuvres contradictoires au Pouvoir de la part du « complexe ». Deuxième fournisseur d'armes à l'Irak lors de la guerre Iran-Irak de 1980-1988, la France a, dans le plus grand secret du complexe militaro-industriel, et malgré une politique gouvernementale clairement opposée, livré en grandes quantités à l'Iran des munitions d'artillerie et d'explosifs.

« Ainsi la V^e République s'est-elle singularisée, sous chacun de ses présidents successifs, par des perversions de la diplomatie sous l'influence du complexe [militaro-

¹⁴¹ Bastien IRONDELLE, « Chapitre 11 / Qui contrôle le nerf de la guerre ? », *op. cit.*, p. 518.

¹⁴² Pour Commission Interministérielle pour l'Étude des Exportations de Matériels de Guerre. Voir notamment le décret n° 55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre.

¹⁴³ Pierre MARION, *Le pouvoir sans visage – Le complexe militaro-industriel*, *op. cit.*, p. 219.

¹⁴⁴ Révélée le 16 janvier 1987 par l'Express, cette affaire d'État a révélé, de 1982 à 1986, que la société d'armement « Luchaire », dirigée par D. DEWAVRIN, a exporté, illégalement, 450 000 obus vers l'Iran. Ce trafic a été couvert par le ministre de la Défense de l'époque, C. HERNU, et son bras droit, J.-F. DUBOS.

industriel]. »¹⁴⁵ Serait-il pour autant possible de qualifier l'action du complexe de contre-pouvoir ?

À vrai dire, l'étude de l'ex-patron de la D.G.S.E., P. MARION, qui participa sous le mandat de F. MITTERRAND à dégager l'activité des services spéciaux du complexe militaro-industriel, est à nuancer. En effet, qualifiant ce système de « *stratocratie* », lequel en proposa sa théorie dans *Le pouvoir sans visage*, il dénonçait le complexe comme un groupe de pression autonome et engageant la France dans des programmes d'armements très coûteux, inadaptés à la menace et hors de tout contrôle démocratique véritable. Seulement, en l'espèce, il faut souligner que « *ces dévoiements, qui offrent l'intérêt de mettre à nu devant l'opinion les processus de contournement, n'ont pas de conséquences dramatiques pour la sécurité nationale. Ils peuvent paraître mineurs et ancillaires, bien qu'ils ne le soient pas pour les intérêts particuliers en cause.* »¹⁴⁶ Du militaire, l'influence du complexe s'est progressivement tournée vers le commerce. Aussi, le *lobbying* du complexe, si probant soit-il, n'en reste pas moins limité dans le cadre de la décision du recours à la force armée. Il n'a pas la faculté de modérer l'action de l'Exécutif ; sa légitimité est limitée et discutable, tout comme son efficacité, puisque l'activité du complexe sur le Pouvoir n'aboutit pas toujours à sa réussite, pour satisfaire ses intérêts.

En d'autres termes, le complexe exerce plus une « influence » sur le Pouvoir, qu'une vocation à assumer la fonction de contre-pouvoir à ce dernier.

Une observation sensiblement proche l'est également pour le commandement militaire. Sur le plan historique, de Napoléon III aux accords d'Évian de 1962, le commandement militaire, lié à l'industrie de Défense, va régulièrement jouer de son influence en opposant « [...] *une logique 'militaire' à la décision politique.* »¹⁴⁷ La décolonisation, notamment, a sans doute été la période où son influence a été la plus saisissante, puisqu'à la différence de son voisin britannique, « *la France laiss[a] [...] exécuter par sa haute hiérarchie militaire, souvent aux moyens d'initiatives qui mettent le pouvoir civil devant le fait accompli, des politiques réactionnaires et répressives.* »¹⁴⁸ Au point que, « *tant dans la phase de colonisation que de décolonisation, les militaires ont pesé d'un poids déterminant,*

¹⁴⁵ Pierre MARION, *Le pouvoir sans visage – Le complexe militaro-industriel*, op. cit., p. 219.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 221.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 226.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 229.

*et dans la conduite des opérations – ce qui est leur rôle – et dans les initiatives d'intervention et dans les orientations politiques. »*¹⁴⁹

À la fin de la période de décolonisation française, de nombreuses interférences du militaire sur le pouvoir politique subsistent. Celles-ci concernent essentiellement l'industrie d'armement aujourd'hui. En témoigne récemment, la question du budget de la Défense nationale¹⁵⁰.

De fait, on observe parfois un intense *lobbying* du « complexe militaro-industriel » en passant par les canaux parlementaires¹⁵¹. Si le Parlement ne peut être considéré comme un contre-pouvoir en ce domaine, un développement progressif de sa capacité de contrôle-information est indéniable qui, combiné aux pressions déterminantes du « complexe », ont à plusieurs reprises permis de sauvegarder des programmes d'armements¹⁵². Dans son enceinte d'ailleurs, les acteurs industriels des grands groupes d'armements font œuvre d'un croissant *lobbying* auprès des élus¹⁵³, donc indirectement sur l'Exécutif. Là encore, il est surtout question de politique économique liée à la Défense nationale.

Pour le reste, à partir de 1962, et essentiellement sur le plan opérationnel, les conflits auxquels la France a pris part démontrent un progressif effacement du commandement militaire sur le Politique. Désormais, il n'est disposé qu'à son soutien. L'exemple topique s'analyse à l'aune de la guerre du Golfe (1990-1991), comme le soutient le Professeur E. ZOLLER, où cette guerre a souligné « [...] *l'exceptionnelle concentration des pouvoirs de direction de guerre au profit du Président de la République* »¹⁵⁴. Ce à quoi, le Professeur G. CARCASSONNE rappelait le constat unanime de la doctrine selon lequel, ce fut « [...] *naturellement au chef de l'État qu'est revenue la charge de décider et d'agir.* »¹⁵⁵ Certes, J. DANIEL avait dénoncé le fait que la France ait pendant des années fourbit en armes S. HUSSEIN (avions Super-Etendard équipés en missiles air-sol Exocet)¹⁵⁶ ; que « [c'était] *le complexe militaro-industriel qui, dans l'engrenage de son propre développement, a[vait]*

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ Dominique GALLOIS et Nathalie GUIBERT, « Les milieux de la défense redoutent une catastrophe sociale », *Le Monde*, 16 mai 2014.

¹⁵¹ Patricia ADAM, « Bercy veut tuer le ministère de la Défense », *Le Monde*, 25 mars 2013.

¹⁵² Par exemple, s'agissant de l'entreprise d'armement NEXTER Systems. Voir : Michel CABIROL, « Comment l'État français a sauvé deux fois Nexter ? », *La Tribune*, 5 juin 2012.

¹⁵³ Bastien IRONDELLE, ..., *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, op. cit., p. 70

¹⁵⁴ Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, op. cit., p. 253.

¹⁵⁵ Guy CARCASSONNE, « Cellules de crises », op. cit., p. 44.

¹⁵⁶ Jean DANIEL, « Le 'complexe' du président », *Le Nouvel Observateur*, 20 novembre 1987.

enchaîné le pouvoir dans ses engagements de plus en plus contraignants envers l'Irak »¹⁵⁷. Aussi n'y aurait-il qu'un pas à franchir pour conclure que « *c'est le 'complexe' qui serait à l'origine des fournitures d'armes à l'Irak.* »¹⁵⁸ *Ipsa facto*, le « complexe » aurait participé à mettre en situation l'Irak d'attaquer le Koweït, fort de ses importations d'armes. Pour partie, il aurait été responsable de l'opération « Daguet » décidée par la France, aux côtés de ses alliés, sur le territoire irakien.

Dépassé, le Pouvoir aurait subi l'influence du complexe et des militaires ? S. COHEN rapporte que « *François MITTERRAND lui-même, à plusieurs reprises, a cautionné l'idée d'un pouvoir politique dépassé, contrôlant mal la politique de défense.* »¹⁵⁹ Néanmoins, sans nier entièrement le réquisitoire de P. MARION contre cette « confrérie » militaro-industrielle, il faut savoir raison garder. « *Ce qu'on nomme 'résistance bureaucratique' est loin d'être une fiction. Mais l'erreur est de croire que ces résistances sont insurmontables et systématiques. La capacité de résistance du monde militaire est inversement proportionnelle à la détermination du savoir-faire politique. Les militaires résistent d'autant plus fort que la politique flotte et n'arrive pas à se décider. Les pressions s'exercent pendant cette période d'indétermination et tendent à disparaître une fois la décision prise.* »¹⁶⁰ Le Droit ne peut pas tout, et, à ce titre, il s'avère fondamental que derrière l'encadrement juridique, il soit compris qu'un dessein politique domine. Ainsi, la soumission du militaire au politique ne peut être garantie d'abord et surtout, que si l'autorité politique est forte.

D'ailleurs, le Président F. MITTERRAND résumait parfaitement cette idée. Selon lui, « *la Constitution ne [lui a] pas confié la charge de vérifier les autorisations d'exportation de matériel de guerre [...].* »¹⁶¹ : le Droit ne peut prévoir tous les risques de déviance. Le Politique ne doit alors pas se défausser de sa responsabilité à compenser les limites du Droit. « *[...] Toute décision est politique. Faute de quoi, rien ne se fera. Et rien ne s'est fait jusqu'ici. J'entends qu'en France la décision redevienne, [...], l'apanage du pouvoir exécutif.* »¹⁶² Chaque autorité a sans nul doute sa part de responsabilités dans les écarts et errements dont fait preuve le complexe militaro-industriel.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, op. cit., p. 19.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 22.

¹⁶⁰ Pierre MARION, *Le pouvoir sans visage – Le complexe militaro-industriel*, op. cit., p. 69.

¹⁶¹ François MITTERRAND, *Entretien à la radio RTL*, 16 novembre 1987.

¹⁶² François MITTERRAND devant les auditeurs de l'I.H.E.D.N. le 11 octobre 1988, cité par Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, op. cit., p. 22.

Par conséquent, l'influence du « complexe » sur les orientations prises par le Pouvoir s'explique aussi par l'incapacité de ce dernier à avoir su mieux encadrer ce milieu. S'il est indéniable qu'il profite des divisions profondes entre industries de défense et les trois armées – Terre, Air et Mer –, bons nombres de changements sont inachevés et peuvent handicaper le pouvoir politique. S. COHEN insistait d'ailleurs sur le fait que « [...], dans le domaine des armements conventionnels, la présidence de la V^e République n'a pas poussé la logique du changement jusqu'à son terme. Le chef de l'État ne s'est pas suffisamment investi, laissant commettre de regrettables erreurs. Malheureusement, l'excès de pouvoir dans un cas ne compense pas les déficiences dans un autre. »¹⁶³

À ce propos, une critique plus acerbe envers le Parlement n'apparaîtrait pas infondée. En effet, le « complexe » peut apparaître comme une entité paraétatique influente¹⁶⁴. Néanmoins, elle ne peut être qualifiée pour autant de contre-pouvoir à l'autorité exécutive pour la simple et bonne raison qu'elle ne dispose pas d'un attribut fondamental du contre-pouvoir : la mise en cause de la responsabilité. En conséquence, le Parlement contrôlant l'action du Gouvernement (art. 24), il se doit aussi de contrôler l'utilisation faite de son administration, la D.G.A., elle-même censée réguler l'activité du « complexe ». Toute la question de la volonté – et du courage – politique (s) se pose.

À ce stade, l'absence de contre-pouvoir politique confirme à nouveau la difficulté d'instaurer des contre-pouvoirs au niveau des autres échelles d'études.

Pour terminer, l'étude serait insuffisante si elle ne s'intéressait pas de la liaison assurée par certaines autorités militaires entre Politique et Militaire. Effectivement, on ne peut conduire une guerre sans coordination avec les militaires qui assurent les opérations.

Sous la V^{ème} République, et comme toutes les démocraties, il s'observe une stricte soumission du pouvoir militaire au pouvoir politique¹⁶⁵, mais une relation d'interdépendance existe entre

¹⁶³ Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, op. cit., p. 261.

¹⁶⁴ Comme le souligne assez justement S. COHEN, lors du mandat du Président V. GISCARD D'ESTAING, « les chefs militaires, appuyés par le CEA et par la DGA, conduiront le président à se convaincre que l'armement nucléaire n'est pas encore assez puissant et qu'il pourrait devenir rapidement obsolète s'il n'était pas modernisé. Ils ont ainsi contribué à la décision de poursuivre la modernisation de la force de frappe. », in *ibidem*, p.86.

¹⁶⁵ Abdelkhaleq BERRAMDANE, « La Constitution de 1958 et l'autorisation de déclaration de guerre », op. cit., p. 1227 ; Samy COHEN, « Le pouvoir politique et l'armée », op. cit., pp. 19-28.

eux. À ce titre, deux personnels militaires jouent un rôle central : le C.E.M.A. et le C.E.M.P.¹⁶⁶. Ils constituent « *les deux rouages clés* »¹⁶⁷ de cette relation.

Le premier se place sous l'autorité directe du chef de l'État et du Gouvernement¹⁶⁸ et constitue un dispositif important en ce sens qu'il a autorité sur l'ensemble des trois Armes¹⁶⁹ et des services interarmes¹⁷⁰. Il est le « pont » nécessaire entre politique et militaire ; entre le Pouvoir et son outil. En pratique, « [...] *il prend ses instructions du chef de l'État, soit directement, soit par l'intermédiaire du chef de l'état-major particulier, [...]* »¹⁷¹. Ceci illustre un élément majeur du recours à la force armée : le politique assure la conduite de la guerre, le militaire prend les ordres de celui-ci et conduit ainsi les opérations.

Le second constitue une interface entre le Président de la République, « *chef des armées* » (art. 15), et les forces militaires. Il contribue à élaborer et étayer la réflexion du chef de l'État, interagir avec le pouvoir civil et les armées, et se présente, à la différence du C.E.M.A. qui a autorité sur les armées, comme la courroie de transmission des ordres du Pouvoir vers le militaire.

Par conséquent, les C.E.M.A. et C.E.M.P. sont des autorités militaro-politiques. De fait, bien qu'exerçant une influence certaine sur le Pouvoir politique, ils ne peuvent apparaître comme des contre-pouvoirs pour la simple et bonne raison qu'ils assistent le Pouvoir plutôt qu'ils s'emploient à l'empêcher. L'exemple de l'Amiral J. LANXADE, C.E.M.P. du Président F. MITTERRAND lors de la guerre du Golfe l'illustre avec force. En effet, c'était lui-même qui avait expliqué à l'émission *7 sur 7*, sur TF1, la position politique du chef de l'État lors de ce conflit. Tout simplement aussi, parce qu'en définitive, l'Exécutif assure le contrôle politique des forces armées. Ce à quoi le S.G.D.S.N. participe également, sous l'autorité du Premier ministre¹⁷².

¹⁶⁶ Chef d'état-major des armées et Chef d'état-major particulier du Président de la République.

¹⁶⁷ Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, op. cit., p. 130.

¹⁶⁸ Article R. 3121-1 du Code de la Défense : « *Le chef d'état-major des armées assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces. Il est responsable de l'emploi opérationnel des forces. Sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement, et sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, le chef d'état-major des armées assure le commandement des opérations militaires. Il est le conseiller militaire du Gouvernement.* »

¹⁶⁹ Article R. 3121-3 du Code de la Défense : « *Le chef d'état-major des armées a autorité sur les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.* »

¹⁷⁰ Article R. 3121-4 du Code de la Défense : « *Le chef d'état-major des armées a autorité sur les directeurs et les chefs des organismes et services interarmées qui lui sont rattachés.* »

¹⁷¹ Samy COHEN, *La défaite des généraux – Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, op. cit., p. 130.

¹⁷² Il s'agit du Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (S.G.D.S.N.) et assure le secrétariat du Conseil de défense et de sécurité nationale. Conformément à l'article R. 1122-1 du Code de la Défense, « *le*

Au terme de cette deuxième échelle d'étude, il apparaît que le Pouvoir exécutif ne fait face à aucun contre-pouvoir qui garantirait l'équilibre des pouvoirs. Si la thèse de la « *stratocratie* » de P. MARION impose des nuances et des tempéraments, il n'empêche, son « réquisitoire »¹⁷³ contre l'absence d'équilibre des pouvoirs impose une réflexion. Depuis 1789, le recours permanent de la France à la figure du soldat providentiel – le Général BONAPARTE en 1799 ; son neveu en 1852 ; le Maréchal PÉTAIN en 1940 ; et le Général De GAULLE en 1958 –, démontre l'absence avérée d'équilibre des pouvoirs en matière de Défense. N'est-il pas alarmant que dans une société démocratique si riche de ses expériences passées, la soumission du militaire au politique, pourtant avérée, n'en reste pas moins insuffisamment hermétique, et surtout, contrôlée ? (TBien)

L'absence d'autorité nationale, institutionnelle ou non, capable d'assurer un rôle de contre-pouvoir amène à se tourner vers l'échelle supraétatique.

B. L'absence de contre-pouvoir à l'échelle supraétatique : l'inexistante contrainte du Conseil de sécurité des Nations-Unies

L'article 25 de la Charte des Nations-Unies dispose de manière univoque que : « *Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. » « Parce qu'elles touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales, parce qu'elles constituent l'un des moyens privilégiés de réalisation du but premier de la Charte, les résolutions du Conseil de sécurité posent en terme d'effectivité des questions d'une importance politique qu'il n'est guère besoin de*

conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités. »

¹⁷³ P. MARION souligne en effet que « *les réactions populaires, les élections et les sondages montrent une désaffection croissante à l'égard du fonctionnement des mécanismes politiques en France. Certains parlent de déficit démocratique. On souligne la multiplication et l'étouffement des affaires, l'illusion de la séparation des pouvoirs, l'abaissement de la justice, la confusion de l'argent public et de l'argent privé, la corruption, les financements occultes. Le complexe militaro-industriel constitue un champ d'observation susceptible d'apporter d'utiles éclairages sur ce sujet.* », Pierre MARION, *Le pouvoir sans visage – Le complexe militaro-industriel*, op. cit., p. 235 ; voir également son chapitre XI, « La démocratie en question », *ibidem*, pp. 235-245.

démontrer. »¹⁷⁴ Pourtant, l'exécution des résolutions du C.S.N.U. étant décentralisée – ne disposant pas d'organe garantissant leur exécution –, celui-ci s'en remet au bon vouloir des États¹⁷⁵. Comme le souligne M.-P. LAFRANCHI, « *en d'autres termes, l'effectivité des résolutions dépend du comportement des États agissant en qualité d'agents d'exécution.* »¹⁷⁶ Par conséquent, le C.S.N.U. peut-il imposer sa décision lorsqu'il autorise les États à recourir à la force armée (1) ou bien, dans l'hypothèse d'un *quorum* non-atteint ou d'un veto exercé par l'un des Cinq membres permanents, lorsque l'échec de l'adoption d'une résolution les empêchent d'intervenir (en dehors des cas d'agression et de légitime défense) ? (2)

1. La liberté de décider d'engager la force armée

Dans la première hypothèse, rien n'imposerait à la France de recourir à son outil militaire¹⁷⁷. Les résolutions du Conseil de Sécurité opèrent bien la nuance puisqu'elles n'autorisent pas à faire la guerre, seulement à recourir à la force. En effet, l'article 43 de la Charte de l'O.N.U. prévoit la conclusion d'accords militaires visant à mettre à sa disposition une force armée permanente permettant d'appliquer les résolutions prises dans le cadre du chapitre VII. Dans cette logique, au sein d'un système international interétatique, les États en général, la France en particulier, pourrait être tenus de mettre à disposition des forces nationales qui composeraient cette armée onusienne « permanente ». Néanmoins, cet article n'ayant jusqu'à présent jamais été mis en œuvre, ce sont bien les États qui mettent *volontairement* à la disposition des Nations-Unies des forces armées, lorsque le C.S.N.U. autorise le recours à la force.

De plus, ces résolutions – bien que vraisemblablement obligatoires¹⁷⁸ – ne contraignent pas les États à intervenir sans avoir à respecter leurs prescriptions constitutionnelles. Il est vrai qu'à la lecture du Chapitre VII ainsi que des articles 2, §2, 25 et 48 de la Charte des Nations-

¹⁷⁴ Marie-Pierre LAFRANCHI, « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », *A.F.D.I.*, vol. 43, 1997, p. 32.

¹⁷⁵ L'analyse d'A. J. CARSWELL est à ce titre éclairante : « *à la différence du droit national, le droit international ne bénéficie pas d'un gouvernement central doté de pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ayant compétence obligatoire* », in Andrew J. CARSWELL, « Classifying the conflict: A soldier's dilemma », *International Review of the Red Cross*, vol. 91, n° 873, mars 2009, p. 156.

¹⁷⁶ Marie-Pierre LAFRANCHI, « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 33.

¹⁷⁷ Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, *op. cit.*, p. 247.

¹⁷⁸ Voir en ce sens la totalité de l'étude de M.-P. LAFRANCHI, in Marie-Pierre LAFRANCHI, « La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité », *op. cit.*, pp. 31-57.

Unies, les résolutions-décisions¹⁷⁹ du C.S.N.U. apparaissent comme obligatoires pour les États signataires de la Charte. Néanmoins, comme le soutient R. ABRAHAM, « *dans l'ordre interne, tout procède de la Constitution* »¹⁸⁰, puisqu'elle se trouve au sommet de l'ordre juridique interne ; ce que les juges judiciaire¹⁸¹, administratif¹⁸² que constitutionnel¹⁸³ ont par ailleurs affirmé. De fait, dans l'hypothèse – théorique – d'un conflit avec déclaration de guerre (art. 35, al. 1^{er}), ou de la prolongation d'une intervention armée sous mandat du C.S.N.U. au-delà de quatre mois (art. 35, al. 4), rien n'interdirait au Parlement d'empêcher ou de stopper le recours à la force, voire par l'intermédiaire d'un contrôle-sanction (art. 49, al. 2) révéler le refus de la représentation nationale de faire ou continuer la guerre.

Pour étayer ce raisonnement, il apparaît nécessaire de souligner qu'au regard de la Convention III de La Haye relative à l'ouverture des hostilités du 18 octobre 1907¹⁸⁴, celle-ci impose de ne pas engager les hostilités « *sans un avertissement préalable et non équivoque qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle* » (art. 1^{er} de la Convention de 1907). Toujours en vigueur, l'État est donc, au regard du droit international, l'autorité compétente pour déclarer une guerre, selon ses propres règles internes. *A fortiori*, l'État reste la seule autorité compétente pour décider en dernier ressort du recours à la force – C.S.N.U. ou pas – puisqu'il monopolise l'outil militaire¹⁸⁵, le monopole de la contrainte légitime¹⁸⁶.

En ce sens, sur le plan juridique *stricto sensu* – la contrainte politico-diplomatique ne pouvant

¹⁷⁹ Celles-ci sont en l'espèce différenciées des résolutions-recommandations aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations-Unies qui elles, ne traitent pas du recours à la force armée.

¹⁸⁰ Ronny ABRAHAM, *Droit international, droit communautaire et droit français*, Hachette, 1989, Paris, p. 35.

¹⁸¹ Cass., ass. pl., 2 juin 2000, n° 99-60274, *Me Pauline Fraisse* : « [...] ; que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquant pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle [...] ».

¹⁸² C.E., ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres* (Rec. Lebon, p. 368) : « [...] Considérant que si l'article 55 de la Constitution dispose que 'les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie', la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ; [...] ».

¹⁸³ Cons. constit., n° 2004-505 DC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, considérant n° 10, Cons. constit., n° 2007-560 DC, 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant une Communauté européenne*, considérant n° 8.

¹⁸⁴ Ratifiée par la France sans réserve le 7 octobre 1910 (l'information est disponible sur le site officiel du C.I.C.R.).

¹⁸⁵ « *La société que nous appelons la société moderne est caractérisée, surtout en Europe occidentale, par un niveau bien déterminé de la monopolisation. La libre disposition des moyens militaires est retirée au particulier et réservée au pouvoir central, quelle que soit la forme qu'il revête ; [...]* », in Norbert ÉLIAS, *La dynamique de l'Occident*, Coll. Pocket – Agora, Calmann-Lévy, septembre 2007, Paris, p. 25.

¹⁸⁶ « *Par contre il faut concevoir l'État contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé – la notion de territoire étant une de ses caractéristiques –, revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence légitime physique.* », in Max WEBER, *Le savant et le politique*, Coll. Bibliothèques 10/18, Plon, septembre 1996, Paris, p. 124.

être niée –, le C.S.N.U. n'assure pas la fonction de contre-pouvoir puisqu'il ne peut contraindre la France à recourir à son outil militaire. Il faut toutefois garder à l'esprit que la France, de par son statut de membre permanent du C.S.N.U., participe de manière déterminante aussi bien à l'élaboration de ses résolutions qu'à leur exécution : œuvrer pour ces résolutions sous-entend sa volonté de les exécuter, sous réserve que les autorités nationales n'empêchent pas l'autorité exécutive.

2. L'absence de mandat onusien pour recourir à la force armée : une décision souveraine

Tout autre s'avère être le raisonnement en cas de non-autorisation – explicite ou implicite – du C.S.N.U. de recourir à la force. À ce propos, la France avait récemment été « tentée »¹⁸⁷ d'opérer des frappes aériennes contre le régime syrien de B. El-ASSAD, à la suite de soupçons d'utilisation d'armes chimiques, sans aval du C.S.N.U., « bloqué » par les vétos russes et chinois. Vraisemblablement, l'absence de décision du C.S.N.U. n'aurait pas empêché le Pouvoir français de décider de frapper militairement la Syrie, ce qui sous-entendrait qu'il ne pourrait à nouveau pas assurer la fonction de contre-pouvoir.

Tout le raisonnement suivant repose sur une base claire : la construction même du droit international public. En effet, celui-ci a été construit sur les rapports entre sujets de droit au sein du système international, avec en tête, les rapports entre les États. La Charte des Nations-Unies elle-même s'articule autour d'une logique interétatique. Par conséquent, dans un système international *anarchique*, sans autorité supérieure, chaque État, à l'extérieur de ses frontières territoriales, dispose d'une souveraineté qui n'a de limite que celle des autres. Partant, les États parviendront quoi qu'il arrive, avec ou sans mandat onusien, à intervenir militairement s'ils en font souverainement le choix. La Yougoslavie en 1999 ou l'Irak en 2003 sont autant d'interventions armées dans lesquelles les coalitions internationales – avec à leur tête les États-Unis d'Amérique, première puissance militaire au monde – se sont passées de mandat onusien. Surtout, sans qu'aucune autorité ne les ait sanctionnées. Celles-ci étaient pourtant considérées comme des interventions « *illégal[e]s* [selon le Droit international] *mais légitime[s]* »¹⁸⁸, ce qui démontre à quel point le C.S.N.U. ne peut apparaître comme un

¹⁸⁷ Benjamin BARTHE, Nathalie GUIBERT, Yves-Michel RIOLS et Christophe AYAD, « L'été où la France a presque fait la guerre en Syrie », *Le Monde*, 15 février 2014.

¹⁸⁸ Pour reprendre les propos de Madeleine ALBRIGHT, secrétaire d'État américaine, qui, en 1999, défendait cette thèse pour intervenir en Yougoslavie sans aval du C.S.N.U. ; cité par Solène CORDIER, « Syrie : quel serait le cadre légal pour une intervention militaire ? », *Le Monde*, 27 août 2013.

véritable contre-pouvoir à la décision – nationale et/ou coalisée – de recourir à la force armée¹⁸⁹. Ce dernier ne dispose donc pas de la faculté d'empêcher. *A fortiori*, lesdits exemples historiques démontrent un manque d'efficacité de son autorité et enfin, sa légitimité interroge : en quoi peut-il être légitime quand sa composition fait état d'un conservatisme aux antipodes des évolutions structurelles du système international depuis 1945 ?

Sans le Droit, les États ont tendance à basculer dans la morale, le politique, la légitimité : tant de notions que le droit s'est ontologiquement et consciencieusement écarté au fur-et-à-mesure de son expansion dans les relations intersubjectives, dans l'organisation de l'État, et des systèmes supranationaux. En effet, l'absence d'aval du C.S.N.U. fait basculer l'hypothèse d'une intervention armée du cadre légal vers celui de la morale.

En définitive, si une telle hypothèse peut alors poser des questions de fond sur le plan juridique, comme ce fut le cas en France en septembre 2013¹⁹⁰, rien n'indique que le C.S.N.U. soit capable d'être qualifié de contre-pouvoir.

Le système onusien connaît un relatif échec, dans la régulation d'une de ses dimensions les plus emblématiques : les relations interétatiques au sein du système international (anarchique) ; visant surtout, à encadrer les tentations bellicistes de chacun. De ces échanges interétatiques ressortent la nature intrinsèque du Politique : sa subjectivité mêlée à l'exercice de la souveraineté étatique. Or, la réussite du droit international,

¹⁸⁹ Deux autres moyens sont prévus par la Charte onusienne pour contourner un blocage du C.S.N.U.. Soit, l'Assemblée générale des Nations unies est réunie en urgence. Une coalition de vingt-et-un pays emmenée par les États-Unis d'Amérique a ainsi pu intervenir en Corée sous mandat onusien en 1950. Cette réunion est possible « *dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales* » (Résolution n° 377 du 3 novembre 1950, *Union pour le maintien de la paix* ; résolution dite Dean Acheson).

Soit, le recours à la légitime défense. L'article 51 de la Charte des Nations Unies dispose que « *le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales* ». Des pays comme la Turquie ou Israël auraient pu réclamer la mise en œuvre d'une « *légitime défense collective* », inquiets des violences commises à leur frontière commune avec la Syrie.

Cependant, au-delà de la difficulté à mettre en œuvre ces deux hypothèses, il ne serait plus question de contre-pouvoir mais d'un choix rationnel et souverain de la France d'intervenir ou non.

¹⁹⁰ En effet, certains élus de la Nation exigeaient un vote d'autorisation parlementaire avant d'intervenir en Syrie – à l'image des alliés britanniques et américains –, sans que la Constitution ne l'impose, sur le modèle de la confiance accordée par le Parlement lors de la guerre du Golfe. Si le Parlement a débattu sur une décision déjà prise par l'Exécutif, l'absence d'aval du C.S.N.U. a alimenté le débat ancien des institutions de la Vème République : faut-il adopter une lecture parlementariste ou présidentialiste du texte fondamental du 4 octobre 1958 ? Voir en ce sens : J.O.R.F., A.N., séance du 4 septembre 2013, n° 98, pp. 8547-8563 et J.O.R.F., Sénat, séance du 4 septembre 2013, n° 91, pp. 7826-7851. D'ailleurs, cette remise en cause présidentialiste semblait remise en cause par la population : « Syrie : 74 % des Français veulent un vote au Parlement sur une intervention », *Le Monde*, 3 septembre 2013.

notamment de la sécurité collective, repose sur une objectivisation des rapports. Ce qui implique une contradiction. Pourtant, et non sans difficulté, on constate certaines « réussites » significatives des institutions internationales en matière financière et économique¹⁹¹, juridictionnelle¹⁹², voire, dans une moindre mesure, environnementale¹⁹³.

Comment alors expliquer l'impossible contre-pouvoir exercé par le C.S.N.U. ? « *Le concept d'État présuppose le concept de politique.* »¹⁹⁴ Tant que l'O.N.U. et le droit international, se construiront essentiellement autour et avec les États, il ne pourra se défaire du concept de politique. Par conséquent, ils seront incapables de parvenir à une entière objectivisation des rapports qu'il entend encadrer. En effet, dans sa réflexion sur *La notion de politique*, C. SCHMITT rappelle que les rapports politiques interétatiques reposent nécessairement sur la distinction « ami-ennemi »¹⁹⁵. De cela, on peut dire que le droit international serait par conséquent « contre-nature » puisqu'il tend vers l'objectivisation des rapports – culturels, économiques, sociaux – mais s'en trouve incapable quand il est question d'échanges politiques, nécessairement subjectifs. Ainsi, « *le sens de cette distinction de l'ami et de l'ennemi est d'exprimer le degré extrême d'union ou de désunion, d'association ou de dissociation ; [...]* »¹⁹⁶ ; et dès lors qu'une dialectique *ami-ennemi* s'installe – États-Unis contre Irak, « démocraties occidentales » contre Syrie, États-Unis contre U.R.S.S. –, le C.S.N.U. peut se bloquer sans que les États ne soient empêchés de faire la guerre.

Le C.S.N.U. ne peut donc pas être qualifié de contre-pouvoir. Sans son aval, il n'a pas les prérogatives juridiques pour imposer sa position ou modérer, voire empêcher, l'action des États. De fait, face aux tentations bellicistes des États, il se trouve être une barrière poreuse ; et avec ou sans lui, les États se retournent irrémédiablement vers leurs règles constitutionnelles et leurs institutions habilitées.

¹⁹¹ Par exemple, avec l'instauration de l'Organisation Mondiale du Commerce, le Fond Monétaire International.

¹⁹² Par exemple, avec l'instauration de la Cour Internationale de Justice.

¹⁹³ C.I.J., 31 mars 2014, *Australia v. Japan – Whaling in the Antarctic*.

¹⁹⁴ Carl SCHMITT, *La notion de politique*, Coll. Champs Classiques, Flammarion, septembre 2009, Malesherbes, p. 58. Sans nier l'apport considérable de C. SCHMITT à la fois en droit et, pour ce qui nous intéresse ici, en philosophie politique, il convient également de rappeler l'implication avérée de celui-ci dans le régime nazi.

¹⁹⁵ « *La distinction spécifique du politique, à laquelle peuvent se ramener les actes et les mobiles politiques, c'est la discrimination de l'ami et de l'ennemi.* », in *ibidem*, p. 64.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

Au terme de cette étude, il a été souligné qu'un contre-pouvoir politique institutionnel existe au regard des compétences dévolues par le constituant originaire mais il se révèle en finalité inefficace au profit d'une autorité disposant de pouvoirs propres importants et irresponsable politiquement. Il s'avère limité, hétéronome sans parvenir à être contraignant de manière continue. Dans la perspective d'un équilibre des pouvoirs, il apparaîtrait nécessaire que le Pouvoir dispose de contrepoids ; élément qui n'a pas été consacré par la Constitution – exception faite d'un contrôle-sanction (art. 49, al. 2) –, pas plus qu'à l'échelle paraétatique ou grâce à un mécanisme de contrainte propre au droit international dont le C.S.N.U en serait le bras armé.

Dès lors, l'autorité exécutive reste hiérarchiquement au sommet en ce sens qu'elle garde le monopole décisionnel sans véritable contrainte « potentielle et permanente » de l'empêcher. Aujourd'hui encore, l'action domine toujours sur la délibération et déjoue l'instauration d'une réelle logique de « pouvoir et contre-pouvoirs ».

Une première inflexion a néanmoins eu lieu avec la révision constitutionnelle de 2008. Favorables au renforcement du contrôle parlementaire, les nouveaux alinéas deux et trois de l'article 35 permettent une « *information systématique du Parlement, [et une] consultation a posteriori [qui] semblent [être] des mesures propres à redonner aux opérations la place qui leur revient dans le débat public tout en préservant la réactivité de notre chaîne décisionnelle* »¹⁹⁷. Mais cette double innovation constitutionnelle connaît une limite majeure : le processus est dominé par ce même pouvoir exécutif.

Bien que le terme de « contre-pouvoir » ne soit pas une notion démocratique, mais bien libérale au sens de MONTESQUIEU, l'intérêt du sujet ne consistait pas seulement à démontrer l'inefficacité du contre-pouvoir parlementaire, il s'agissait aussi d'exposer une carence démocratique quant à l'absence de contrôle des représentants du peuple souverain. Assurément, l'absence de contre-pouvoir paraétatique se trouve bien moins critiquable dans la mesure où le Peuple n'a aucune emprise sur cette strate. Mais en quoi celui-ci, qui contribue directement par l'impôt au maintien des arsenaux et de l'Armée, n'aurait pas un droit de

¹⁹⁷ Emmanuel DURVILLE, « Parlement et opérations extérieures », *op. cit.*, p. 126.

regard sur son emploi, conformément au principe « pas de taxation sans représentation » ? Il n'est pas question ici de nier « *la nécessité d'agir vite, dans des domaines [aussi] techniques* », ce qui conduit inexorablement à une « *tendance à la personnalisation du pouvoir* » dévalorisant le Parlement¹⁹⁸. Il s'agit d'envisager un rééquilibrage des institutions, instaurer des contrepoids au Pouvoir habilité à décider un tel engagement. Gardons à l'esprit que la critique portée à l'encontre de ce déficit démocratique doit être nuancée. L. LOMBART déclare à juste titre qu'elle « *renvoie à l'idée que le Parlement serait par excellence l'organe démocratique [et] reflète une approche parlementariste qui oublie que le Président de la République est aussi élu directement par le peuple.* »¹⁹⁹ La formule est imparable tant elle rappelle que le régime parlementaire de la V^{ème} République est original et hybride²⁰⁰. En droit toutefois, la légitimité démocratique ne doit pas occulter la nécessité d'un équilibre des pouvoirs. D'ailleurs, cette légitimité est aussi acceptée juridiquement par « [...] *la place qui est faite au débat, à la confrontation des avis contraires. Il appartient [donc] [...] aux Parlements actuels d'être ce lieu de débat* »²⁰¹.

Dans sa volonté de réguler les rapports internationaux, le droit international aurait pu instaurer un mécanisme de contre-pouvoir, si tant est que la France en ait accepté les conditions (art. 54 et 55). Néanmoins, l'étude de l'échelle supraétatique a elle aussi démontré « l'utopie » d'un tel dessein dans la mesure où les États sont et restent des entités souveraines dans le système international actuel.

Dans cette mesure, comment envisager un véritable équilibre ? La contrainte pourrait émerger, par exemple d'une pression internationale diplomatique, ou encore de mouvements populaires nationaux ou internationaux, qui empêcheraient l'État d'engager la force. Dans tous les cas de figure, ni le droit international, ni le droit constitutionnel français ne parviennent pour le moment à instaurer une autorité à ce point contraignante et autonome qu'elle pourrait entrer dans la catégorie de contre-pouvoir.

¹⁹⁸ Hélène TOURARD, *L'internationalisation des Constitutions nationales* (thèse), Bibliothèque constitutionnelle et de science-politique, Tome 96, L.G.D.J., mars 2000, Cahors, p. 247.

¹⁹⁹ Laurent LOMBART, *Le Président de la Vème République française sur la scène internationale – De Charles de GAULLE à Jacques CHIRAC* (thèse), Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2008, p. 282.

²⁰⁰ Il est permis de citer Alexis de TOCQUEVILLE disant à l'époque de la IIème République à propos de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct : « *nous avons conservé l'esprit de la monarchie, en en perdant le goût* », in Alexis de TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, Calmann-Lévy, 1893, Paris, p. 275.

²⁰¹ Hélène TOURARD, *L'internationalisation des Constitutions nationales* (thèse), *op. cit.*, p. 213.

Voilà toute la difficulté d'adapter la notion de *checks and balances* à la logique constitutionnelle. À ce titre, les dires de J. BARTHÉLEMY semblent toujours de mise lorsqu'il professait que « *dans la conduite des hostilités, l'action doit dominer sur la délibération.* »²⁰²

Néanmoins, le monde post-deuxième Guerre mondiale ne s'est construit que sur les bases nobles et communes que l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 résume avec soin : « *La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.* » Ce rejet du nationalisme belliciste, du sien comme de ceux des autres États européens, l'a *de facto* conduite à souscrire à l'alinéa 15 selon lequel : « *Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.* »

Limiter, sans y renoncer. C'éans se trouve l'enjeu de la survivance de la souveraineté étatique malgré la globalisation des échanges, l'effacement relatif des frontières, et l'expansion démocratique des sociétés. Tant que les États en général, la France en particulier, n'auront pas renoncé à leur souveraineté, parmi laquelle figure l'un de ses attributs fondamentaux, le monopole militaire, aucune autorité, supraétatique ou non, ne parviendra à contraindre le Pouvoir capable de décider de recourir à la force armée. Seul un élément sur lequel le Droit n'a pas d'emprise, le Peuple, les contraintes matérielles, les contraintes (et craintes) diplomatico-politiques ou militaro-politiques, pourraient assurer « ponctuellement » la fonction de contre-pouvoir.

Si le juriste peut penser et proposer des mécanismes d'équilibrage des pouvoirs, un tel changement ne passera que par une décision éminemment politique.

À ce stade, l'échelle étatique, par le prisme du droit constitutionnel, reste celle privilégiée pour étudier les rapports de pouvoir et contre-pouvoirs en matière de recours à la force armée dans la mesure où elle est la seule qui pourrait connaître des changements à moyen terme. En effet, il s'agirait de convaincre un Congrès de représentants de la Nation ou

²⁰² Joseph BARTHÉLEMY, « Le contrôle parlementaire en temps de guerre », in Joseph BARTHÉLEMY, Gaston JÈZE (dir.), Charles RIST et Louis ROLAND, *Problèmes de politiques et finances de guerre : conférences faites à l'École des hautes études sociales en janvier-février 1915 sur quelques problèmes financiers, politiques, administratifs et économiques soulevés par la guerre*, Chapitre IV, Éd. Librairie Félix Alcan, 1915, Paris, p. 134.

le Peuple lui-même (art. 89) de réviser la Constitution ; et non plusieurs partenaires européens, encore moins les deux-tiers des membres parties à l'O.N.U. et l'accord unanime des Cinq permanents²⁰³.

En conséquence, ce constat nous interroge sur deux plans.

Le premier serait de penser le contre-pouvoir comme rôle, une fonction, et non comme un statut ; et ainsi saisir la dimension « démocratique » du contre-pouvoir, à savoir que le peuple souverain, directement ou indirectement, puisse empêcher, si telle était sa volonté, le Pouvoir de recourir à la force.

Le second serait logiquement de nous tourner vers les règles propres à chaque État. Analyser les tenants et les aboutissements de chacune d'elle, qu'elles soient constitutionnelles, conventionnelles, législatives ou réglementaires. Étudier et comprendre le mécanisme de séparation des pouvoirs à l'aune de la répartition des compétences en matière de recours à la force armée. Ceci en intégrant une réflexion historique et en envisageant l'instauration d'un équilibre entre efficacité opérationnelle et impératif démocratique, pour réviser – à terme et à nouveau – l'article 35 de la Constitution.

Ainsi, s'agirait-il, de revoir les règles qui régissent l'action de l'État avec l'extérieur – de ses frontières, de sa sphère de souveraineté – par le prisme du droit des relations extérieures²⁰⁴, singulier à chaque État en ce que « *la conduite des relations extérieures se caractérise principalement par l'exclusivité de la compétence des organes d'État.* »²⁰⁵

²⁰³ Article 108 de la Charte des Nations-Unies : « *Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.* »

²⁰⁴ Il s'agit des « *relations de l'État avec les autres sujets du droit international* », in Elisabeth ZOLLER, *Droit des relations extérieures*, op. cit., p. 11.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 29.